

Royaume-Uni

L'arbitrage entre dépenses militaires et dépenses sociales au centre des choix

Jacques FREYSSINET

La singularité du Royaume-Uni tient à l'arrivée en juillet 2024 d'un gouvernement travailliste porteur d'un programme de réformes sociales dont le financement repose sur une relance de la croissance. Or les perspectives sont devenues médiocres tandis que le secteur de la défense exige un financement massif. L'austérité qui en résulte pèse principalement sur la politique sociale. Si le mouvement syndical continue à apporter son soutien au gouvernement, il se mobilise contre des régressions dans la protection sociale et laisse aux syndicats membres la responsabilité de gérer les impacts sectoriels des transformations en cours.

The installation in July 2024 of a Labour government armed with a programme of social reforms with funding contingent on stimulating growth makes the United Kingdom an outlier. However, the outlook has grown dim as the defence sector demands huge spending. The resulting austerity mainly falls upon social policy. While the union movement continues to support the government, it is mobilising against the regression of social protections and leaving member unions to be responsible for managing the sector-level effects of current changes

Jacques Freyssinet est chercheur associé à l'Ires.

Le Royaume-Uni est frappé par la même conjonction d'incertitudes et de menaces que celle qui touche les autres pays. Sa singularité tient au fait qu'il connaît en juillet 2024 un changement de majorité parlementaire. Elle conduit à l'arrivée d'un gouvernement travailliste porteur d'un programme ambitieux de réformes sociales dont le financement repose sur la réussite d'une politique économique de relance durable de la croissance. Or les perspectives de croissance sont devenues médiocres et incertaines tandis que le secteur de la défense exige un financement massif. L'austérité budgétaire qui en résulte engendre une sévère contrainte qui pèse principalement sur la politique sociale. Si le mouvement syndical continue à apporter un soutien global au gouvernement, il se mobilise au niveau national contre les régressions effectives ou potentielles dans la protection sociale et laisse aux syndicats membres la responsabilité de gérer les impacts sectoriels des transformations en cours.

La spécificité du contexte politique et économique

La large victoire du parti travailliste aux élections du 4 juillet 2024 pour renouveler la Chambre des communes met fin à quatorze années de gouvernements conservateurs. Cette période est marquée d'abord par les conditions de sortie de la crise financière, puis par les incertitudes engendrées par la longue phase de mise en œuvre du Brexit. Elle est caractérisée par une succession de lois qui réduisent les droits individuels et collectifs du travail ainsi que par une austérité budgétaire qui, d'une part, atteint sévèrement le Welfare State, et d'autre part, se traduit par un effondrement des investissements publics. Simultanément l'investissement privé néglige les activités productives

pour privilégier les placements financiers internationaux. Ainsi, le Royaume-Uni est le pays du G7 qui connaît le plus fort ralentissement de sa croissance depuis la crise financière de 2008.

À partir de juillet 2024, le gouvernement travailliste met en œuvre dans ce contexte le programme électoral sur la base duquel il a été élu (Labour Party, 2024). Il veut assurer conjointement une reprise de la croissance et une amélioration significative des droits et des ressources des travailleurs et des travailleuses. Un tel programme est coûteux et le gouvernement est en même temps soucieux d'assurer sa crédibilité auprès des marchés financiers quant à sa maîtrise des finances publiques.

La stratégie retenue est étalée dans le temps (Freyssinet, 2025). Un budget de relance est immédiatement adopté (Autumn Budget) mais pour une durée limitée. La dépense publique augmente, en termes réels, de 4,8 % la première année, c'est-à-dire en 2025-2026 (voir l'encadré sur le calendrier budgétaire) puis de 3,1 % la deuxième année. Elle est ramenée à 1,3 % pour les trois années suivantes de la législature. L'effort est concentré sur l'investissement matériel (notamment les infrastructures publiques) et immatériel (recherche et développement, santé, éducation). En revanche, de sévères restrictions en matière de protection sociale, déjà introduites ou annoncées par les précédents gouvernements conservateurs, sont provisoirement maintenues jusqu'à ce que l'amélioration de la situation budgétaire permette, comme le promettait le programme électoral, de les supprimer.

La réussite d'une telle stratégie repose sur la reprise de la croissance économique qu'elle doit stimuler et qui fournira les

moyens de satisfaire de coûteuses promesses électorales. Or la croissance économique n'est au rendez-vous ni dans les performances initialement enregistrées, ni dans les prévisions. En mars 2025, le Spring Statement (voir l'encadré) annonce différentes mesures restrictives, en particulier dans le domaine des prestations sociales, et provoque de premières révoltes parmi les députés travaillistes.

Du fait des causes structurelles, mentionnées plus haut, qui ont engendré l'affaiblissement du système productif, l'économie résiste mal aux chocs exogènes qui se diffusent à l'échelle mondiale. Ils résultent notamment des orientations fluctuantes de la politique commerciale des États-Unis et de l'agressivité de la politique russe. L'impact immédiat sur la politique du gouvernement se manifeste principalement dans deux domaines. En premier lieu, un

compromis favorable est recherché rapidement avec le gouvernement américain au nom des liens privilégiés qui unissent historiquement les deux pays. En second lieu et en partie comme illustration de la force de ce lien, des objectifs de forte croissance des dépenses militaires sont adoptés. Dans un contexte budgétaire contraint par une quasi-stagnation économique, les dépenses de protection sociale sont inévitablement menacées. Ces préoccupations prioritaires n'éliminent pas, mais renvoient à un horizon de plus long terme l'adaptation des politiques industrielles et environnementales.

Les syndicats, au départ très favorables à l'arrivée des travaillistes au pouvoir, juxtaposent ensuite une approbation de la politique industrielle et une critique des sacrifices adoptés ou envisagés dans le domaine de la protection sociale.

