

Royaume-Uni

Le salaire minimum entre en fonction, la pauvreté s'est installée

Christian DUFOUR, Florence LEFRESNE

A compter du 1^{er} avril 1999 le paysage social britannique connaît l'existence d'un salaire minimum national (*National Minimum Wage*, NMW), ce qui constitue l'application d'une des rares promesses électorales du candidat Tony Blair dans le sens des demandes syndicales. Au même moment un rapport sur l'extension de la pauvreté établit un bilan lourd de la situation.

Le salaire minimum national

Les propositions avancées par le ministère du Commerce et de l'Industrie suite à plusieurs mois de consultation ont été largement reprises par le texte de loi final. Comme on s'y attendait depuis le début des échanges à ce sujet après la victoire travailliste, il n'existe pas un salaire minimum, mais plusieurs, et ils se situent significativement en-dessous de la barre des 4 £ par heure que revendiquait implicitement le TUC et explicitement certains de ses syndicats en 1996, avant l'élection de Tony Blair.

Du nouveau pour beaucoup, mais moins haut qu'espéré

Le salaire minimum national vient compenser la disparition des *Wage Coun-*

cils, ces institutions paritaires locales ou régionales formées au fil des décennies, qui permettaient de réguler les salaires locaux en fonction de l'état du marché du travail. Le gouvernement conservateur les a supprimés en 1993, pour respecter le principe de la libre concurrence et du non-interventionnisme, alors qu'ils concernaient encore 2,5 millions de salariés auxquels ils assuraient un revenu horaire d'environ 3,5 £ à l'époque. De même le NMW vient combler le vide laissé par la disparition des négociations multi-employeurs qui permettaient de fixer à des niveaux régionaux ou nationaux des minima de salaires. L'absence de *Wage Councils*, la disparition de négociations collectives larges et l'affaiblissement de la présence syndicale dans de nombreux secteurs géographiques et économiques rendaient la situation particulièrement difficile à supporter socialement sinon politiquement.

Les syndicats avaient milité pour un salaire minimum unique et fixé aux environs de 4 livres de l'heure. Ils n'ont obtenu satisfaction ni sur l'un ni sur l'autre point de leurs propositions. Ils se satisfont donc de la naissance de plusieurs minima, se promettant une surveillance pointilleuse

ROYAUME-UNI

de leur application, et des engagements futurs pour leur amélioration.

Pour les salariés ayant plus de 21 ans, le salaire minimum horaire est de 3,6 £ de l'heure (1 euro = 0.66 £, soit 1 £ = approximativement 10 FF). Pour les salariés âgés de 18 à 21 ans ce taux se situe à 3 £, et pour les salariés nouvellement embauchés et qui bénéficient d'un programme de formation le niveau se situe à 3,2 £. Les salariés ayant moins de 18 ans ne sont pas concernés par le salaire minimum, ni les apprentis ayant moins de 26 ans pendant la première année de leur apprentissage. Une exemption supplémentaire a été ajoutée à la proposition initiale du ministère : les salariés qui sont considérés comme faisant partie de la famille de l'employeur ne sont pas concernés par le NMW (y compris les personnels au pair), ainsi que les bénéficiaires du « New Deal ».

Le gouvernement et le Parlement n'ont pas non plus repris à leur compte la proposition de faire obligatoirement figurer le montant du salaire minimum sur les bulletins de salaire. Cette demande était soutenue par les syndicats. D'après leurs enquêtes les salariés concernés par les salaires minimaux sont peu informés des lois nouvelles, et ils estiment qu'environ quatre sur cinq jeunes salariés qui pourraient en bénéficier n'auront pas connaissance de l'existence du NMW. Le Parlement a aussi accepté d'alléger les conditions d'enregistrement des salaires versés par les employeurs, alors que le projet envisageait de pouvoir contrôler les conditions de versement des salaires sur une assez longue durée. Les employeurs se sont félicités de ce retour au « sens commun », et de la lutte ainsi menée contre la « paperasserie » (*Paperwork*). Les employeurs qui seraient pris à ne pas payer les salaires minima prévus sont menacés

d'amendes pouvant atteindre 7,2 £ par salarié et par jour de travail concerné.

Une commission indépendante est chargée d'établir un rapport sur les conditions de mise en œuvre du NMW. Théoriquement plus de deux millions de personnes sont concernées dont 1,4 million de femmes, essentiellement employées dans de petites entreprises, soit 8,3 % de la population active. Mais les difficultés d'application promettent d'être considérables. Les agents chargés de vérification dans les entreprises sont 115, pour plus de deux millions de sites de travail, selon le président du syndicat GMB. Deux semaines après la mise en place du NMW, le 15 avril, le *Financial Times* publiait un article sur « L'évasion des employeurs hors du salaire minimum ». L'article distingue les mesures qui sont clairement illégales de celles qui permettent des arrangements à la limite de la légalité. La demande d'augmentation de la productivité pour effectuer le même travail en un nombre d'heures limité et rester ainsi au même salaire global est citée parmi les exemples. Les syndicats se disent dépassés par les appels téléphoniques sur leurs lignes SOS émanant de salariés travaillant dans les industries à bas salaire. Il en est de même de l'organisation indépendante *Low Pay Unit* qui milite depuis longtemps pour l'obtention de garanties dans les secteurs non syndiqués.

