

Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique¹

Heather CONNOLLY

Au Royaume-Uni, les mouvements de grève de 1978-1979 et 2010-2011 ont été suivis par la mise en œuvre de restrictions légales au droit de grève. Ceux de 2022-2023, historiques par leur ampleur, ne font pas exception avec la proposition du gouvernement de mettre en place un service minimum pour limiter l'efficacité des grèves. L'article analyse l'impact potentiel de la mise en place du service minimum, notamment dans le secteur ferroviaire, où la législation proposée est susceptible d'avoir l'impact le plus important.

In the UK, strike movements in 1978-79 and 2010-2011 have been followed by the implementation of legal restrictions on the right to strike. The historic strike waves of 2022-23 are no exception with the government's proposal to implement minimum service levels to limit effectiveness of strike action. The article analyses the potential impact of minimum service levels, looking in more depth at the railway sector, where the proposed legislation is likely to have the biggest impact.

1. Cet article a été traduit de l'anglais par Aurélien Monnet.

*Heather Connolly est
professeure associée
à Grenoble École
de Management (GEM).*

La grève du 15 mars 2023 marque pour le Royaume-Uni une journée d'action inédite depuis la fin des années 1970 et historique par l'ampleur de sa coordination, malgré un cadre légal qui restreint considérablement le droit de grève. Les grèves dans le secteur public, au sein des services privatisés et des entreprises privées, coïncident avec le dévoilement prévu pour le 15 mars du « budget de printemps » (Spring Budget) : les agents de la fonction publique, les enseignants du secondaire et du supérieur, les agents de santé, les conducteurs du métro et les salariés d'Amazon se mettent en grève le même jour. Le gouvernement britannique se montre alors peu disposé à entamer des négociations sur les rémunérations de la fonction publique en prévenant que les hausses de salaire auraient un effet inflationniste². Les syndicats contestent ces arguments en invoquant le recul des salaires réels à cause de l'inflation et de la hausse du coût de la vie, auquel s'ajoutent des problèmes d'effectif et des conditions de travail difficiles.

Les grèves sont aussi importantes dans le secteur privé, et notamment dans les services privatisés comme le transport et les services postaux, où les travailleurs obtiennent des résultats mitigés. Pour la première fois au Royaume-Uni, les salariés d'Amazon se mettent en grève pour exiger un salaire de 15 livres sterling de l'heure, soit 17,25 euros. À la date de publication du présent article, en juin 2023, les syndicats n'ont toutefois obtenu qu'une augmentation de 50 *pence* (57 centimes d'euros), portant le salaire horaire à 11 livres (12,65 euros).

Face à l'ampleur du conflit, le gouvernement conservateur envisage alors de restreindre un peu plus le droit de grève afin de limiter les perturbations de l'activité dues aux mobilisations. Après avoir proposé en 2022 un projet de loi visant à instaurer un service minimum dans le secteur des transports, il dépose en janvier 2023 un autre texte relatif à un service minimum dans plusieurs services publics essentiels, parmi lesquels la santé, la lutte contre les incendies, la sécurité civile, l'éducation et les transports.

Le présent article dresse une brève synthèse de l'histoire des mouvements de grève au Royaume-Uni depuis la fin des années 1970, et des législations adoptées après les mouvements de 1978-1979 et de 2010-2011 pour restreindre le droit de grève. Le mouvement de 2022-2023 ne fait pas exception, comme en témoigne le projet du gouvernement d'instaurer un service minimum pour réduire les interruptions de travail et, dans une certaine mesure, l'efficacité d'une grève. Le présent article revient sur les grèves de 2022-2023 et analyse les conséquences potentielles de l'instauration d'un service minimum, le secteur ferroviaire étant probablement le plus concerné par ce projet de loi.

La rhétorique du gouvernement s'appuie sur une approche comparative du droit de travail pour justifier la mise en place d'un service minimum. Toutefois, comme le souligne Bogg (2023), dans un pays comme la France, par exemple, il est difficile d'isoler la loi sur le service minimum, alors que le droit de grève y est un droit constitutionnel, de l'ensemble des dispositions juridiques qui protègent de façon générale le droit de grève.

2. A. Culbertson, « Rishi Sunak says public sector pay rises will fuel inflation. Economists say they won't », *Sky News*, January 4, 2023, <https://bit.ly/42kUuex>.

Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique

Les grèves depuis le Winter of Discontent (1978-1979) et leurs retombées législatives

Les 50 dernières années ont été marquées par d'importants changements dans les relations de travail, et par des attaques contre les syndicats qui ont érodé leur capacité de représentation et leur influence. La syndicalisation a connu son apogée en 1979, avec 13,5 millions d'adhérents à un syndicat. Le nombre de travailleurs syndiqués a été divisé par deux dans les décennies qui ont suivi, pour se stabiliser au début des années 2000 et s'établir à 6,5 millions en 2021. Le taux de couverture conventionnelle a diminué dans le secteur public et dans le secteur privé. Dans le secteur public, il est passé de 74,4 % en 1996 à 58,2 % en 2021, et dans le secteur privé de 23,2 % à 13,7 % sur la même période³. Si l'on compare avec les autres pays européens, cinq États membres de l'Union européenne montrent un taux de couverture conventionnelle supérieur à 90 %, dont l'Italie (99 %), la France et l'Autriche (98 %). En Allemagne, ce taux n'est plus que de 52 %⁴. Le recul de la couverture conventionnelle a entraîné partout une hausse des inégalités de revenus. Au Royaume-Uni, le niveau de disparité salariale est parmi les plus élevés des pays développés⁵.