Encadré - La procédure budgétaire

Au Royaume-Uni, l'année budgétaire va du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante. Son contenu est fixé en deux étapes. Habituellement au mois d'octobre, exceptionnellement cette année à la fin novembre, le gouvernement adopte le projet de budget pour l'année qui suit (Autumn Budget). Au mois de mars, il publie un texte complémentaire (Spring Statement) qui complète et actualise le document d'octobre.

Les projets de documents budgétaires sont préalablement soumis à une instance d'experts indépendants (Office for Budget Responsibility) qui publie ses appréciations dans le cadre de prévisions macroéconomiques à moyen terme (*Economic and Fiscal Outlook*).

À des intervalles de plusieurs années, le gouvernement fixe un cadrage de moyen terme des orientations budgétaires (Spending Review). Ainsi, en juin 2025, le gouvernement publie une Spending Review qui couvre les périodes allant jusqu'au budget 2028-2029 pour les dépenses de fonctionnement et 2029-2030 pour les dépenses d'investissement.

De nombreuses statistiques sont publiées en référence à l'année budgétaire. Ainsi, une valeur donnée pour 2024-2025 correspond à la période allant du 1^{er} avril 2024 au 31 mars 2025.

La première urgence : la recherche d'un compromis commercial privilégié avec les États-Unis

Confronté aux premières annonces de Donald Trump, le gouvernement cherche à obtenir rapidement un traitement privilégié au nom du partenariat historique établi entre les deux pays. Certes, il peut se féliciter d'être le premier pays à trouver un accord dès le 8 mai 2025, mais les engagements se révèlent imprécis et fragiles alors que le Royaume-Uni cherche à développer en parallèle une stratégie alternative reposant sur des accords avec d'autres pays.

Un accord rapide, mais partiel et fragile

Au départ, le Royaume-Uni n'est pas en position de force pour répliquer à la décision de Donald Trump d'imposer des droits de 10 % sur les produits britanniques ou même de 25 % sur l'acier, l'aluminium et les automobiles¹. En effet, les exportations de produits matériels vers le Royaume-Uni sont d'une faible importance pour les États-Unis alors que 16 % des exportations britanniques s'y dirigent. De plus, ces exportations sont concentrées (tableau 1). Près de 60 % proviennent de deux postes : les machines et matériels de transport avec

49 % (dont 15 % pour l'automobile) et les produits chimiques avec 18 %. Ces deux secteurs sont donc particulièrement menacés.

Le Royaume-Uni est, par ailleurs, exportateur net de services vers les États-Unis : 27 % de ses exportations de services s'y dirigent, soit 137 milliards de livres (164 milliards d'euros²), contre 61 milliards (73 milliards d'euros) pour ses importations. Cet excédent de la balance des services pourrait être mis en danger en cas de guerre commerciale³.

La stratégie de Keir Starmer est de s'appuyer sur les relations privilégiées historiquement établies entre les deux pays pour être le premier à signer un accord relativement favorable. Un document global mais incomplet est adopté le 8 mai 2025⁴ ; il limite les dégâts pour l'économie britannique (Jozepa *et al.*, 2025) :

- les nouveaux droits de douane sur l'acier et l'aluminium sont supprimés et si ceux de 10 % sont maintenus sur les automobiles, le secteur échappe au taux de 25 %⁵ ;
- en contrepartie, le Royaume-Uni accorde aux exportations agricoles américaines un accès potentiellement élargi à l'avenir et dès maintenant pour la viande de bœuf et l'éthanol⁶ ;
- le Royaume-Uni évite d'accepter des concessions sur des questions sensibles

1. A. Borrett, W. Crofton, P. Foster, « Why Britain lacks leverage in tariff talks with the US », *Financial Times*, May 6, 2025.

2. Le taux de change fluctue ; nous utilisons un taux de 1,20 euro pour une livre qui correspond à une moyenne sur les douze derniers mois.

3. On peut mesurer l'importance de cet enjeu à partir des données de 2024. Si la balance commerciale globale est quasiment équilibrée (25 milliards de livres de déficit sur un total d'environ 900 milliards), c'est parce qu'un excédent de 186 milliards de la balance des services compense un déficit de 211 milliards de la balance des biens. L'excédent avec les États-Unis sur les services représente 40 % de l'excédent total.

4. *General terms for the USA and the UK Economic Prosperity Deal*, <https://bit.ly/478GQkw>.

5. Pour l'automobile, la concession ne porte que sur les 100 000 premiers véhicules exportés chaque année.

6. Dans ce dernier domaine, la survie de la production nationale est menacée : P. Foster, M. Speed, « UK bioethanol factories face closure after Trump trade deal », *Financial Times*, May 27, 2025 ; M. Speed, G. Parker, « UK rejects bailout for bioethanol industry hit by Trump deal », *Financial Times*, August 25, 2025.

comme la mise en cause des normes nationales pour les produits alimentaires ou pour les importations des produits de santé. De nombreux points restent alors à préciser, par exemple :

- il est question d'une exemption de droits de douane sur les moteurs et autres composants pour l'aviation ;
- les États-Unis s'engagent à accorder un traitement préférentiel au Royaume-Uni sur les droits de douane qui seraient imposés à

l'avenir aux produits pharmaceutiques et aux semi-conducteurs ;

- diverses dispositions conduiraient à exclure les composants d'origine chinoise dans les chaînes de production britanniques pour pouvoir bénéficier des concessions douanières ;
- les experts s'interrogent sur la compatibilité de l'accord avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Tableau 1 - Répartition des principales exportations du Royaume-Uni vers les États-Unis en 2024

En pourcentage des exportations totales du Royaume-Uni vers les États-Unis

Machines et matériel de transport, dont :	49,1
Machines génératrices d'énergie (moteurs, turbines...)	9,3
Machines spécialisées pour industries particulières	3,7
Machines et appareils industriels d'application générale	7,1
Machines et appareils électriques	4,4
Automobiles	15,2
Avions	3,7
Produits chimiques, dont :	18,2
Produits chimiques organiques et inorganiques	3,9
Produits médicaux et pharmaceutiques	11,0
Articles manufacturés divers, dont :	13,7
Appareils scientifiques et de contrôle	4,7
Articles manufacturés selon la matière première, dont :	7,8
Métaux non ferreux	3,2

Note : nomenclature de la Classification type pour le commerce international.

