

Royaume-Uni

Le plan d'austérité le plus sévère depuis la Seconde Guerre mondiale

Florence LEFRESNE

Atteignant 155 milliards de livres sterling (180 milliards d'euros) soit 11 % du PIB selon les estimations du récent Office for Budget Responsibility¹, le déficit public britannique serait en 2010 le plus élevé des pays du G20 (FMI, 2010). Le déficit structurel courant² représenterait la même année 5,3 % du PIB et la dette publique nette³ 53,5 % du PIB. Si l'on excepte l'Irlande, plombé par le sauvetage de la banque Anglo Irish, le déficit britannique pourrait ainsi constituer un record parmi l'ensemble des pays de l'OCDE et de l'Union européenne (OCDE, 2010 ; Commission européenne, 2010). C'est en soulignant cette contreperformance de l'économie nationale, sans

manquer d'épingler la responsabilité du gouvernement travailliste sortant, que le nouveau chancelier de l'Echiquier, George Osborne, a présenté au Parlement, le 22 juin 2010, le plan d'austérité le plus sévère qu'ait connu le pays depuis la Seconde Guerre mondiale. La crainte du Trésor de se voir sanctionné par les agences de notation financière a conduit le récent gouvernement à une dramatisation, largement médiatisée, de la situation budgétaire. Il suffisait pourtant de lire les prévisions du même Office for Budget Responsibility, pour constater que sans ce plan, le déficit public aurait été ramené à 4 %, et le déficit structurel courant à 2,8 % du PIB à l'horizon 2014-2015, sous l'effet

1. L'une des premières mesures prises par le nouveau gouvernement conservateur/libéral-démocrate, issu des élections générales du 6 mai 2010, fut l'institution d'un organisme chargé de l'évaluation et de la prévision des finances publiques : l'Office pour la responsabilité budgétaire. Ce dernier a également pour mission de veiller à ce que la politique du gouvernement soit systématiquement cohérente avec les objectifs de rigueur budgétaire.
2. Lorsque le niveau du PIB est inférieur à son niveau tendanciel (ou potentiel), un déficit de recettes fiscales et sociales et un surplus de dépenses publiques (celles liées à l'indemnisation du chômage par exemple) apparaissent. Au contraire, lorsque le PIB effectif est supérieur à son niveau tendanciel (ou potentiel), on enregistre un surplus de recettes fiscales et sociales et des dépenses plus faibles. Cet impact de la conjoncture sur le déficit est appelé solde conjoncturel. Il est nul en moyenne sur la durée d'un cycle économique. Le solde corrigé des effets de la conjoncture est appelé . Il représente le niveau du solde auquel reviendraient spontanément les administrations publiques avec la normalisation de la conjoncture.
3. La dette publique nette correspond à la dette brute dont on déduit l'ensemble des actifs financiers et immobiliers de l'Etat (le patrimoine public). Situé hors de la zone euro, le Royaume-Uni n'utilise pas le ratio de la dette brute (critère de Maastricht).

de la reprise d'un trend de croissance de 2,8 % à partir de 2012. Nombreux sont les économistes qui doutent aujourd'hui du retour d'un tel trend compte tenu des contraintes que fera peser la rigueur budgétaire sur la demande interne. Après treize années continues de gouvernement travailliste, les syndicats du Trade Union Congress (TUC) se voient de fait confrontés à un double défi stratégique : faire valoir leur rôle d'acteur social à part entière dans la conduite des politiques nationales (le traumatisme de la marginalisation laissé par l'expérience thatchérienne n'est pas si lointain) ; résister à cette tourmente budgétaire qui risque bien d'écorner les plus puissants bastions du syndicalisme, notamment dans le secteur public.

Un déficit zéro à l'horizon 2015

Le document budgétaire remis au Parlement en juin 2010 fixe des objectifs chiffrés échelonnés sur cinq ans. Le déficit public devra ainsi être ramené à 1,1 % du PIB en 2015-2016 ; le déficit structurel devra être entièrement éliminé en 2014-2015 ; un surplus de 0,8 point de PIB est même attendu en 2015-2016 ; la dette publique nette, après avoir atteint un maximum de 70,3 % en 2013-2014, redescendra progressivement à partir de cette date. A l'horizon de cinq ans, la réduction consolidée des dépenses publiques¹ atteindra 87 milliards de livres sterling (104 milliards d'euros), soit trois fois plus que ce qu'avait programmé le gouvernement travailliste. La hausse consolidée des impôts s'élèvera quant à elle à moins de 33 milliards de livres (38,3 milliards d'euros). L'objectif drastique de résorption du déficit public s'appuie donc principalement sur la

baisse des dépenses, en particulier des prestations sociales pour lesquelles le gouvernement a prévu une économie de 26 milliards de livres (30 milliards d'euros) sur cinq ans. A titre de comparaison, les dépenses publiques étaient passées, sous le second mandat Thatcher, le plus sévère de ce point de vue, de 47,5 % du PIB en 1984-1985 à 39,2 % en 1989-1990. Ce que Margaret Thatcher a infligé à l'Etat providence et aux services publics, année après année, est aujourd'hui inscrit à l'horizon des cinq prochaines années du gouvernement Cameron (graphique 1). Ironie de l'histoire : dans les deux configurations historiques, le niveau de départ des dépenses publiques en points de PIB est identique.

