

Royaume Uni

Une phase critique du conflit entre le parti travailliste et les syndicats sur les services publics

Odile JOIN-LAMBERT

Le conflit entre le parti travailliste et les syndicats sur les services publics, ouvert depuis plus d'un an, est entré dans une phase critique de puis le mois de juin 2002. Cette dernière épreuve de force entérine la mise en cause de liens traditionnels forts entre les deux institutions : les syndicats ont radicalisé leur stratégie et retrouvent leur tradition militante notamment, mais pas seulement, sur la question des services publics¹. Ce militantisme se traduit, en ce début de seconde législature de la majorité travailliste, par une activité revendicative plus maniérée et par la volonté de certains syndicats de s'éloigner du *New Labour*. Les causes sont diverses. L'une d'elles, essentielle, est la réaction syndicale à la politique d'ouverture des services publics au secteur privé, défendue par Tony Blair.

Alors que les syndicats représentant les personnels du civil service (administrations centrales et agences gouvernementales, soit moins de 500 000 agents) sont associés à l'ensemble des réformes dans une approche consensuelle et que les grèves y sont rares, les relations avec les syndicats du public service (regroupant les personnels de tous les autres services publics, soit plus de 4,5 millions de personnes²) s'inscrivent dans un contexte de rapport de force : les syndicats ont été marqués, jusqu'à une période récente, par les années de gouvernements conservateurs et les conflits qui ont eu lieu lors des privatisations du secteur public, soulés par un retrait des syndicats sur ces questions.

Le changement de situation, perceptible depuis un an, s'est accéléré cet été. Alors que le ministre des Finances Gordon

1. C. Dufour, « Les syndicats britanniques regagnent-ils de la puissance ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, 75, mars 2002. L'auteur remercie par ailleurs Stuart Hodkinson pour ses premiers conseils.

2. Le « *public sector* » se décompose en deux catégories : le *civil service* dont les agents (les *civil servants*) travaillent dans les administrations centrales et les agences gouvernementales (sécurité sociale et emploi, défense, impôt et justice) et le *public service*, qui regroupe tous les autres agents publics (les *public servants*).

ROYAUME-UNI

Brown avait présenté en avril 2002 un budget en hausse pour les services publics, le gouvernement a affronté trois séries d'opposition. Il a d'abord été confronté aux plus fortes grèves dans certains services publics de puis « l'hiver du mécontentement » de 1979. Un nombre plus important de syndicats a en outre réduit sa contribution financière au parti travailliste. Une motion a enfin été votée au dernier congrès du parti contre le financement privé des services publics. Jusqu'au printemps dernier, le mouvement de « radicalisation » sur le sujet se limitait aux petites organisations ou aux moyennes. De puis le mois de juin 2002, les grandes centrales font partie du mouvement.

Quels sont les principaux enjeux de cette confrontation sur les services publics et à quels débats sont-il reliés en Grande-Bretagne ? Face à la politique menée par le gouvernement de puis un an, plusieurs syndicats et la confédération des syndicats, le Trades Union Congress (TUC), ont modifié leur action, sans que les conséquences techniques ou politiques des oppositions lors du dernier congrès annuel du TUC et de la dernière conférence du parti travailliste soient encore toutes connues.

Une réforme des services publics controversée

Pour remédier à la mauvaise qualité des services publics – fortement dégradés pendant la période de gestion travailliste des années 1970, puis après dix-huit années de reprise en main et d'auscultation des

conservateurs et quatre années de rigueur économique travailliste – le parti travailliste a engagé depuis un an une réforme dont les orientations font débat au sein même du gouvernement.

Le désengagement budgétaire de l'Etat récemment contredit...

En matière budgétaire, le gouvernement s'est fixé deux règles destinées à « assainir les finances publiques » : le gouvernement n'emprunte que pour investir et non pour financer les dépenses de court terme. L'endettement public doit être maintenu sur l'ensemble du cycle à un niveau stable en proportion du PIB. La part des dépenses publiques dans le PIB baisse de 41,2 % en 1996-1997 à 39,7 % en 2001-2002. Sur une période de cinq ans, le gouvernement Blair a augmenté le total des dépenses publiques à un rythme plus lent que ne l'avait fait le gouvernement Major, et à peine plus rapidement que l'ensemble des gouvernements conservateurs au cours des dix-huit dernières années précédentes. Ce pendant, la hausse a été sensible ces dernières années dans les secteurs de la santé et de l'enseignement : de 1997 à 2002, le gouvernement Blair a augmenté les dépenses publiques de 4,7 % pour la santé, de 3,8 % pour l'enseignement, de 1,5 % pour la sécurité sociale, et les a réduites de 0,6 % pour les armées¹.