Source : Office for National Statistics, *Trade in goods: Country by commodity exports*, <https://bit.ly/3IZ6z5H>.

En résumé, le Royaume-Uni accepte des concessions significatives pour des contreparties limitées : le taux moyen des droits de douane passe de 1 à 11 % alors qu'il aurait été de 13 % en l'absence d'accord (sous réserve des domaines encore non traités). Tout au plus le pays peut-il espérer se trouver dans une position relativement favorable face aux autres pays menacés par la politique commerciale américaine.

L'accord du 8 mai se réduit à cinq pages qui incluent de nombreuses formulations vagues. Il n'a pas de valeur juridique⁷ et n'est donc pas d'application immédiate, si bien que les augmentations de droits de douane continuent provisoirement de s'appliquer.

Une mise en œuvre incertaine

Le 16 juin, Donald Trump signe un « *executive order* » pour la mise en œuvre de l'accord, mais il ne concerne pas les dispositions relatives à l'acier et l'aluminium (droits de douane maintenus à 25 %), pour lesquelles les discussions se poursuivent.

En juin 2025, le gouvernement se flatte à nouveau d'avoir été le premier à conclure un accord avec Donald Trump, mais il devient plus prudent sur sa qualification en le décrivant seulement comme « le cadre d'un accord économique » (« *the framework of an economic deal* ») et en renvoyant pour le contenu à la négociation en cours d'un accord de prospérité économique qui permettrait de protéger et de soutenir des emplois de qualité bien rémunérés dans les deux pays⁸.

Le gouvernement comptait sur le fastueux accueil réservé à Donald Trump lors

de sa visite au Royaume-Uni fin juillet pour obtenir la mise en application des réductions des droits de douane sur l'acier. Il est resté sur sa faim et, à ce jour (début décembre 2025), la question reste non résolue. Le 25 septembre 2025, Donald Trump annonce des droits de douane de 100 % sur les produits pharmaceutiques autres que les génériques, sauf si les entreprises entament la construction d'unités de production aux États-Unis. Le traitement préférentiel prévu dans ce domaine pour le Royaume-Uni par l'accord du 8 mai n'est pas évoqué. Le risque est celui d'un transfert massif vers les États-Unis de projets d'investissements qui devaient être réalisés au Royaume-Uni.

Quelle que soit l'incertitude qui règne encore sur le contenu définitif et sur les impacts potentiels de l'accord, la priorité qui est donnée, face aux perturbations dans les échanges économiques internationaux, aux rapports avec les États-Unis n'a pas été contestée par les différentes forces politiques, économiques et sociales britanniques, y compris par les syndicats (voir *infra*). Cependant, le gouvernement a en parallèle exploré d'autres voies.

La recherche d'une stratégie alternative

En juin 2025, le gouvernement publie simultanément une stratégie industrielle pour les dix prochaines années (voir *infra*) et une stratégie des relations économiques internationales intitulée *Trade Strategy* (UK Government, 2025a). Selon les experts (par exemple Lydgate, Gasiorek, 2025), le document est d'une grande qualité tant en matière de diagnostic des perturbations

7. « *This document does not constitute a legally binding agreement.* »

8. « *The UK and US are now progressing discussions on an Economic Prosperity Deal, which will enable our industries to protect and support good, well-paid jobs in both countries* » (UK Government, 2025a:28).

intervenues dans le commerce mondial que pour la présentation d'une problématique globale de la politique future. En revanche, la définition des priorités est incertaine et les modalités d'action imprécises. Sur-tout, une contradiction potentielle apparaît entre deux discours juxtaposés. D'une part, le gouvernement réaffirme son attachement à la liberté du commerce et aux règles de l'OMC. D'autre part, face aux perturbations actuelles, il choisit de privilégier la recherche d'accords bilatéraux qui reflètent la spécificité des relations économiques entre le Royaume-Uni et chacun de ses différents partenaires. À ce jour, deux accords sont présentés comme des illustrations significatives d'une politique visant à réduire l'impact des décisions américaines, le premier signé avec l'Union européenne (UE) puis le second avec l'Inde.

Le 19 mai 2025, un sommet est organisé entre le Royaume-Uni et l'UE, le premier depuis le Brexit, pour une relance d'un « partenariat stratégique » dans différents domaines. Les discussions à venir doivent inclure une réduction des barrières aux échanges commerciaux, en particulier des accords pour garantir l'absence de droits de douane sur une gamme de produits en acier. Mais le 7 octobre, la Commission européenne, pour faire face aux menaces présentées par l'acier chinois, propose de porter de 25 à 50 % les droits sur les importations d'acier et de réduire de moitié les quotas qui y échappent. Or, environ 80 % des exportations britanniques d'acier sont destinées à l'UE. Ces mesures, additionnées aux 25 % de droits toujours imposés par les

États-Unis, menacent la survie de la sidérurgie britannique⁹. Des discussions avec l'UE vont être ouvertes sur cette question. La fragilité des politiques commerciales alternatives est ainsi mise en évidence.

Un accord est signé le 24 juillet 2025 avec l'Inde¹⁰. Il consiste en un échange d'abaissements de droits de douane étalés sur une dizaine d'années et différenciés par type de produits. Des restrictions seront levées sur les échanges de services. Il en est attendu un impact positif de 0,13 % à long terme sur le produit intérieur brut (PIB). L'accord n'offre donc que des perspectives modestes et à long terme.

Le débat principal : l'intensification des dépenses militaires et la mise en cause du Welfare State

Sans que l'on puisse établir un lien explicite de causalité, il existe un parallélisme entre l'accroissement de l'effort de défense et les attaques menées contre des prestations sociales à fort caractère symbolique.