Nouvelles recettes fiscales : les employeurs épargnés

L'accroissement des recettes fiscales ne représente que le quart des ressources dégagées. C'est clairement la TVA qui contribuera le plus significativement à cette légère hausse des recettes, tandis que la réduction de l'impôt sur les sociétés ainsi que les allègements de cotisations sociales pour les employeurs joueront en sens inverse. Un ensemble de mesures présentées sous la bannière de la justice fiscale impliquera également un manque à gagner pour le budget de l'Etat.

A partir de janvier 2011, le taux de TVA passera de 17,5 % à 20 %. Certains produits comme les denrées alimentaires de première nécessité, les vêtements d'enfant et les livres seront épargnés. Cette hausse permettra au pays de se rapprocher de la moyenne de l'Union européenne tout en restant au-dessous, et aux finances publiques d'encaisser près de

1. Somme des économies réalisées chaque année sur les dépenses publiques.

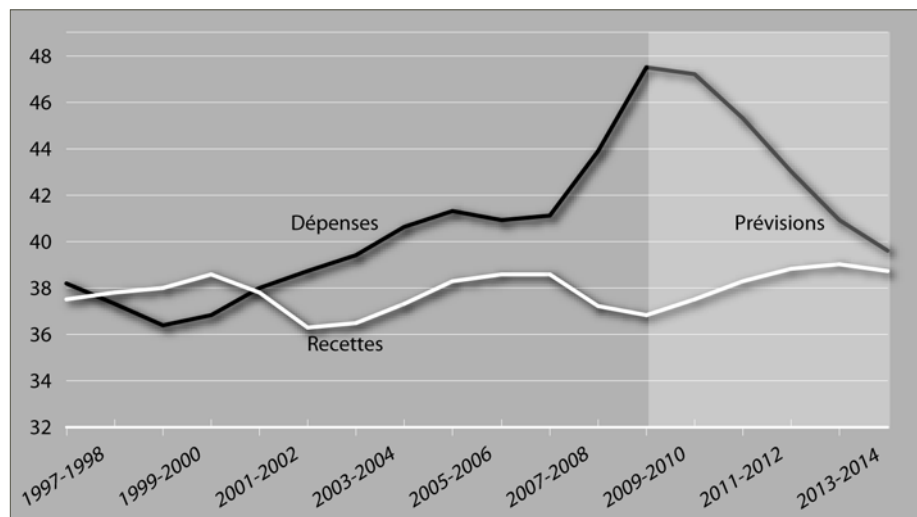
ROYAUME-UNI

54 milliards de livres en cinq ans (63 milliards d'euros). La taxe sur les primes d'assurance devrait également passer en janvier 2011 de 17,5 à 20 % pour le taux maximum et de 5 à 6 % pour le taux standard.

Avec l'objectif affiché de restaurer la compétitivité des entreprises et d'attirer de nouveaux investisseurs étrangers, l'impôt sur les sociétés baissera de 4 points en quatre ans, pour atteindre 24 % en 2014. Le Royaume-Uni disposera ainsi de l'un des taux d'imposition des entreprises les plus faibles du G20. Pour les petites entreprises (moins de 300 000 livres sterling ou 360 000 euros par an, soit 850 000 entreprises concernées), ce taux sera ramené de 21 à 20 %. De nouvelles défiscalisations liées aux dotations aux amortissements seront mises en œuvre. Le cadeau fiscal aux entreprises le plus significatif viendra surtout d'un relèvement, à partir d'avril 2011, du seuil de contribution des employeurs à la sécurité

sociale (*National insurance contribution, NIC*) de 21 livres hebdomadaires (soit 24,5 euros). L'accès à certains droits sociaux élémentaires tels que les pensions versées par l'Etat, les allocations maternité et l'indemnisation chômage suppose en effet que le salaire hebdomadaire se situe au-delà de ce seuil actuellement fixé à 95 livres par semaine (110 euros). En-deçà, ni les employeurs ni les salariés ne sont assujettis. Compte tenu de l'ampleur du temps partiel, 2 millions de femmes et 500 000 hommes sont dans ce cas. Par ailleurs, un Fonds régional de croissance sera mis en place en 2011-2012 afin de soutenir l'activité économique et l'emploi dans certaines zones géographiques. L'adhésion à ce fonds autorisera de fortes réductions de cotisations sociales pour les employeurs. L'ensemble de ces cadeaux fiscaux aux entreprises représentera un manque à gagner pour le budget de l'Etat de près de 24,5 milliards de livres (28,4 milliards d'euros) sur cinq ans.