Cependant, en avril 2002, mois qui correspondait à un moment important de la négociation salariale dans le secteur des services et le secteur public², le ministre des Finances Gordon Brown a présenté un

1. Chiffres de l'IFS, en moyenne annuelle hors inflation, cités in A. Glyn, « L'égalité par le retour au travail ? », *Esprit*, juillet 2002, p. 117.

2. Les mois de janvier et d'avril sont les deux moments importants de l'année salariale. Le mois de janvier est dominé par les accords dans l'industrie tandis qu'en avril, ce sont le secteur des services et le secteur public qui négocient.

CONFLIT ENTRE LE PARTI TRAVAILLISTE ET LES SYNDICATS

budget de l'Etat en hausse. La hausse des impôts a été justifiée par le financement du *National Health Service*. Elle correspondait au choix politique d'assurer les besoins collectifs en les finançant sur le budget de l'Etat et de conserver l'esprit d'un « service universel ». Le 15 juillet 2002, le ministre a chiffré à 61 milliards de livres (95 milliards d'euros) la hausse des dépenses affectées aux services publics sur les trois prochaines années. Le secteur de l'éducation va connaître une hausse des investissements (en valeur nominale) de 6 % par an, ce lui de la santé de 7 %, ce lui des transports de 8 % et ce lui des collectivités locales de 6 %.

Cette décision politique inattendue a laissé nombre de commentateurs britanniques surpris, certains l'expliquant même par des motifs familiaux personnels du ministre des Finances (dont le fils était hospitalisé). La signification et les perspectives de cette hausse massive sont en effet peu claires. S'agit-il d'une pause dans le désengagement budgétaire de l'Etat ou d'une mesure destinée à la relance des services publics qui s'inscrira dans la durée ? L'effort budgétaire concédé est-il supportable et sera-t-il reconduit ? Les principes censés guider la réforme des services publics conduiraient à opter pour l'hypothèse qu'il s'agit de la dernière fois.

... pour mieux satis faire le consommateur

Les principes du gouvernement qui guident la réforme des services publics

sont synthétisés dans un rapport de l'Office of Public Services Reform¹, organisme créé à l'été 2001, et qui constitue un plaidoyer pour un service public « rénové », fondé sur les besoins des consommateurs et leur liberté de choix. Rappe lons en effet qu'au Royaume-Uni, il n'existe pas de définition juridique du service public² et que la combinaison française de la liberté et de la quasi-gratuité n'existe pas. Si l'on veut choisir son médecin ou son école, il faut payer et très cher. Le rapport s'efforce de combiner des standards nationaux qui conviennent au public avec une délégation de la responsabilité de la gestion aux responsables locaux, les mieux informés des besoins des consommateurs. Une plus grande flexibilité est requise dans l'organisation des services publics censée mieux répondre aux aspirations des consommateurs. Les services publics doivent offrir un choix de services plus large au consommateur.

Défendant la politique du gouvernement, et rappelant la hausse du budget de l'Etat décidée en avril 2002, l'ambassadeur de Grande-Bretagne en France explique que si Tony Blair insiste tant sur l'ouverture des marchés européens, c'est pour défendre l'intérêt du consommateur : depuis la privatisation, le tarif du gaz a augmenté de 37 % en termes réels et celui de l'électricité de 28 %, et les factures respectives ont diminué. « Assortie d'un système de régulation raisonnable, la baisse des prix ne doit pas faire baisser la qualité »³, explique l'ambassadeur du

1. Prime Minister's Office of Public Services Reform, *Reforming our public services. Principles into practice*, s.d., [2001], accessible sur le site www.number-10.gov.uk/files/pdf/principles.pdf.

2. Cf. F. Lefresne, « Service public au Royaume Uni », *La Pensée*, n° 310, avril-mai-juin 1997, pp.45-57.

3. « Le point de vue de Sir John Holmes », *Les Echos*, 10 juillet 2002, p. 48.

ROYAUME-UNI

Royaume-Uni en France, qui affirme qu'on peut parvenir par ailleurs à tirer les enseignements de la continuité de l'investissement que les gouvernements français successifs ont voulu pour les services clés et les infrastructures.

La doctrine du PPP et du PFI : quels débats ?

