

Royaume-Uni

Introduction

Depuis le début des années 2000, le Royaume-Uni a conduit d'importantes réformes de son marché du travail, notamment sous l'angle de la dérégulation du marché du travail, de la réduction des cotisations sociales et de la mise en place de politiques d'incitations à la reprise rapide d'un emploi par les chômeurs.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la crise de 2008 qui a été particulièrement forte outre-Manche.

Jusqu'au 2^e trimestre 2008, l'économie britannique a connu près de seize années de croissance ininterrompue de son produit intérieur brut (PIB) : la diminution de son PIB enregistrée au cours des 3^e et 4^e trimestres 2008 a constitué la première récession depuis 1991. Durement touché par la crise du fait du rôle essentiel joué par les services financiers dans son économie, le Royaume-Uni a fait partie des pays dans lesquels la contraction de l'activité a été particulièrement importante, avec une diminution du PIB de 5,3 % sur la période 2008-2009.

La situation du marché de l'emploi britannique a très rapidement reflété cette diminution de l'activité, le Royaume-Uni faisant partie des pays de l'OCDE dans lesquels le taux de chômage a le plus sensiblement progressé, même si cette évolution a été moins marquée que lors des crises précédentes de 1980 et 1990 et moins marquée aussi que l'effet théorique attendu, vu l'ampleur de la récession. La reprise économique a débuté à partir du 3^e trimestre 2009, mais ses effets sur le chômage n'ont pas été immédiats : le PIB a crû de 2,8 % entre les 3^e trimestres 2009 et 2010, avant de stagner à nouveau en 2012. Ce n'est qu'en 2013 que le retour d'une croissance relativement élevée a permis de renouer avec la création d'emploi et une très nette diminution du taux de chômage, qui est passé de 8,5 % en 2011 à 5,5 % à la fin du premier semestre 2015.

L'importante amélioration du marché de l'emploi tient bien entendu au redémarrage de l'économie britannique, mais trouve également pour partie son origine dans les réformes structurelles successives mises en œuvre depuis le début des années 2000 et qui se sont amplifiées depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement de David Cameron en 2010.

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	71,5	69,3	71,9
Taux de chômage :			
– de la population totale (15 à 64 ans)	5,3 ^b	8,2	6,3
– des jeunes (moins de 25 ans)	14,3	21,3	16,9
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeurs)	23,8	33,5	35,8
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	5,7 ^b	6,0	6,3
Indice de protection des contrats permanents	1,71*	1,71	1,55***
Indice de protection des contrats temporaires	0,42*	0,42	0,54***
Salaire mensuel minimum brut (au premier semestre), en euros	1 315	1 136	1 251
Taux de croissance du salaire horaire réel	2,1	-2,4	-1,6***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services, en euros	21,1*	21,5**	22,2
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	34,1	32,5	31,1
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	18,6	16,2	15,9***
Coefficient de Gini du revenu disponible	32,6	33,0	30,2***

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour l'année 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^b : rupture de série

Sommaire

1	Éléments de contexte	261
1.1	Le marché du travail au Royaume-Uni a connu un ajustement moins marqué que lors des crises précédentes.....	261
1.2	Si des mesures structurelles ont été prises au début des années 2000 dans le cadre du programme « <i>Welfare to Work</i> », les politiques menées lors de la première phase de la crise ont essentiellement été de nature conjoncturelle.....	265
2	Les réformes du marché du travail mises en place depuis la crise.....	268
2.1	Les méthodes de réforme et leur séquençage	268
2.2	Les axes de réforme	271
2.2.1	Droit du travail : contrat de travail et régime juridique du licenciement.....	271
2.2.2	La réforme des systèmes de crédit d'impôt pour les travailleurs à faibles revenus.....	275
2.2.3	La poursuite de certaines politiques sectorielles de l'emploi : l'exemple de la lutte contre le chômage des jeunes.....	277
2.2.4	L'élargissement du marché du travail	277
3	Que peut-on dire de l'effet des réformes ?.....	279
3.1	La diminution sensible du chômage s'est accélérée sur la période récente en raison de la flexibilité de l'économie britannique	279
3.2	Les résultats positifs enregistrés sur le front du chômage laissent cependant entrevoir un certain nombre de fragilités de l'économie britannique susceptibles de menacer à terme le succès des réformes entreprises.....	283
3.2.1	Une forte chute de la productivité.....	283
3.2.2	L'augmentation des inégalités de revenus.....	284
3.2.3	La progression du temps partiel subi	285
	Conclusion.....	287

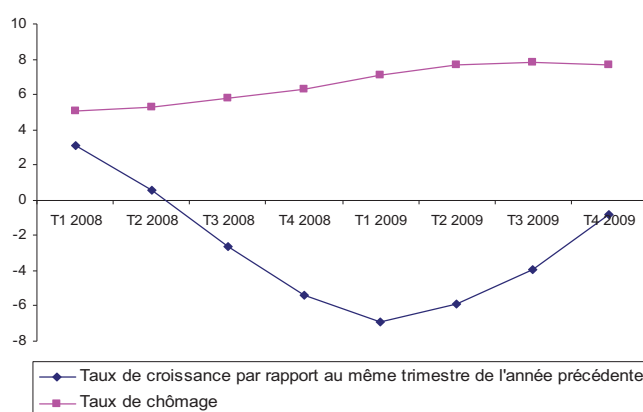
1 Éléments de contexte

1.1 Le marché du travail au Royaume-Uni a connu un ajustement moins marqué que lors des crises précédentes

Après une période de seize années de croissance ininterrompue de son PIB jusqu'au 2^e trimestre de l'année 2008, l'économie britannique est entrée au cours des 3^e et 4^e trimestres 2008 pour la première fois en récession depuis 1991, caractérisée par une importante contraction de l'activité (- 5,3 % sur la période 2008-2009).

Le taux de chômage a réagi très rapidement à ce fort ralentissement de l'activité économique : il a progressé de 5,2 % au début 2008 à 7,1 % au 1^{er} trimestre 2009 puis à 8,3 % en décembre 2011, son plus haut niveau depuis 1995 (Graphique 1). Sur l'ensemble de la crise, le taux de chômage a augmenté de près de 62 %. Entre 2008 et 2010, le taux d'emploi est passé de 72,7 % à 70,3 %.

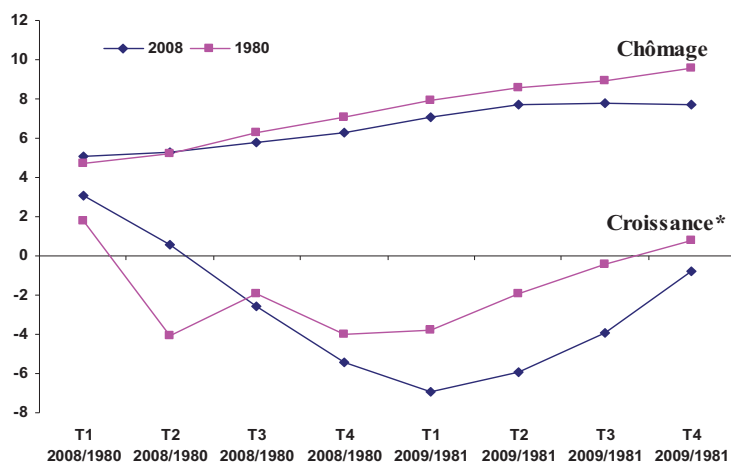
Graphique 1 : Évolution du taux de chômage et du PIB entre 2007 et 2009 (en %)



Source: données OCDE, adaptation COE.

L'augmentation du taux de chômage durant la récession a cependant été inférieure à celle constatée lors de la récession des années 1980, alors que la chute de l'activité a été plus forte durant la crise actuelle (Graphique 2).

Graphique 2 : Évolution de la croissance et du chômage lors des crises de 1980 et 2008 (en %)



*Taux de croissance par rapport au même trimestre de l'année précédente.

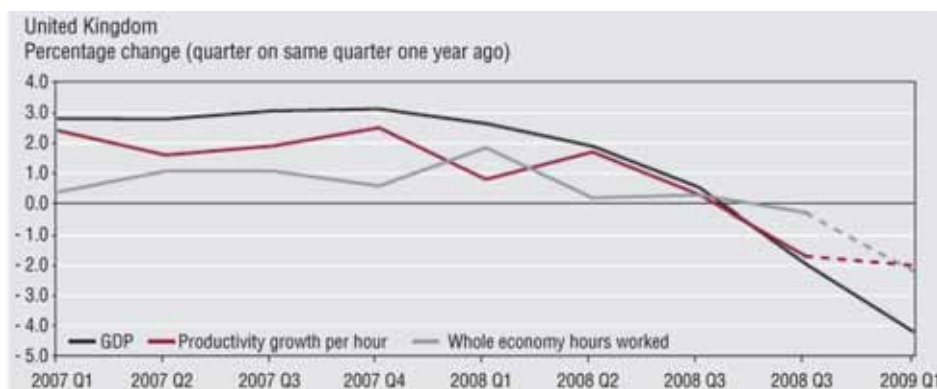
Source : données OCDE, adaptation COE.

L'emploi a, quant à lui, chuté de 2,1 % durant la première phase de la crise de 2008, alors qu'il avait chuté de 4,1 % en 1980, sur la même période. Durant la récession des années 1990, la baisse de l'emploi avait également été plus marquée que lors de la crise récente, en dépit d'une contraction de l'activité moins importante. D'après l'OFCE, l'emploi a ainsi chuté de 5,7 % au Royaume-Uni entre les premiers trimestres 2008 et 2011, soit une différence de 4,7 points par rapport à l'évolution théorique (- 10,4 %) à laquelle on pouvait s'attendre au vu du niveau de la récession et de la productivité tendancielle⁵¹⁰.

Le faible ajustement de l'emploi à l'activité par rapport à l'évolution constatée dans la plupart des autres pays de l'OCDE s'explique pour partie par le recours des entreprises à la flexibilité interne, par la réduction du temps de travail et/ou des salaires. Le nombre total d'heures travaillées dans l'économie n'ayant que peu diminué jusqu'à la fin de l'année 2008 par rapport à la baisse du PIB, il en est résulté une chute de la productivité horaire du travail (Graphique 3).

⁵¹⁰ Audition d'Éric Heyer par le COE, 5 mai 2015.

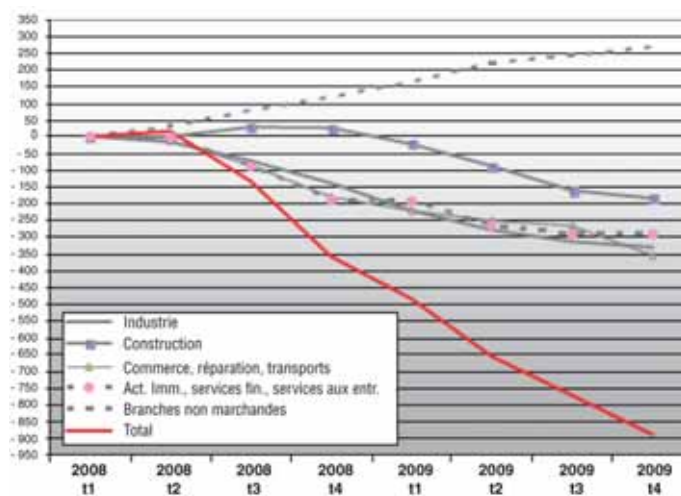
Graphique 3 : PIB, heures travaillées et productivité horaire du travail (en %) ⁵¹¹



Source : Office for national Statistics (Royaume-Uni).