Les grèves de la fin des années 1970

Les grèves de 2022-2023 ont des points communs avec deux des plus importants mouvements sociaux des 50 dernières

années : d'une part, le Winter of Discontent (« l'hiver du mécontentement ») de 1978-1979, qui a été le point de référence auquel on a comparé les grèves récentes, et d'autre part, les grèves massives en 2010 et 2011 dans le secteur public. Les similitudes entre ces trois mouvements de grève sont la forte inflation, les coûts de l'énergie élevés et la crise du coût de la vie.

Les grèves de 1978-1979 sont d'une ampleur considérable, les syndicats exigeant des hausses de salaire importantes en réaction à la volonté du gouvernement de les plafonner pour contrer l'inflation. Rappelons le contexte historique : en 1974, le Parti travailliste remporte les élections générales et propose aux syndicats un « contrat social », en vertu duquel ces derniers seraient prêts à modérer leurs revendications salariales en échange de nationalisations et d'une hausse des dépenses de protection sociale. Or, le gouvernement ne respecte pas cet accord et, dès la fin des années 1970, les syndicats commencent à réclamer des hausses de salaire substantielles pour compenser la forte inflation.

En août 1978, par exemple, des ouvriers d'une usine Ford se mobilisent pour obtenir une hausse de 25 % de leur salaire hebdomadaire, ce qui déclenche une grève de neuf semaines qui se conclut par une augmentation salariale de 16,5 %. Cet événement ouvre une période qui sera appelée par la suite « l'hiver du mécontentement ». En janvier 1979, 20 000 cheminots participent à quatre journées de grève. Quelque 1,3 million de fonctionnaires locaux appellent

3. D. Clark, Proportion of employees whose pay and conditions were agreed in negotiations between the employer and a trade union in the United Kingdom from 1996 to 2021, by sector, June 9, 2022, <https://bit.ly/3IGLCZE>.

4. « Statistics on collective bargaining », ILO, <https://ilostat.ilo.org/topics/collective-bargaining/>.

5. « Income inequality », OECD Data 2021, <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>.

également à une journée de grève nationale le 22 janvier 1979 pour obtenir une hausse de salaire.

Ces grèves entraînent la victoire écrasante en mai 1979 du Parti conservateur emmené par Margaret Thatcher, qui promet de légiférer pour réduire le pouvoir des syndicats. Pour Colin Hay (2009), l'année 1979 constitue un point de bascule entre le « consensus d'après-guerre » et le projet néolibéral mis en œuvre par Margaret Thatcher. En réaction aux contestations de 1978-1979, le gouvernement adopte un ensemble de lois restrictives sur les syndicats et les grèves, ce qui explique qu'au Royaume-Uni, ces dernières soient désormais régies par une législation complexe⁶.

De 1979 à 1997, les gouvernements conservateurs adoptent graduellement plusieurs textes de loi qui restreignent la capacité d'action des syndicats⁷. Le premier de ces textes, l'« Employment Act », voté en 1980, rend obligatoire la tenue d'un scrutin par voie postale auprès des syndiqués avant toute grève. En 1982, un deuxième texte définit un « conflit professionnel » comme celui devant avoir lieu entre les travailleurs et l'employeur sur des questions relatives à l'emploi, interdisant de fait les mobilisations secondaires, les grèves politiques et de solidarité. Adopté en 1984, le « Trade Union Act » oblige les syndicats à organiser des élections à bulletin secret. En 1988, une nouvelle loi relative au travail (« Employment Act ») est votée pour protéger les non-grévistes, et en 1990

un autre texte autorise les employeurs à licencier les salariés ayant participé à une grève non officielle, c'est-à-dire ne correspondant pas aux critères d'une grève légale. La loi relative aux syndicats et aux relations de travail (Trade Unions and Labour Relations (Consolidation) Act), adoptée en 1992, dispose qu'une organisation syndicale doit être reconnue par l'employeur pour qu'une grève soit décrétée légale, et la loi sur la réforme des syndicats et les droits du travail de 1993 (Trade Unions Reform and Employment Rights Act) détermine les règles qui régissent le dépôt d'un préavis de grève.

Il n'existe pas au Royaume-Uni de législation consacrant le droit de grève. Depuis les lois adoptées dans les années 1980 et 1990, la grève n'est autorisée que si elle est organisée par une organisation syndicale conformément au Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act de 1992. Un syndicat doit en premier lieu être reconnu comme représentatif par l'employeur avant de pouvoir s'engager dans un conflit au nom de ses membres, qui doivent ensuite prendre part à un vote par voie postale pour décider ou non d'une action de grève. Cette approche restrictive contraste avec le principe de droit de grève (pour les citoyens) qui prévaut dans les pays d'Europe continentale⁸. Une analyse comparée réalisée par Joelle Grogan et Catherine Barnard dans le cadre du projet *UK in a Changing Europe* montre que sur 35 pays européens, le Royaume-Uni est minoritaire : 86 % des pays protègent le droit de grève, soit en tant

6. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/52/contents>.