Pour des raisons financières et idéologiques, l'adaptation du secteur public ne pourrait venir d'une autre forme : seul le management privé se rait apte à produire un service public moderne. L'Institute for Public Policy Research (IPPR), le laboratoire d'idées du *New Labour*, a étayé le concept de la « troisième voie » (ni privatisation ni nationalisation), qui se résume par un partenariat public-privé (PPP). Quatre types de partenariat sont théoriquement possibles : l'initiative « marché élargi », où des entreprises privées développent d'autres activités à partir d'un bien public (cas des douanes ou de l'entretien des canaux) ; la création d'une société privée en charge d'un service public, à but non lucratif et sans actionnaire (comme dans le cas de la compagnie des eaux) ; la création d'une compagnie conjointe public-privé ou *joint venture* (les collectivités locales y ont recours pour les équipements de loisirs) ; en fin de compte le plus commun est le recours à l'investissement privé par les *Private Finance Initiative* (PFI)¹. D'ici 2004, le gouvernement versera 3,5 milliards de livres par an (soit 5,6 milliards d'euros) au titre de contrats « PFI ». Une bonne part de cette somme ira à l'achat de services existants (tel l'entretien des hôpitaux). Elle servira aussi au

versement d'intérêts qui seront toujours plus avantageux « au titre du PFI, à ce qu'ils auraient pu être dans des schémas financiers traditionnels, puisque l'Etat peut emprunter à de meilleures conditions que le secteur privé »². Les partenaires privés avancent en effet le montant de l'investissement puis se font rembourser par l'Etat. Dans un premier temps, l'Etat est garant et peut présenter des comptes publics réduits. En outre, le partenaire privé est supposé reprendre à sa charge les risques financiers en cas de dépassement de budget. Mais il arrive que certaines clauses annulent le risque de l'investisseur privé. Lorsque celui-ci est trop important ou que le marché se refuse à le financer, l'Etat intervient afin de garantir le financement.

Les enjeux de cette doctrine ne sont pas seulement importants du point de vue national. Sous le terme de « partenariat public-privé », les Britanniques tentent en effet, dans le nouveau contexte européen, d'ériger leurs « bonnes pratiques » en standards internationaux. Le concept a d'ailleurs été consacré par une communication de la Commission européenne en 2001.

Un premier débat interne à la Grande-Bretagne concerne le coût du partenariat public-privé et oppose un groupe de parlementaires travaillistes au gouvernement. Il existe plus de 400 accords de PFI, pour une valeur en capital d'une vingtaine de milliards de livres (31,5 milliards d'euros), soit en termes de dépense publique 100 milliards de livres d'ici à 2025. Dans trente ans, les comptes démontreront peut-être que la formule est onéreuse, mais quel gouvernement dure

1. Paul Maltby, chercheur à l'IPPR in *La Croix*, 6 février 2002.

2. Selon les experts de l'IFS.

CONFLIT ENTRE LE PARTI TRAVAILISTE ET LES SYNDICATS

assez longtemps pour subir les conséquences du passé ? Ce débat est particulièrement aigu en ce qui concerne le métro de Londres : plusieurs voix s'élèvent contre le PFI du métro qui pourrait rapporter à ses partenaires privés un rendement abusif, notamment selon Bob Kiley, commissaire aux Transports de Londres. Au sein du parti travailliste, la contestation vient de la cinquantaine de députés classés « à gauche » et qui font entendre leurs voix en particulier contre la réforme du métro. Ils évoquent le coût de ces mesures et l'opacité des marchés passés avec le secteur privé.

Un deuxième débat concerne l'ampleur du financement privé. Il s'est développé à l'occasion de la question du financement du *National Health Service*, question sur laquelle les membres du gouvernement ne sont pas unanimes. Le secteur public anglais est en effet soumis au dispositif institutionnel mis en place par Margaret Thatcher (« *value for money* ») visant à contrôler son efficacité à partir d'indicateurs économiques et financiers. L'investissement doit être bon marché pour les finances publiques. L'emprunt public est moins onéreux que celui du secteur privé. La position de Tony Blair, plus ouverte à l'idée de financement privé, diffère de celle du ministre des Finances Gordon Brown, qui pense que le Trésor doit garantir les finances du secteur public.

La presse nationale relie ces débats à d'autres, et d'abord à celui de la complexité juridique et des coûts élevés in-

duits par les contrats régissant les rapports entre les deux secteurs public et privé, ce qui entraîne des rigidités¹. La régulation de l'économie depuis l'affaire Enron et le contrôle des indicateurs des comptes des entreprises est aussi en question. Les types de contrats possibles entre le public et le privé contribuent à entretenir le débat sur la pression des cabinets d'audit pour imposer des normes comptables. Enfin s'ajoute la question des salaires, qui a fait l'objet des revendications syndicales récentes.