Dans un second temps, l'ajustement s'est opéré par la durée du travail : les heures travaillées par salarié, qui n'avaient diminué que de 0,3 % entre 2007 et 2008, ont chuté de 1,3 % entre 2008 et 2009. Mais il a également pris la forme d'une baisse très sensible des salaires réels, résultant à la fois d'une forte inflation et d'une modération des salaires nominaux. Sur deux ans, du 1^{er} trimestre 2008 au 2^e trimestre 2010, le salaire réel par heure travaillée dans l'ensemble de l'économie n'a augmenté que de 0,3 %.

Graphique 4 : Contribution des différents secteurs aux évolutions de l'emploi ⁵¹²



Champ : emploi total, variations cumulées en milliers.

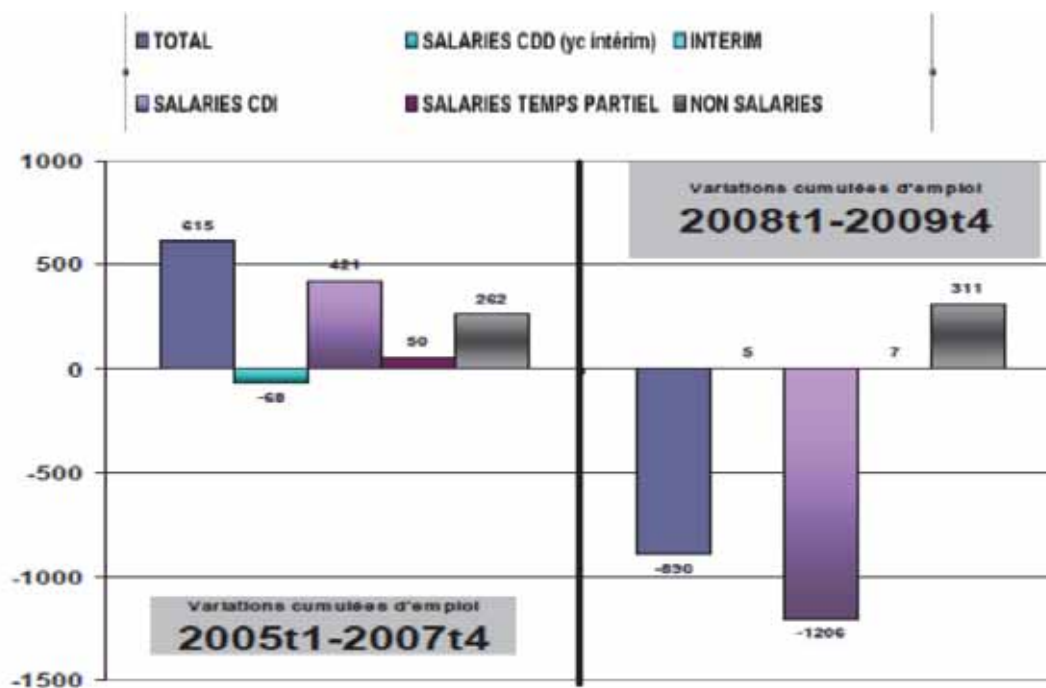
Sources : offices statistiques nationaux, calculs CEP groupe Alpha.

⁵¹¹ Myers M. (2009), « The impact of the economic downturn on productivity growth », *Economic and Labour Market Review*, Office for National Statistics, vol. 3, n° 6, juin.

⁵¹² Chagny O. et Rémond A. (2010), « Ajustements des marchés du travail : l'hétérogénéité de la zone euro mise à nu », *note de conjoncture*, Centre études et prospective du groupe Alpha, avril.

Le recul de l'activité le plus important a été observé dans les secteurs de l'industrie et de la construction, qui ont en conséquence détruit le plus d'emplois. Entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2009, l'industrie a perdu 325 000 emplois et la construction 190 000. La baisse de l'emploi a également été importante dans les secteurs des activités immobilières, des services financiers et des services aux entreprises (300 000 emplois détruits au cours de la même période). La quasi-totalité des destructions d'emploi intervenues lors de la première phase de la crise a concerné les contrats à durée indéterminée (Graphique 5) Cette situation s'explique par la part relativement faible des contrats à durée déterminée au Royaume-Uni, qui ne représentait que 5,8 % des emplois à la fin de l'année 2009⁵¹³.

Graphique 5 : Variations cumulées d'emploi (en milliers de personnes)⁵¹⁴



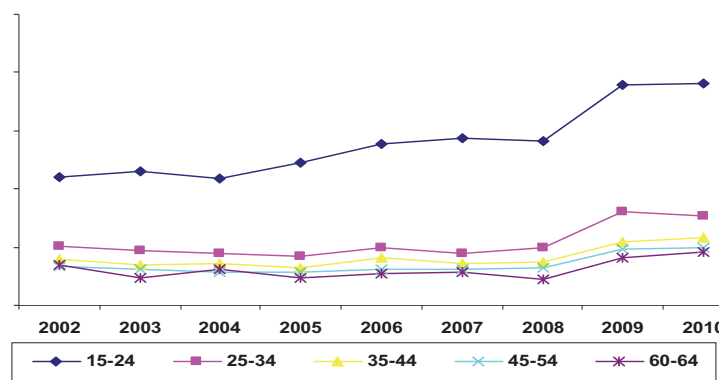
Sources : offices statistiques nationaux, Eurostat, Dares, calculs CEP-Groupe Alpha.

Les jeunes ont été particulièrement durement frappés : entre 2008 et 2010, le taux de chômage des 15-24 ans a augmenté de 41,6 %, contre 16,3 % pour les 15-64 ans et 11,6 % pour les 35-44 ans (Graphique 6). Parmi les 673 000 emplois qui ont été détruits entre 2008 et 2010, 376 000 étaient occupés par des jeunes de 15 à 24 ans.

⁵¹³ <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lms/labour-market-statistics/february-2015/table-emp01.xls>

⁵¹⁴ *Op. cit.*

Graphique 6 : Taux de chômage au Royaume-Uni par âge (en %)



Source : données OCDE, adaptation COE.

La reprise économique a débuté à partir du 3^e trimestre 2009, mais ses effets sur le chômage n'ont pas été immédiats. Le PIB a crû de 2,8 % entre les 3^e trimestres 2009 et 2010 grâce à la construction et aux services, notamment tirés par la croissance des services aux entreprises et des services financiers. Le secteur industriel a également connu une légère reprise sur cette période, mais elle a été de courte durée et n'a pas permis de réduire le chômage. L'emploi a cessé d'augmenter à compter du début 2011 et le chômage a retrouvé, dès le 2^e trimestre 2011, son niveau le plus élevé depuis le début de la crise (8,5 %).

Alors que 2012 s'était soldée par une croissance quasi nulle, le Royaume-Uni a connu en 2013 une nette reprise de l'activité avec une croissance de 1,4 %, qui a permis la création de près de 400 000 emplois. La qualité des emplois s'est également améliorée, la majorité des emplois créés étant désormais à temps plein et permanents. En parallèle, le chômage a sensiblement reculé, en passant à 7,2 % en 2012 et à 6 % à la fin de l'année 2014.

1.2 Si des mesures structurelles ont été prises au début des années 2000 dans le cadre du programme « *Welfare to Work* », les politiques menées lors de la première phase de la crise ont essentiellement été de nature conjoncturelle

Encadré 1 : Les réformes menées avant la crise dans le cadre de la stratégie du « *Welfare to Work* »

Un certain nombre de réformes du marché du travail ont été entreprises dans les années précédant la crise. À la fin des années 1990 et au début des années 2000, **un ensemble de politiques d'incitations** à la reprise d'emploi ont notamment été mises en place.

Dans un premier temps, des réformes de l'indemnisation du chômage ont réduit la durée et les montants des prestations chômage de manière à rendre le travail plus attractif pour les demandeurs d'emploi. **Des mesures « d'activation » des chômeurs, dans le cadre de la stratégie dite « *Welfare to Work* », se développent. Une série de programmes appelés « *New Deal* » ont vu le jour sous le gouvernement travailliste.** Ceux-ci sont destinés à accélérer le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée et des populations particulièrement fragiles (jeunes, parents isolés, travailleurs handicapés). Ils reposent sur un suivi personnalisé et sur

l'obligation qui est faite aux bénéficiaires de reprendre une activité ou une formation au-delà d'une certaine durée de chômage.

L'année 2002 a été marquée par la mise en place d'un guichet unique « *Jobcentre Plus* », qui regroupe le service public de l'emploi et une partie de l'agence pour les prestations. Cette fusion vise à établir un lien plus strict entre le versement des allocations chômage et le contrôle d'une recherche effective d'emploi.

Un **plan de relance a été adopté à la fin de l'année 2008**, avec notamment la réduction temporaire de la TVA de 17,5 % à 15 %, l'augmentation des allocations familiales pour les familles avec enfants aux revenus les plus faibles et pour les personnes âgées et le déploiement d'un plan d'investissements publics de 3 milliards de livres sur dix-huit mois, destiné à créer ou sauvegarder 100 000 emplois en 2009.

Face à la dégradation du marché du travail, un nouveau **plan de mesures en faveur de l'emploi a été adopté en 2009**. D'un montant de 500 millions de livres sur deux ans, il avait pour objectif de prévenir la hausse du chômage de longue durée. La mesure principale était **l'instauration d'une prime à l'embauche, dite « golden hello »**, pour les entreprises embauchant un demandeur d'emploi de plus de six mois. Son montant, qui pouvait aller jusqu'à 2 500 livres, était fonction de l'éloignement du marché du travail du candidat. Le plan comportait également des mesures de formation pour les publics en difficulté, avec la création de 35 000 places d'apprentis et de 75 000 places de formation pour les chômeurs de plus de six mois. **Les effectifs du service public de l'emploi ont par ailleurs été accrus** : le nombre de conseillers de *Jobcentre Plus* a augmenté de 37 % en 2009.

En dépit de l'objectif de soutien à l'économie et à l'emploi, les mesures prises pendant la première phase de la crise n'ont comporté, à la différence de la majorité des pays, ni assouplissement du régime d'indemnisation du chômage, ni aide au maintien dans l'emploi à destination des entreprises.

En parallèle de ces mesures de nature conjoncturelle, une **réforme structurelle du service de placement des demandeurs d'emploi, décidée avant la crise, a été mise en œuvre à compter d'avril 2009**. L'objectif initial visé était d'accroître les obligations du demandeur d'emploi tout en lui assurant une aide plus intense dans sa recherche d'emploi. Cela passe d'une part par la réforme du régime de recherche d'emploi (*Jobseekers Regime*) et, d'autre part, par la refonte des programmes du *New Deal* en un seul programme intitulé « *The flexible New Deal* ». De ces deux réformes est né un nouveau programme dénommé « *Jobseekers Regime Flexible New Deal* » (JRFND).