7. S. Daniels, « How consecutive Conservative governments destroyed union rights - a timeline of the UK's anti-strike laws since the 1970s », *The Conversation*, January 23, 2023, <https://bit.ly/45wSsuA>.

8. J. Grogan, C. Barnard, « Where does the Strikes Bill put the UK relative to other European countries? », *Commentary, UK in a changing Europe*, February 7, 2023, <https://bit.ly/3q296Sv>.

Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique

que droit constitutionnel, soit parce que les tribunaux le reconnaissent comme faisant partie de la liberté d'association et de la liberté de réunion. Les seuls pays dans lesquels le droit de grève n'existe pas en tant que tel sont l'Autriche, le Danemark, l'Irlande, Malte et le Royaume-Uni⁹.

Le pouvoir des organisations syndicales et le militantisme syndical ont continuellement diminué depuis les contestations de la fin des années 1970. De 1999 à 2018, la plupart des grèves portaient sur des revendications salariales, qui sont à l'origine d'environ 75 % de toutes les journées non travaillées. Ces dernières années, le nombre de journées non travaillées pour cause de grève s'élève à un peu plus d'un million, le record depuis 2000 étant de 1,4 million en 2011¹⁰.

Les grèves du secteur public des années 2010-2011

Les grèves de 2010-2011, qui concernaient principalement la fonction publique, constituent un autre moment important de l'histoire des conflits professionnels au Royaume-Uni¹¹. Il s'agit du « principal mouvement social lié à un conflit du travail survenu au cours des trente dernières années¹² » : plus de 2 millions d'agents de la fonction publique font alors grève, et plus de 60 % des écoles restent fermées à cette occasion. Après 13 années d'un gouvernement « New Labour », et dans le contexte de la crise économique de 2008, le gouvernement de coalition du Parti conservateur

et des Libéraux-démocrates formé en 2010 met en œuvre un ensemble de mesures d'austérité, comprenant notamment le gel des rémunérations de la fonction publique et des coupes budgétaires à l'échelle locale. Les conflits professionnels dans le secteur public portent principalement sur le système de retraite, et notamment sur le relèvement de l'âge de départ en retraite ainsi que sur la hausse des cotisations retraite des travailleurs.

En 2010, le secteur des transports connaît plusieurs grèves, et on assiste à une intensification de la contestation dans le secteur public. Les principaux responsables syndicaux reviennent sur le devant de la scène, après « des années de marginalisation » et quelques-uns d'entre eux, comme Bob Crow, le secrétaire général du syndicat Rail, Maritime and Transport (RMT), acquièrent une certaine notoriété (Milner, 2011).

Les mouvements sociaux connaissent leur apogée avec l'organisation par le Trades Union Congress (TUC), en juin 2011, des plus importantes manifestations depuis celles contre la guerre en Irak en 2002. Plusieurs centaines de milliers d'agents du secteur public se mettent en grève dans le cadre de la première action coordonnée à l'échelle nationale contre la réforme des retraites. Les syndicats n'obtiennent que très peu de concessions du gouvernement, et la réforme est adoptée, impliquant pour

9. « Survey of minimum service levels in Europe », UK in a changing Europe, <https://ukandeu.ac.uk/survey-of-minimum-service-levels-in-europe/>.

10. *Labour disputes in the UK:2018*, Office for national statistics, May 17, 2019, <https://bit.ly/45zX6YC>.

11. « UK braced for biggest strike day since 2011 as minister resist pay rises », *Financial Times*, January 31, 2023.

12. D. Milmo, C. Davies, P. Curtis, H. Mulholland, « Strikes over public sector pensions hit services across UK as 2 million walk out », *The Guardian*, November 30, 2011.

les travailleurs une augmentation des cotisations et un relèvement de l'âge de départ en retraite.

Dans une volonté de contrôler les syndicats, le gouvernement envisage de restreindre le droit de grève, en s'appuyant sur un rapport publié en 2010 par l'organisation patronale Confederation of British Industry (CBI), intitulé *Making Britain a Place to Work*. Ce rapport défend l'idée que les droits individuels et collectifs adoptés pendant la période du New Labour ont affaibli la compétitivité du Royaume-Uni au sein d'une économie mondiale en pleine transformation (Milner, 2011).

En 2016, les grèves font l'objet de nouvelles restrictions, après l'entrée en vigueur d'une loi sur les syndicats (Trade Union Act). Depuis 2017, les scrutins professionnels doivent enregistrer un taux de participation d'au moins 50 % des salariés représentés par le syndicat (« *bargaining unit*¹³ ») pour que leurs résultats soient juridiquement valides. Dans les secteurs publics importants (« *essential* »), y compris des secteurs gérés par des entreprises privées, le déclenchement d'une grève n'est possible que si le taux de participation atteint 50 % et qu'au moins 40 % des membres du syndicat ayant le droit de vote se prononcent en faveur de la grève (Freyssinet, 2022). Cette loi suscite alors des inquiétudes, en

particulier à propos de ses conséquences éventuelles sur la liberté d'association, et sur sa compatibilité avec plusieurs traités, notamment avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (Ewing, Hendy, 2016). Plusieurs organisations, parmi lesquelles le TUC et l'Organisation internationale du travail (OIT), déposent des plaintes auprès de la commission mixte du Parlement sur les droits humains¹⁴. Malgré certaines concessions, les seuils sont maintenus, ce qui affaiblit encore un peu plus le pouvoir des syndicats et leur capacité d'action.