Des disparités dans les rémunérations des agents du public service

Au cours de l'année 2002, la progression générale des salaires a connu un certain ralentissement, avec des évolutions de plus en plus contrastées entre le secteur privé et le secteur public, ce dernier octroyant des hausses souvent supérieures au taux d'inflation². Mais les situations sont très contrastées entre les *public servants*, contrairement à celles des *civil servants*³. Les agents du *public service* ont généralement un contrat de travail avec leur employeur (hôpital, collectivités locales, etc.) soumis à la législation du travail de droit commun. Les agents publics doivent respecter un ensemble de règles de « service public ». Certains *public servants* sont soumis à un régime particulier et n'ont pas le droit de grève (postiers, défilés, postes et télécommunications). Le choix d'un syndicat se fait en fonction du secteur d'activité et du grade.

1. Cf. notamment « The New Public Management », *The Economist*, 28 avril 2001.

2. F. Lefresne, « Royaume Uni : l'emploi en question », *Chronique Internationale de l'RES*, numéro spécial, 78, septembre 2002.

3. Les réformes intervenues depuis vingt ans ont conduit à doter les ministères et les agences gouvernementales de compétences élargies en matière de négociation avec les syndicats.

ROYAUME-UNI

Il existe trois méthodes principales de fixation des salaires dans le *public service* : la négociation collective d'abord, dont le champ s'est beaucoup restreint de puis le début des années 1980. Un premier exemple récent de recours à la négociation collective concerne l'accord conclu au niveau national entre les syndicats et les collectivités locales en 1997 pour harmoniser le statut des salariés des collectivités locales. Un salaire minimum a été introduit et une échelle de salaire nationale a été fixée (« *national pay spine* »). Deuxième exemple : le gouvernement travailliste, qui était opposé à la détermination locale des salaires des employés du *NHS* lorsqu'il était dans l'opposition, a également favorisé dans ce secteur le lancement d'un processus de négociation ayant pour objectif « la fixation nationale des salaires assortie des souplesse nécessaires au niveau local ». La deuxième méthode de fixation des salaires, la plus répandue, concerne les « *pay review bodies* ». Ces derniers sont composés d'experts indépendants qui rassemblent les informations que leurs soumettent les différentes parties intéressées : le gouvernement, les employeurs et les syndicats. Ils prennent en compte les orientations budgétaires du gouvernement, les questions relatives au recrutement, les orientations en matière de méthode de management, et les questions d'équité interne. Ils rendent un avis au gouvernement, qui décide d'appliquer ou non tout ou partie de leurs recommandations. Environ 1,3 million de salariés du secteur public sont régis par ce type

d'organisme, dont les enseignants, les médecins et les infirmières. La troisième méthode concerne les formules d'indexation. Ces dernières lient l'évolution des salaires d'un secteur à l'évolution d'un indice statistique. La police et les pompiers relèvent d'un tel système¹.

Prise en compte des performances individuelles, prise en compte des pénuries ou des pléthores de l'offre de travail sur certains postes et parfois considération d'équilibre budgétaire sont au total les trois critères qui doivent guider les principes de rémunération dans le secteur public². Les situations sont donc hétérogènes. Certains agents municipaux, jeunes enseignants, infirmiers et policiers ont un salaire qui les empêche de chercher un emploi dans les régions où le logement est le plus cher. Selon une enquête de l'*IRS Employment Review*, publication destinée aux professionnels des ressources humaines, les responsables de ressources humaines du secteur public sont particulièrement préoccupés par des problèmes de recrutement et de fidélisation du personnel.

Les contrats de travail de droit privé au sein de l'emploi public se sont généralisés ces dernières années. Le recours à des agents contractuels et notamment aux intérimaires, en particulier dans l'éducation, est devenu systématique. La flexibilité organisationnelle et du nombre d'emplois du *public sector* fait aussi l'objet d'un débat notamment, mais pas seulement, dans certains syndicats : cette flexibilité trouve ses limites face à la

1. J. Fournier, Livre blanc, *Le dialogue social dans la fonction publique*, Rapport non publié, janvier 2002, p. 175.

2. Selon le livre blanc « Moderniser l'Etat » cité in L. Fulton, « Un rôle encore actif de la négociation salariale », *Chronique internationale de l'IRES*, 60, septembre 1999.

CONFLIT ENTRE LE PARTI TRAVAILLISTE ET LES SYNDICATS

question de la qualité des services rendus à la population.

Face aux disparités de conditions et de perspectives d'emploi et de salaire, la présentation d'un budget de l'Etat en hausse dans les secteurs de la santé et des transports n'a que momentanément rassuré. Le débat se porte désormais sur le plan des principes : la philosophie de restructuration adoptée par le parti travailliste est plus fortement contestée, y compris dans ses propres rangs.

Vers un syndicalisme de confrontation sur les services publics ?