Un objectif de 5 % du PIB pour la défense

Dès le mois de juillet 2024, le gouvernement commande à des experts indépendants un rapport sur la stratégie de défense (*Strategic Defence Review*) ; il est publié le 2 juin 2025 (Ministry of Defence, 2025a ; Brooke-Holland, 2025). Porteur d'une analyse et de propositions globales à long terme, le document intègre un socle de stratégie industrielle (*Defence Industrial*

9. G. Plimmer, J. Pickard, A. Bounds, « US steel industry warns of "biggest crisis" due to new EU tariffs », *Financial Times*, October 6, 2025.

10. J. Pickard, D. Sheppard, J. Reed, « Keir Starmer and Narendra Modi seal UK-India trade deal », *Financial Times*, July 23, 2025 ; D. Webb, « UK-India Free Trade Agreement », *Research Briefing*, House of Commons, August 19, 2025, <https://bit.ly/48JpDze>.

Strategy) dont les axes prioritaires sont fixés en décembre 2024 (Ministry of Defence, 2024). Cette stratégie, détaillée dans un document récent (Ministry of Defence, 2025b), constitue l'un des huit plans sectoriels qui sont inclus dans la stratégie industrielle globale (voir *infra*).

L'objectif prioritaire est de concilier la garantie de la sécurité nationale avec l'objectif de croissance économique. Il se décline sous la forme d'objectifs secondaires présentés comme complémentaires :

- assurer la priorité à la production sur le territoire national pour garantir la sécurité des approvisionnements ;
- répartir les activités sur tout le territoire afin de réduire les inégalités spatiales ;
- élever le niveau de qualification de la main-d'œuvre pour faire face aux pénuries actuelles ;
- favoriser l'innovation et sa diffusion dans les autres secteurs grâce à des technologies à double usage (*dual use technology*) ;
- développer les capacités d'exportation ;
- favoriser les coopérations avec les pays alliés au sein des chaînes de valeur tout en garantissant l'indépendance.

Quant aux ressources financières nécessaires, le gouvernement annonce sa décision d'avancer à l'année 2027 l'atteinte de l'objectif d'un budget de défense égal à 2,5 %¹¹ du PIB, objectif que le gouvernement conservateur n'avait retenu que pour

l'année 2030. Pour l'année budgétaire 2024-2025, le taux réalisé est de 2,3 %. En contrepartie, le budget pour l'aide extérieure sera réduit de 0,5 à 0,3 % du PIB. L'ambition est d'atteindre, si les conditions économiques et budgétaires le permettent, 3 % au cours de la prochaine législature (2029-2034). Keir Starmer refuse de s'engager avec plus de précision sur ce point¹².

Lors du sommet de l'Otan des 24 et 25 juin 2025, la cible commune aux pays membres est portée, sous la vigoureuse pression des États-Unis, de 3,5 à 5 % du PIB à l'horizon 2035. Ce chiffre est intégré dans la stratégie de sécurité nationale (*National Security Strategy*) publiée par le gouvernement fin juin 2025 (HM Government, 2025). Le document ne cache pas la difficulté qui en résultera lors des compromis budgétaires à venir quant au choix des objectifs, à la définition des valeurs et aux priorités en matière d'allocation des ressources¹³. Toutefois, le caractère imprécis de la rédaction du communiqué au terme du sommet de l'Otan semble laisser des marges de souplesse pour parvenir à satisfaire l'objectif de 5 %¹⁴. Et puis, 2035 est bien loin...

Des attaques ciblées sur les prestations sociales en espèces

Le parti travailliste a un attachement historique au Welfare State britannique dont il se considère le fondateur au lendemain de

11. Plus 0,1 % pour le renseignement, soit 2,6 %.

12. D. Sheppard, C. Clover, G. Parker, « Keir Starmer refuses to commit to precise date for 3 % defence spending target », *Financial Times*, June 1, 2025.

13. « The months and years ahead will see difficult compromises and trade-offs on resource allocation and prioritisation, short-term and long-term goals and, potentially, values and interests » (HM Government, 2025, Introduction, point 7).

14. Le communiqué adopte la formulation suivante : « Les Alliés vont, pour 2035, porter à 5 % la part du PIB consacrée chaque année au financement des besoins ayant trait à la défense proprement dite et aux dépenses liées à la défense et à la sécurité au sens large. » Dès maintenant, le gouvernement britannique indique que les dépenses liées « à la sécurité au sens large représentent 1,5 % du PIB : protection civile, cybersécurité, surveillance des frontières, sécurité énergétique... » : D. Sheppard, « UK defence funding will hit 5 % of GDP by 20235, Starmer to tell Nato summit », *Financial Times*, June 23, 2025.

la deuxième guerre mondiale. Quelles que soient les difficultés budgétaires qu'affronte d'entrée le gouvernement et qui seront amplifiées par ses engagements en matière de dépenses militaires, il est politiquement impossible de mettre globalement en cause un système de protection sociale auquel l'ensemble de la population et surtout les catégories populaires sont fortement attachées. Les recherches d'économies se concentrent sur les seules prestations en espèces pour la population d'âge actif alors que deux autres grands domaines bénéficient d'un traitement privilégié.

En premier lieu, le service national de santé (National Health Service – NHS) est dans un état d'extrême détresse avec des locaux dégradés, des équipements insuffisants et un nombre de patients en attente de soins non urgents à l'hôpital qui atteint un niveau record de 7,6 millions en juin 2024. Dans le cadre d'un plan de dix ans, un effort budgétaire important est programmé pour les deux premiers budgets de la législature.

En second lieu, le gouvernement renonce à remettre en question le mécanisme de *triple lock* (littéralement, triple verrouillage) destiné à combattre la pauvreté des retraités. Depuis 2011, la pension d'État est réévaluée chaque année selon le plus élevé de trois taux : le taux d'augmentation des prix à la consommation, le taux d'augmentation du salaire moyen et un taux minimum de 2,5 %. Ainsi, entre 2010 et 2023, alors que les prix croissent de 42 % et les salaires de 40 %, la pension d'État augmente de 60 % en valeur nominale. Au-delà de l'objectif légitime de réduction des inégalités, l'introduction de cette règle s'explique peut-être par le poids croissant des retraités dans le

corps électoral. Ainsi, malgré les critiques et un coût budgétaire élevé, le gouvernement confirme-t-il l'application du *triple lock*.