Au Royaume-Uni, le nombre moyen de journées non travaillées en raison d'une grève est passé de 30 à 20 jours pour 1 000 salariés entre les années 1990 et la période 2008-2018. Les données de l'European Trade Union Institute (ETUI, Institut syndical européen) montrent que cet indicateur se situe dans la moyenne des pays européens. Il s'agit d'un résultat intéressant, compte tenu des restrictions du droit de grève. Entre 2010 et 2019, c'est à Chypre que l'on recense le plus de journées non travaillées pour fait de grève, avec une moyenne annuelle de 275 jours. La France arrive ensuite, avec 128 journées de grève sur la même période. Tous les autres pays pour lesquels on dispose de données présentent moins de 100 journées non travaillées pour fait de grève ; dans plus de 15 pays,

13. Une « *bargaining unit* » désigne un ensemble de salariés représentés par un syndicat. L'employeur doit valider les salariés qui constituent cet ensemble avec le syndicat lors des négociations pour la reconnaissance des organisations syndicales. Faute d'accord, c'est le Central Arbitration Committee (CAC, commission d'arbitrage centrale) qui prend la décision : <https://bit.ly/45KQwyX>.

14. Les membres de la commission mixte du Parlement sur les droits humains sont nommés par la Chambre des lords et la Chambre des communes pour examiner les questions relatives aux droits humains au Royaume-Uni (la commission ne peut pas se prononcer sur les cas individuels) et proposer des arrêtés, établir des projets d'arrêtés ou prendre des arrêtés pour veiller à ce que les lois soient conformes aux droits humains. La commission peut exiger la mise à disposition de données et de documents, entendre des témoins, se réunir lorsqu'elle le juge nécessaire (sauf en cas de prorogation ou de dissolution du Parlement), tenir séance dans divers lieux, nommer des conseillers spécialisés dans certains domaines et adresser des rapports aux deux chambres. Le gouvernement n'est pas tenu de suivre les recommandations de la commission.

Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique

ce nombre est même inférieur à 20, dont le Royaume-Uni (18) et l'Allemagne (17). Dans l'ensemble, le nombre de journées de travail perdues au Royaume-Uni et en Allemagne au cours des 20 dernières années a été moindre qu'en France et en Espagne¹⁵.

En 2022-2023¹⁶, des grèves qui touchent les travailleurs du secteur public et du secteur privé

Le mouvement social de 2022-2023 concerne autant le secteur public que le secteur privé, ce qui le rapproche de celui de 1978-1979. Les secteurs de l'éducation, de la santé, des transports, de la logistique et de la fonction publique prennent ainsi part aux mobilisations. Les grèves récentes s'inscrivent dans un contexte général de hausse du coût de la vie au Royaume-Uni sous l'effet de plusieurs événements, parmi lesquels la pandémie de Covid-19 et la guerre en Ukraine, et de leurs conséquences sur l'offre d'énergie et les chaînes d'approvisionnement alimentaires et de biens de consommation. Les rémunérations dans la fonction publique sont gelées depuis 2010 et, de manière générale, l'inflation progresse plus vite que les salaires, ce qui entraîne une baisse des salaires réels pour de nombreux travailleurs (-2,3 % en moyenne dans l'ensemble des secteurs entre décembre 2022 et février 2023¹⁷). Face à l'envolée des prix de l'énergie, de nombreux travailleurs pensent désormais que l'action collective est la seule manière d'amener les employeurs et le gouvernement à entendre leurs revendications.

Dans tous les secteurs, la principale revendication est l'augmentation des salaires pour tenir compte de la hausse du coût de la vie (Freyssinet, 2022). Les autres revendications importantes ont trait aux conditions de travail et portent sur le manque de personnel (dans le secteur de la santé, par exemple), sur l'intensification de la charge de travail dans l'éducation et sur les restructurations dans les transports.

Le nombre de journées non travaillées en raison de conflits professionnels augmente depuis l'été 2022¹⁸. Un record est atteint en décembre 2022, où on enregistre le plus haut niveau mensuel de journées de grève depuis novembre 2011, un chiffre toutefois très en deçà de ceux des années 1970 et 1980. Au total, environ 2 472 000 journées de travail perdues sont comptabilisées entre juin et décembre 2022, contre 1,4 million en 2011. Plus des trois quarts sont dénombrés dans les services privatisés du secteur du transport, du stockage, de l'information et de la communication, qui comprend le transport ferroviaire et les services postaux. Ensemble, ces secteurs enregistrent constamment le plus haut niveau de journées non travaillées pour fait de grève durant le deuxième semestre 2022. C'est ensuite dans le secteur de l'éducation que l'on recense le plus grand nombre de journées de grève entre juin et décembre 2022.

En 2022, le Royal College of Nursing (RCN) se prononce en faveur de la grève : c'est une première pour le principal syndicat

15. <https://www.etui.org/strikes-map>.