Les désaccords entre un nombre croissant de syndicats et la politique menée par le gouvernement sur les services publics se sont intensifiés entre les mois de juin et de septembre 2002. L'élection en 2001-2002 d'une série de secrétaires généraux de syndicats peu favorables au *New Labour* dans des secteurs clés est le signe d'un « changement d'attitude des syndicalistes à l'égard du gouvernement »¹ : Bob Crow à la direction du RMT (syndicat des personnels ferroviaire et du métro), Mick Rix à l'ASELF (syndicat des conducteurs de train), Billy Hayes au CWU (syndicat du secteur des postes et télécommunications), David Prentis à Unison (syndicat des services publics, de la santé en particulier) et Andy Gilchrist au FBU (syndicat des pompiers). Il faut ajouter Derek Simpson à Amicus, ex-membre du parti communiste et élu au mois de juillet 2002 au terme de quatre comptages des voix contre le candidat « blairiste » Ken Jackson. Le GMB, syndicat généraliste et qui regroupe notamment les ouvriers non

qualifiés du secteur public, est dirigé par un modéré, John Edmonds, réputé anciennement loyal à l'égard du *New Labour* mais qui se montre plus exigeant depuis environ deux ans vis-à-vis du parti.

Trois événements ont marqué l'été : les mouvements sociaux, la décision de nouveaux syndicats de réduire leur subvention au parti travailliste et le fait que les syndicats ont imposé, au dernier congrès du parti travailliste, une motion pour l'arrêt provisoire du PFI en attendant le résultat d'un audit. La situation paraît suffisamment sérieuse pour penser qu'il ne s'agit pas seulement d'un jeu de théâtre de part et d'autre.

Les mouvements sociaux de juin 2002

Les mouvements sociaux qui ont touché aux mois de juin et juillet 2002 non seulement l'Angleterre, mais aussi le pays de Galles et l'Irlande du Nord, sont venus de quatre secteurs d'activité : transport, postes, services sociaux des collectivités locales et pompiers. Bas salaires, manque de personnel et privatisation sont les trois questions communes à ces secteurs d'activité où les enjeux diffèrent cependant. Dans les transports, de puis l'accident de la gare de Paddington, la décision a été prise de développer une nouvelle technologie destinée à réduire les erreurs humaines sans que son coût soit trop élevé : 3,6 milliards de livres ont été affectés aux seuls voies à grandes vitesses. Il s'agit cependant d'une somme qui ne figure pas au programme officiel d'investissement du gouvernement. Le transport ferroviaire manque par ailleurs de conducteurs de train et les compagnies débauchent les salariés des sociétés concurrentes. Dans le

1. C. Dufour, « Les syndicats britanniques regagnent-ils de la puissance ? », *op. cit.*

ROYAUME-UNI

métro de Londres, c'est contre le projet de privatisation que les agents du métro ont fait grève le 18 juillet 2002 (ces grèves se poursuivait au mois d'octobre 2002). La grève a été soutenue par le maire de Londres, Livingstone, dissident du *Labour*. Il estime que le métro ne peut être financé que sur fonds publics. Le service postal a été aussi touché par ce mouvement. La grève des agents de la Poste a pour origine la privatisation. Le service postal doit en effet s'ouvrir à la concurrence et il lui faut auparavant redresser ses comptes. En 2001, The Post Office est devenue Consignia Holdings Plc, une compagnie publique dotée de trois départements : Royal Mail, Parcelforce et The Post Office, chapeauté par une autorité de régulation, Postcomm. Une société globale (avec trop de filiales, trop d'états majors et trop de dirigeants) a été placée sur une industrie à l'ancienne, occasionnant 30 000 suppressions d'emplois. De plus, les comptes et les services n'ont cessé de se dégrader, la société se trouvant de surcroît devoir faire face à une diminution du courrier.

Dans les autres services publics, c'est le coût de la vie qui constitue l'enjeu principal. Le 17 juillet 2002, le gouvernement a dû faire face à la plus importante grève de fonctionnaires des collectivités locales depuis « l'hiver du mécontentement » de 1979, celle des agents municipaux et plus précisément ceux qui travaillent dans les services culturels des collectivités locales (musées, centres de loisirs et bibliothèques), revendiquant une augmentation de salaire de 3 % à 6 %. Plus de deux millions d'agents travaillent pour le compte des collectivités locales en Angleterre, et

ils représentent environ 47 % des effectifs du *public sector*¹. Avec une inflation du prix de l'immobilier de 20 % sur une année, les jeunes enseignants, infirmières et policiers ne peuvent plus se permettre de chercher un domicile à proximité de leur lieu de travail dans les régions où le logement est le plus cher. Le recrutement d'infirmières est par exemple devenu un problème important des hôpitaux de Londres en raison du prix des loyers dans la capitale. Les salaires étaient aussi l'objet de la grève des agents de l'éducation.