Graphique 1. Recettes publiques et dépenses publiques (en % du PIB)



Sources : Office for National Statistics et Office for Budget Responsibility.

Le gouvernement, sous la pression des libéraux-démocrates, a également présenté un train de mesures regroupées sous l'appellation de « justice fiscale » et dont on pourrait donc attendre qu'elles aient un caractère redistributif. La plus importante d'entre elles concerne l'abattement fiscal pour les 23 millions de contribuables payant la tranche d'impôt inférieure (20 %). Le montant de cet abattement sera relevé de 1 000 livres (1 160 euros), leur permettant ainsi d'épargner en moyenne 170 livres (197 euros) chacun. Un surcroît de 880 000 titulaires de bas revenus devraient être exemptés d'impôt sur le revenu. A l'autre extrémité, George Osborne devrait relever la taxe sur les plus-values de capitaux, de 18 % à 28 % (au lieu des 40 ou même 50 % largement annoncées dans la presse financière), pour les contribuables situés dans la tranche d'imposition la plus élevée, mais en élargissant par ailleurs les conditions d'allègement fiscal : ce sont désormais les cinq premiers millions (et non plus les deux premiers) d'une plus value de capital qui pourront bénéficier d'un taux d'imposition allégé. George Osborne a précisé qu'en janvier 2011 serait appliquée une nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires des banques de 0,04 %, puis de 0,07 % en 2012, qui rapportera de l'ordre de 2 milliards de livres, soit 2,3 milliards d'euros, par an.

Coupes sombres dans les budgets sociaux

Les trois quarts des ressources dégagées par le plan d'austérité proviennent de la réduction des dépenses publiques. En juillet 2010, le Premier ministre a demandé à chaque ministère de réfléchir à deux scénarios, l'un autorisant des coupes de 25 %,

l'autre de 40 %, à l'exception de l'Education, de la Santé et de la Coopération extérieure qui devaient être épargnées. Le scénario finalement retenu le 20 octobre 2010 correspond à des coupes budgétaires voisines en moyenne de 20 % et prévoit la suppression de 490 000 emplois publics d'ici 2015. Geler pendant deux ans les salaires du secteur public, avancer l'âge de départ à la retraite, tailler dans les dépenses sociales – principalement liées à la famille et au logement – et enfin, engager plus à fond le NHS (National Health System) et le secteur de la poste dans la voie de la privatisation, telles sont les principaux axes de la rigueur.

Les salariés du secteur public dont les revenus annuels sont supérieurs à 21 000 livres (24 300 euros) verront leur salaire gelé sur deux ans. Les salariés dont les revenus sont inférieurs à ce plafond, soit 28 % des effectifs du secteur public, recevront une augmentation forfaitaire de leur traitement de 250 livres (290 euros) pour chacune des deux années à venir.

Les indemnités de licenciement des fonctionnaires seront plafonnées à douze mois de salaire, alors qu'elles pouvaient atteindre trois ans avant la réforme entreprise par le gouvernement Cameron (voir encadré ci-dessous). Les indemnités pour départ volontaire de ces mêmes fonctionnaires seront quant à elles limitées à quinze mois, alors qu'elles pouvaient s'élever à six ans et demi pour les fonctionnaires recrutés avant 1987, et à trois ans et demi pour les autres.

Des économies substantielles pourraient par ailleurs être obtenues grâce à l'accélération du recul de l'âge légal de la retraite. La réforme de 2007, issue du rapport Turner, prévoyait en effet un passage

1. L'incertitude règne par ailleurs quant à l'entrée en vigueur, prévue pour avril 2011, d'une indexation des pensions de base sur le plus favorable des trois mécanismes : indice des prix/progression des revenus/progression de 2,5 %.

L'emploi public au Royaume-Uni

Contrairement à une idée reçue, l'emploi public est loin d'être réduit à portion congrue au Royaume-Uni. En 2010, les administrations publiques (centrales, territoriales et de sécurité sociale) ainsi que les entreprises publiques comptent 6 millions d'emplois, soit 21 % de l'emploi total (Office for National Statistics, <http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/pse0910.pdf>). Parmi ces 6 millions de titulaires d'emplois publics, seuls 525 000 ont un statut de *civil servants* (fonctionnaires dans l'administration centrale). Pour les autres, c'est-à-dire pour plus de 90 % des salariés du secteur public (services publics locaux, éducation, santé, police, armée, pompiers, postiers, etc.), le statut d'emploi relève du droit commun. Les recrutements ne se font pas principalement sur concours. Le contrat de travail est le plus souvent d'une durée de trois ans (renouvelable sans limitation) et le licenciement est soumis aux mêmes conditions que pour les salariés du secteur privé (Lefresne, 2009). Pour les 525 000 *civil servants* (que nous traduisons dans le texte par « fonctionnaires »), les contrats de travail relèvent d'un régime juridique particulier qui n'exclut toutefois pas le licenciement, mais ce dernier est en principe limité par des indemnités sensiblement plus élevées que pour les autres salariés des secteurs privé ou public. Ce sont précisément ces indemnités de licenciement des fonctionnaires que le gouvernement Cameron a prévu de réduire.