Bien qu'initialement prévu avant la crise, ce programme a bénéficié de moyens supplémentaires temporaires pour y faire face, notamment avec la **mise en place de deux nouveaux programmes en avril 2009 : le *Six Month Offer* et le *Support for the Newly Unemployed***.

Le programme *Six Month Offer* a été introduit de manière temporaire à partir d'avril 2009 jusqu'en mars 2011. Tous les demandeurs d'emploi qui atteignent six mois de chômage à partir d'avril 2009 reçoivent un important soutien supplémentaire de la part des *Jobcentre Plus* (pôle emploi), qui s'ajoute aux divers programmes déjà à leur disposition. Le demandeur d'emploi dispose dans ce cadre d'une série d'options : il peut bénéficier d'une subvention à l'embauche, d'un soutien financier et d'une formation dans le cas où il désirerait créer son entreprise, s'engager dans du volontariat ou encore accéder à une formation.

Le *Support for the Newly Unemployed* s'adressait aux personnes qui ont récemment perdu leur emploi et qui ont peu d'expérience dans l'utilisation des outils liés à la recherche d'emploi. L'objectif est de les assister dans leur recherche. Une aide spéciale était également disponible pour les professionnels et cadres.

Par ailleurs, des mesures ciblées ont été prises pour faire face à la montée du chômage des jeunes, particulièrement touchés par la crise. En 2009, le gouvernement a lancé un programme ciblé sur les jeunes intitulé le *Young Person's Guarantee (YPG)*. Sous ce programme, les demandeurs d'emploi âgés de 18 à 24 ans ayant atteint six mois de chômage se voient offrir un emploi, une formation ou une petite expérience professionnelle. À partir de dix mois passés au chômage, les jeunes chômeurs sont tenus d'accepter l'une des offres proposées par ce programme. En mai 2011, face à la hausse continue du chômage des jeunes, une nouvelle série de mesures a été prise dans le but de permettre un retour à l'emploi des jeunes les plus vulnérables. Parmi elles, un fonds pour l'innovation (*Innovation Fund*) a été lancé sur trois ans pour financer des projets à caractère social au profit de jeunes de 14 ans et plus en difficulté ou en passe de le devenir. Le but de ce fonds est d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes en élevant leur niveau de formation.

L'accession au pouvoir du gouvernement de coalition de David Cameron en 2010 a conduit à la remise en cause d'une partie de ces mesures, afin de réduire les déficits publics. Jugé trop coûteux, le programme *Flexible New Deal* a été supprimé à compter d'octobre 2010 et remplacé en juin 2011 par le *Work Program*, impliquant davantage les opérateurs privés. Les demandeurs d'emploi susceptibles de devenir des chômeurs de longue durée sont pris en charge par des prestataires externes publics, privés ou volontaires. Les prestataires sont désormais rémunérés en fonction de la difficulté de placement mais également au regard du caractère durable de l'emploi trouvé pour la personne placée.

De la même manière, le système des *Tax credits* devait progressivement être fusionné à partir de 2013 avec le dispositif d'assistance sociale pour créer un ***Universal Credit, se voulant plus lisible et plus incitatif au retour à l'emploi (cf. infra)***. L'objectif affiché était de mettre fin à la « spirale de dépendance et de pauvreté » et de « rompre avec la culture de l'assistanat ». Les modalités de fonctionnement du nouveau système doivent être proches de celles du RSA : un montant fixe d'allocations (en fonction de la situation de chaque bénéficiaire) est versé jusqu'à un certain niveau de revenus à partir duquel le montant du crédit diminue progressivement selon un taux unique.

Enfin, le gouvernement Cameron a décidé la suppression du *Future Jobs Fund* mis en place en octobre 2009, et son remplacement par le *Youth Contract*, lancé en avril 2012 et dont le but est d'offrir à des jeunes âgés de 18 ans à 24 ans un emploi subventionné, un apprentissage ou une expérience professionnelle. Il s'inspire des *Future Jobs*, à la différence qu'il n'est pas financé par un fonds mais par la diminution des crédits d'impôt. Ce contrat est accompagné de crédits alloués au ministère de l'Éducation pour développer l'apprentissage et les initiatives en faveur des jeunes qui ne sont ni scolarisés, ni en emploi, ni en formation (les NEET – *Not in Education, Employment or Training*).

Au total, si l'on excepte les mesures structurelles décidées au début des années 2000, telles que « *Welfare to Work* » et la création du guichet unique « *Jobcentre Plus* », dont la mise en place s'est poursuivie jusqu'en 2009, les mesures prises au cours de la première phase de la crise, tout en ne revenant pas sur la politique d'activation de la dépense, ont été essentiellement de nature conjoncturelles et relativement ponctuelles. Ce n'est qu'à la fin de l'année 2011 que le gouvernement Cameron a dévoilé un programme de réforme structurelle du marché du travail, portant à la fois sur la simplification du droit du licenciement et sur la réforme des contrats de travail.

2 Les réformes du marché du travail mises en place depuis la crise

2.1 Les méthodes de réforme et leur séquençage

L'un des principaux axes du programme de campagne du parti conservateur en vue des élections de 2010 consistait à faire en sorte que le travail redevienne « payant » et que les personnes dépendant des aides sociales ne s'y trouvent plus piégées, ces principes étant regroupés sous la bannière du « *Welfare to Work* ».

Dans ce cadre, le gouvernement de coalition issu des élections de 2010 a décidé dans un premier temps de simplifier le paysage des politiques de l'emploi, marqué sous le gouvernement travailliste par une accumulation de plans d'aide catégoriels, en mettant sur pied un programme unique, le *Work Program*, lancé en juin 2011. Le principe du *Work Program* consiste à concentrer les efforts et les moyens de la politique de l'emploi sur la prise en charge des chômeurs qui rencontrent le plus de difficultés pour retrouver un travail, en faisant appel à des prestataires de service extérieurs au service public de l'emploi, disposant d'une large autonomie et qui sont rémunérés en fonction de la difficulté de placement mais également de la durabilité de l'emploi trouvé, selon la logique du *payment by results*.

Entre juin 2011 et décembre 2013, 1,35 million de personnes ont bénéficié du *Work Program*. Depuis 2011, ce sont 433 000 chômeurs de longue durée⁵¹⁵ qui ont trouvé un emploi durable dans le cadre de ce programme. Les résultats obtenus restent toutefois plus faibles qu'escompté pour les bénéficiaires de l'allocation d'invalidité, dont le retour à l'emploi était l'un des objectifs majeurs de ce programme, étant précisé qu'en parallèle une importante réforme a été conduite pour réduire le champ des bénéficiaires des allocations d'invalidité, versées au total à plus de 2,2 millions de personnes.

Le ciblage de la politique de l'emploi a également été réorienté vers les chômeurs de longue durée, qui représentent près de 40 % du nombre de chômeurs. Les obligations incombant à ces derniers ont été renforcées, les chômeurs sans emploi depuis au moins deux ans devant soit effectuer des travaux d'intérêt général, soit se rendre quotidiennement dans une agence pour l'emploi, soit suivre des formations selon l'avis de leur conseiller pour la recherche d'emploi (*Job Coach*) pour ne pas perdre leurs droits à indemnisation. De manière générale, le parti pris en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi a consisté à moins segmenter les politiques en fonction des types de demandeurs d'emploi – contrairement à la pratique constatée à la fin des années 1990, lorsque le gouvernement travailliste avait mis en place des dispositifs catégoriels de retour à l'emploi (« *New deal for* ») à destination des jeunes, des plus de 25 ans, des seniors, des personnes handicapées, ou encore des parents isolés – mais plutôt à accorder davantage de latitude aux conseillers pour la recherche d'emploi afin de trouver les solutions les plus adaptées pour les personnes dont ils assurent le suivi.

⁵¹⁵ <https://www.gov.uk/government/news/work-programme-helps-drive-long-term-unemployment-to-5-year-low>

Les politiques relatives à la lutte contre le chômage des jeunes, qui ont connu des fluctuations, continuent toutefois à faire l'objet d'un traitement spécifique, avec des espaces dédiés dans les *Jobcenters*. Le gouvernement a mis en place à la fin de l'année 2011 un plan spécifique, appelé « *Youth Contract* », afin de lutter contre le chômage des jeunes en vue de créer 400 000 emplois, contrats d'apprentissage et stages pour les 18-24 ans sur une période de trois ans. Ce plan comportait une aide à l'embauche des jeunes et des apprentis pour les TPE, le financement de stages non rémunérés, ainsi qu'un renforcement de l'accompagnement par le service public de l'emploi.

Parallèlement à cette première phase, le gouvernement de David Cameron a décidé de s'engager dans une politique présentée comme volontariste de réformes structurelles, passant par un assouplissement des règles en matière de droit du travail. Le coup d'envoi de cette seconde étape du processus de réforme a été donné par le rapport rédigé par Adrian Beechcroft, dont les principaux axes ont été dévoilés en octobre 2011⁵¹⁶. Parmi les principales mesures préconisées figuraient l'allongement de l'ancienneté minimale permettant de contester devant les tribunaux un licenciement abusif (de 1 à 2 ans) et la réduction de moitié du délai de consultation des syndicats pour les licenciements collectifs. Par ailleurs, pour limiter le nombre de litiges introduits devant les tribunaux du travail, une procédure de conciliation préalable devait être introduite. **Les axes de réforme structurelle ont également porté sur des mesures qui ont suscité la polémique, telles que le recours accru aux contrats « zéro heure » et la mise en place d'un nouveau statut de travailleur actionnaire** permettant l'attribution d'actions gratuites en contrepartie du renoncement à certains droits en matière d'emploi comme la protection contre le licenciement abusif. Pour le gouvernement, cette stratégie volontariste, couplée à une diminution du taux d'impôt sur les sociétés, était destinée à faire du Royaume-Uni le pays le plus « *business friendly* » d'Europe.

On notera en particulier que la place occupée par les partenaires sociaux dans l'élaboration de ces réformes est beaucoup moins importante que dans d'autres pays européens. Traditionnellement, au Royaume-Uni, l'État intervient très peu dans les relations entre syndicats et patronat. Cette spécificité se manifeste en particulier par le caractère non contraignant des accords collectifs⁵¹⁷ et le fait que le rôle dévolu aux partenaires sociaux est très peu institutionnalisé. Le recours au dialogue bipartite ou tripartite est très rare au niveau national. Les partenaires sociaux sont toutefois représentés au sein de la « *Low Pay Commission* » qui formule les recommandations relatives au « *National Minimum Wage* » et sont aussi consultés de manière *ad hoc*. L'ensemble des réformes du marché du travail ont été précédées par des consultations publiques, dans le cadre desquelles les partenaires sociaux ont pu faire valoir leur point de vue sans toutefois qu'un rôle et une place particulière leur soient reconnus dans l'élaboration des projets de réforme.