16. « The impact of strikes in the UK: June 2022 to February 2023 », Office for National Statistics, March 8, 2023, <https://bit.ly/428h3mr>.

17. « Average weekly earnings in Great Britain: April 2023 », Office for National Statistics, April 18, 2023, <https://bit.ly/3MVKq7l>.

18. <https://bit.ly/3MCYX6t>.

du personnel infirmier au Royaume-Uni, fondé il y a 106 ans¹⁹. Les ambulanciers et le personnel paramédical se mettent également en grève. S'il s'agit en priorité de réclamer une hausse des rémunérations, les revendications sont plus larges et portent notamment sur le niveau des effectifs et les conditions de travail. C'est le 15 mars qu'a lieu la plus importante journée de mobilisation des travailleurs du secteur public et du secteur privé, à l'occasion de l'annonce du budget de printemps.

Selon un sondage Ipsos²⁰, les grèves sont largement soutenues par la population, plus de la moitié des personnes interrogées y étant favorable. Le soutien aux infirmiers et aux ambulanciers est particulièrement élevé, il est plus variable dans les autres secteurs. La population est en effet plus divisée sur la rémunération des agents de la fonction publique et des cheminots : une personne sur cinq considère que leur rémunération est trop faible, et la même proportion qu'elle est trop élevée.

Dans certains secteurs, le mouvement de grève de 2022-2023 permet d'amener les employeurs à la table des négociations. Le conseil du personnel du National Health Service (NHS), qui représente plus d'1 million d'agents du NHS en Angleterre, approuve un accord sur les salaires conclu entre le ministre de la Santé, Steve Barclay, et les syndicats. Le nouvel accord concerne 1 million d'infirmiers, de personnel para-

médical, de sages-femmes et d'autres agents de santé en Angleterre, à compter du début du mois d'avril 2024 et pour une durée de deux ans. Plusieurs syndicats, parmi lesquels Unison, GMB et les syndicats des sages-femmes et des kinésithérapeutes votent également en faveur de cet accord. D'autres, en revanche, comme le RCN et Unite, le rejettent et entendent poursuivre la grève pour obtenir davantage²¹. Royal Mail approuve un accord conclu avec les syndicats des services postaux qui prévoit une hausse des rémunérations de 10 %, mettant ainsi fin à un long conflit ayant entraîné la première grève nationale depuis la privatisation de l'entreprise il y a dix ans.

D'autres professions du secteur public poursuivent leur mobilisation. Dans l'éducation, de nouvelles actions coordonnées sont prévues en 2023²², tandis que les médecins en formation relancent un scrutin en vue d'une mobilisation, le gouvernement ayant refusé de négocier sur la base de leur revendication de 35 % d'augmentation salariale²³. Dans les services privatisés, les travailleurs des sociétés ferroviaires organisent un nouveau vote de grève, et les salariés d'Amazon restent en grève pour obtenir une rémunération de 15 livres par heure. La portée et l'ampleur des grèves, notamment dans les services privatisés comme le transport, mais également dans le secteur de la santé, conduisent le gouvernement à intervenir de manière forte pour restreindre le droit de grève.

19. A. Leary, « Nurses' strike is about more than pay - it's about ensuring good care », *The Conversation*, November 30, 2022, <https://bit.ly/3IHbDnF>.

20. K. Pedley, G. Skinner, L. King, J. Moser, « Over half of Britons support junior doctors taking strike action », Ipsos, April 2023, <https://bit.ly/429H4lp>.

21. D. Campbell, « NHS staff council votes to accept pay deal for health workers in England », *The Guardian*, May 2, 2023.

22. R. Adams, « All state schools in England may shut in "unprecedented" coordinated strikes », *The Guardian*, April 28, 2023.

23. <https://bit.ly/45wRaQa>.

Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique

La réaction du gouvernement aux grèves de 2022-2023 : l'instauration d'un service minimum

À la suite des grèves de 2022-2023, le gouvernement dépose un projet de loi pour instaurer un service minimum dans certains secteurs, qui est vivement critiqué par de nombreux acteurs, dont les syndicats et les ONG. Ces derniers y voient une atteinte à la liberté d'association, dans un pays à la législation sur les grèves déjà particulièrement restrictive.

Le projet de loi relatif aux grèves

Le projet de loi sur les grèves, qui instaure un service minimum, est présenté en janvier 2023 par le ministre Grant Schapps. Ce texte s'appuie sur un projet de loi relatif à l'instauration d'un service minimum dans les transports, un secteur où la propension des travailleurs à se mettre en grève est particulièrement élevée (encadré). Présenté en 2022, il répondait à une promesse de campagne du Parti conservateur en vue des élections générales de 2019.

L'objectif de cette nouvelle loi est de permettre au gouvernement de déterminer le niveau de service minimum dans les secteurs de la santé, de la lutte contre les incendies, de la sécurité civile, de l'éducation, des transports, du démantèlement nucléaire, de la gestion des déchets et de la sécurité aux frontières. Le mécanisme utilisé pour mettre en pratique les niveaux de service

minimum repose sur des « notifications de travail » (*work notice*) communiquées par l'employeur à une organisation syndicale et identifiant les personnes devant travailler pour garantir les niveaux de service prévus lors d'une journée de grève²⁴.