Ces grèves ont laissé le gouvernement surpris et inquiet. Un seul ministre, ce lui des Affaires européennes, avait alerté le gouvernement sur la nécessité de renouer des relations avec les syndicats, notamment ceux les plus à gauche. Dans l'hypothèse inverse, les syndicats se tourneraient vers les libéraux démocrates ou se radicaliseraient. La volonté du secrétaire général du TUC John Monks de jouer un rôle de médiateur entre les syndicats et le Labour n'a pas empêché le conflit d'entrer dans une phase plus institutionnelle et plusieurs syndicats ont désormais réduit leur contribution financière au parti travailliste.

La réduction des subventions au parti travailliste

Les relations traditionnelles d'influence réciproque entre le *Labour* et les syndicats paraissent mises en cause. Le financement du *Labour* par l'intermédiaire de fonds politiques identifiés dans le budget des syndicats comprend plusieurs volets. Les députés sont financés pour leurs dépenses locales dans leur cir-

1. Cf. la thèse en cours de C. Nosbonne, « Les mutations de l'emploi public dans les collectivités locales : l'exemple de quatre pays européens », texte présenté au colloque du Centre d'études de l'emploi : « L'action publique au travail », 30-31 octobre 2002.

CONFLIT ENTRE LE PARTI TRAVAILLISTE ET LES SYNDICATS

conscription. Le parti est financé pour son action nationale. Députés et ministres doivent donc être membres d'un syndicat. Les décisions de réduire ou d'interrompre le financement atteignent ainsi directement l'action gouvernementale.

Alors que le parti travailliste est déjà endetté d'environ 10 millions de livres, trois syndicats ont décidé de réduire leur financement au *New Labour* entre janvier et juin 2002. Le leader du GMB (qui représente, on l'a dit, les ouvriers non qualifiés du secteur public) a annoncé début 2002 que son syndicat se préparait à doubler la réduction de financement qu'il avait déjà infligée au parti travailliste : ce dernier se verra privé de 825 000 euros (500 000 livres). Les fonds ainsi réservés ont été utilisés par le syndicat pour payer des encarts publicitaires dans les journaux contre la politique du gouvernement. Le RMT (syndicat des personnels ferroviaires et du métro) a interrompu le financement des quatorze députés qui avaient refusé de le soutenir dans sa demande de renationalisation des transports, dont John Prescott, le « premier ministre en second », qui a réagi en démissionnant du syndicat. La décision atteint directement Tony Blair. Il tente d'organiser un groupe de parlementaires travaillistes pour obtenir la renationalisation des transports. Un troisième syndicat, le CWU (syndicat des postes et télécommunications), a annoncé un plan de réduction sur trois ans de sa subvention.

Le débat à ce sujet porte sur la gestion des crédits jugée non démocratique : les syndiqués n'ont pas de contrôle sur l'utilisation des fonds. Ce qui revient à financer un parti qui mène une politique différente de celle souhaitée par les syndiqués. Tony Blair a répondu à l'offensive en confiant à l'*Institute for Public Policy Research* (IPPR) une réflexion gé-

nérale sur le financement des partis politiques, afin de diminuer les liens d'influence entre le parti et les syndicats. Un rapport de travail sortira dans les semaines à venir et proposera un mode de financement limitant l'influence des syndicats, qui a déjà été notablement réduite lors de l'arrivée des travaillistes au pouvoir. Pèse ainsi l'inévitable soupçon d'avoir un débat *pro forma* orienté sur la question du financement du parti par les syndicats.

L'action syndicale est donc marquée de part et d'autre par la volonté de construire un nouveau rapport de force. Le TUC, qui traditionnellement ne s'exprime pas contre le gouvernement et cherche plutôt à entretenir un dialogue constructif et de médiation entre le gouvernement et les syndicats les plus contestataires, a relevé le défi : il a durci le ton, moins dans les propos de son secrétaire général d'ailleurs que dans les résolutions adoptées lors de son dernier congrès.

L'institutionnalisation du conflit

Le conflit a pris en effet une tournure plus institutionnelle lors du congrès du TUC et de la conférence du *Labour* en septembre 2002. Si les affrontements attendus entre le TUC et le gouvernement sur les services publics n'ont pas eu lieu lors de la conférence, une radicalisation de certains syndicats était perceptible au congrès, tandis que les syndicats ont porté un coup au partenariat public-privé notamment sous la forme du PFI lors de la dernière conférence du *Labour*.