S'agissant des modalités de mise en œuvre des réformes, le parti conservateur et le parti libéral-démocrate étaient convenus dès 2010, dans le cadre de la mise en place du gouvernement de coalition, de mener une étude dénommée « *Employment Law Review*⁵¹⁸ » sur l'état du marché du travail sur cinq ans, afin d'examiner en temps réel l'état du marché du travail et du droit du travail dans le but d'offrir aux employeurs plus de flexibilité, d'encourager l'embauche, le développement des entreprises et la croissance. Ce document de travail a été mis en ligne sur le

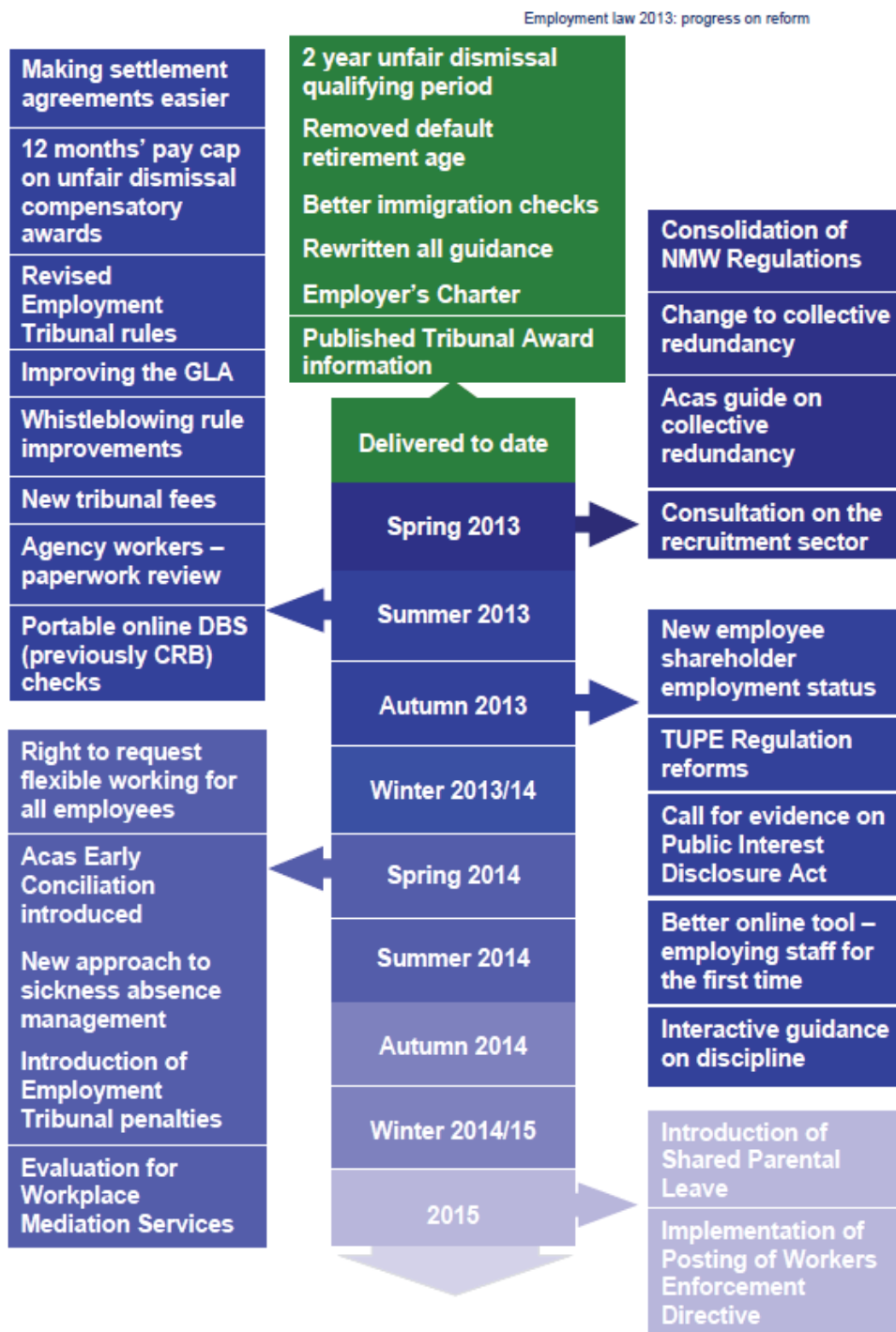
⁵¹⁶ Hope C. et Winneth R. (2011), « Give firms freedom to sack unproductive workers, leaked Downing Street report advises », *Daily Telegraph*, 25 octobre.

⁵¹⁷ Les stipulations des conventions collectives ne deviennent juridiquement contraignantes que dès lors qu'elles sont incorporées dans le contrat de travail.

⁵¹⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-labour-market-reform/2010-to-2015-government-policy-labour-market-reform>

site internet du gouvernement britannique et régulièrement mis à jour jusqu'aux élections de mai 2015. Un bilan de mi-parcours des réformes menées depuis le début du mandat a par ailleurs été réalisé en 2013. À cette occasion, le gouvernement a annoncé le planning des réformes à venir, auquel il s'est tenu jusqu'aux élections de mai 2015. Le programme décrivait les principes et la façon dont les réformes du droit du travail contribuent à mettre en place un marché du travail se voulant « flexible, équitable et efficace ».

Figure 1 : Séquençage des réformes



Source : Government Employment Law Review, 2013.

2.2 Les axes de réforme

2.2.1 Droit du travail : contrat de travail et régime juridique du licenciement

La réforme du droit du licenciement

En avril 2011, le gouvernement a lancé une initiative intitulée « *Employment Law Red Tape Challenge*⁵¹⁹ », dont le but était de simplifier la procédure de licenciement et d'en réduire le coût pour les entreprises. Les principales mesures adoptées à cette occasion ont porté sur :

- l'allongement de l'ancienneté dans la même entreprise nécessaire pour se prévaloir d'un licenciement injuste (« *unfair dismissal* ») de 1 à 2 ans. Cette mesure ne remet toutefois pas en cause les règles applicables en matière de licenciements discriminatoires ;
- la réforme des règles de licenciement collectif, avec un préavis passant de 90 à 45 jours⁵²⁰ pour les plans concernant plus de cent personnes ;
- le plafonnement à 12 mois de salaire des indemnités dues en cas de licenciement abusif (« *wrongful dismissal* »⁵²¹). Le plafond a été ramené au plus faible des deux montants suivant : 74 200 livres ou 52 semaines de salaire.
- la mise en place de frais de justice pour les tribunaux du travail (« *employment tribunals* »). Ces frais sont compris entre 160 livres et 230 livres pour le dépôt d'un recours, selon la nature de la requête, et vont de 250 livres à 950 livres en cas d'inscription de l'affaire à une audience. Le salarié peut être remboursé s'il obtient gain de cause à l'issue de la procédure contentieuse ;
- la mise en place d'une procédure de conciliation préliminaire en cas de différend auprès de l'ACAS, organisme public de conciliation intervenant dans les litiges entre salariés et employeurs.

La réforme, dont l'objectif était de limiter les recours dilatoires, a été vivement critiquée par les représentants des salariés. Le syndicat Unison a formé, en février puis en décembre 2014, deux recours successifs auprès de la Cour suprême, pour alerter sur les effets pervers de la mesure, en termes d'accès à la justice, en particulier pour les femmes et les travailleurs pauvres. Ces recours ont été rejetés. Les effets conjugués de l'introduction de frais de justice en juillet 2013 et du plafonnement des indemnités de licenciement ont été considérables : en janvier 2015, la Chambre des Communes a publié un rapport faisant apparaître que le nombre de requêtes devant les juridictions du travail avait chuté de 64 % entre octobre 2013 et septembre 2014 (32 671 cas de moins en un an, Graphique 7).

⁵¹⁹ <http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/themehome/employment-related-law/>

⁵²⁰ Depuis le 6 avril 2013, en vertu du « *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992 (Amendment) Order 2013* », si un plan de licenciement concerne cent personnes ou plus.

⁵²¹ L'« *unfair dismissal* » correspond à un licenciement sans motif sérieux, tandis que le « *wrongful dismissal* » désigne les cas dans lesquels l'employeur licencie en méconnaissance d'une clause du contrat de travail.

Graphique 7 : Impact de la mise en place de frais de justice sur le nombre de contentieux du licenciement



Source : Key issues for the 2015 Parliament.

La création d'un nouveau type de contrat de travail : le statut de travailleur actionnaire

Annoncée par le ministre des Finances George Osborne lors de la conférence du parti conservateur en octobre 2012, la création d'un nouveau statut de travailleur actionnaire (« *employee shareholder* »), destiné à associer le salarié à la réussite de l'entreprise, a fait l'objet d'importantes polémiques, y compris au sein même du parti conservateur.

Dans le cadre de ce nouveau statut qui s'accompagne d'avantages fiscaux, l'employeur peut céder à des employés des actions pour un montant minimal de 2 000 livres. En contrepartie, le salarié renonce à soutenir une action en justice pour licenciement abusif ordinaire et à pouvoir prétendre à une indemnité de licenciement. Il s'agit par ailleurs d'un type très particulier d'actions, puisque l'employeur a la liberté de les concevoir sur mesure : les actions cédées peuvent ne donner aux salariés ni droit de vote ni droit à la perception de dividendes. En outre, l'employeur peut y ajouter des dispositions lui permettant de contraindre l'employé à revendre ses actions en cas, par exemple, de vente de l'entreprise. Les multiples conditions dont peut être assortie l'attribution de ces titres sont de nature à en réduire sensiblement la valeur de marché en cas de revente par le salarié.

La discussion parlementaire du texte créant ce nouveau statut a été marquée par les fortes réserves exprimées par la Chambre des lords, qui a introduit un certain nombre de dispositions visant à mieux encadrer ce nouveau dispositif. Celui-ci ne peut être imposé aux salariés déjà en poste au sein de l'entreprise, qui ont droit à un conseil juridique ainsi qu'à un délai de réflexion de sept jours. Il en va en revanche différemment pour les nouveaux entrants, l'acceptation du statut de travailleur actionnaire pouvant être posée par l'entreprise comme une condition à l'embauche.

Ce nouveau statut a été critiqué par la doctrine⁵²², qui y a vu une tentative de démembrement du contrat de travail et de contournement des garanties instituées par la législation britannique au profit des salariés, la main-d'œuvre étant considérée comme une forme de marchandise que l'employeur peut acheter ou revendre à son gré. Si cette réforme a constitué à l'évidence une

⁵²² Prassl J. (2013), « Dismantling the Contract of Employment? The new Employee Shareholder Status in the United Kingdom », *Industrial Law Journal*, 42 (4), p. 307-337.

révolution sur le plan idéologique, ses conséquences pratiques ont en revanche été assez modestes : en 2015, soit deux ans après la mise en place de ce nouveau régime juridique, seules 350 entreprises ont eu recours à cette disposition⁵²³, et les personnes concernées par ce statut sont en majorité des cadres supérieurs soucieux de tirer le bénéfice des avantages fiscaux liés à la détention de ces actions.

