

Royaume-Uni

Six mois de gouvernement travailliste : entre priorités politiques et contraintes financières

Jacques FREYSSINET

Après les élections du 4 juillet 2024, le gouvernement travailliste est confronté à des arbitrages difficiles. Son programme électoral contient des engagements dont la réalisation sera coûteuse alors qu'il hérite d'une trajectoire économique médiocre et d'une situation budgétaire dégradée. Dans ce contexte, il donne la priorité à l'amélioration des droits du travail, individuels et collectifs, tout en imposant des sacrifices impopulaires dans le domaine de la protection sociale. Parallèlement, des avancées sont réalisées dans le domaine des salaires. Les syndicats accordent un soutien vigilant aux nouveaux dirigeants.

Following the elections of 4 July 2024, the Labour government is faced with tricky decisions. Its election platform contains promises which would be costly to keep, inheriting as it does a mediocre economic trajectory and a poor budgetary situation. In this context, it is prioritizing improving individual and collective employment rights, while imposing unpopular social welfare sacrifices. In parallel, progress is being made in the matter of wages. Unions are providing watchful support to the new leadership.

Jacques Freyssinet est chercheur associé à l'Ires.

Après la large victoire du parti travailliste lors des élections à la Chambre des communes¹, le 4 juillet 2024, le gouvernement de Keir Starmer est confronté à des arbitrages difficiles. Son programme électoral contient des engagements dont la réalisation sera coûteuse alors qu'il hérite d'une trajectoire économique médiocre et d'une situation budgétaire dégradée. Dans ce contexte, il donne la priorité à l'amélioration des droits du travail, individuels et collectifs, tout en imposant des sacrifices impopulaires dans le domaine de la protection sociale. Parallèlement, si des avancées significatives sont réalisées en matière de salaires, elles sont pour partie à la charge des entreprises. Les syndicats, après s'être réjouis d'en avoir fini avec quatorze années de politique antisociale et antisyndicale des gouvernements conservateurs, accordent un soutien vigilant aux nouveaux dirigeants.

Des choix budgétaires difficiles

Pour préparer le budget 2025-2026², le gouvernement est confronté à des contraintes qui réduisent ses marges de manœuvre. Elles résultent à la fois de tendances économiques à long terme et des mesures préélectorales adoptées par le gouvernement conservateur.

Médiocrité des performances et des perspectives économiques

Le Royaume-Uni est le pays du G7 qui a connu le plus fort ralentissement de sa croissance depuis la crise financière de 2008. Les perspectives ne sont pas meilleures puisque, même en tenant compte des choix inclus dans le budget 2025-2026 (voir *infra*), l'Office for Budget Responsibility (OBR)³ estime que le produit intérieur brut par tête ne dépassera que de 4,3 % en 2028 son niveau de 2019, soit avant la pandémie de Covid-19 (OBR, 2024)⁴. Sur la période 2010-2024, qui est celle des gouvernements conservateurs, les niveaux de la productivité du travail et des salaires réels sont restés quasi-stagnants (Cominetti, Slaughter, 2024). À l'avenir, selon l'OBR, le taux de croissance annuel de la productivité horaire du travail s'améliorerait légèrement, passant de 0,2 % en 2023 à 1¼ % en 2029. Le salaire réel augmenterait de 1,2 % en 2025 puis stagnerait les années suivantes. De ce fait, le revenu réel disponible des ménages n'augmenterait que de 2,5 % en 2028 relativement à 2019. Il n'existe donc que de faibles marges pour le « partage des fruits de la croissance ».

Un « trou budgétaire » hérité

Les contraintes résultant de ces médiocres perspectives de moyen terme

1. 411 sièges contre 119 pour les conservateurs.

2. Au Royaume-Uni, l'année budgétaire va du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante. Le budget est présenté dès le 4^e trimestre (Autumn Budget). Il fait l'objet d'ajustements avant le début de sa mise en œuvre (Spring Budget) et est désigné par les deux années qu'il chevauche. Il est élaboré dans le cadre de perspectives à cinq ans, soit 2025-2030 pour le budget 2025-2026.

3. L'OBR est une autorité indépendante responsable de l'analyse des finances publiques.

4. Cependant les experts de l'Institute for Public Policy Research considèrent que l'OBR sous-estime les effets de l'investissement public sur la croissance en ne tenant pas compte des effets de « second tour », c'est-à-dire de l'augmentation induite de l'investissement des entreprises, du taux d'activité des salariés et de la consommation. L'effet potentiel serait alors presque le triple de celui estimé par l'OBR : K. Jung, « Second round effects: Why the OBR is likely underestimating the growth effects of public investment », IPPR, October 30, 2024, <https://www.ippr.org/articles/second-round-effects>.

sont renforcées par des décisions préélectorales adoptées au printemps 2024 par le gouvernement conservateur (voir *infra*). Dès le mois de juillet, le gouvernement dénonce l'existence, pour 2024, d'un « trou noir » de 20 milliards de livres (24 milliards d'euros) dans les finances publiques qui résulte de dépenses non financées. Si ce chiffre est contesté par les conservateurs, il sert néanmoins d'argument au Premier ministre, Keir Starmer, pour justifier les « douloureux » arbitrages budgétaires à venir⁵.

Engagements, priorités et sacrifices

Dans ce contexte économique et budgétaire, le gouvernement souhaite à la fois commencer à mettre en œuvre les promesses contenues dans le programme électoral (*Manifesto*) du Labour Party (Labour Party, 2024a) et rassurer le monde financier sur le sérieux de sa gestion. À cette fin, il combine une forte augmentation des dépenses, qui est présentée comme provisoire avec, pour y faire face, un élargissement des capacités de financement⁶ (Aref-Adib *et al.*, 2024 ; OBR, 2024).

Globalement, l'accroissement des dépenses est concentré sur les deux premières années de la législature : il sera, en termes réels, de 4,8 % la première année et de 3,1 % la deuxième avant de revenir à 1,3 % pour les trois années suivantes. L'effort initial privilégie le système de santé (voir *infra*) et le système scolaire. En revanche, des restrictions impopulaires sont introduites, au moins provisoirement, sur certaines dépenses de protection sociale (voir

infra). Elles devront aussi frapper, surtout à partir de la troisième année, les budgets des secteurs non prioritaires.