Le projet de loi a été approuvé par le Parlement et la Chambre des lords. Les dernières étapes avant son adoption consistent en l'examen des amendements et la sanction royale du texte²⁵.

Un projet dénoncé par de nombreux acteurs comme une atteinte à la liberté d'association

Ce projet de loi a été dénoncé par plusieurs organisations. La commission mixte du Parlement sur les droits humains a jugé que ce projet de loi « n'était pas conforme aux exigences en matière de droits humains ». Elle a analysé le texte au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, qui dispose que « toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts »²⁶. La commission a examiné les mécanismes d'adoption d'un service minimum et s'est attachée à déterminer si ce projet de loi permettait de parvenir à un « juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble »²⁷.

24. Strikes (minimum service levels) Bills - Explanatory Notes, Bill 222-EN, <https://bit.ly/3OFg4ai>.

25. <https://bills.parliament.uk/bills/3396>.

26. « Strikes Bill fails to meet human rights obligations - JCHR », UK Parliament, Committees, March 6, 2023, <https://bit.ly/3WDHOZW>.

27. *Ibid.*

Encadré - Le secteur des transports particulièrement visé par le projet de loi sur le service minimum

Depuis sa privatisation, plusieurs organismes sont responsables de l'exploitation du secteur ferroviaire bien que poursuivant différents objectifs. Par exemple, les infrastructures ferroviaires sont pour la plupart détenues, entretenues et exploitées par Network Rail, une entreprise publique (hormis quelques exceptions). Les services de transport des passagers sont fournis par des entreprises d'exploitation (*operating companies*) au titre de franchises qui leur sont accordées pour plusieurs années par les gouvernements du Royaume-Uni, du pays de Galles et de l'Écosse. Les trains (ou matériel roulant) sont la propriété de sociétés de location de matériel roulant et sont mis à disposition des entreprises d'exploitation. La plupart des gares appartiennent à Network Rail, mais sont louées aux entreprises ferroviaires, à l'exception des principaux terminaux de passagers, que Network Rail gère directement (Freyssinet, 2022).

Les gouvernements successifs se sont efforcés de remédier à la fragmentation du secteur en rapprochant les activités qui relèvent des infrastructures de celles qui relèvent du transport de passagers (à savoir la gestion des infrastructures et des services) (Pickett *et al.*, 2022).

Il existe quatre principaux syndicats de cheminots : Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF), RMT, Transport Salaried Staffs' Association (TSSA) et Unite. Nous évoquerons principalement l'action de RMT, dont « l'image de marque » est associée à la grève. Le syndicat n'a pas mâché ses mots à l'égard des mesures « néolibérales » adoptées par le New Labour à la fin des années 1990, et notamment le refus d'approuver la renationalisation du secteur ferroviaire, la privatisation partielle du métro londonien, le refus de revenir sur les lois « antisyndicales » adoptées par les gouvernements conservateurs et l'introduction d'une logique de marché dans les services publics. Le syndicat a également critiqué le projet de loi pour l'instauration d'un service minimum dans le secteur des transports présenté par le gouvernement en 2022.

RMT n'a eu de cesse d'appeler à une riposte militante aux mesures prises par le gouvernement, en se prononçant pour des grèves coordonnées et « généralisées » dans le secteur public et privé, en lien avec des actions massives de désobéissance civile pour la défense des services publics, des emplois et des conditions de vie. À l'inverse de la plupart des autres syndicats du Royaume-Uni, RMT a mis l'accent sur la mobilisation des adhérents par des menaces de grève répétées et par le recours à la grève, ainsi que par une forme de syndicalisme politique ancré à gauche face aux employeurs et au gouvernement : il vise ainsi à défendre les intérêts des salariés et revitaliser le syndicalisme (Connolly, Darlington, 2012). Les menaces de RMT ont parfois conduit au déclenchement de grèves de grande ampleur, avec un effet médiatique considérable.

Le secteur des transports étant d'une importance stratégique, RMT et ses adhérents disposent en effet d'un pouvoir de négociation considérable. Le transport ferroviaire et



Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique

le métro sont très sensibles à la grève, car il s'agit de deux réseaux très intégrés qui ne peuvent pas être remplacés par d'autres modes de transport. Cette vulnérabilité signifie que toute grève, voire menace de grève, peut avoir un effet immédiat et de grande ampleur sur d'autres secteurs.

En outre, la main-d'œuvre importante et principalement ouvrière se caractérise par une forte identité de métier et un taux de syndicalisation élevé dans l'ensemble du secteur. Ces facteurs ont également favorisé l'engagement des membres de RMT dans les grèves.

En 2022, RMT a mis à profit la position particulière dont bénéficient ses membres, et menacé d'appeler à des grèves de 24 heures durant la période de Noël et du Nouvel An, un moment de forte fréquentation dans les transports en commun, ainsi qu'à des dates symboliques sur le plan politique, comme l'annonce du budget par le gouvernement en mars 2023.

Au terme d'un long conflit, marqué par 23 jours de grève, RMT a annoncé la suspension de la grève en mars après de nouvelles propositions de l'employeur. Les membres du syndicat RMT de Network Rail ont décidé d'accepter la nouvelle offre, mais les membres du syndicat des entreprises d'exploitation l'ont refusée et ont décidé de poursuivre la grève¹. À la date de publication du présent article, en juin 2023, le syndicat représentant les conducteurs de train, l'ASLEF, est également toujours en conflit avec les employeurs et poursuit la grève.