Le recours accru aux contrats « zéro heure »

L'un des phénomènes les plus marquants de l'évolution du marché du travail au Royaume-Uni au cours des dix dernières années est l'augmentation apparemment très sensible du nombre de contrats « zéro heure ». Apparus il y a plusieurs décennies et visant à réduire les contraintes sur les entreprises pour encourager l'embauche, ces contrats ne constituaient pas, en l'absence de définition légale, une catégorie juridique à part entière. Leur principale caractéristique est de n'offrir aucune garantie au salarié en termes de nombre minimal d'heures travaillées.

Ce dispositif permet donc à l'employeur de disposer d'une réserve de main-d'œuvre, disponible en fonction de l'activité. Il s'agit d'une forme d'organisation du travail particulièrement flexible. En contrepartie de l'absence d'un nombre d'heures garanti, les salariés peuvent en principe refuser le travail offert par l'employeur sans encourir de sanctions, à la différence d'un contrat de travail classique. Il semble toutefois que, dans la pratique, un tel refus n'est pas toujours sans conséquences pour le salarié, qui peut faire l'objet de sanctions indirectes, l'employeur n'ayant plus recours à lui. En termes de rémunération, la législation sur le salaire minimum s'applique et les salariés doivent être rémunérés pour le temps d'astreinte passé sur le lieu de travail, même lorsqu'ils ne travaillent pas. Initialement, il était possible d'inclure une clause d'exclusivité à ces contrats stipulant que l'employé ne peut proposer ses services qu'à un unique employeur.

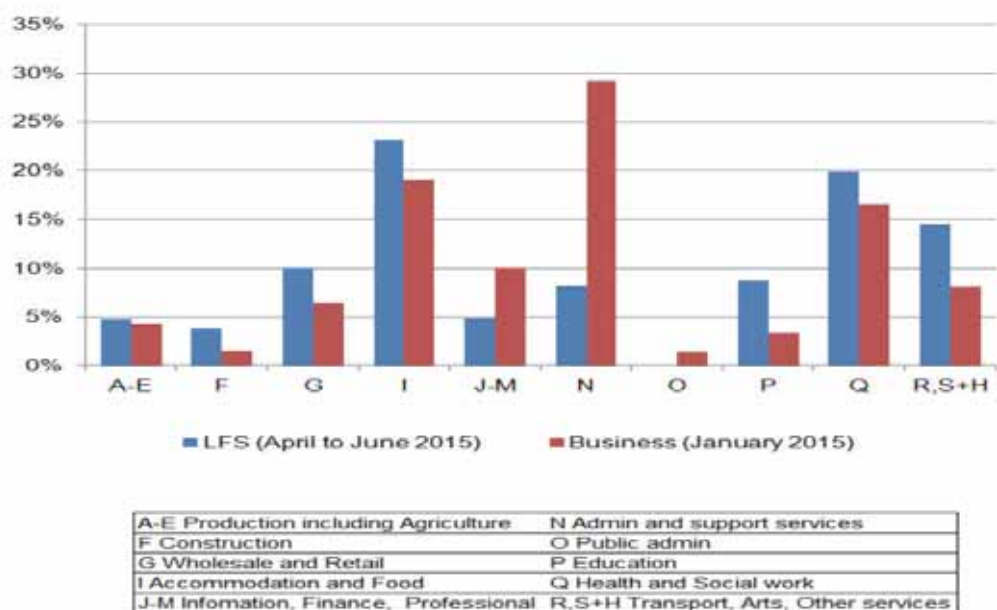
Le recours à ce type de contrats s'est fortement accru au cours des quatre dernières années : alors que l'on dénombrait 250 000 titulaires en 2012, ce chiffre est passé à 583 000 en 2013, et atteindrait 744 000 en 2015⁵²⁴, soit de l'ordre de 2,4 % des personnes en emploi. Le nombre de contrats atteindrait lui 1,5 million de contrats (contre 1,4 million en 2014). L'écart entre le nombre de contrats et le nombre de personnes tient à la possibilité pour une même personne de cumuler plusieurs contrats. Les chiffres relatifs à la progression du nombre de contrats et de personnes doivent toutefois être considérés avec prudence, en raison de modifications apportées par l'ONS à la méthode de comptabilisation de ces derniers, qui repose sur les déclarations des personnes interrogées estimant relever d'un tel contrat. Abi Adams et Jeremias Prassl estiment néanmoins que leur nombre actuel serait de l'ordre de 1,8 million⁵²⁵. Les secteurs de la santé/services aux personnes âgées (20 % du total des contrats), de l'éducation (25 %) et de l'hôtellerie-restauration (39 %) sont ceux ayant le plus recours à ce type de contrats. Par ailleurs, la moitié des entreprises de 250 salariés ou plus utilisent ces contrats contre à peine 10 % des entreprises ayant moins de 20 salariés.

⁵²³ Audition de Jeremias Prassl par le COE, mai 2015.

⁵²⁴ ONS (2015), *Contracts with No Guaranteed Hours, Employee contracts that do not guarantee a minimum number of hours: 2015 update* (2 septembre)

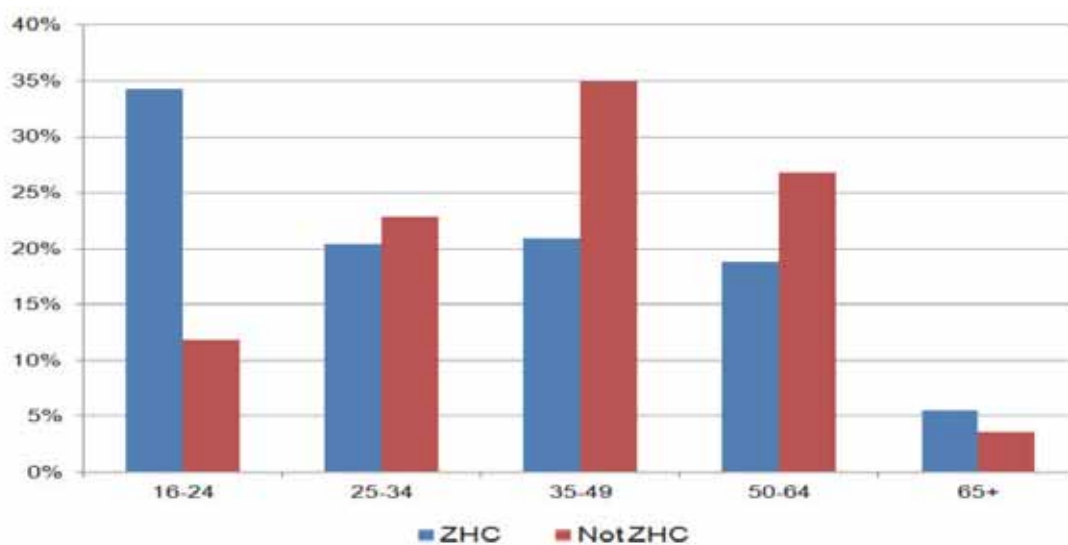
⁵²⁵ Adams A. et Prassl J. (2015), « Labour Legislation and Evidence-Based Public Policy: A Case Study » in Blackham A. et Ludlow A. (eds), *New Frontiers in Empirical Labour Law Research*, Oxford, Hart Publishing.

Graphique 8 : Part des contrats « zéro heure » par secteur d'activité



Source : ONS.

Graphique 9 : Part des contrats « zéro heure » par tranche d'âge



Source : ONS.

Les données collectées par l'ONS (Office National for Statistics) présentant la situation de ces contrats en janvier 2015 font apparaître que :

- les salariés concernés sont en majorité des femmes (54 % de ceux ayant ce contrat), des jeunes (34 % des titulaires ont moins de 25 ans) ou, dans une moindre mesure, des seniors (6 % ont plus de 65 ans) ;
- la durée moyenne hebdomadaire des contrats est de 25 heures, contre 37 heures pour les autres contrats ;
- environ 41 % des titulaires de contrats « zéro heure » déclarent vouloir travailler plus, contre 12 % pour les titulaires d'un autre type de contrat ;

- 60 % des salariés ont un contrat « zéro heure » depuis plus d'un an, ce qui signifie que le recours à ces contrats n'est pas réservé à des activités saisonnières, et qu'ils sont considérés comme une catégorie de contrats, certes précaires, mais à part entière, qui offrent une forme d'emploi en définitive relativement stable dans certains secteurs et pour certaines catégories de salariés ;
- près de la moitié des entreprises de 250 salariés et plus ont recours à ce type de contrats, et 10 % seulement pour les entreprises de moins de 20 salariés ;
- une part importante (39 %) se retrouve dans le domaine de l'hôtellerie et de la restauration, et 25 % dans le domaine de l'éducation.

Face à la persistance de fortes critiques des syndicats, dénonçant l'insécurité pour les salariés en termes d'horaires et de rémunération, le *Small Business, Enterprise and Employment Act 2015*, adopté avant les élections de mai 2015, est venu encadrer le régime de ces contrats qui sont désormais pour partie définis par la loi. Le texte prévoit l'inopposabilité, à compter du 26 mai 2015, des clauses d'exclusivité qui empêchaient l'employé de travailler dans le cadre d'un autre contrat ou de tout autre arrangement, ou limitaient son droit à l'accord de l'employeur. Les arguments avancés contre la suppression de ce type de contrats tiennent au fait qu'ils sont porteurs d'une flexibilité utile pour les entreprises et que les clauses d'exclusivité étant irrégulières, ces contrats n'empêchent pas les salariés souhaitant travailler davantage dans le cadre d'un autre contrat de le faire.

2.2.2 La réforme des systèmes de crédit d'impôt pour les travailleurs à faibles revenus

Afin de lutter contre la pauvreté des enfants et faire en sorte que « le travail soit payant » (« *make work pay* »), deux dispositifs intitulés « crédit d'impôt aux travailleurs à faibles revenus » (*Working Tax Credit*) et « crédit d'impôt pour enfant » (*Child Tax Credit*) ont été mis en place dans le cadre du *Tax Credit Act* de 2002 par le gouvernement travailliste. Le coût de ces deux prestations, gérées par le ministère des Finances (*Her Majesty's Revenue and Customs*), représente de l'ordre de 30 % de la dépense sociale hors pensions et 1,6 % du PIB du Royaume-Uni.

Ce dispositif a été refondu en 2013, dans le cadre de l'introduction progressive du nouveau dispositif de l'*Universal Credit*⁵²⁶, destiné à regrouper l'ensemble des prestations sociales versées sous condition de ressources, qui devrait être généralisé d'ici 2020.

Par ailleurs, dans le cadre du *Summer Budget*, le gouvernement a annoncé un plan de réforme des crédits d'impôt (*tax credits*), afin d'en réduire significativement le coût pour les finances publiques.