L'introduction du salaire minimum a évidemment alimenté les polémiques sur ses effets en matière d'emploi, de délocalisation et d'effets sur l'inflation. Le fait que cette institutionnalisation survienne à un moment de marasme économique (les prévisions économiques sont à peine à 1 % de croissance pour l'année 1999) renforce les craintes de ceux qui redoutent des pertes d'emplois nombreuses consécutives

ves à l'augmentation des coûts salariaux¹. Ils trouveront d'autant plus d'arguments que les licenciements se multiplient. Dans la comparaison internationale la faiblesse de l'euro face à la livre et au dollar souligne l'originalité de la position monétaire britannique, et renforce les partisans d'une entrée rapide dans la monnaie européenne, pour des raisons de sauvegarde de la compétitivité économique : plus l'euro est faible, plus le salaire minimum britannique est élevé en comparaison internationale.

Une pauvreté solidement implantée

« Douze millions de personnes, soit près d'un quart de la population, vivent en état de pauvreté relative, près de trois fois plus qu'en 1979 » révèle un rapport officiel publié par le ministère des Finances en mars dernier. Une famille y est considérée comme pauvre lorsqu'elle dispose de moins de la moitié du revenu disponible moyen, une fois déduit le coût du logement, soit moins de 199 livres par semaine en 1997².

Les inégalités de revenus ont augmenté d'un tiers entre 1977 et 1996, ce qui n'a pas d'équivalent dans les autres pays développés. Alors que les revenus des 20 % les plus riches ont doublé depuis 1979 (date de l'arrivée au pouvoir du premier gouvernement Thatcher), ceux des 20 % les plus pauvres n'ont augmenté que de 15 %.

Au sein de la population pauvre, quatre millions sont des enfants. Deux enfants britanniques sur cinq naissent pauvres.

Une famille sur six est reléguée dans la pauvreté après la naissance d'un enfant. Le rapport intitulé « Combattre la pauvreté et accroître les chances », élaboré au terme de six mois d'enquête, met l'accent sur le handicap que constitue la pauvreté pour les enfants et fait écho en cela à un second rapport réalisé par la fondation privée Joseph Rowntree, soulignant les mécanismes sociaux de reproduction de la pauvreté de génération en génération : « *Les enfants nés dans des familles pauvres apprennent à être pauvres... Pour le cinquième le plus pauvre de la population britannique, la consommation de jouets, fruits frais, vêtements d'enfants n'a pas varié en termes réels depuis trente ans* ». Les aspirations de ces enfants, en termes d'études, de loisirs ou d'emplois, sont d'autant plus réduites que la pauvreté est installée de façon durable dans les familles. Dans un contexte idéologique où la liberté et les projets individuels de carrière sont affichés comme valeurs fondamentales, cet apprentissage précoce de la pauvreté et les stigmates qu'elle engendre posent problème ; la pauvreté des enfants apparaît comme encore plus injuste que celle des adultes. Le Premier ministre Tony Blair a annoncé son intention de « l'éradiquer d'ici 25 ans ». L'objectif à moyen terme est de faire sortir de la pauvreté 1,25 million de personnes dont 700 000 enfants avant la fin de la législature (au plus tard en 2002).

Une pauvreté entretenue et accentuée par le marché du travail

1. Cf. Florence Lefresne, « Royaume-Uni : instauration d'un salaire minimum », *Chronique Internationale de l'IRES*, 53, juillet 1998 pour une présentation rapide d'études empiriques montrant que l'effet du salaire minimum sur l'emploi ne ressort pas de façon significative.
2. Selon l'ONU, en 1997, 13,5 % de la population britannique vit sous le seuil minimal de pauvreté absolue (quatre dollars par jour et par personne) contre 7,5 % en France et 5,9 % en Allemagne.

ROYAUME-UNI

La première cause de pauvreté est la privation d'emploi. Paradoxalement, alors que le taux de chômage n'a jamais été aussi bas depuis trente ans, le nombre de foyers où personne n'a d'emploi a plus que doublé depuis 1977.