progressif de 65 à 68 ans d'avril 2024 jusqu'en avril 2046. Le passage à 66 ans interviendra dès 2018, soit avec six ans d'avance sur le calendrier initial¹. L'alignement complet de l'âge de départ en retraite des femmes, actuellement de 60 ans, sur celui des hommes sera réalisé en 2020 sur la base de 66 ans. La mesure permettra ainsi d'économiser 5 milliards de livres sterling par an (5,8 milliards d'euros). Une commission des retraites du secteur public a été mise en place fin juin 2010¹. Les conclusions définitives seront publiées en 2011, mais le gouvernement a d'ores et déjà pris la décision

d'indexer à partir d'avril 2011 les pensions des salariés du public sur l'indice des prix à la consommation (*Consumer Price Index*), moins favorable que l'indice des prix au détail (*Retail Price Index*). Communément utilisé jusqu'à présent au Royaume-Uni comme indice du coût de la vie, le second inclut, contrairement au premier qui sert de référence à la politique monétaire, le coût d'acquisition du logement, le montant des intérêts de prêts hypothécaires, de l'assurance de l'habitation, ainsi que les impôts locaux².

1. Cette commission est présidée par John Hutton, ancien ministre démissionnaire du gouvernement de Gordon Brown.

2. La différence entre les deux indices tient également aux données à partir desquelles ils sont respectivement construits (données microéconomiques d'enquête dans le cas du *Retail Price Index* ; données de la comptabilité nationale dans le cas du *Consumer Price Index*), ainsi qu'au type d'indice des prix utilisé (moyenne arithmétique dans le premier cas, moyenne géométrique dans le second). En moyenne annuelle sur les dix dernières années, le CPI a été de 0,7 point au-dessous du RPI.

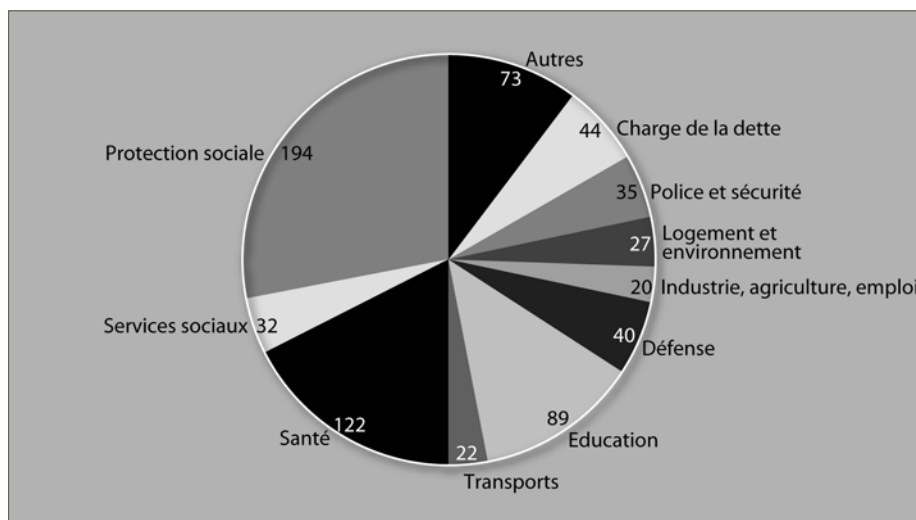
UN PLAN D'AUSTERITE TRES SEVERE

Appliqué à l'ensemble des prestations sociales et des crédits d'impôts, ce changement d'indice permet à lui seul une économie de 13 milliards de livres sterling (15 milliards d'euros) en cinq ans, soit la moitié de la réduction infligée à la protection sociale. Le plan fournit l'occasion d'engager une réforme en profondeur de la protection sociale dont le budget, qui atteint 194 milliards de livres soit 225 milliards d'euros (graphique 2), est la cible privilégiée de cette cure d'austérité. En dénonçant « la profonde injustice » d'un système d'aides sociales qui « piège des millions de nos concitoyens dans la dépendance, alors que des millions d'autres sont tenus d'en payer la facture », George Osborne donne le ton. Un plafond de 500 livres par semaine (580 euros) sera donc fixé aux aides sociales que peut recevoir un ménage. La mesure vise en effet, toujours selon le mi-

nistre des Finances, à empêcher « qu'un ménage où les deux parents sont sans emploi gagne autant ou davantage qu'une famille de classe moyenne grâce aux allocations sociales ». Le Trésor a estimé qu'elle pourrait toucher quelque 50 000 familles sans emploi, qui risquent du même coup de replonger dans la pauvreté.