Sont principalement concernées les prestations versées aux personnes en âge de travailler, dont la part dans les dépenses publiques est passée de 8 % en 1980 à 13 % aujourd'hui et qui seront gelées pendant quatre ans. Les indemnités versées pendant le congé de maternité ou aux personnes handicapées ne sont pas touchées par le gel annoncé, qui devrait conduire, selon

⁵²⁶ L'*Universal Credit* regroupe six prestations versées sous condition de ressources : allocation chômage (*income-based Jobseeker's Allowance*), allocation logement (*Housing Benefit*), crédit d'impôt « travail » (*Working Tax Credit*), crédit d'impôt enfant (*Child Tax Credit*), allocation personnes handicapées (*Employment and Support Allowance*), soutien aux revenus (*Income Support*). Le dispositif vise à simplifier le système existant pour les bénéficiaires, à renforcer l'incitation à l'emploi en luttant tout à la fois contre le non-recours, les trappes à pauvreté et la fraude.

l'Office for Budget Responsibility (OBR), à 90 millions de livres d'économies en 2016-2017 et à plus de 4 milliards d'ici 2020-2021⁵²⁷.

En complément du gel annoncé, ces crédits d'impôts seront fortement réduits et ciblés sur les plus pauvres. À partir de 2016, le seuil de revenus à partir duquel les montants des *Tax credits* et du *Universal Credit* diminuent fortement sera abaissé de 6 420 à 3 850 livres⁵²⁸. En outre, à partir d'avril 2017 le nombre d'enfants pris en compte sera limité à deux (sauf cas particuliers comme les naissances multiples), partant du principe que les familles doivent être conscientes des charges additionnelles engendrées par un enfant supplémentaire.

En outre, le plafond des aides sociales, introduit en 2013, sera abaissé de 26 000 livres par an pour un couple, avec ou sans enfants à 23 000 livres à Londres et 20 000 livres dans le reste du pays.

La création du « National living wage »

Outre la réforme des *Tax credits*, le gouvernement issu des élections de mai 2015 a annoncé, en vue de réduire le nombre de travailleurs pauvres, la création d'un nouveau salaire de subsistance national (*National Living Wage*) à partir d'avril 2016. Ce salaire de subsistance est un concept développé depuis déjà plusieurs années, en particulier par la Living Wage Foundation, association indépendante, et consiste à mettre en place un salaire de subsistance garantissant à chaque salarié un certain niveau de vie. Son taux est actuellement fixé à 7,85 livres de l'heure pour le Royaume-Uni et 9,15 livres de l'heure pour Londres⁵²⁹.

Ce dispositif se veut distinct du salaire minimum national (*National Minimum Wage*) introduit en 1999, dont les montants sont fixés par tranche d'âge sur la base des recommandations de la Low Pay Commission, composée d'experts indépendants (universitaires, employeurs, employés). En mars 2015, le gouvernement, alors en campagne, avait annoncé de nouvelles augmentations, applicables à compter du 1^{er} octobre 2015⁵³⁰. Si les taux annoncés pour le *National Living Wage* demeurent en deçà de ceux préconisés par la Living Wage Foundation, ils seront néanmoins sensiblement supérieurs à ceux du salaire minimum national. Dès avril 2016, le *National Living Wage* sera obligatoire pour tous les salariés de plus de 25 ans, avec un montant fixé à 7,20 livres de l'heure et un objectif de 9 livres d'ici à 2020. Les montants seront, comme pour le *National Minimum Wage*, fixés annuellement sur les recommandations de la Low Pay Commission, afin d'atteindre 60 % du salaire médian.

La mesure devrait concerner 2,5 millions de personnes en 2016 et, d'après les estimations du gouvernement, 6 millions de personnes verront leur salaire augmenter d'ici à 2020. Elle bénéficiera à tous les salariés de plus de 25 ans, y compris les titulaires de contrats « zéro heure ». Le coût de la mesure, estimé à 1 % des bénéfices des entreprises, sera compensé par une diminution du taux de l'impôt sur les sociétés à 18 %.

⁵²⁷ <http://cdn.budgetresponsibility.independent.gov.uk/July-2015-EFO-234224.pdf>

⁵²⁸ Dans le nouveau système, le crédit est égal à un peu plus de 8 000 livres par an jusqu'à 3 850 livres de revenus annuels. Au-delà de cette somme, il devient dégressif et s'annule à 21 000 livres de revenus.

<http://cdn.budgetresponsibility.independent.gov.uk/July-2015-EFO-234224.pdf>

⁵²⁹ <http://www.livingwage.org.uk/what-living-wage>

⁵³⁰ 6,70 livres par heure pour les plus de 21 ans, 5,30 livres pour les 18-20 ans, 3,87 livres pour les 16-17 ans et, pour les apprentis, une augmentation de 21 %, largement supérieures d'ailleurs à celles recommandées par la Low Pay Commission.

D'après l'Office for Budget Responsibility, ce nouveau *National Living Wage* aura un effet « fractionnel » sur l'emploi : il devrait entraîner la suppression de 60 000 emplois, pertes contrebalancées par la création nette de 1 million d'emplois qui pourrait être induite par la baisse de l'impôt sur les sociétés. Les petites entreprises, qui seront les plus impactées, bénéficieront de réductions de charges.

2.2.3 La poursuite de certaines politiques sectorielles de l'emploi : l'exemple de la lutte contre le chômage des jeunes

Face à l'augmentation persistante du chômage des jeunes, le gouvernement a mis en place en 2009 un fonds spécifique (*Future Jobs Fund*) doté de 1 milliard de livres. L'objectif initial était de créer 150 000 emplois, puis 200 000 lorsque le dispositif a été prolongé pour six mois. 105 220 personnes ont bénéficié de ce dispositif, qui a été supprimé en mars 2011. Une évaluation a en effet montré que 60 % des jeunes bénéficiaires entre octobre et novembre 2009 étaient à nouveau au chômage quatorze mois plus tard. Il a également été constaté que les emplois aidés (dans le secteur public ou associatif) étaient non pérennes.

En mai 2011, le gouvernement a annoncé une nouvelle série de mesures visant à lutter contre le chômage des jeunes. Cela inclut le fonds à l'innovation (*Innovation Fund*) de 30 millions de livres sur trois ans (de mai 2012 à mai 2015) pour financer des projets à caractère social au profit de jeunes de 14 ans et plus en difficulté ou « à risque ». Le but de ce fonds était d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes en relevant leur niveau de formation. Des prestataires ont été sélectionnés par appels d'offres, l'accent étant mis notamment sur le caractère innovant des projets proposés. À signaler, la rémunération des prestataires est liée aux résultats et des statistiques trimestrielles sont mises en ligne par le gouvernement⁵³¹. Une évaluation-bilan doit être publiée prochainement.

2.2.4 L'élargissement du marché du travail

Dans le cadre du *Pensions Act 2011*, le gouvernement britannique a supprimé l'âge obligatoire de départ à la retraite, fixé à 65 ans. Depuis octobre 2011, les salariés peuvent choisir de partir à la retraite à 65 ans, mais le principe est qu'ils ne peuvent y être contraints (l'âge légal de la retraite, actuellement fixé à 65 ans pour les hommes et 63 ans pour les femmes, augmente progressivement pour ces dernières jusqu'à atteindre 65 ans en 2018). Par ailleurs, le texte prévoit un relèvement progressif de l'âge légal, simultané pour les hommes et les femmes, afin d'atteindre 66 ans en octobre 2020 et 67 ans en 2028.

D'après les estimations de l'ONS, on dénombrait en juillet 2014 1,1 million de salariés âgés de plus de 65 ans au Royaume-Uni. Les employeurs peuvent néanmoins imposer une limite d'âge à leurs employés s'ils justifient clairement leur décision, auquel cas ils devront les en informer avec un préavis de six mois. Les salariés ont été encouragés à faire usage des possibilités de départ progressif à la retraite, qui leur permettent de bénéficier du versement d'une partie de leur retraite tout en continuant à travailler.

⁵³¹ <https://www.gov.uk/government/collections/youth-unemployment-innovation-fund-pilot-statistics-and-evaluation>

Les politiques de retour à l'emploi et d'élargissement du marché du travail ont également conduit le gouvernement Cameron à prendre des mesures afin de faciliter la garde des enfants. En effet, entre 2008 et 2012, les mesures prises en la matière s'étaient notamment heurtées à une pénurie des modes de garde offerts aux parents – empêchant en particulier le retour des femmes sur le marché du travail. Le *Children and Family Act* de 2014 a ainsi étendu à tous les salariés la possibilité d'une flexibilité en matière d'organisation du temps de travail, sous forme de temps partiel, de durée hebdomadaire concentrée sur un nombre réduit de jours, ou encore de travail à domicile. Dans le même sens et afin de faciliter le retour à l'emploi (*make work pay*), en 2013 le gouvernement a étendu aux parents des enfants de 2 ans de familles à faibles revenus le dispositif permettant de bénéficier de 15 heures de garde gratuites – au départ mis en place par le *Child Care Act* de 2006 pour les enfants âgés de 3 et 4 ans. En mai 2015, David Cameron a fait part de son intention de doubler ce nombre d'heures pour tous les enfants concernés, mesure qui devrait entrer en vigueur dès l'automne 2016. Il est également prévu qu'à partir de l'automne 2015, l'État contribuerait aux frais de garde pour les enfants de moins de 12 ans, à hauteur de 20 % dans la limite d'un plafond de 1 200 livres par enfant. Cette mesure devrait concerner près de 2,5 millions de familles⁵³² et permettra, dans certains cas, la prise en charge de près de 85 % des frais de garde.

Enfin, le congé parental partagé a été profondément réformé à la fin de l'année 2014, dans le but affiché d'offrir une plus grande flexibilité aux salariés et de devenir un congé partagé entre les parents (52 semaines desquelles on retranche les semaines de congé maternité ou d'adoption). Les nouvelles dispositions (*Shared Parental Leave Regulations*), entrées en vigueur le 1^{er} décembre 2014, concernent les enfants nés après le 5 avril 2015. Ce congé fractionnable qui peut être pris par les parents simultanément ou successivement ouvre droit à une allocation dont le montant est fixé à 90 % du salaire hebdomadaire et plafonné à 139 livres par semaine⁵³³.

⁵³² <https://www.gov.uk/government/news/new-scheme-to-bring-tax-free-childcare-for-25-million-working-families>

⁵³³ <https://www.gov.uk/shared-parental-leave-and-pay/overview>

3 Que peut-on dire de l'effet des réformes ?

3.1 La diminution sensible du chômage s'est accélérée sur la période récente en raison de la flexibilité de l'économie britannique

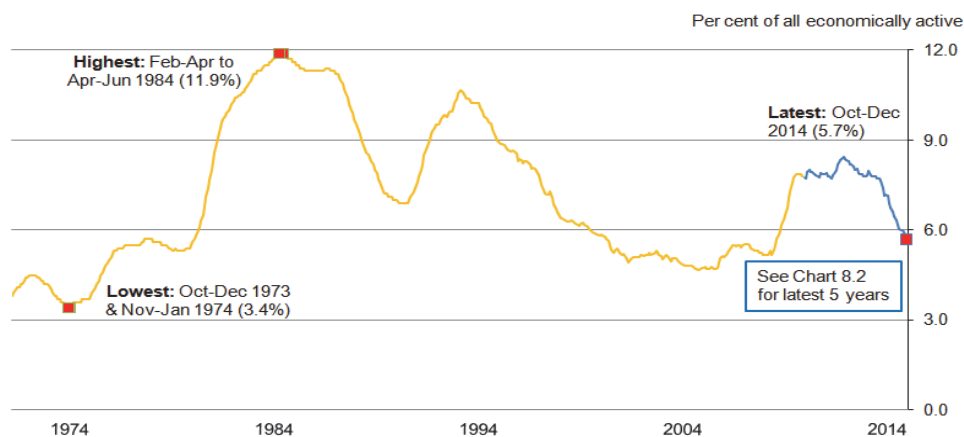
Graphique 10 : Évolution du taux de chômage depuis 2010



Source : ONS, UK Labour Market, juin 2015.