1. « RMT members overwhelmingly back further strike action », RMT Press Release, May 4, 2023, <https://bit.ly/3BWhwgT>.

En janvier 2023, des organisations de défense des libertés publiques, parmi lesquelles Liberty, Human Rights Watch et Oxfam, ont jugé que ce projet de loi favoriserait une « intrusion supplémentaire considérable et injustifiée de l'État dans la liberté d'association et de réunion ». Le TUC, ainsi que des organisations de défense des droits des femmes et des organisations anti-racistes, ont également mis en garde contre les effets néfastes de ce projet de loi sur

les femmes et les salariés noirs et issus de minorités ethniques, qui sont surreprésentés dans certains secteurs. En mars 2023, la Commission pour l'égalité et les droits humains²⁸ a publié un rapport cinglant²⁹ sur le projet de loi de service minimum, dans lequel elle prévient qu'une telle loi pourrait mettre à mal les mécanismes de protection des grévistes contre les licenciements abusifs. En avril 2023, une tribune signée par des spécialistes de premier plan du droit

28. La Commission pour l'égalité et les droits humains est l'organisme britannique chargé des questions d'égalité. En tant qu'organisme public non ministériel établi par la loi sur l'égalité de 2006, elle est indépendante : <https://www.equalityhumanrights.com/en/about-us/who-we-are>.

29. « Strikes (Minimum Service Levels) Bill. House of Lords - Committee Stage », Equality and Human Rights Commission, March 9, 2023, <https://bit.ly/3MxQ1zn>.

du travail prévenait que ce projet de loi donnerait aux ministres un « pouvoir sans limites » pour restreindre le droit de grève³⁰.

Le principe de service minimum et la loi correspondante constituent un changement radical du droit du travail britannique. Ce projet de loi est une réaction aux grèves dans les secteurs des transports, de la santé, de l'éducation et dans la fonction publique, qui seraient tous concernés par cette législation.

Une législation sur les grèves déjà parmi les plus restrictives d'Europe

Dans un Royaume-Uni post-Brexit, le recours au modèle européen pour justifier la mise en place d'un service minimum en cas de grève n'a pas manqué de surprendre. Grant Shapps a ainsi déclaré, pour justifier le projet de loi de 2023 sur les grèves instaurant un service minimum : « Cette loi nous rapprochera d'autres pays européens modernes, comme la France, l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne, qui sont tous dotés de dispositions de ce type³¹. »

Or, cet argument laisse de côté le fait que la législation sur les grèves du Royaume-Uni est déjà l'une des plus restrictives d'Europe. En comparant quatre aspects de la réglementation relative aux grèves de plusieurs pays, Bogg (2023) montre que de nombreux éléments permettent de qualifier la législation britannique de restrictive. Le droit britannique interdit les grèves politiques et secondaires et impose un mode de scrutin qui est parmi les plus stricts du monde. Par conséquent, les grévistes sont

davantage exposés au risque de licenciement que dans d'autres pays, car les mécanismes de protection des individus dépendent de la légalité de la grève à l'échelle collective. Ces effets cumulés ont pour effet d'exacerber le caractère restrictif de la législation.

Le droit de grève est mieux protégé en Espagne, en Italie et en France, où les limites générales à la grève sont beaucoup moins nombreuses qu'au Royaume-Uni. Dans la mesure où les salariés peuvent plus facilement se mettre en grève dans ces pays, l'adoption d'un dispositif de service minimum ciblé est davantage justifiée. Ce n'est pas le cas au Royaume-Uni, où le droit de grève est globalement plus encadré qu'en Espagne, en Italie ou en France.

Bogg (2023) met en évidence plusieurs problèmes liés à ce projet de loi, à commencer par le niveau significatif de « service minimum ». Dans de nombreux pays qui appliquent un mécanisme de ce type, le niveau de service minimum est fixé en des termes constitutionnels, pour préserver un équilibre entre le droit de grève et les besoins essentiels des usagers, qui sont protégés par la Constitution dans les deux cas. Cette dimension constitutionnelle est absente du projet de loi, qui précise seulement qu'une « notification de travail » ne doit « porter que sur le nombre de personnes raisonnablement nécessaire pour assurer le niveau de service minimum conformément à la réglementation ». Ces « notifications de travail » ne sont toutefois pas soumises à des exigences strictes, dans la mesure où il n'existe pas d'obligation à déterminer de manière équilibrée « le niveau de service

30. « Leading employment lawyers warn that Strikes Bill will give Ministers “unfettered power” to restrict the right to strike », Institute of Employment Rights, April 3, 2023, <https://bit.ly/426cPvH>.

31. <https://bit.ly/3oqqL6d>.

Royaume-Uni

Le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique

minimum conformément à la réglementation ». La Chambre des lords a proposé un amendement portant sur cet aspect du projet de loi, visant à restreindre la possibilité pour les employeurs de licencier les salariés qui n'appliquent pas une notification de travail les obligeant à travailler en vertu de la législation sur le service minimum³².