Du côté des recettes, le gouvernement est contraint par les engagements pris dans le *Manifesto* de ne pas frapper les personnes qui travaillent (*working people*), c'est-à-dire les cotisations sociales (*National Insurance*), l'impôt sur le revenu et la TVA. Il parvient à se créer des marges par deux moyens :

- du côté des recettes courantes, en plus de l'augmentation de divers impôts sur le capital ou le patrimoine, la principale ressource additionnelle est obtenue par un accroissement de 1,2 % des cotisations sociales patronales et par un abaissement du plancher de salaire à partir duquel ces cotisations sont perçues⁷ ;
- du côté du financement des investissements, le gouvernement modifie la définition du plafond de l'endettement public. Il ne sera plus calculé sur l'endettement brut, mais sur l'endettement net en défalquant la valeur des actifs détenus par l'État. Ainsi, la capacité d'emprunt est durablement élargie.

Au total, en 2025-2026, les dépenses augmenteront de 70 milliards de livres (84 milliards d'euros), les impôts de 40 milliards (48 milliards d'euros) et l'endettement de 30 milliards (36 milliards d'euros). Cette politique a suscité diverses critiques dont nous mentionnons les trois principales.

- La plus pertinente porte sur l'augmentation des cotisations sociales patronales. Certes, le gouvernement peut affirmer qu'il ne viole pas les engagements du *Manifesto* puisqu'il s'agit de charges supplémentaires qui pèsent sur les employeurs et non sur les

5. « Keir Starmer warns autumn budget is going to be "painful" », *Financial Times*, August 27, 2024.

6. P. Johnson, « Autumn Budget 2024: initial IFS response », Institute for Fiscal Studies, October 2024, <https://bit.ly/4hG9Gej>.

7. Le plancher annuel passe de 9 100 livres (10 920 euros) à 5 000 livres (6 000 euros).

« *working people* ». Cependant la théorie économique et l'expérience enseignent que sur un marché du travail concurrentiel, les augmentations de cotisation des employeurs sont finalement supportées dans une large mesure par les salariés soit à travers un freinage des salaires nominaux, soit par l'augmentation des prix. Ainsi, l'OBR considère qu'à terme, 60 % du coût sera transféré sur les salariés ou les consommateurs. De plus, les secteurs qui reposent dans une large mesure sur un financement public, par exemple les soins pour adulte (*social care*) ou les organismes de bienfaisance soulignent que, combinées au fort accroissement du salaire minimum (voir *infra*), les hausses de cotisations engendreront la suppression d'emplois à temps partiel et peu qualifiés⁸. Enfin, pour échapper à ces augmentations, des salariés risquent d'être contraints par leurs employeurs d'accepter la fiction d'un statut de travailleur indépendant.

- Une deuxième critique concerne le non-respect de l'engagement de ne pas augmenter les prélèvements sur les « *working people* ». Le gouvernement décide de confirmer la décision prise par le gouvernement conservateur en 2021 de geler jusqu'en 2028 les seuils de l'impôt sur le revenu qui déterminent les taux d'imposition. Dès lors, du seul fait de l'accroissement des salaires nominaux, des salariés subiront des taux d'imposition plus élevés à cause d'un franchissement des seuils.

- Une troisième critique porte sur l'irréalisme d'une réduction à 1,3 % de l'accroissement des dépenses à partir de la troisième année de la législature. De nouvelles augmentations d'impôts sont jugées

inévitables en contradiction avec les affirmations du gouvernement⁹.

Présentant certains choix impopulaires comme l'héritage contraignant de la gestion des conservateurs, le gouvernement cherche à donner dans d'autres domaines la démonstration du changement d'orientation sur lequel il s'est engagé.

Un renforcement des droits du travail, individuels et collectifs

En janvier 2024, dans la perspective de prochaines échéances électorales, le parti travailliste publie un document qui détaille ses engagements en matière de droit du travail : « *A New Deal for Working People* » (Labour Party, 2024b). Il y annonce notamment la suppression des procédures de *fire and rehire* (licenciement suivi de réembauche dans des conditions inférieures), des contrats zéro heure et des entraves à l'exercice du droit de grève (Freyssinet, 2024).

Le 24 mai, le Labour Party publie une nouvelle version de son document avec un changement de titre significatif : « *Labour's Plan to Make Work Pay* » (Faire que le travail paie). Sa rédaction a été précédée par des discussions tendues avec les syndicats. Ainsi, Sharon Graham, secrétaire générale de Unite, le plus grand syndicat du secteur privé, déclare d'abord que la nouvelle version du projet est « méconnaissable » relativement à l'ancienne. Cependant, après discussions et corrections mineures, les principaux responsables syndicaux apportent finalement leur soutien. Le nouveau texte

8. En effet, le seuil à partir duquel les cotisations sont dues est fortement abaissé.

9. P. Johnson, *op. cit.*

Royaume-Uni

Six mois de gouvernement travailliste : entre priorités politiques et contraintes financières

(Labour Party, 2024c) contient des reculs non négligeables. Désormais, le recours au licenciement suivi de réembauche reste possible mais seulement « dans des cas très limités » (*very limited circumstances*) pour éviter des faillites ou des licenciements massifs. S'agissant des contrats zéro heure, alors que le texte initial prévoyait leur interdiction totale, la nouvelle version ne désigne que les « *exploitative zero hours contracts* », ce qui crée une ambiguïté : certains contrats zéro heure pourraient-ils être considérés comme « non exploités » ? Il existe donc des enjeux importants sur la formulation du texte définitif.

Le 10 octobre 2024, le gouvernement publie un projet de loi sur le droit du travail (Employment Rights Bill - ERB) qui comprend 28 mesures dont nous ne présentons que les plus importantes (UK Government, 2024a, 2024b).