La réforme touchera par ailleurs à l'universalité des allocations familiales, établie en 1946. Ces aides sont actuellement accordées à tous les parents d'enfants âgés de moins de 16 ans, et jusqu'à 19 ans s'ils suivent une formation ou un cursus universitaire, quels que soient leurs revenus. Elles sont forfaitaires et s'élèvent à 20,30 livres (23,50 euros) par semaine pour le premier enfant et à 13,40 livres (15,50 euros) pour chacun des suivants. A partir de 2013, les allocations familiales seront supprimées si l'un des parents paie des impôts dans la

**Graphique 2. Dépenses publiques en milliards de livres sterling
Exercice budgétaire 2010-2011**



Source : HM Treasury.

ROYAUME-UNI

tranche la plus élevée (44 000 livres, soit 51 000 euros par an), ce qui concernera environ 15 % des familles. Seront par ailleurs supprimées, à partir d'avril 2011, la prime maternité à partir du deuxième enfant (prime forfaitaire octroyée aux familles de revenu modeste en plus des prestations touchées à ce titre) et l'allocation couvrant les frais de santé de la future mère. Le montant des prestations familiales sera d'autre part gelé pour les trois prochaines années.

Un autre ensemble de mesures concerne la réduction de 4 milliards de livres (4,6 milliards d'euros) en cinq ans des allocations logement, elles aussi indexées désormais sur l'indice des prix le plus faible. Ces allocations seront limitées dans le temps si leurs titulaires ne travaillent pas et ne témoignent pas d'une recherche active d'emploi. Elles seront réduites pour les titulaires d'âge actif si le logement est considéré comme trop grand par rapport à la taille de la famille. A partir de 2013, le gouvernement introduira des contrôles médicaux plus stricts avant l'attribution de l'allocation adulte handicapé. Enfin, les crédits d'impôt, mesure phare de la politique d'activation du marché du travail, seront diminués à partir de l'année prochaine pour les familles touchant plus de 40 000 livres par an (46 400 euros).

Le NHS (*National Health System*), déjà amplement réformé au cours de la dernière décennie (Join-Lambert, Lefresne, 2004), mais qui avait contribué significativement aux créations d'emploi de 1997 à 2010, sera lui aussi soumis à davantage de rigueur et le processus de privatisation du secteur hospitalier sera renforcé.

Que l'on se rassure : la cure d'austérité touchera aussi la reine Elizabeth II : la

« liste civile », une contribution de 8 millions de livres (9,3 millions d'euros) traditionnellement versée par l'Etat à la couronne pour ses fonctions officielles, sera gelée pendant un an.

L'agence de notation financière Fitch a d'emblée réagi positivement au plan d'austérité estimant qu'il était de nature à conforter la note « AAA » du pays, tandis que le patron des patrons, directeur général de la Confederation of British Industry, Richard Lambert, y a vu un premier pas sur le chemin de l'assainissement de l'économie britannique. A la City, les investisseurs ont, dans une vague d'euphorie transitoire, fait remonter la livre au-dessus de 1,20 euro. Mais les économistes proches des milieux financiers se sont montrés plus partagés. Si les uns ont salué un budget « assez adroit », avec des mesures en faveur des moins aisés, d'autres s'inquiètent de l'ampleur plus grande que prévu du tour de vis et redoutent « un processus douloureux qui va brider la croissance » (James Knightley du groupe financier ING). L'Office pour la responsabilité budgétaire (OBR) a de fait revu à la baisse les prévisions de croissance. Le secteur privé devrait voir disparaître entre 600 000 et 700 000 emplois d'ici 2015, sous l'effet des pertes de contrats avec le gouvernement. L'austérité anglaise coûterait au total 1,3 million d'emplois, selon les estimations issues du cabinet d'Alistair Darling, ministre des Finances du cabinet fantôme des travaillistes. La réaction des ménages en anticipation de l'impact de ces ajustements budgétaires a été d'accroître leur épargne de précaution de manière spectaculaire : celle-ci est passée de 1,5 % de leur revenu disponible à 7 % en 2009 et 11 % selon les prévisions de 2010.