Les résolutions adoptées au congrès du TUC

L'action militaire en Irak a sans doute d'abord mobilisé l'attention lors du congrès du TUC. Tony Blair ap-

ROYAUME-UNI

pelle la com mu nau té in ter na tio nale à agir contre Saddam Hussein devant un con grès op po sé à une guerre contre l'Irak. Le con grès adopte une dé cla ra tion du conseil gé né ral du TUC af fir mant son « op po si tion sans am bi guï té » à toute ac tion mi li taire uni la té rale contre l'Irak.

Le Premier ministre n'a apporté au cune cla ri fi ca tion par contre sur les in cer ti tu des qui pè sent sur les ser vi ces pu blics. Sur les ser vi ces pu blics, dans un dis cours mar qué par un sou ci d'apai se ment et de syn thèse entre les dif fé rents syn di cats, le secrétaire gé né ral du TUC John Monks évoque cependant ses préoccupations à l'égard de l'approche du gouvernement. D'accord avec le prin cipe d'ac cor der un rôle au sec teur pri vé dans le pu blic (« Qui d'autre construira les écoles et les hô pi taux ? »), le se cré taire gé né ral es time im possible de lui ac cor der un rôle pré dominant dans la four niture de ser vi ces pu blics¹. Il s'est d'ail leurs ap puyé sur un rap port de la Cour des comp tes bri tan nique (National Audit Office) paru en juin 2002, critiquant le prin cipe de base du PFI « *value for money* » comme « pseudo-scientifique ». Dans la con clu sion de son allocution, John Monks ré sume la ligne de la confédéra tion : « *Tony, Gor don, we share your ob jec tive – even if we don't al ways agree with your methods [...]. You need to understand that you can't de liver your ob jec ti ves wi thout well mo ti va ted, com mit ted and well re warded public ser vants* »². Concernant

les conditions d'emploi et de travail des agents du secteur public, il a critiqué le flou des so lu tions pro po sées par le gou ver ne ment qui ouvre, dit-il, la voie à de lar ges abus. Le gou ver ne ment a en ef fet sug gé ré que les con trac tants de vraient se sou mettre à un code de bon nes pra ti ques qui of fri rait aux nouveaux employés des conditions d'emploi et de rémunération à peu près com pa ra bles par rap port aux condi tions du marché du travail local. Les conflits se raient ré so lus par l'Au dit Com mis sion. Le secrétaire gé né ral refuse l'approche mor celée du gou ver ne ment et sou haï te un ac cord na tio nal sur les sa lai res. John Monks se fixe l'objectif d'une rencontre avec le Pre mier mi nistre sur ces points pour abou tir à une con clu sion po si tive.

Malgré ce discours pacificateur, les résolutions adoptées par le congrès sont plus of fen si ves. Le gou ver ne ment n'ar ri vera pas à ses fins sur la modernisation des ser vi ces pu blics, que le con grès sou tient, s'il ne garantit rien sur les condi tions d'em ploi et de tra vail des agents de ce sec teur. Le con grès de mande aux mi nistres de légiférer pour promou voir des ga ran ties sur les sa lai res et le droit à la re traite. Il met en cause l'approche « confuse et inconsistante » consis tant à faire fi nan cer le sec teur pu blic par le sec teur pri vé. En ce qui concerne les sec teurs d'activité, le congrès s'élève prioritaire ment contre la privatisation des services de po lice et de jus tice en s'ap puyant sur les conclusions du rapport sur la justice,

1. Discours de John Monks le 11 septembre 2002 au congrès du TUC. La résolution adoptée au congrès est accessible sur le site internet du TUC. Résolution signée par Unison, GMB, Public and Commercial Services Union, Prospect, Fire Brigades'Union, Association of Magisterial Officers, National Union of Teachers, National Association of Schoolmasters Union of Women Teachers.

2. « Tony et Gordon, nous partageons vos objectifs, même si nous ne sommes pas toujours en accord avec les méthodes [...]. Vous devez comprendre que vous ne pouvez atteindre vos objectifs sans des agents du service publics motivés, dévoués et bien rémunérés ».

CONFLIT ENTRE LE PARTI TRAVAILLISTE ET LES SYNDICATS

« *Privatising Justice* » : ce dernier a caractérisé le système judiciaire britannique comme le plus prioritaire de l'Europe ce qui compromet directement l'intégrité du système de justice. En ce qui concerne les télécommunications, le congrès s'élève contre la remise en cause de l'égalité d'accès de tous les usagers citoyens aux services publics en milieu rural et dans les centres-villes. Le congrès s'oppose à la *Private Finance Initiative* et insiste pour que le gouvernement impose un moratoire.