Les licenciements injustifiés

Les salariés ne peuvent agir devant les tribunaux au titre d'un licenciement injustifié (*unfair dismissal*) qu'à partir de deux ans d'ancienneté (sauf pour une liste limitée de motifs). Le nombre de salariés qui ne remplissent pas cette condition est estimé à environ 9 millions. Conformément aux engagements préélectorales, le projet de loi supprime cette condition d'ancienneté : le droit d'invoquer un licenciement injustifié est reconnu dès le premier jour du contrat de travail.

À titre de compensation pour les employeurs, le projet de loi contient une innovation dont il n'avait pas été question auparavant : l'introduction d'une période d'essai légale, catégorie juridique

qui jusqu'alors relevait du seul contrat de travail. Durant cette période, une procédure de licenciement allégée (*light touch*) s'appliquerait. Si le gouvernement envisage une période d'essai de neuf mois, il renvoie au terme de consultations à venir la fixation de sa durée ainsi que les modalités de la procédure de licenciement allégée. Les syndicats craignent qu'il s'agisse d'un moyen de contournement du nouveau droit (*Workplace Report*, 2024a). Les textes d'application n'interviendront pas avant l'automne 2026.

Les procédures de licenciement-réembauche (*fire and rehire*)

En droit britannique, si un salarié refuse une modification décidée unilatéralement par l'employeur d'un élément essentiel du contrat de travail, il s'agit d'un motif de licenciement. Rien n'empêche l'employeur de proposer une réembauche immédiate dans des conditions qui sont le plus souvent très inférieures. Les syndicats ont toujours dénoncé cette possibilité et réclamé son interdiction (Freyssinet, 2022a). Le parti travailliste s'était engagé sur ce point, mais le texte du projet de loi traduit les concessions faites aux organisations patronales, concessions déjà esquissées en termes vagues dans le document « Labour's Plan to Make Work Pay » (voir *supra*).

En effet, les licenciements suivis de réembauches avec des caractéristiques inférieures seront considérés en principe comme injustifiés (*unfair*) sauf si l'employeur peut établir les conditions suivantes :

- des difficultés financières évidentes menacent ou sont vraisemblablement

susceptibles de menacer la viabilité de l'entreprise ;

- les changements introduits ont pour objet d'éliminer, de prévenir ou de réduire significativement l'impact de ces difficultés financières ;
- la modification des termes du contrat de travail est inévitable.

C'est le tribunal de l'emploi (Employment Tribunal) qui appréciera en prenant en considération l'éventuelle existence de consultations préalables menées par l'employeur et l'offre de contreparties aux sacrifices exigés. Compte tenu de la formulation imprécise du projet de loi, l'effectivité de la prétendue abrogation sera dépendante de la jurisprudence à venir.

Les contrats zéro heure

Les contrats de travail zéro heure (*zero hours contracts* – ZHC) sont un symbole de l'extrême flexibilisation du temps de travail au Royaume-Uni (Freyssinet, 2016). Dans ce type de contrat, le salarié doit rester à la disposition de l'employeur sans que ce dernier soit soumis à l'obligation de lui fournir une durée de travail quelconque. Ces contrats ont connu une extension rapide et couvrent aujourd'hui plus d'1 million de salariés et salariées.

Les syndicats ont depuis longtemps lutté contre ce type de contrat ; ils en demandent l'interdiction. Le parti travailliste s'y était initialement engagé. Si le projet de loi affirme bien le principe de l'interdiction, il l'accompagne de conditions qui en limitent la portée :

- comme nous l'avons vu (*supra*), il ne s'agit plus de lutter contre tous les contrats zéro

heure mais seulement contre ceux qualifiés d'« *exploitative* », sans autre précision ;

- l'employeur doit seulement garantir à l'avenir au salarié le nombre d'heures qu'il a effectuées durant une période de référence ; la durée envisagée de cette période est de douze semaines ; elle fera l'objet de consultations à venir ;
- le salarié peut refuser cette offre et rester dans un ZHC.

L'indemnité maladie légale (Statutory Sick Pay)

Le droit à une indemnité en cas de maladie n'existe que si le salaire est supérieur à un niveau minimum (actuellement, 123 livres par semaine, soit 150 euros). Ainsi, 1,3 million de salariés n'y sont pas éligibles. De plus, le droit n'est ouvert qu'à partir du quatrième jour d'absence.

Ces deux dispositions restrictives sont supprimées : tous les salariés bénéficieront du droit dès le premier jour d'absence.

Le droit de grève

Au cours de la décennie 2010, les gouvernements conservateurs font voter deux lois qui restreignent le droit de grève, déjà fortement contraint par des textes antérieurs (Connolly, 2023).

En premier lieu, en vertu du Trade Union Act de 2016, les scrutins pour le déclenchement d'une grève doivent enregistrer un taux de participation d'au moins 50 % des salariés représentés par le syndicat pour que leurs résultats soient valables. Dans les secteurs publics essentiels, y compris ceux gérés par des entreprises privées, le déclenchement d'une grève n'est possible que si, de

plus, au moins 40 % des membres du syndicat ayant le droit de vote, qu'ils aient voté ou non, se prononcent en faveur de la grève¹⁰.

En second lieu, une loi adoptée en 2023 (Strikes « Minimum Service Levels » Act) permet au gouvernement d'imposer en cas de grève un niveau de service minimum dans plusieurs secteurs d'activité. Le texte laisse un fort degré d'incertitude. D'une part, il ne contient aucune information sur les niveaux minima de service qui seront requis en renvoyant ceux-ci aux décisions à prendre dans chaque secteur d'activité concerné. D'autre part, le gouvernement indique son intention de ne fixer initialement des niveaux minima que dans trois secteurs d'activité : ambulances, pompiers et chemins de fer. Dans cinq autres domaines (éducation, sécurité aux frontières, démantèlement nucléaire, santé, autres transports), il n'interviendrait qu'en l'absence d'un accord volontaire satisfaisant (*adequate voluntary arrangement*) entre employeurs et syndicats. En 2024, cette loi n'avait encore été que très peu suivie d'effets ; elle était surtout destinée à créer un effet de menace. Le projet de loi annule totalement la loi de 2023 et presque complètement celle de 2016 à l'exception de deux dispositions relativement mineures¹¹.