Le taux de chômage au Royaume-Uni, qui s'établissait à 7,2 % fin 2013, a baissé de manière significative au cours de l'année 2014 pour atteindre 5,7 %. À cette date, on ne dénombrait plus que 1,86 million de chômeurs. Ce niveau est le plus bas depuis 2008, proche des niveaux d'avant la crise, et cette baisse profite à tous les types de chômeurs, y compris les chômeurs de longue durée : le nombre de personnes au chômage depuis moins de six mois a baissé de 16,3 % en un an (entre octobre-décembre 2013 et octobre-décembre 2014) ; pour ceux au chômage depuis six à douze mois, la baisse est de 24,2 % ; enfin, pour ceux qui le sont depuis plus d'un an, la diminution atteint 24,8 %. D'après les dernières données disponibles de l'ONS, la baisse s'est poursuivie au cours du premier semestre 2015, et le taux de chômage s'établissait à 5,4 % pour la période juin/août 2015. Cette tendance devrait se poursuivre pour atteindre un taux de l'ordre de 5 % à 5,2 % en 2016, niveau qui n'atteint toutefois pas le taux le plus bas observé en 1974 (3,4 %).

Graphique 11 : Évolution du taux de chômage depuis 1974



Source : ONS.

Les bons résultats enregistrés en matière d'emploi ne s'expliquent pas uniquement par la baisse du chômage : le recul progressif de l'âge légal de départ en retraite pour les femmes y contribue aussi⁵³⁴. Au total 30,9 millions de Britanniques ont un emploi. Le taux d'emploi parmi les 16-64 ans s'établit ainsi à 73,2 %, soit son plus haut niveau depuis l'existence de cet indice, introduit en 1971.

Le nombre de personnes bénéficiaires d'allocations chômage a également sensiblement diminué, de 240 000 en un an. Le chiffre global s'établit à 705 000 en septembre 2015, niveau le plus bas depuis mai 2008.

Les créations d'emploi ont par ailleurs attiré un nombre significatif de travailleurs originaires de pays d'Europe de l'est, dont le nombre s'est accru de 168 000 entre décembre 2013 et décembre 2014. On en dénombre actuellement près de 900 000, soit une augmentation de 23 % en un an. Par comparaison, le nombre de travailleurs issus d'Europe de l'ouest, en provenance principalement de France et d'Espagne, n'a augmenté que de 10 % sur la même période pour atteindre 761 000 personnes. L'impact des flux migratoires demeure toutefois relativement mesuré, puisque le nombre total de non-Britanniques occupant un emploi dans le pays en 2014 ne s'est accru que de 239 000 personnes supplémentaires par rapport à l'année précédente, en raison d'une baisse du nombre de salariés originaires d'un pays hors Union européenne.

Une augmentation importante du nombre d'emplois salariés dans le secteur privé et une diminution corrélative des emplois publics

L'amélioration du marché de l'emploi est avant tout portée par le dynamisme du secteur privé : en mars 2015, ce secteur employait 25,7 millions de personnes, soit 483 000 personnes supplémentaires en un an⁵³⁵. En revanche, le secteur public ne comptait plus que 5,4 millions de personnes, le plus bas niveau depuis début 1999, après une contraction de 59 000 en un an. L'Office for Budget Responsibility, autorité administrative indépendante en charge du contrôle

⁵³⁴ L'âge minimal de départ à la retraite est aujourd'hui fixé à 65 ans pour les hommes. Pour les femmes, cet âge était de 60 ans en 2010 mais sera progressivement aligné sur celui des hommes, conformément au *Pensions Act* de 2011, entre 2010 et 2018.

⁵³⁵ <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lms/labour-market-statistics/august-2015/statistical-bulletin.html>

des finances publiques, estimait récemment que, si la tendance devait se poursuivre sous la nouvelle mandature, un million d'emplois publics devraient encore disparaître⁵³⁶.

Les données récentes font par ailleurs apparaître, globalement, une amélioration dans la qualité des emplois créés. Au total, entre le 1^{er} trimestre 2014 et le 1^{er} trimestre 2015 :

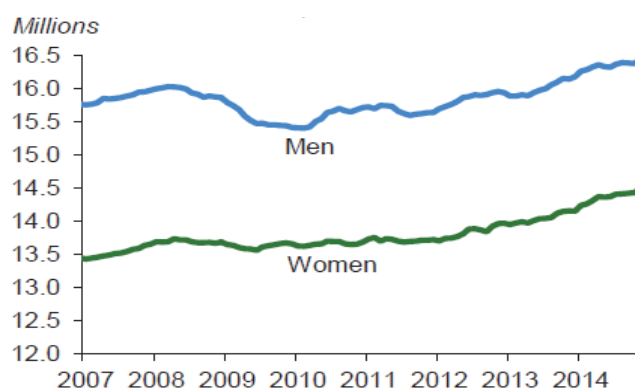
- le nombre d'emplois à temps plein a augmenté de 352 000 et s'élevait à 22,76 millions ;
- le nombre d'emplois à temps partiel est stable et s'élève à 8,27 millions ;
- le nombre d'emplois salariés augmente de 485 000 pour atteindre 26,3 millions. À l'inverse, le nombre de travailleurs indépendants diminue de 95 000 et s'élève à 4,5 millions. Une part des travailleurs indépendants (1,3 million) est à temps partiel. La qualité de ces emplois indépendants à temps partiel fait toutefois, dans certains cas, débat ;
- le nombre de personnes bénéficiaires de formations et de programmes destinés aux demandeurs d'emploi a diminué de 23 000 et s'élève à 104 000.

Une baisse sensible du chômage des jeunes et un redressement du taux d'activité des femmes

683 000 jeunes⁵³⁷ de 16 à 24 ans étaient sans emploi au 3^e trimestre 2015, soit 50 000 de moins en un an. Néanmoins, le chômage des jeunes demeure élevé : 14,8 % pour la tranche d'âge des 16-24 ans (même si un tiers du phénomène est attribué à des recherches d'emplois étudiants).

Par ailleurs, le niveau d'activité des femmes (68,6 %, contre 78,3 % pour les hommes en 2014) est nettement supérieur à celui d'avant la crise, tandis que les hommes n'ont pas encore rattrapé le niveau atteint en 2008. De manière générale, le taux d'emploi des femmes a connu un infléchissement bien moins important que celui des hommes pendant toute la durée de la récession.

Graphique 12 : Évolution du taux d'activité hommes / femmes (2007-2014)



Source : Chambre des communes, mars 2015.

⁵³⁶ <http://www.ifs.org.uk/uploads/publications/bns/BN173.pdf>

⁵³⁷ Dont 231 000 étudiants cherchant un emploi à temps partiel en complément des études.

Graphique 13 : Évolution du niveau des rémunérations au Royaume-Uni



Source: Key issues for the 2015 Parliament

D'après les données de l'ONS, les rémunérations ont connu, pour la première fois depuis 2007, une croissance positive de 2,1 %. Avec une inflation particulièrement faible (+ 0,3 % en janvier 2015), cette augmentation s'est traduite par une progression du pouvoir d'achat pour les foyers dont les membres ont un emploi.

Si l'on exclut les rémunérations variables versées dans le secteur de la finance, la progression des salaires est toutefois limitée à 1,7 %. Cette hausse, bien que non négligeable, ne permettra pas de retrouver les niveaux de rémunération d'avant-crise après une dépréciation des salaires réels de l'ordre de 10 %. Un homme employé à temps plein aura vu son salaire réel baisser de 13,90 livres de l'heure en 2008 à 12,90 livres de l'heure en 2013. Sur la même période, le salaire des femmes a baissé de 10,80 à 10,30 livres de l'heure. Les revenus des auto-entrepreneurs ont, quant à eux, diminué en moyenne de 13 % en cinq ans. De ce fait, le nombre de travailleurs pauvres a progressé sensiblement : un peu plus d'une personne en emploi sur cinq (soit un total de 5,28 millions de personnes) perçoit un salaire inférieur au salaire de subsistance (« *living wage* ») de 9,15 livres à Londres et 7,85 livres dans le reste du pays.

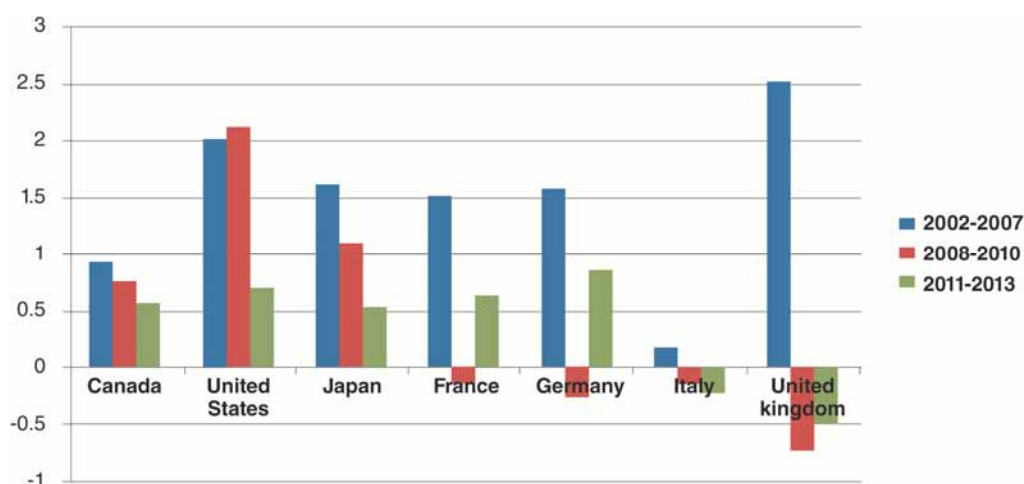
En mai 2014, 10,4 % de la population de la tranche d'âge 16 à 64 ans, soit 4,11 millions de personnes, bénéficiaient d'une aide sociale liée à leur situation sur le marché de l'emploi (travailleurs pauvres ou sans emploi). Les femmes restent davantage exposées au chômage et à la précarité que les hommes. Toutefois, d'après l'ONS, le nombre de femmes employées à temps plein a augmenté de 231 000 pour atteindre 8,28 millions. En parallèle, le nombre de femmes employées à temps partiel a augmenté de 126 000 pour s'établir à 6,12 millions. Cette augmentation du nombre de femmes travaillant à temps plein et à temps partiel est la plus importante jamais enregistrée et, depuis novembre 2013, le nombre de femmes à temps partiel souhaitant travailler à temps plein a diminué de 43 000.