Un deuxième problème mis en évidence porte sur le rôle des conventions collectives dans la définition de ces services minima : le ministre n'est pas tenu de consulter les organisations syndicales représentatives pour établir leur niveau global conformément à la réglementation. Pour les employeurs, il existe une obligation peu contraignante de consulter le syndicat sur l'établissement des « notifications de travail », mais pas de « viser la conclusion d'un accord » avec lui. Pourtant, le droit international du travail prévoit que le niveau de service minimum doit faire l'objet d'une négociation entre l'employeur et les syndicats.

Le projet de loi de 2023 n'est pas conforme aux normes internationales du travail établies par l'OIT, et le gouvernement recourt d'une manière malhonnête au droit du travail comparé pour la défendre. L'esprit de ce projet de loi est en conséquence très éloigné de la législation en matière de service minimum qui existe dans plusieurs pays européens.

Conclusion : vers une approche autoritaire du droit de grève ?

Compte tenu des restrictions qui pèsent sur le droit de grève au Royaume-Uni, le

niveau de participation et les tentatives de coordonner les mobilisations entre les secteurs pendant le mouvement social de 2022-2023 est remarquable. Jusqu'où le gouvernement est-il prêt à aller dans l'adoption de mesures illibérales pour réprimer les mouvements de grève ? On peut soutenir que le projet de loi relatif à un service minimum irait « au-delà du néolibéralisme » et rapprocherait le Royaume-Uni d'un État autoritaire (Bogg, 2016). Comme nous l'avons vu, le gouvernement a invoqué à de nombreuses reprises le cas de l'Espagne, de l'Italie et de la France pour défendre l'adoption d'un service minimum. Or, dans chacun de ces pays, le droit de grève est protégé par la Constitution.

Pour Bogg (2023), il existe des arguments solides contre le service minimum. Tout d'abord, le Royaume-Uni a déjà l'une des législations les plus restrictives d'Europe. Le service minimum dans les pays européens consiste généralement en des éléments ciblés et limités, qui s'inscrivent dans un cadre législatif global qui protège fortement le droit de grève. D'autre part, le service minimum dans ces pays est le produit d'un équilibre entre les droits constitutionnels des travailleurs et les droits des usagers. Au Royaume-Uni, cette dimension constitutionnelle n'existe pas. Il serait beaucoup plus conforme à la tradition britannique de « laisser-faire collectif » d'encourager les négociations pour déterminer les niveaux de service minimum, sans distorsion due à une contrainte légale.

Le retour de mouvements de grève de grande ampleur témoigne du mécontentement général des travailleurs, mais suggère

32. J. Jaragher, « Strikes bill passes House of Lords after amendments », *Personnel Today*, May 10, 2023, <https://www.personneltoday.com/hr/strikes-bill-passes-house-of-lords/>.

également qu'il est suffisamment profond pour dépasser les réticences matérielles et culturelles qui limitent généralement la participation à une action collective (Milner, 2022). Conscients de leur affaiblissement dans la société britannique, les syndicats mettent en œuvre de nouvelles stratégies depuis le début des années 2000, notamment des campagnes de syndicalisation au sein des entreprises pour gagner de nouveaux adhérents. Les grèves de 2022-2023 sont ainsi le signe que les syndicats sont parvenus à maintenir, voire à renforcer, le nombre de leurs adhérents dans certains secteurs, et à convaincre leurs membres de l'efficacité d'une mobilisation coordonnée pour obtenir des améliorations de leurs conditions de travail.

Sources :

- Bogg A. (2016), « Beyond Neo-Liberalism: The Trade Union Act 2016 and the Authoritarian State », *Industrial Law Journal*, vol. 45, n° 3, p. 299-336, <https://doi.org/10.1093/indlaw/dww023>.
- Bogg A. (2023), « The Right to Strike, Minimum Service Levels, and European Values », April 5, Available at SSRN, <https://doi.org/10.2139/ssrn.4410323>.
- Connolly H., Darlington R. (2012), « Radical political unionism in France and Britain: A comparative study of SUD-Rail and the RMT », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 18, n° 3, p. 235-250, <https://doi.org/10.1177/0959680112452693>.
- Ewing K.D., Hendy QC J. (2016), « The Trade Union Act 2016 and the Failure of Human Rights », *Industrial Law Journal*, vol. 45, n° 3, p. 391-422, <https://doi.org/10.1093/indlaw/dww027>.
- Freyssinet J. (2020), « Royaume-Uni : gestion chaotique de l'imprévu et explosion de la conflictualité », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 57-77, <http://bit.ly/3RTsQBX>.
- Hay C. (2009), « The Winter of Discontent Thirty Years On », *Political Quarterly*, vol. 80, n° 4, p. 545-552, <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2009.02052.x>.
- Milner S. (2011), « Open for Business?: Strikes in Britain », *Political Insight*, vol. 2, n° 2, p. 11-13, <https://doi.org/10.1111/j.2041-9066.2011.00065.x>.
- Milner S. (2022), « Another Winter of Discontent? Strikes in Britain », *Political Insight*, vol. 13, n° 3, p. 40-43, <https://doi.org/10.1177/20419058221127473>.
- Pickett L., Hirst D., Tyers R. (2022), « The future of rail », *Research Briefing*, n° CBP8961, House of Commons, August 25, <https://bit.ly/3oqSnll>.