La recherche d'économies se concentre dès lors sur trois types de prestations en espèces : la Two-Child Limit, le Winter Fuel Payment et les indemnités pour incapacités.

Two-Child Limit

Introduit en 2017 par le gouvernement conservateur, la Two-Child Benefit Cap 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). La mesure a été fortement critiquée à l'époque non seulement par les syndicats et les organisations non gouvernementales 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 passe de 35 % en 2010-2011 à 46 % en 2022-2023 ; la moitié des enfants pauvres appartiennent à ces familles (Henry, Wernham, 2024). En 2024, 1,6 million d'enfants sont frappés par cette restriction aux droits. Le coût de la suppression de cette mesure a été estimé à 3,5 milliards de livres par an (4,2 milliards d'euros) ; elle ferait sortir 470 000 enfants de la pauvreté (Clegg, Corlett, 2025). Dans un premier temps, le gouvernement s'était seulement engagé à le faire dès que ce serait financièrement possible sans préciser de date. Sous la pression des associations de lutte contre la pauvreté, des syndicats et de l'aile gauche du parti travailliste, il a inscrit la suppression dans le budget 2026-2027 présenté le 26 novembre 2025 (voir l'encadré).

Winter Fuel Payment

La deuxième décision du gouvernement engendre un recul sur un droit existant. Depuis 1997, une prestation universelle est versée aux retraités pour les aider à couvrir le coût des combustibles durant l'hiver (Winter Fuel Payment) (Clegg, Marshall, 2024). En 2024, le gouvernement annonce qu'elle sera désormais réservée aux seuls retraités qui reçoivent une pension minimum sous conditions de ressources (Pension Credit), soit 1,5 million de personnes. 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 mènerait 100 000 retraités supplémentaires dans la pauvreté. Après un vote au congrès du Trades Union Congress (TUC) en septembre 2024 en faveur de l'abandon de la mesure, la conférence annuelle du Labour Party vote majoritairement dans le même sens, infligeant une défaite au gouvernement qui, toutefois, n'est pas tenu par ce vote.

L'impopularité de la mesure et l'ampleur de la révolte parmi les députés travaillistes conduisent toutefois le gouvernement à opérer fin mai 2025 ce que les observateurs ont qualifié de virage à 180° (*U-turn*). À l'avenir, la prestation sera à nouveau versée à tous les retraités. Cependant, les 2 millions d'entre eux qui ont les revenus les plus élevés¹⁵ reverseront un montant égal sous la forme d'un impôt supplémentaire. Le recul du gouvernement aura un coût de 1,25 milliard de livres (1,5 milliard d'euros).

Prestations pour incapacité ou invalidité (*incapacity or disability*)

En novembre 2024, un livre blanc intitulé *Get Britain Working (Mettre la*

Grande-Bretagne au travail) explicite la stratégie adoptée (HM Government, 2024) : la croissance économique requiert une augmentation de l'emploi donc une réduction du chômage et de l'inactivité. Parmi les actions privilégiées figure la lutte contre l'inactivité des adultes engendrée par l'incapacité au travail. Il est instructif de suivre l'évolution des positions du gouvernement sur ce dossier (Brewer *et al.*, 2025 ; Brewer, Murphy, 2024 ; Latimer *et al.*, 2025 ; Murphy, 2025 ; Murphy, Thwaites, 2025 ; Porter, 2024). Elle illustre, comme à propos du Winter Fuel Payment, l'ampleur des oppositions auxquelles il fait face et des reculs auxquels il est contraint.

En mars 2025, un livre vert intitulé *Pathways to Work (Trajectoires vers le travail)* détaille un ensemble de mesures destinées à accroître les taux d'emploi des personnes victimes de problèmes de santé, d'incapacité ou d'inaptitude au travail (Department for Work & Pensions, 2025). L'objectif principal est de lutter contre les incitations à l'inactivité qu'engendreraient les modalités des prestations offertes aux personnes victimes d'incapacités. S'agissant de la population d'âge actif, deux dispositifs sont principalement concernés.

En premier lieu, une prestation sans conditions de ressources et sans lien avec l'emploi, le Personal Independence Payment (PIP), vise à compenser les coûts additionnels engendrés par des problèmes de santé ou d'invalidité, qu'ils portent sur des dépenses de la vie quotidienne (*daily living component*) ou sur des coûts de mobilité. L'attribution et le niveau de la prestation pour les dépenses de la vie quotidienne sont déterminés par une évaluation basée sur une batterie de critères qui

15. Plus de 35 000 livres par an, soit 42 000 euros.

mesurent la capacité d'assurer ou non de manière autonome un ensemble d'activités courantes. Ces critères, jugés peu sélectifs, ont rendu possible une croissance rapide du nombre de bénéficiaires ; il est de 3 millions en 2024-2025. La réforme annoncée consiste en un fort durcissement de ces critères ; elle pourrait entraîner des pertes de droits pour 800 000 personnes.

En second lieu, une prestation générale sous conditions de ressources, l'Universal Credit (UC), sorte de revenu minimum garanti, peut voir son taux de base complété par un « élément santé » (*health element* – UC/HE) qui en double le montant. Son attribution est déterminée par une évaluation de la réduction de la capacité de travail (*Work Capability Assessment* – WCA) qui définit aussi les obligations à l'égard de l'emploi qui s'imposent éventuellement aux bénéficiaires. Leur nombre, également en croissance rapide, est de 3,5 millions en 2024-2025¹⁶. Une triple réforme est annoncée :

- un « rééquilibrage » (*rebalancing*) du niveau des prestations doit réduire l'incitation financière à demander à bénéficier de l'UC/HE. D'une part, pour les actuels bénéficiaires, son montant nominal sera gelé jusqu'en 2029-2030 ; d'autre part, pour les futurs bénéficiaires, le montant sera réduit

de 50 %. Parallèlement, le niveau de base de l'UC sera légèrement augmenté¹⁷ ;

- le WCA sera supprimé ; désormais l'éligibilité à l'UC/HE sera conditionnée à l'admission au PIP¹⁸ ;
- un budget qui atteindrait 1 milliard de livres en 2029-2030 (1,2 milliard d'euros) sera consacré à l'accompagnement du retour à l'emploi des bénéficiaires de l'UC/HE.