Négociations de branche dans le secteur du Social Care

Lorsqu'ils étaient dans l'opposition, les travaillistes avaient fait connaître leur volonté de relancer les négociations de

branche qui ont quasiment disparu dans le secteur privé. Certains experts soutiennent fortement ce projet (Sisson, 2024) ; d'autres expriment des doutes sur la capacité qu'aurait un gouvernement d'imposer un tel renouveau (Ackers, 2020). Finalement, le projet de loi ne s'applique qu'à un seul secteur, les soins pour adultes, au moyen de la création d'une instance, l'Adult Social Care Negotiating Body, présentée comme une première étape d'un mouvement plus large.

Le choix de ce secteur se justifie (Freyssinet, 2022b). Caractérisé par de bas salaires et de mauvaises conditions de travail, il rencontre de grandes difficultés pour attirer et retenir une main-d'œuvre essentiellement féminine, avec un nombre élevé d'emplois vacants alors que la demande est croissante au rythme du vieillissement de la population. Le faible niveau de syndicalisation rend rarissime la négociation d'entreprise. Désormais, le gouvernement définira une procédure pour la négociation d'accords sectoriels ; il donnera un mandat à l'organisme chargé de négocier ; il ratifiera l'accord pour lui donner valeur légale et contrôlera son application.

Fair Work Agency

Il n'existe pas au Royaume-Uni d'équivalent de l'Inspection du travail, mais cinq organismes qui dépendent de ministères distincts et disposent de pouvoirs d'intervention différents. Leurs domaines de compétence sont limités et leurs moyens réduits. En 2016, une instance supplémentaire est

10. Ainsi, les non-votants sont considérés comme ayant voté contre la grève.

11. En premier lieu, est maintenue la limitation à six mois de la durée maximum de validité des votes pour autoriser la direction d'un syndicat à déclencher des grèves. En second lieu, sont maintenues des dispositions qui garantissent l'indépendance du *Certification Officer*, autorité chargée de vérifier que les organisations professionnelles respectent leurs obligations statutaires.

créée, le Labour Market Enforcement, avec pour mission de définir une stratégie commune et d'assurer une coordination des activités, mais seulement pour trois des cinq organismes. La faible efficacité globale du système est soulignée par les rapports annuels de cette nouvelle instance (pour le plus récent : Beels, 2023). En juillet 2019, le gouvernement conservateur fait connaître sa volonté de fusionner ces trois organismes pour créer un *single enforcement body* (corps unique de contrôle). Renouvelée à diverses reprises, cette promesse n'avait jamais été tenue.

Le gouvernement travailliste relance le projet avec la création de la Fair Work Agency (Agence pour un travail équitable) qui définira une stratégie globale et offrira aux employeurs et aux salariés un interlocuteur unique lors des litiges intervenant dans les relations de travail. Ses pouvoirs d'investigation et ses moyens seront accrus relativement à ceux des organismes existants.

Le projet de loi et ses prolongements

Si le projet de loi est globalement fidèle au document de mai 2024, il apparaît qu'un intense *lobbying* des organisations patronales a ouvert la voie à des formulations limitatives ou imprécises qui renvoient à des consultations ultérieures du patronat et des syndicats avant que puissent être adoptés les textes d'application (*secondary legislation*). Ainsi, la totalité des mesures n'entreraient en application qu'à la fin de 2026.

Le texte est présenté comme la première étape de mise en œuvre d'un programme plus vaste : le « Plan to Make Work Pay ». Il

est énuméré un grand nombre de mesures à venir d'importance inégale : lutte contre les discriminations salariales, interdiction des stages non rémunérés, droit à la déconnexion, congés parentaux et pour les aidants (UK Government, 2024c)...

Un aspect important est la remise en débat d'un statut unique pour les travailleurs salariés (*workers*). Le droit du travail britannique a la particularité de distinguer entre deux catégories de « *workers* » :

- ceux qui relèvent d'un « *contract of employment* » et sont des « *employees* » ;
- ceux qui relèvent d'un autre type de contrat (notion non précisée) et qui sont qualifiés de « *lim(b) workers* » (travailleurs de l'alinéa b) ; ils bénéficient de droits réduits relativement aux « *employees* ».

Par ailleurs, il existe un statut de travailleur indépendant (*self-employed*) qui couvre pour partie un salariat déguisé comme dans le cas des travailleurs des plateformes (livreurs et chauffeurs).

En l'absence de définition légale, les frontières entre les trois catégories sont incertaines et dépendent de décisions des tribunaux. Les syndicats demandent l'unification du statut de *worker* et son accès aux travailleurs des plateformes, s'ils le souhaitent. Il s'agit d'un enjeu majeur pour l'effectivité du droit du travail.

Par ailleurs, toujours dans le cadre du « Plan to Make Work Pay », le gouvernement engage une consultation sur la réforme des relations industrielles (UK Government, 2024d). Pour favoriser la modernisation, l'augmentation de la productivité et la paix sociale, l'objectif est de substituer aux relations de travail conflictuelles, récemment

exacerbées par la politique du gouvernement conservateur, des rapports entre patronat et syndicats fondés sur « la coopération, le compromis et la collaboration¹² ». Les thèmes mis en débat concernent notamment les procédures de reconnaissance des syndicats dans les entreprises et leur droit d'accès sur les lieux de travail, les règles qui s'appliquent aux « fonds politiques » des syndicats¹³, les procédures à respecter pour déclencher et conduire un conflit collectif.

Ainsi le nouveau gouvernement a-t-il amorcé avec l'Employment Rights Bill une ambitieuse démarche de réforme des droits du travail, individuels et collectifs, qui s'étalera sur les prochaines années.