Le congrès demande en outre à ce que soient examinés les comptes des quatre plus grandes firmes d'audit (précédemment « *the Big Five* », devenues « *the Big Four* » de puis la disparition d'Andersen) et leur rôle de conseil à la fois pour les autorités publiques et les compagnies privées. En arrière-plan se trouve donc le débat sur la régulation des services publics notamment depuis l'affaire Enron. Le partenariat public-privé permet en effet toutes les formes d'ingénieries financières censées être régulières. Est ainsi en débat la certification des comptes des entreprises par les cabinets comptables. Transformer les règles comptables d'une entreprise à la quelle on a cédé un service public peut modifier la valeur de l'entreprise, ce qui crée de l'incertitude.

Le congrès a donc demandé l'organisation d'une conférence nationale sur les services publics avant le budget 2003. Il a affirmé qu'il poursuivrait son action de *lobbying* politique et sa campagne dans les médias afin que le gouvernement modifie son approche de la réforme des services publics. Mais les syndicats ont surtout marqué des points à la dernière conférence du parti travailliste, moins contre le principe du partenariat public-privé au quel ils ne sont pas opposés,

que contre les modalités actuelles de sa mise en œuvre.

Conférence du Labour : la motion pour l'audit du PFI a été gagnée

Pour la première fois de puis l'arrivée de Tony Blair au pouvoir en 1997, un congrès du *Labour* a désavoué deux des orientations majeures du gouvernement, l'une en politique extérieure (l'Irak) et l'autre en politique intérieure, l'investissement privé dans les services publics. La nouveauté est d'autant plus grande que le *New Labour* laisse traditionnellement peu de place au débat public sur les questions de fond. Les syndicats ont demandé une évaluation des expériences conduites, à laquelle le gouvernement s'est fermement opposé.

Mais la conférence, composée des syndicats et des représentants locaux élus du parti, s'est nettement prononcée pour l'audit. Le vote final a montré une division entre les délégués des syndicats, qui ont quasiment tous voté pour la motion défendant l'audit, et ceux des sections locales : les sections du parti, hors syndicats, ont refusé l'audit à 55 % contre 45 %. Ce qui fait dire au gouvernement que les syndicats défendent les intérêts particuliers des producteurs alors que les intérêts des consommateurs et ceux du pays sont représentés par le gouvernement...

Ce vote a été gagné grâce aux quatre principaux syndicats du secteur public, *Unison*, *GMB*, *ASLEF* et *TGWU*, qui ont utilisé leur vote commun pour demander un moratoire sur le PFI en attendant qu'une étude sur son efficacité réelle soit faite. Quelques syndicats se sont opposés au moratoire sur le PFI, craignant qu'il ne remette en cause le programme de construction dans les hôpitaux et les écoles. En signe de concession du gouvernement,

ROYAUME-UNI

le se crétaire d'Etat à la Santé, Alan Milburn, s'est montré favorable au réexamen des conditions d'emploi et de travail des agents employés par le secteur privé dans le secteur public sous contrat.

La crise actuelle entre le parti travailliste et les syndicats n'est donc pas un simple effet de théâtre. Les commentateurs s'accordent pour dire que le gouvernement va poursuivre la politique qu'il envisageait de mettre en œuvre, même contre l'avis du congrès. L'enjeu reste donc entier et les perspectives ne sont pas claires. Du côté syndical, les éléments de rupture avec le parti dominent néanmoins sur les éléments de continuité. Si le gouvernement va probablement continuer sa politique, pour la première fois cependant, il est vulnérable aux pressions du *Labour*. Le TUC a en outre diversifié ses interlocuteurs politiques : il a fait une place aux libéraux démocrates à son congrès. Charles Kennedy, qui est à la tête du Libdem, s'est adressé pour la première fois au congrès du TUC. L'opposition conservatrice est dans l'immédiat sans politique alternative vers laquelle se tourner.

Sans changer les équilibres politiques, l'issue du conflit s'oriente dans l'immédiat vers la recherche de solutions pour harmoniser les statuts et les conditions de travail des secteurs public et privé. De nouveaux équilibres se forment-ils entre le TUC et le *Labour* ? La question des services publics en constitue en tous cas l'un des enjeux majeurs. La position du TUC de bailleur de fond du *New Labour*, déjà affaiblie lors de sa victoire en 1997, et plus généralement la division des tâches telle qu'elle a été institutionnalisée lors de la création du *Labour* à la fin du XIX^e siècle, risquent en tous cas d'être en question.

Sources :

Sites internet du TUC, des organisations syndicales britanniques, du gouvernement britannique et des centres de réflexion londoniens (Fabian Society, Institute for Public Policy Research).

Labour Research, Public Policy and Administration, The Guardian, The Independent, The Times.