Une partie de ces mesures fait l'objet d'un projet de loi en juin 2025, l'Universal Credit and Personal Independence Payment Bill 2024-25 (Mackley *et al.*, 2025). Elles portent seulement sur le « rééquilibrage » des niveaux des prestations de l'UC et le durcissement des conditions d'éligibilité au PIP. Selon le gouvernement, il en résulterait une économie de 4,7 milliards de livres à l'horizon 2029-2030 (5,6 milliards d'euros), soit 3,8 pour le PIP et 0,9 pour l'UC. En 2029-2030, le nombre de bénéficiaires de la composante « dépenses quotidiennes » du PIP serait réduit de 800 000 relativement à celui qui aurait résulté du maintien des critères actuels. Un réexamen de la méthode d'évaluation de l'éligibilité au PIP est prévu à l'avenir. Les autres mesures mentionnées dans *Pathways to Work* ne figurent pas dans le projet de loi¹⁹.

16. Il existe une autre prestation, Employment and Support Allowance, qui, pour sa composante non contributive, subsiste aussi longtemps que le processus de généralisation de l'Universal Credit n'est pas achevé (en principe, en mars 2026). Pour ne pas compliquer à l'excès, nous l'excluons de l'examen du projet de réforme. Les mesures qui y sont annoncées sont analogues à celles qui concernent l'UC.

17. Il serait en 2029-2030 de 4,8 % plus élevé que le niveau qui aurait résulté de son habituelle indexation sur l'inflation.

18. Actuellement, 600 000 bénéficiaires de l'UC/HE ne reçoivent pas le PIP.

19. De même, n'y figure pas une mesure qui devait concerner l'indemnisation du chômage (Mikloš, Xu, 2025). Pour l'essentiel, cette indemnisation est assurée, à un niveau très faible (actuellement 12 % du taux de salaire moyen), par un revenu minimum garanti sous conditions de ressources (Universal Credit). Cependant, il existe aussi une prestation contributive, de même niveau mais sans conditions de ressources. Elle est d'une durée maximum de six mois et suppose une durée minimum de cotisation sociale (*National Insurance Contribution*). En l'absence d'intérêt financier relativement à l'Universal Credit, le recours à cette prestation est marginal (46 000 indemnisés en 2024-2025). Le projet, dans le cadre de l'objectif général d'augmentation du taux d'emploi, est d'en accroître le niveau (+50 %) tout en renforçant les exigences sur la recherche d'emploi.

Au cours de l'examen du projet par le Parlement, le gouvernement introduit divers amendements (Kennedy *et al.*, 2025). Le principal concerne les modifications des critères d'éligibilité au PIP. Elles sont repoussées jusqu'à la réalisation d'un réexamen de la méthodologie d'évaluation de l'éligibilité. Cet examen sera réalisé en y associant toutes les parties concernées et devra être achevé pour l'automne 2026. Ainsi le projet de loi est-il réduit aux seules mesures de rééquilibrage des niveaux de prestations de l'UC. L'économie nette attendue pour 2029-2030 est ramenée, au mieux, à 210 millions de livres (250 millions d'euros). Les commentateurs ont qualifié de « capitulation » les concessions ultimes du gouvernement.

Toutes ces mesures ou ces projets visant les prestations sociales sont vigoureusement combattues par les syndicats (voir *infra*) et de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG). Elles contribuent largement à la chute de popularité du Premier ministre et du parti travailliste. L'opposition interne dans le parti y a vu la principale cause de l'effondrement des résultats du Labour lors des récentes élections locales face au parti d'extrême droite Reform. Ce sont probablement ces dernières considérations qui ont joué un rôle déterminant dans les reculs récents de Keir Starmer. Les économies massives sur les prestations sociales pour la population d'âge actif ne pourront constituer, au moins provisoirement, la source de financement de l'accroissement des dépenses militaires.

À l'arrière-plan : l'impact sur la politique industrielle et environnementale

En termes d'affichage, le gouvernement accorde une grande importance à sa stratégie industrielle²⁰. En novembre 2024, le livre vert *Invest 2035* en trace les principales orientations (Department for Business & Trade, 2024). Son contenu est détaillé dans un document de juin 2025, *Industrial Strategy* (UK Government, 2025b), qui est publié en parallèle et présenté comme complémentaire de la *Trade Strategy* (voir *supra*). Cependant, on y trouve peu de traces des perturbations actuelles de l'activité économique, sauf s'agissant de la sélection des industries de la défense parmi les secteurs prioritaires (Mahmood *et al.*, 2025).

L'objectif est d'offrir aux entreprises pour les dix années à venir un cadre stable et crédible pour investir dans les secteurs à fort potentiel de croissance²¹. Ces secteurs sont définis comme « ceux qui ont le plus fort potentiel d'accroissement des niveaux nationaux d'investissement et de productivité, de diffusion de la prospérité dans toutes les parties du pays, d'accroître la sécurité pour tous et de saisir les opportunités pour une croissance neutre en carbone²² ». Ils sont au nombre de huit : industries manufacturières avancées, industries innovatrices, sciences de la vie, énergie propre, industrie de la défense, technologies numériques, services professionnels et aux entreprises, services financiers.

20. « *Industry* » désigne un secteur d'activité en général. La stratégie industrielle couvre donc aussi bien les services, notamment financiers, que les industries extractives (gaz, pétrole) et manufacturières.