Le système de protection sociale : des premiers choix contrastés

Quatorze années d'austérité budgétaire sous les gouvernements conservateurs ont engendré une dégradation considérable du système de protection sociale britannique et ont largement contribué à leur impopularité. Le gouvernement travailliste est pris en tenaille entre la nécessité de répondre dans ce domaine aux attentes de son électorat et les contraintes budgétaires que lui impose l'héritage conservateur (voir *supra*). Dans un premier temps, il donne une réponse contrastée : la situation désastreuse du système de santé requiert une réponse immédiate et coûteuse ; en revanche, diverses prestations en espèces sont l'objet de

sacrifices, au moins provisoires, pour maîtriser les dépenses.

Des mesures d'urgence en attendant une réforme du système public de santé (NHS)

Dès le mois de juillet 2024, le gouvernement demande au professeur Ara Darzi, un expert de renommée internationale, de réaliser un diagnostic sur l'état du National Health Service (NHS, Service national de santé). Remis en septembre, le rapport souligne la gravité de la situation (Darzi, 2024). Pour toutes les prestations, les temps d'attente ont augmenté. Par exemple, le nombre de patients en attente pour des soins non urgents à l'hôpital est passé de 2,4 millions en mars 2010 à 7,6 millions en juin 2024. De nombreux bâtiments sont vétustes, les équipements sont souvent obsolètes, les systèmes informatiques sont dépassés¹⁴. Le taux de satisfaction de la population, qui se situait à un pic historique en 2009, est maintenant le plus faible jamais atteint. Les subventions de santé publique ont diminué de 25 % en termes réels depuis 2015. Enfin, les inégalités sont fortes : « *The "inverse care law" seems to apply: that those in greatest need tend to have the poorest access to care*¹⁵ » (*op. cit.*, p. 67). La réaction du gouvernement se manifeste en deux temps.

Dans une première phase, il considère qu'il serait inefficace de déverser des ressources dans le NHS sans une réforme préalable : « *no more money without reform* ».

12. « *Cooperation, compromise and collaboration* » (*op. cit.*, p. 2).

13. Dont la majeure partie contribue à financer le parti travailliste ou ses candidats aux élections.

14. L. Hughes, « Operating in the Stone Age: NHS staff's daily struggle with outdated tech », *Financial Times*, October 16, 2024.

15. « La "loi des soins inverses" semble s'appliquer : ceux qui en ont le plus besoin tendent à n'avoir que le plus faible accès aux soins. »

Un plan de 10 ans doit être publié d'ici le printemps 2025 autour de trois priorités : transférer des ressources depuis les hôpitaux vers les services de proximité, disposer d'un personnel suffisant mettant en œuvre les avancées technologiques (notamment généraliser l'utilisation du numérique), passer du traitement de la maladie à la prévention (Labour Party, 2024d).

Dans un second temps, l'urgence de la situation contraint le gouvernement à accroître significativement les ressources sans maintenir le préalable de la réforme. Sur les deux prochaines années, le budget de fonctionnement du NHS augmentera de 22,6 milliards de livres (27 milliards d'euros) et le budget d'investissement de 3,1 milliards (3,7 milliards d'euros). Le NHS est ainsi le principal bénéficiaire des choix budgétaires actuels.

Cependant, une tension apparaît entre les deux démarches. Au nom de l'urgence, le Premier ministre a fixé comme objectif pour le terme de la législature une durée d'attente inférieure à 18 semaines pour 92 % des patients en soins non urgents. La poursuite de cet objectif ambitieux¹⁶ a deux conséquences. En premier lieu, il est à craindre que la polarisation du NHS sur l'atteinte de ce seul indicateur quantitatif ne le détourne de la recherche d'améliorations, notamment qualitatives, dans les nombreux autres domaines où il est aujourd'hui défailant. En second lieu, pour atteindre cet objectif, le Premier ministre a déclaré vouloir passer un accord avec le secteur privé, ce qui accélérerait une évolution en cours

de longue date¹⁷. La réponse à l'urgence semble l'avoir emporté sur les perspectives d'une réforme structurelle. Seul le contenu du futur plan de dix ans permettra de révéler la stratégie finalement retenue.

Des sacrifices sur les prestations en espèces

Le contraste est marqué avec les décisions prises pour les prestations en espèces, qu'il s'agisse de maintenir des décisions des gouvernements conservateurs ou d'introduire de nouvelles restrictions. Il est symbolisé par deux mesures (parmi d'autres) qui ont un fort impact symbolique et provoquent des révoltes parmi les députés travaillistes.

La première est le maintien provisoire du Two-Child Benefit Cap qui limite à deux enfants le droit d'accès à deux prestations sous conditions de ressources : le Child Tax Credit (crédit d'impôt pour enfants) et les suppléments par enfant à l'Universal Credit (revenu minimum universel). Cette mesure introduite en 2017 avait été fortement critiquée non seulement par les syndicats et les organisations non gouvernementales (ONG) du secteur social, mais aussi par les dirigeants du parti travailliste. Elle frappe les familles nombreuses (trois enfants ou plus) dont le taux de pauvreté est passé de 35 % en 2010-2011 à 46 % en 2022-2023 ; la moitié des enfants pauvres appartiennent à ces familles¹⁸. En 2024, 1,6 million d'enfants sont frappés par cette restriction aux droits. La suppression de la mesure coûterait 3,4 milliards de livres par

16. Actuellement, 41 % des patients attendent plus de 18 semaines.

17. L. Hughes, A. Borett, « Evolution, not revolution: Can the private sector help cut NHS waiting lists? », *Financial Times*, January 6, 2025.

18. A. Henry, T. Wernham, « Abolishing the two-child limit would be a cost-effective way of reducing child poverty but is not silver bullet », Press Release, IFS, October 3, 2024, <https://bit.ly/3CGsyLj>.

Royaume-Uni

Six mois de gouvernement travailliste : entre priorités politiques et contraintes financières

an (4,1 milliards d'euros). Le gouvernement s'est seulement engagé à le faire dès que ce serait financièrement possible¹⁹.