3.2 Les résultats positifs enregistrés sur le front du chômage laissent cependant entrevoir un certain nombre de fragilités de l'économie britannique⁵³⁸ susceptibles de menacer à terme le succès des réformes entreprises

3.2.1 Une forte chute de la productivité

Depuis le début de la crise, la productivité du travail et la productivité globale des facteurs ont ralenti en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. Toutefois, alors que la productivité du travail a repris en Allemagne et en France au cours de la période 2011-2013, son évolution demeure négative au Royaume-Uni, et laisse entrevoir un net décrochage par rapport aux autres pays de l'OCDE à compter de 2008. Cette évolution est d'autant plus surprenante que la productivité s'était accélérée à la suite des récessions précédentes et que le taux de chômage actuel est inférieur à celui du début des années 1990.

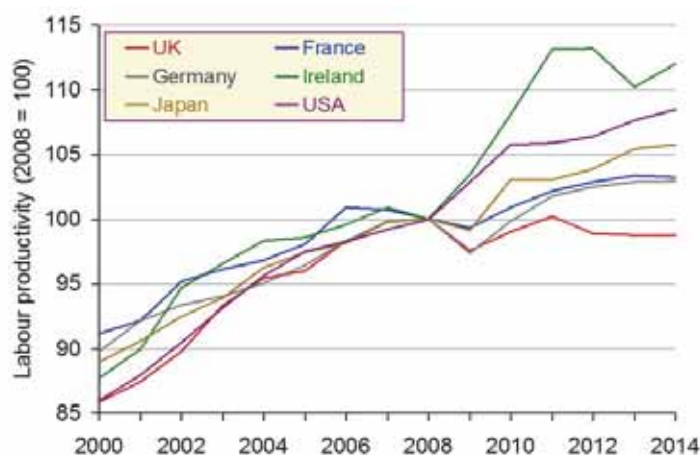
Graphique 14 : Croissance annuelle de la productivité horaire du travail dans les pays du G7 (en %)



Source : données OCDE.

⁵³⁸ La présente analyse s'en tiendra aux fragilités directement liées au marché du travail, sans évoquer les questions liées au système financier ou à l'investissement par exemple.

Graphique 15 : Évolution de la productivité par heure travaillée (base 100 en 2008)



Source : J. Portes, National Institute of Economic and Social Research.

Il est vraisemblable que la diminution de la productivité du travail trouve son origine dans les récentes mutations du marché du travail et de la main-d'œuvre. En effet, durant la crise, deux phénomènes ont pu être observés :

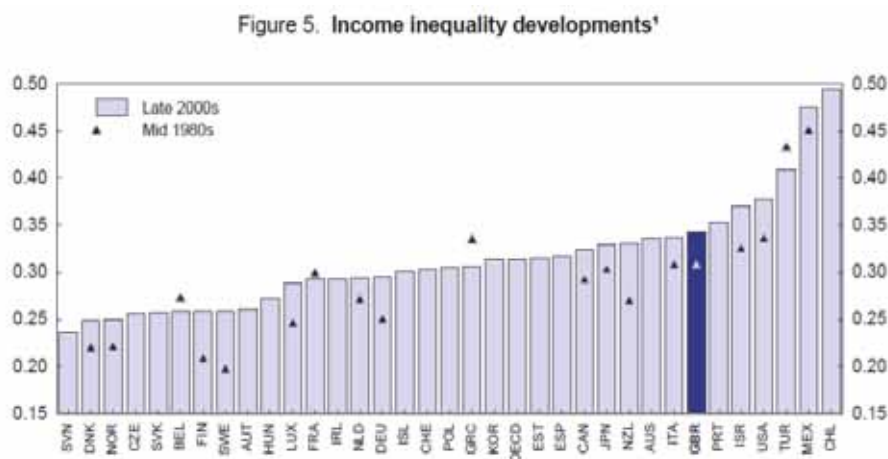
- d'une part, une rétention de main-d'œuvre qualifiée, perçue comme de l'investissement, sans lien avec l'évolution de la production, sous l'effet de mécanismes différents : le choix d'un ajustement à la baisse des salaires (pression à la baisse par le recours à de la main-d'œuvre étrangère, érosion des salaires réels, affaiblissement des syndicats), et la conservation d'un segment d'emplois non productifs ;
- d'autre part, une forte progression des emplois à faible valeur ajoutée, tels que les emplois « zéro heure ».

L'inversion de cette tendance et le redressement de la productivité du travail constitue l'un des principaux défis pour l'économie britannique dans les mois à venir.

3.2.2 L'augmentation des inégalités de revenus

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, la récession a accentué le creusement des inégalités, mais cette tendance est plus particulièrement marquée au Royaume-Uni, où le ratio entre le premier et le dernier décile de revenus était de 10,5 en 2012 alors que ce ratio était de 7 en 1985 et de 9 en 1995, la moyenne de l'OCDE étant quant à elle de 9,6 en 2013. Entre 1985 et 2010, le revenu réel des ménages s'est accru en moyenne de 2,5 % pour le dixième décile de revenus, alors que cette progression n'a atteint que 0,9 % pour le premier décile. Même s'il s'est légèrement atténué entre 2010 et 2013, il s'agit là de l'un des écarts de progression les plus importants au sein des pays de l'OCDE (seuls Israël et la Suède ont enregistré des progressions plus importantes, comme le montre le Graphique 16).

Graphique 16 : Évolution des disparités de revenus dans les pays de l'OCDE



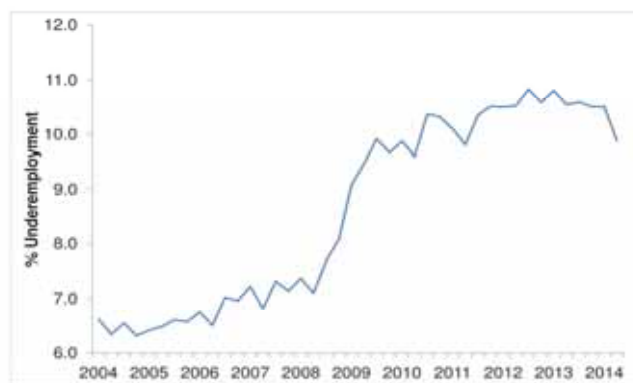
1 Measured by the Gini coefficient based on equivalised household disposable income, after taxes and transfers.

Source : données OCDE (2013), Labour Market, Welfare Reform And Inequality In The United Kingdom, mars.

Les dernières statistiques publiées par l'OCDE⁵³⁹ montrent en outre que les écarts de richesse sont plus importants au Royaume-Uni que les disparités de revenus : en 2012 le premier décile possédait 47 % du patrimoine total, alors qu'il concentrait 28 % des revenus. Selon l'OCDE, la crise a ainsi non seulement accentué les inégalités de ressources, mais également de patrimoine.

3.2.3 La progression du temps partiel subi

Graphique 17 : Évolution du sous-emploi



Source : ONS.

⁵³⁹ <http://www.oecd.org/unitedkingdom/OECD2015-In-It-Together-Highlights-UnitedKingdom.pdf>

La progression du taux d'emploi au Royaume-Uni n'a pas conduit à une diminution corrélative du sous-emploi, qui se définit, selon l'OIT, comme la situation dans laquelle la productivité ou la durée de travail d'un emploi sont inférieures à celles d'un autre emploi que le salarié serait disposé à occuper, compte tenu de ses compétences. Ce taux est passé de près de 7 % à 11 % entre 2006 et 2013. Malgré une légère diminution en 2014, il demeure actuellement supérieur à 10 %. Cette tendance s'explique en grande partie par la progression de la part des emplois à temps partiel au cours de la crise, qui a abouti à une situation de sous-emploi subi qui tend à s'accroître depuis 2009, comme le montre le Graphique 18.

Graphique 18 : Évolution du temps partiel subi au Royaume-Uni et en France



Lecture : courbe pleine : France ; courbe en pointillé : RU ; échelle de gauche : part du temps partiel subi dans l'emploi total ; échelle de droite : part dans l'emploi à temps partiel.

Source : ambassade du Royaume-Uni.

Conclusion

Les résultats obtenus par le Royaume-Uni en matière d'emploi sont à l'évidence très positifs, tant en ce qui concerne le taux d'emploi, qui avoisine les 75 %, que le taux de chômage, tombé à 5,4 % en août 2015. Cette performance, qui tient pour partie aux spécificités de l'économie britannique, s'inscrit dans un contexte de réformes structurelles menées depuis vingt-cinq ans (dérégulation du marché du travail, réduction des cotisations sociales pour les employeurs et mise en place de politiques d'incitations à la reprise rapide d'un emploi) qui ont participé à la plus grande résilience du marché du travail.

Cette situation, qui concerne l'ensemble des catégories de demandeurs d'emploi et a permis au Royaume-Uni de parvenir à un taux de chômage parmi les plus bas observés dans les pays de l'OCDE, ne semble pas devoir s'inverser à court terme. En effet, après un léger ralentissement au 1^{er} semestre 2015, l'économie britannique a affiché une croissance de 0,7 % au 2^e trimestre, soit une perspective de 2,7 % à 2,8 % sur l'année 2015, après une année 2014 marquée par une croissance exceptionnelle de 3 %. Initialement portée par la consommation des ménages, la nette reprise de l'activité économique enregistrée depuis 2013 bénéficie désormais du rebond de l'investissement des entreprises, qui a progressé de 5,7 % en 2014.

La situation du marché de l'emploi ne semble pas davantage avoir pâti des mesures de redressement budgétaire mises en œuvre depuis 2010, en dépit de leur ampleur : face à l'importance du déficit public (10,8 % du PIB en 2009), le gouvernement de coalition avait fait du rééquilibrage des finances publiques sa priorité. Le programme de consolidation budgétaire a été amplifié au lendemain des élections et atteint désormais au total 185 milliards de livres à l'horizon 2018-2019, soit 54 milliards de plus qu'initialement prévu, dont 55 % ont été mis en œuvre avant la fin de la législature qui s'est achevée en mai 2015. L'essentiel de ces mesures repose sur des baisses de dépenses, mais l'impact négatif sur l'activité économique a été en grande partie compensé par le soutien massif apporté par la politique monétaire, la Banque d'Angleterre ayant maintenu depuis 2009 son taux directeur au niveau plancher de 2,5 %.

Néanmoins, la pérennité de ces résultats très positifs pourrait à terme être menacée par un certain nombre de fragilités structurelles de l'économie britannique, qui se sont amplifiées au cours de la période récente. Les bonnes performances du marché de l'emploi ont eu pour contrepartie une stagnation, voire une diminution de la productivité et un accroissement du nombre de personnes faiblement rémunérées, estimées actuellement à près de 5 millions. Cette situation résulte de la progression du sous-emploi subi, notamment au travers des contrats « zéro heure », mais également du faible niveau d'activité des femmes. Elle a entraîné un creusement des inégalités qui risque d'être accentué par la diminution annoncée des aides sociales, de nature à fragiliser à terme la pérennité du modèle social britannique. La situation est également préoccupante en matière d'emploi des jeunes, pour lesquels on constate un taux de chômage demeurant élevé à 15 %, et une stagnation du niveau des compétences de base.