21. « *A credible, 10-year plan to deliver the certainty and stability businesses need to invest in the high growth sectors* » (Department for Business & Trade, 2024, Foreword).

22. « *Sectors with the greatest potential to raise national levels of investment and productivity, spread prosperity to all parts of the country, make us all more secure, and seize the opportunities of net zero* » (UK Government, 2025b:16).

Les liens avec les autres domaines de l'actuelle mise en question des orientations de la politique économique sont esquissés sans être approfondis :

- en premier lieu, *Industrial Strategy* et *Trade Policy* sont affirmées comme complémentaires mais elles sont présentées simultanément dans deux documents faiblement articulés ;
- en deuxième lieu, le lien avec les objectifs d'accroissement des dépenses pour la défense nationale (voir *supra*) se traduit par la sélection de l'industrie de la défense parmi les huit secteurs à fort potentiel de croissance, mais la stratégie industrielle reste calée sur une vague « ambition » de porter à 3 % la part des dépenses de défense dans le PIB « au cours de la prochaine législature »²³ ;
- en troisième lieu, dans le domaine de l'environnement, la stratégie industrielle se donne pour objectif d'« accélérer », sans précision chiffrée additionnelle, la réalisation des objectifs antérieurement retenus²⁴ (Freyssinet, 2022). Le seul élément nouveau est l'accent mis sur le Royaume-Uni en tant que « Nuclear Nation » comme facteur important d'atteinte du *net zero* (zéro émission nette) (UK Government, 2025b:46-47).

Présenté comme une stratégie de long terme, le document semble considérer implicitement les déséquilibres actuels comme de simples accidents conjoncturels qui, sauf dans le domaine de la défense, ne remettent pas en cause les tendances structurelles.

En juin 2025, le gouvernement présente une Spending Review (voir l'encadré) qui couvre les dépenses jusqu'à la fin de la législature. Elle est dominée par deux priorités (HM Treasury, 2025 ; Aref-Adib *et al.*, 2025).

En matière de dépenses de fonctionnement, le taux de croissance annuel en valeur réelle sur les trois prochaines années est limité globalement à 1,2 %. L'enveloppe additionnelle est presque totalement absorbée (90 %) par le NHS ; sa situation déplorable lui donne une priorité politique absolue. Compte tenu de l'accroissement inéluctable de certains autres postes de dépenses, des coupes sévères seront imposées à d'autres ministères et de nouvelles offensives semblent prévisibles sur les prestations sociales.

En matière de dépenses d'investissement, le taux de croissance annuel réel pour les quatre prochaines années est de 1,8 %. Le budget de la défense est le grand gagnant ; il est le seul à bénéficier durablement d'une augmentation des dotations en capital. Les autres postes, par exemple l'environnement, devront progressivement ne contribuer aux investissements qu'au moyen d'un financement par l'emprunt.

En juillet 2024, le nouveau gouvernement travailliste annonçait une politique sociale ambitieuse dont le financement reposait sur une politique économique de relance de la croissance. De multiples facteurs font que la perspective de croissance économique s'efface, au moins à court terme. Ce qui frappe dans les réactions du

23. « The Government's commitment to increase investment in defence to 2,6 % of GDP in 2027, with an ambition to rise to 3 % in the next Parliament » (UK Government, 2025b:128).

24. Un plan pour réaliser ces objectifs est publié en décembre 2024 sous le nom de *Clean Power 2030 Action Plan*. En mai 2025, une loi crée Great British Energy qui devra investir dans des projets d'énergie propre et renouvelable (Burnett, Stewart, 2025).

gouvernement, c'est la disjonction entre les horizons de gestion des différentes perturbations auxquelles, comme les autres pays, il est confronté. La réponse à la guerre commerciale déclenchée par les États-Unis réside dans la recherche rapide d'une solution bilatérale relativement privilégiée et de contenu encore incertain. À l'opposé, la politique industrielle et la transition environnementale sont situées dans une perspective de long terme supposée faiblement impactée par les chocs actuels, qui semblent être considérés comme transitoires. Les questions de défense sont l'objet d'un traitement apparemment prioritaire mais leur mise en œuvre est, pour l'essentiel, renvoyée aux prochaines législatures. L'impact direct est lié à la disparition de la perspective de reprise de la croissance qui prive du financement nécessaire à la mise en œuvre du programme électoral des travaillistes. L'austérité budgétaire menace de frapper durement les prestations sociales au prix d'une impopularité et de conflits internes qui contraignent le gouvernement à des reculs humiliants.

Une réponse fragmentée des organisations syndicales

La lecture des textes syndicaux depuis un an donne l'impression d'une juxtaposition de prises de position disjointes sur les différents dossiers en dépit des articulations qui existent entre eux. Le constat peut s'expliquer partiellement par la structure du syndicalisme britannique. Le Trades Union Congress (TUC) est un organisme faîtier aux compétences limitées. Il ne peut prendre position que sur les thèmes qui font l'objet d'un large assentiment en son sein ; tel est

le cas, en 2025, de la politique du *welfare* et de la définition d'une stratégie industrielle. Les syndicats réunis au sein du TUC sont jaloux de leur indépendance. Lorsque les problèmes ont une dimension sectorielle, ce sont ceux directement concernés qui les traitent avec comme priorité la défense des intérêts de leurs adhérents. Le TUC leur donne alors un appui de principe. Quelques exemples permettent d'illustrer ces logiques segmentées.

Deux thèmes communs

Le TUC a pu réagir au nom de toutes ses composantes à la fois contre les restrictions des prestations sociales décidées ou annoncées par le gouvernement et sur l'élaboration d'une stratégie industrielle globale et cohérente, thème qu'il porte de longue date.