Parallèlement, le nombre d'hommes « prisonniers » d'un cycle chômage/bas salaire a également doublé depuis le début des années quatre-vingt, passant de 1 sur 14 à 1 sur 7. L'une des principales études citées par le ministère des Finances (Stewart, 1998) montre, à partir de données de cohortes issues du *British Household Panel Survey*, que la probabilité de toucher moins de 4 livres de l'heure à l'année t (en l'occurrence 1997) est de 68 % si la personne était déjà dans ce cas en t-1 ; cette probabilité s'élève à 79 % si la personne était déjà dans ce cas en t-1, t-2 et t-3¹. Par ailleurs, le lien est fort entre bas salaires et mouvements d'entrée et de sortie du marché du travail : la probabilité de toucher moins de 4 livres horaires en t est de 15 % si la personne travaillait en t-1 ; elle est de 47 % si la personne ne travaillait pas en t-1 (inactivité ou chômage). Et cette probabilité s'accroît si la personne était déjà titulaire de bas revenus avant sa sortie de l'emploi. Ces effets circulaires chômage-bas salaires sont en grande partie à l'origine de l'accroissement de la pauvreté.

L'instauration du salaire minimum s'inscrit dans une logique de lutte contre la production de *working poor*, qui est l'une des conséquences de la flexibilisa-

tion du marché du travail britannique et en particulier de la politique de l'emploi encourageant le retour à l'emploi dans les conditions les plus précaires. Un débat semble actuellement engagé autour des effets pervers du dispositif d'impôt négatif que constitue le *Working Families Tax Credit* incitant les employeurs à abaisser le niveau de salaire (associé notamment aux emplois à temps partiel court, dans le secteur tertiaire non qualifié), tout en garantissant aux salariés une compensation d'ailleurs coûteuse au plan budgétaire². Un mécanisme analogue de complément de revenu (*Earnings Top-Up*) existe pour les célibataires. L'objectif de ces mesures est d'éviter le « piège du chômage » caractérisant la situation où le chômeur n'a pas intérêt à accepter un emploi rémunéré compte tenu des prestations sociales dont il bénéficie. Mais l'effet produit est d'ouvrir davantage la trappe de la pauvreté : l'indemnité se réduit puis disparaît³, le salarié n'ayant d'autre choix que d'accepter les conditions du marché. Pour les chômeurs, la politique d'activation des dépenses passives revêt ainsi le plus souvent la forme d'une contrainte à accepter des emplois de plus en plus fragiles et mal payés, dans un contexte de renforcement des contrôles opérés par le service de l'emploi sur le caractère effectif de la recherche d'emploi et de durcissement des conditions d'éligibilité à l'indemnisation du chômage (Lefresne, 1999).

1. Dans tous les cas, les caractéristiques (qualifications, âge, sexe, etc.) des personnes ont été statistiquement contrôlées. C'est donc bien l'effet de dépendance (l'état d'une personne à l'instant t surdétermine son état en t+1) qui explique la persistance des bas salaires.

2. Alors que les effets pervers de cette mesure nourrissent un débat au Royaume-Uni, la proposition d'instaurer un impôt négatif est avancée en France par Bernard Boisson, conseiller social d'Ernest-Antoine Seillère, président du Medef.

3. Le *Working Families Tax Credit* concerne environ 600 000 familles, pour une durée de six mois.

Si l'instauration d'un salaire minimum constitue un pas en avant incontestable notamment pour les quelque deux millions de salariés concernés, elle laisse dans l'ombre certaines questions centrales quant à son impact sur la pauvreté. En premier lieu, les effets de confinement sur les bas salaires et les cycles chômage-bas salaires ont été mis en évidence (*cf. supra*) pour les salariés touchant des taux horaires de 4 livres, c'est-à-dire au-dessus du nouveau minimum garanti. En second lieu, compte tenu du processus de fragmentation très poussée du temps de travail, concernant notamment les femmes et les jeunes, l'instauration d'un taux minimum horaire ne saurait constituer une garantie de revenu. L'un des enjeux importants se situe en termes d'accès à certains droits sociaux élémentaires tels que la couverture sociale pour la maladie, la maternité et la retraite. Pour les salaires inférieurs à 64 livres hebdomadaires, ni les employeurs ni les salariés ne cotisent pour ces droits. Or, actuellement deux millions de femmes et cinq cents mille hommes

sont dans ce cas. La question est de savoir si l'imposition d'un salaire minimum horaire ne risque pas de se traduire par une stratégie déjà bien avancée de morcellement des temps de travail par les employeurs, accentuant en cela la segmentation du marché du travail.

Sources :

Gregg P., Machin S., Thomas J., 1998, *Child Development and Family Income*, Report for the Joseph Rowntree Foundation, mimeo.

Lefresne F., 1999, « Les paradoxes de la politique de l'emploi au Royaume-Uni » in Barbier J. C. et Gautié J. (sous la dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, PUF, CEE, pp. 3-27.

Stewart Mark B., « Low Pay, no Pay Dynamics », University of Warwick, in *Persistent Poverty and Lifetime Inequality: the Evidence*, Proceedings from a workshop held at HM Treasury, 17th and 18th November 1998.

Labour Research, presse britannique, presse française, Observatoire européen des relations professionnelles (EIRO).