Le TUC affronte un double enjeu

Le nouveau contexte politique et économique place la direction du TUC dans une position particulièrement délicate. Il s'agit en premier lieu de trouver les modalités d'un dialogue avec le nouveau gouvernement, dialogue que David Cameron appelle lui-même ouvertement de ses vœux. Ce dernier est en effet le premier leader conservateur de la dernière décennie à avoir rencontré le secrétaire général du TUC, Brendan Barber, et ce avant même les élections générales de mai. L'objectif du TUC est d'éviter à tout prix le scénario noir du thatchérisme en maintenant ouverte la voie d'une certaine concertation politique. Mais en second lieu, il s'agit de contrôler et de canaliser les tensions syndicales, que les perspectives budgétaires attisent. La quasi-unanimité des organisations syndicales sur le diagnostic de la politique de rigueur est loin de déboucher sur une stratégie coordonnée.

Dialogue compromis avec le gouvernement

Les signes tangibles d'une division syndicale sur l'opportunité d'un dialogue avec le gouvernement sont apparus au cours de l'assemblée générale du TUC de juin 2010 où la décision a été prise de convier David Cameron ainsi que Vince Cable, son ministre libéral-démocrate des Affaires, à prendre la parole au congrès annuel de septembre. Les organisations représentées à l'assemblée générale¹ (AG) sont tombées d'accord sur ce point, sans que ce soit d'ailleurs pour les mêmes

raisons. Pour l'aile la plus modérée du TUC, le dialogue avec le nouveau gouvernement apparaissait comme la seule façon de conserver une légitimité, la mobilisation immédiate n'étant jugée ni possible, ni souhaitable. Pour les syndicats plus revendicatifs, il s'agissait de prendre la mesure réelle de la détermination gouvernementale et de favoriser ainsi les conditions d'une organisation et d'une galvanisation du mouvement social. Seul le secrétaire général du syndicat des sapeurs-pompiers, Matt Wrack, se prononça contre l'intervention du Premier ministre au congrès du TUC. Mais la décision de l'AG fut rapidement désavouée par une grande partie du mouvement syndical (syndicats non représentés à l'AG et base militante de nombreux syndicats représentés) réagissant de façon très hostile, si bien que David Cameron, craignant de voir enfler la polémique à son sujet, déclina l'invitation en prétextant la naissance de son quatrième enfant. La direction de RMT (The Rail, Maritime and Transport Union), syndicat des transports non représenté à l'AG, fut l'un des principaux protagonistes de la mise en cause de la décision. Son secrétaire général, Bob Crow, alla jusqu'à menacer d'organiser une manifestation devant le congrès du TUC en cas de participation du Premier ministre. Une campagne fut même menée pour rassembler des motions émanant de certaines branches régionales du TUC ainsi que de comités intersyndicaux de nombreuses villes pour exiger le retrait de l'invitation.

1. L'assemblée générale se compose d'environ 30 représentants des syndicats membres (sur 68 syndicats affiliés au TUC), dont les plus importants en nombre d'adhérents (plus de 200 000 membres) ont systématiquement un siège. Les autres représentants, issus de plus petites organisations, sont élus par un vote au cours du congrès annuel.

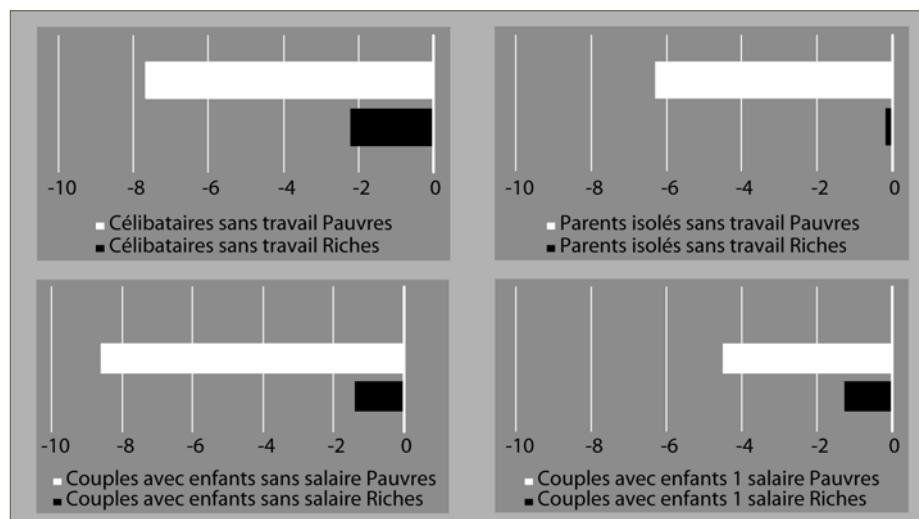
ROYAUME-UNI

Le ton était ainsi donné pour que le congrès de septembre se déroule sous la bannière de la résistance syndicale, et non pas du dialogue avec le Premier ministre. La stratégie que ce dernier avait tenté de mettre en place avant son élection, en utilisant notamment comme émissaire un ancien élu travailliste au Parlement européen, paraissait compromise. Pour la direction du TUC, le constat de défaite était identique ; et la crainte de perdre en partie le contrôle sur l'ensemble du mouvement social se faisait jour.