La deuxième mesure porte sur un recul pour un droit existant. Depuis 1997, une prestation était versée pour aider les retraités à couvrir le coût des combustibles durant l'hiver (Winter Fuel Payment) (Clegg, Marshall, 2024). Le gouvernement annonce qu'elle sera désormais réservée aux seuls retraités (1,5 million) qui reçoivent une pension minimum de l'État sous conditions de ressources (Pension Credit). De ce fait, 9,2 millions de retraités n'en bénéficieront plus, ce qui représente une économie de 1,5 milliard de livres par an (1,8 milliard d'euros). La mesure entraînerait 100 000 retraités supplémentaires dans la pauvreté²⁰. Après un vote au Congrès du Trades Union Congress (TUC) en septembre en faveur de l'abandon de la mesure, la conférence annuelle du Labour Party a voté majoritairement dans le même sens, infligeant une défaite au gouvernement qui, toutefois, n'est pas tenu par ce vote.

Ces mesures ont largement contribué à la chute de popularité du Premier ministre et du parti travailliste (voir *infra*). Elles ont été justifiées par l'urgence d'une réduction rapide du déficit budgétaire compte tenu de l'« ardoise » laissée par les conservateurs. En compensation, elles s'accompagnent

d'un accroissement de 20 % du plafond des dépenses de protection sociale sur les cinq années de la législature²¹.

Une politique salariale généreuse

Le gouvernement est confronté aux pertes de pouvoir d'achat engendrées par la politique d'austérité des gouvernements conservateurs depuis 2010 et aggravées par la crise inflationniste de 2022-2023. Il y réagit de deux manières. D'une part, il procède à une augmentation significative du salaire minimum qui est à la charge des employeurs. D'autre part, il accepte pour ses propres salariés des hausses qui compensent partiellement les pertes de pouvoir d'achat antérieures.

Le salaire minimum

Le gouvernement fixe chaque année le 1^{er} avril le niveau annuel du National Living Wage (NLW) pour les adultes et du National Minimum Wage (NMW) pour les moins de 21 ans²². Il reçoit pour cela les propositions d'un organisme tripartite indépendant, la Low Pay Commission (LPC), à laquelle il donne préalablement un mandat (*remit*). Cette année, le gouvernement a élargi la liste des éléments que la LPC doit prendre en compte pour élaborer ses propositions (LPC, 2024a). Traditionnellement, la liste

19. Selon la même logique du maintien de décisions controversées prises ou annoncées par le précédent gouvernement conservateur, le gouvernement travailliste a fait connaître son intention de mettre en application, selon des modalités encore à définir, une nouvelle méthode d'évaluation des capacités de travail qui aurait pour effet de restreindre l'accès aux indemnités pour incapacité (A. Gross, J. Pickard, D. Strauss, « UK ministers to stick by Tory plan for £1.3bn of cuts to sickness benefits », *Financial Times*, October 17, 2024). La mesure pourrait frapper 500 000 personnes. Une économie annuelle de 1,3 milliard de livres (1,6 milliard d'euros) en est attendue. Sur les prestations en cas d'invalidité partielle liées à une reprise du travail, voir Porter (2024).

20. A. Gross, J. Pickard, « UK cut to fuel payments will push up to 100,000 pensioners into poverty », *Financial Times*, November 19, 2024.

21. A. Gross, D. Strauss, « Rachel Reeves loosens UK welfare spending target », *Financial Times*, November 2, 2024.

22. Sur la procédure de fixation du salaire minimum légal, voir Freyssinet (2020).

inclut la compétitivité des entreprises, l'état du marché du travail et la situation économique globale. Tirant les conséquences de la crise inflationniste qu'a traversée récemment le Royaume-Uni, cette liste comprend aussi cette année le coût de la vie, y compris les prévisions d'inflation jusqu'en mars 2026, c'est-à-dire jusqu'à la fixation de nouveaux niveaux de salaire minimum. Par ailleurs, le gouvernement conservateur avait adopté, en 2019, l'objectif d'atteindre en 2024 un niveau de NLW égal aux deux tiers du salaire horaire moyen. L'objectif ayant été atteint, le gouvernement travailliste demande que ce ratio constitue un minimum pour l'année à venir. Enfin, le gouvernement annonce sa volonté de faire bénéficier à terme les 18-20 ans du NLW (taux pour les adultes) et demande à la LPC de proposer des étapes pour atteindre cet objectif.

Sur ces bases, la LPC propose des augmentations significatives, notamment pour les moins de 21 ans (LPC, 2024b). Elles sont acceptées par le gouvernement (tableau 1). Ces choix impliquent un tassement de la hiérarchie des salaires au voisinage des

minima. Ils font aussi prévoir des difficultés pour les activités qui dépendent d'un financement public comme la santé (*health care*) et les soins aux personnes (*social care*) où existent de nombreux emplois à bas salaires.

Les salaires du secteur public

Avant les élections, les *Pay Review Bodies* (PRB)²³ avaient recommandé pour 2024-2025 des augmentations de 5 à 6 %, supérieures à un taux d'inflation prévu de 2 %. Dans un contexte préélectoral et de manière exceptionnelle, le gouvernement conservateur n'avait, dans son mandat, pas fixé de limite aux augmentations de salaire possibles, sans pour autant prévoir leur financement. Les PRB ont donc retenu des taux qui permettaient un rattrapage partiel des pertes de salaire réel subies par les agents du secteur public. Le nouveau gouvernement travailliste pouvait difficilement ignorer ces propositions. Il les a acceptées pour un coût additionnel d'environ 8 milliards de livres (9,6 milliards d'euros) qui contribue au « trou budgétaire » (voir *supra*).

Tableau 1 - Salaire minimum au 1^{er} avril 2025

	Niveau (en livres)	Taux d'augmentation 2024-2025 (en %)
National Living Wage (NLW) (21 ans et plus)	12,21	6,7
National Minimum Wage (NMW)		
18-20 ans	10,00	16,3
16-17 ans	7,55	18,0
Apprentissage	7,55	18,0

Source : LPC (2024b).

23. Les *Pay Review Bodies* (organes d'examen des salaires) sont des organismes indépendants qui présentent au gouvernement leurs recommandations sur les niveaux de salaire pour diverses professions du secteur public d'État, notamment les enseignants, la police et les personnels de santé, après avoir entendu toutes les parties concernées, en particulier les employeurs et les syndicats. Ils reçoivent un mandat du gouvernement qui délimite leurs marges de liberté. Si ce dernier n'est pas tenu par leurs propositions, il doit publier leurs rapports et répondre aux recommandations qui lui sont présentées.