Dès l'ouverture de son congrès annuel, qui s'est déroulé du 13 au 16 septembre 2010 à Manchester, le TUC adopte un programme de mobilisation contre les coupes budgétaires. Le diagnostic est immédiat. « Ce n'est pas un

gouvernement de coalition, mais un gouvernement de démolition » ironise Brendan Barber, faisant valoir, selon une étude de ses services, que l'austérité frappera les 10 % de Britanniques les plus pauvres treize fois plus que les plus aisés, en proportion de leurs revenus ¹. Une étude minutieuse de l'Institute for Fiscal Studies confirme l'effet anti-redistributif des réformes, en l'analysant par type de ménage (graphique 3). « C'est un massacre à la tronçonneuse contre nos services publics » renchérit Dave Prentis, du syndicat du secteur public Unison. De son côté, Gail Cartmail, de Unite, premier syndicat du pays avec 1,5 million d'adhérents, dénonce la « politique de la terre brûlée » du gouvernement. Seule voix discordante : celle du secrétaire général

Graphique 3. Impact de la réforme budgétaire sur la distribution des revenus, selon le type de ménage



NB : L'impact est mesuré en % du revenu net du ménage entre 2010 et 2014. Les « pauvres » sont ici les 20 % des ménages les plus pauvres en revenus (échelle d'équivalence de Mc Clements pour la taille des ménages) ; les « riches » sont les 20 % des ménages les plus riches.

Source : Institute for Fiscal Studies (Browne and Levell, 2010).

1. <http://www.tuc.org.uk/economy/tuc-18463-f0.cfm>.

du syndicat des pilotes (BALPA, British Air Line Pilots Association), Jim MacAuslan, signataire l'an passé d'importants accords de modération salariale et de flexibilité du temps de travail (Lefresne, 2009), appelant à tempérer l'analyse. Approuvée à la quasi-unanimité par les délégués, la plateforme du TUC préconise le recours à des grèves intersyndicales, aux niveaux national et local, pour s'opposer aux attaques contre les emplois, les retraites, les salaires des fonctionnaires et les services publics.

Division sur la stratégie de résistance

Les expressions les plus radicales sont portées par certains dirigeants syndicaux appelant à en découdre le plus rapidement possible contre le gouvernement *via* des grèves coordonnées, associant salariés du secteur public et du secteur privé. C'est le cas de RMT, déjà évoqué, mais aussi du syndicat PCS (Public and Commercial Services), représentant plus de 300 000 salariés essentiellement dans le secteur public, particulièrement mobilisé contre les réductions drastiques des indemnités de départ des fonctionnaires. Son secrétaire général, Mark Serworka, rappelle qu'il avait déjà obtenu l'annulation par la justice de projets semblables du précédent gouvernement. Une négociation entre le Cabinet Office et cinq autres syndicats du service public ¹ avait permis de déboucher sur un accord relatif aux départs de fonctionnaires, aujourd'hui bafoué par le gouvernement qui tente de passer en force et de faire voter rapidement le texte par le Parlement sans le soumettre à la négociation, en principe

obligatoire dans ce champ. Les syndicats concernés entendent plaider l'illégalité au regard du droit britannique de la fonction publique (Superannuation Act de 1972) mais aussi du droit européen (article 1 du premier protocole de la Convention européenne des droits de l'homme, relatif à la protection des biens des personnes). Ils ont d'ores et déjà constitué un lobby auprès du Parlement pour faire barrage au projet.

D'emblée, Brendan Barber tient à prendre quelques distances avec le ton radical de détermination du congrès, en évoquant les grèves massives des années 1970 et 1980 qui ont laissé certains bastions ouvriers exsangues. Le secrétaire général d'Unite, Dereck Simpson, repousse quant à lui, dans une émission télévisée, la perspective d'actions syndicales massives trop rapidement menées, expliquant qu'il importait prioritairement de s'attacher l'opinion favorable du grand public à travers des campagnes d'information sur l'impact profond des orientations budgétaires. Dans un rapport interne au syndicat Unison, le secrétaire général adjoint explique que les attaques faites aux salaires, aux emplois et aux retraites dans le service public risquent de contraindre les syndicats à se lancer dans des actions qu'il sera difficile de maintenir et de contrôler. Le rapport préconise de s'appuyer davantage sur la négociation d'accords locaux pour protéger les emplois, les salaires et les retraites. David Prentice, secrétaire général d'Unison, déclare à l'occasion d'une réunion publique : « Nous n'enversons pas nos adhérents dans l'impasse. Nous n'allons

1. Il s'agit du syndicat des fonctionnaires FDA senior civil servants' union, du syndicat des cadres et techniciens Prospect, du syndicat des personnels de prisons POA, ainsi que des syndicats généraux GMB et Unite.