Royaume-Uni

Six mois de gouvernement travailliste : entre priorités politiques et contraintes financières

Par ailleurs, pour apaiser ou éviter des conflits sociaux, le gouvernement accepte ou encourage des concessions ponctuelles parfois importantes (voir *infra*).

Les syndicats : un soutien global, des revendications multiples

Si les syndicats affichent un soutien global au programme du nouveau gouvernement, ils entendent aussi profiter de la modification du rapport des forces pour obtenir des gains immédiats.

La promesse d'un soutien vigilant

Après quatorze années d'un gouvernement conservateur antisocial et antisyndical, les syndicats sont unanimes, même ceux de l'aile gauche du TUC, à se réjouir de la victoire électorale des travaillistes. Dès le 5 juillet, le secrétaire général du TUC, Paul Nowak, assure le gouvernement de la coopération de son organisation pour la mise en œuvre du plan « Making Work Pay ». Il se comporte en ami critique (*critical friend*) et rappelle que « l'exécution est au cœur du problème²⁴ ». Plus tard, il salue la présentation de l'Employment Rights Bill (voir *supra*) comme une première étape dans « la plus grande avancée depuis une génération pour les droits des travailleurs²⁵ » (*Labour Research*, 2024a). Ici encore, ce sont les problèmes d'effectivité qui inquiètent le TUC (TUC, 2024) ; il est en particulier soucieux d'obtenir que la future Fair Work Agency (voir *supra*) bénéficie de pouvoirs et de ressources à la mesure des enjeux (TUC,

2024). Même sur le budget, dont Keir Starmer reconnaissait qu'il impliquait des choix douloureux (voir *supra*), l'appréciation est globalement positive bien qu'il soit souligné que du travail reste à faire pour renforcer le système de sécurité sociale (*Labour Research*, 2024b ; Tily, 2024).

Par ailleurs, le TUC se félicite du retour à un tripartisme consultatif qui avait été totalement exclu par les gouvernements conservateurs. Le 14 août, une première réunion de cette nature est organisée pour discuter du « Plan to Make Work Pay » (voir *supra*). Elle est présentée comme l'amorce d'une ère de partenariat avec les syndicats et les entreprises.

La satisfaction de revendications immédiates

Les syndicats sont conscients de la modification du rapport des forces. Elle est immédiate du fait de la présence d'un gouvernement qui leur est favorable et elle est aussi à venir avec la nouvelle législation sur les droits syndicaux. De son côté, le gouvernement, après les luttes sociales intenses des années 2022-2023 (Connolly, 2023), souhaite démontrer qu'il assure la paix sociale en prévenant ou réglant rapidement des conflits.

C'est dans cette perspective qu'il adopte pour le secteur public les propositions des *Pay Review Bodies* qui réduisent les pertes de pouvoir d'achat subies (voir *supra*). De même, pour les chemins de fer, qui sont privatisés mais sous perfusion financière

24. « *This question of delivery is the crux of the matter* » : P. Nowak, « How Labour can govern for working people », *The New Statesman*, July 5, 2024, <https://bit.ly/3Q2JvCX>.

25. « *The biggest upgrade to workers' rights for a generation* » : P. Nowak, « The Employment Rights Bill: a potential gamechanger », TUC, October 14, 2024, <https://bit.ly/4jDjcAC>.

de l'État depuis la pandémie de Covid-19, il promeut la négociation d'accords salariaux qui mettent fin à des annonces de grèves. Sur la poursuite potentielle de conflits à forte valeur symbolique, il accepte des concessions importantes. Ainsi, les *junior doctors* des hôpitaux (médecins non spécialistes), qui avaient mené plusieurs grèves et en annonçaient de nouvelles, obtiennent une augmentation de 22 % sur deux ans, toujours comme une compensation partielle des pertes de pouvoir d'achat accumulées. En conséquence, les infirmières adhérentes du Royal College of Nursing rejettent l'offre d'une hausse de 5,5 % seulement pour 2024-2025.

Si les syndicats du secteur public ont salué des augmentations de salaire supérieures au taux d'inflation, ils soulignent qu'elles ne constituent qu'un rattrapage partiel des pertes de pouvoir d'achat antérieures (*Workplace Report*, 2024b). Surtout, ils sont confrontés pour l'année 2025 à l'annonce par le gouvernement d'une limitation à 2,8 % des hausses de salaire sauf en cas de contreparties obtenues en termes de gains de productivité²⁶.

Dans le secteur privé, de nombreux conflits localisés se développent, souvent victorieux, sans que l'on dispose aujourd'hui d'un bilan de leurs résultats.

Globalement, les derniers résultats disponibles indiquent en septembre 2024 une augmentation de 5,2 % des salaires sur douze mois (5,4 % dans le secteur privé) pour une croissance de 1,7 % des prix à la

consommation sur la période. Les perspectives médiocres quant à l'évolution de l'emploi et du chômage en 2025 font aujourd'hui prévoir un tassement des augmentations de salaire²⁷.

Un diagnostic provisoire

Le premier semestre de gouvernement travailliste n'a pas été une réussite auprès de l'opinion publique. En décembre 2024, 60 % des personnes interrogées ont une opinion défavorable de Keir Starmer et 26,8 % seulement voteraient pour les candidats du Labour Party²⁸. La montée de l'extrême droite (Reform) avec 21 % d'intentions de vote et l'élection de Trump apportent de nouvelles menaces.

L'économie a été stagnante au deuxième semestre 2024 et la croissance serait inférieure à 1 % en 2025. De ce fait, les marges d'action budgétaires se réduisent avec la perspective de coupes lors du budget de printemps (voir *supra*, note 2, p. 4).