ROYAUME-UNI

pas nous exténuier au cours des premiers mois. En revanche, nous allons organiser des rencontres publiques et des manifestations de rue, dans les villes, à la campagne, dans tout le pays. Nous allons utiliser les fonds de notre campagne nationale pour sensibiliser le public aux conséquences des coupes ». Le syndicat a confirmé sa stratégie en annonçant un ensemble de démarches juridiques pour débouter les projets de la coalition gouvernementale, notamment en matière de restructuration du NHS.

La perspective de grève semble toutefois se dessiner pour février 2011. Deux autres dossiers, qui ont fait l'objet de motions au congrès du TUC, s'avèrent également déterminants : le recul de l'âge légal de départ à la retraite, d'une part, les salariés ne s'attendant pas à ce qu'il intervienne avant 2024 (voir *supra*) ; le sort de Royal Mail, la poste britannique, d'autre part, dont le gouvernement a annoncé la privatisation. Cette dernière vient briser des années de lutte et d'efforts consentis, dans un secteur en proie à une profonde réorganisation issue de l'ouverture à la concurrence depuis la fin des années 1990 (Join-Lambert, 2010). Dave Ward, le secrétaire général adjoint du CWU (Communication Workers Union), à l'origine de la motion de congrès, dénonce la remise en cause d'accords âprement négociés entre 2007 et 2010 (salaires, organisation du travail, statut d'emploi, flexibilité du temps...), le plus souvent après des grèves massives. La coalition gouvernementale avait évoqué dans un premier temps l'injection de capitaux privés et l'attribution d'au moins 10 % des actions aux employés. Mais les organisations de ce secteur qui compte 60 % de syndiqués refusent ce scénario : « Une

offre d'actions aux salariés est profondément méprisante pour ceux qui ont investi leur vie professionnelle dans le service public », a commenté le secrétaire général du CWU, Billy Hayes. « Le peuple britannique possède actuellement 100 % de Royal Mail ; or, 90 % seront cédés aux institutions financières qui sont responsables de la crise actuelle. »

La fin du dernier mandat travailliste a mis l'accent sur les relations devenues houleuses entre le New Labour et le TUC, notamment dans la gestion de la crise. Mais les liens historiques et organiques entre les deux organisations avaient indéniablement permis aux syndicats britanniques, au fil de treize années de gouvernement continu des travaillistes, de remonter le courant des années noires du thatchérisme et d'imposer un partenariat dans de nombreux domaines de la vie économique et sociale. Dans l'élection du nouveau leader travailliste, Ed Miliband, issu de l'aile gauche du Labour, les quinze syndicats affiliés à ce dernier et notamment les trois plus importants d'entre eux, Unison, Unite et GMB, ont joué un rôle déterminant. Le retour au gouvernement des conservateurs, sous la forme d'une coalition avec les libéraux-démocrates, ouvre une ère nouvelle pour les relations professionnelles britanniques. Face à la radicalité des ajustements programmés et engagés dans les services publics et dans le champ de la protection sociale, les syndicats britanniques exercent jusqu'à présent une résistance discrète, probablement contrainte par le contexte d'alternance politique récente et en partie liée à des divisions stratégiques internes. Le mouvement social britannique dans les prochains mois per-

UN PLAN D'AUSTERITE TRES SEVERE

mettra de dessiner les limites au démantèlement de l'Etat social.

Sources :

Browne J., Levell P. (2010), « The distributional effect of tax and benefit reforms to be introduced between June 2010 and April 2014: a revised assessment », *IFS Briefing Note*, n° 108, Institute for Fiscal Studies, August.

Commission européenne (2010), *European Commission Spring Forecast*, May.

FMI (2010), *IMF Fiscal monitor*, May.

HM Treasury (2010), *Budget 2010*, London TSO, (http://www.hm-treasury.gov.uk/d/june_budget_complete.pdf).

Join-Lambert O., Lefresne F. (2004), « Le *National Health Service* : une institution pérenne

en pleine transformation », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 91, novembre, p. 80-91.

Join-Lambert O. (2010), « La réforme de la poste dans la tourmente de la crise financière », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 124, mai, p. 14-24.

Lefresne F. (2009), « Le modèle britannique dans tous ses états », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre, p. 85-95.

Newhouse-Cohen C. (2010), « Cap au pire », *Conjoncture*, BNP Paribas, septembre.

OCDE (2010), *OECD Economic Outlook*, n° 87, May.

Presse écrite et électronique : *The Guardian*, *Financial Times*, *Labour Research*, *Planet Labor*.