Le Premier ministre a voulu reprendre l'initiative en présentant, le 5 décembre 2024, un « Plan for Change » (plan pour le changement) qui définit six objectifs pour la législature, parmi lesquels l'augmentation des niveaux de vie dans toutes les régions du Royaume-Uni, la construction de 1,5 million de logements en cinq ans et la réduction drastique des files d'attente dans les hôpitaux (HM Government, 2024). Cette démarche illustre à nouveau la difficulté dans laquelle se trouve depuis six mois le

26. D. Strauss, J. Pickard, « UK ministers reject union calls to lift public sector pay to pre-austerity levels », *Financial Times*, December 11, 2024.

27. D. Strauss, « UK wage growth steadies as hiring stalls », *Financial Times*, November 12, 2024.

28. G. Parker, J. Pickard, J. Vincent, « Waste of time: How Keir Starmer fumbled his first months of power », *Financial Times*, December 23, 2024.

gouvernement travailliste. Il doit apporter des réponses immédiates aux espoirs soulevés par la victoire électorale de juillet 2024, mais il est soumis en même temps à une sévère contrainte budgétaire. Il doit

ouvrir des perspectives ambitieuses à l'horizon de la législature, mais leur réalisation repose sur une croissance économique que la conjoncture mondiale actuelle ne laisse guère présager.

Sources :

- Ackers P. (2020), « Industrial relations and the limits of the state: Can a left Labour government resurrect comprehensive sectoral collective bargaining and restore trade union power? », *The Political Quarterly*, vol. 91, n° 1, p. 173-181, <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12788>.
- Aref-Adib C. *et al.* (2024), « More, more, more. Putting the 2024 Autumn Budget context », *Briefing*, Resolution Foundation, October, <https://bit.ly/42HzMcI>.
- Beels M. (2023), *United Kingdom Labour Market Enforcement Strategy 2023/24*, HM Government, October, <https://bit.ly/3Y6MOOe>.
- Clegg A., Marshall J. (2024), « Cold comfort. Mitigating the winter fuel payment cut », *Spotlight*, Resolution Foundation, October, <https://bit.ly/413FRyE>.
- Cominetti N., Slaughter H. (2024), « Job done? Assessing the labour market since 2010 and the challenges for the next government », *Briefing*, Resolution Foundation, June, <https://bit.ly/4gvT0VT>.
- Connolly H. (2023), « Royaume-Uni : le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 182, juin, p. 3-17, <https://bit.ly/47HOMHm>.
- Darzi A. (2024), *Independent Investigation of the National Health Service in England*, September, <https://bit.ly/3CCbaY9>.
- Freyssinet J. (2016), « Royaume-Uni : les contrats “zéro heure” : un idéal de flexibilité ? », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 123-131, <http://bit.ly/2k1UaSY>.
- Freyssinet J. (2020), « Au Royaume-Uni, du National Minimum Wage au National Living Wage », *La Revue de l'IRES*, n° 100, p. 67-101, <https://bit.ly/3nSc5qv>.
- Freyssinet J. (2022a), « Royaume-Uni : licencié et réembaucher », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 178, juin, p. 36-46, <https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C178-4.pdf>.
- Freyssinet J. (2022b), « Royaume-Uni : les résidences pour personnes âgées : un foyer de contradictions », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 179, septembre, p. 26-37, <https://bit.ly/4gvK42T>.
- Freyssinet J. (2024), « Royaume-Uni : le droit du travail, un enjeu essentiel des prochaines élections législatives », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 186, juin, p. 47-57, https://ires.fr/wp-content/uploads/2024/06/C186_4.pdf.
- HM Government (2024), *Plan for Change – Milestones for mission-led government*, CP 1210, December, <https://bit.ly/4jM8NTq>.
- Labour Party (2024a), *Labour Party Manifesto*, June, <https://labour.org.uk/change/>.

- Labour Party (2024b), *A New Deal For Working People*, Employment Rights Green Paper, January, <https://bit.ly/3VmaLzy>.
- Labour Party (2024c), *Labour's Plan to Make Work Pay. Delivering a New Deal for Working People*, May, <https://bit.ly/4aWNVmV>.
- Labour Party (2024d), *Build an NHS Fit For the Future*, Labour's Five Missions for Britain, <https://www.gov.uk/missions/nhs>.
- *Labour Research* (2024a), « Will Labour turn the tide? ».
- *Labour Research* (2024b), « Unions and the Labour Budget ».
- LPC (2024a), « How we'll respond to our updated remit », *Policy Paper*, September, <https://bit.ly/3Q2WaWi>.
- LPC (2024b), « Low Pay Commission summary of evidence 2024 », *Policy Paper*, October, <https://bit.ly/4ho6a8K>.
- OBR (2024), *Economic and Fiscal Outlook*, October, <https://bit.ly/42Kgd3y>.
- Porter I. (2024), *Unlocking benefits: Tackling barriers for disabled people wanting to work*, Joseph Rowntree Foundation, November, <https://bit.ly/4jMbyUM>.
- Sisson K. (2024), « Introducing sectoral bargaining in the United Kingdom: Why it makes sense and how it might be done », *Industrial Relations Journal*, vol. 55, n° 6, p. 446-471, <https://doi.org/10.1111/irj.12444>.
- Tily G. (2024), *Autumn Budget. A Plan to Start Rebuilding Britain*, TUC, October, <https://bit.ly/3WLQ40L>.
- TUC (2024), *Making Employment Rights Work. A Five-point for Effective Enforcement of Employment Rights in the UK*, September, <https://bit.ly/4hfLCz7>.
- UK Government (2024a), *Employment Rights Bill: Factsheets*, October, <https://bit.ly/4130g7k>.
- UK Government (2024b), *Employment Rights Bill: Economic Analysis*, October, <https://bit.ly/4b3QHII>.
- UK Government (2024c), *Next Steps to Make Work Pay*, October, <https://bit.ly/40NWoWc>.
- UK Government (2024d), « Consultation on creating a modern framework for industrial relations », November, <https://bit.ly/3Q861dz>.
- Workplace Report (2024a), « Will probation be the unfair dismissal loophole? », December, p. 19-21.
- *Workplace Report* (2024b), « Labour's public sector pay rises: Will they end the crisis? », September.