Contre la réduction des prestations sociales

Qu'il s'agisse de la Two-Child Limit, du Winter Fuel Payment, des indemnités pour incapacité ou invalidité (voir *supra*), le TUC s'élève contre des mesures ouvertement régressives qui sont introduites, confirmées ou annoncées par le gouvernement travailliste. S'appuyant sur les évaluations *ex ante* des effets potentiels de ces dispositions qui ont été réalisées par différents instituts de recherche ou organisations sociales non gouvernementales, il met en évidence non seulement l'ampleur quantitative de l'impact en termes de populations touchées, mais aussi et surtout le fait que les catégories défavorisées en seront les principales victimes²⁵. Il montre de plus la fragilité de l'argumentation gouvernementale qui

25. Pour illustrer le sérieux des bases documentaires sur lesquelles s'appuient les critiques du TUC, voir par exemple, en ce qui concerne les indemnités d'incapacité ou d'invalidité : Klair (2025) ; TUC (2025a).

justifie certaines de ces mesures par leur effet supposé sur le retour à l'emploi.

Si l'opposition est unanime parmi les syndicats, certains d'entre eux se mobilisent plus activement, probablement parce que leurs membres sont les plus directement amenés à constater et à devoir gérer les conséquences sociales de ces coups de rabot. Tel est le cas d'UNISON, principal syndicat du secteur public et des services publics (1,4 million de membres), qui multiplie les prises de position dans ce domaine²⁶.

Les syndicats ont joué un rôle significatif dans la mobilisation de l'opinion publique qui a contraint le gouvernement à de spectaculaires reculs (voir *supra*). Dans la continuité de cette démarche, le congrès annuel du TUC (septembre 2025) décide le lancement d'une campagne nationale contre l'austérité et envisage, si nécessaire, le recours à la grève²⁷.

Pour une stratégie industrielle globale et cohérente

L'importance que le TUC accorde à la stratégie industrielle se mesure au caractère particulièrement fouillé du document qu'il fournit en novembre 2024 lors de la consultation organisée par le gouvernement sur cette question (TUC, 2024). Aux côtés de propositions détaillées concernant les différents secteurs productifs, les infrastructures ou les services publics, trois thèmes transversaux sont développés :

- la promotion d'emplois de qualité (*good jobs*) doit être la pierre angulaire de la

stratégie. Elle ne doit pas être considérée, ainsi que le suppose implicitement le document gouvernemental, comme une conséquence naturelle de la croissance, ce qui n'est pas conforme à l'expérience. Elle doit constituer un objectif explicite accompagné d'une définition des caractéristiques de ces emplois : salaires, sécurité de l'emploi, *voice at work*²⁸, santé et bien-être au travail, inclusion ;

- une politique globale de développement des qualifications est nécessaire : formation professionnelle continue, formations de reconversion, comptes individuels de formation, essor de l'apprentissage... ;
- un nouveau modèle de gouvernance des entreprises est la condition de réussite de la stratégie industrielle. À un objectif de rentabilité à court terme au seul profit des actionnaires doit être substituée une logique de croissance soutenable à long terme au bénéfice de toutes les parties prenantes (*stakeholders*), parmi lesquelles les salariés figurent au premier rang.

En février 2025, le TUC complète sa position en confirmant son engagement pour une stratégie de décarbonation (TUC, 2025b ; Freyssinet, 2022). Il reprend sa revendication de signature d'accords pour une transition juste (*Just Transition Agreements*) qui associent les syndicats à des choix durables de reconversion vers des emplois de qualité.

Lorsqu'en juin 2025 le gouvernement publie sa stratégie industrielle, le secrétaire général du TUC, Paul Nowak, affiche sa satisfaction et propose sa coopération

26. Par exemple : « Welfare reforms shouldn't be used to penalize disabled and ill people », UNISON, March 17, 2025, <https://bit.ly/3Ju6dE9> ; « Making work pay, not benefit cuts, is key to helping people with employment », May 21, 2025, <https://bit.ly/4njdOyc> ; « Winter fuel payment decision is a timely boost », June 4, 2025, <https://bit.ly/42W5nXI> ; « Welfare reforms risk forcing disabled people out of work », June 18, 2025, <https://bit.ly/3WlgAgs>.

27. TUC Congress, *Labourlist*, September 10, 2025.

28. C'est-à-dire la capacité de faire entendre sa voix dans son travail.

au gouvernement²⁹. Les experts de la centrale syndicale identifient « quatre grandes victoires pour les travailleurs³⁰ » : la création d'emplois comme l'un des six critères de succès, l'insertion des syndicats comme partenaires des *Workforce Strategies*³¹, la lutte contre le prix exorbitant de l'électricité qui compromet la compétitivité internationale de l'industrie, l'action pour le développement des industries de base et la maîtrise des chaînes d'approvisionnement.

L'absence d'une réponse globale aux crises actuelles

Dans le rapport d'activité présenté en septembre 2025 pour le congrès du TUC, Paul Nowak souligne d'entrée « l'énorme incertitude globale » (« *huge global uncertainty* ») dans laquelle se situe son action, mais ne présente pas de politique syndicale globale qui permettrait d'y faire face. Les différents chapitres du rapport proposent un découpage classique de l'agenda syndical. Parmi les dix défis que le syndicat devra affronter à l'avenir figurent, au quatrième rang, une transition juste vers l'objectif *net zero* et, au cinquième rang, les échanges extérieurs, notamment avec les États-Unis³², ainsi que le renforcement des liens avec l'UE. La stratégie industrielle et la protection sociale sont étudiées dans une autre partie. C'est peut-être l'hétérogénéité des intérêts défendus par ses syndicats,

puissants et jaloux de leur indépendance, qui ne permet pas au TUC de dépasser une approche qui juxtapose ses analyses et ses objectifs.

Trois enjeux sectoriels exemplaires

Confrontés à des dangers immédiats ou à des opportunités nouvelles liés à des questions de sécurité des approvisionnements, de politique de défense ou d'objectifs *net zero*, les syndicats adoptent des stratégies liées aux intérêts spécifiques de leurs adhérents. Trois dossiers traités en 2025 illustrent le poids déterminant de ces intérêts et la difficulté pour les différents syndicats concernés de prendre en compte, sauf dans le discours, la nécessité d'une stratégie globale.

L'acier : British Steel et autres

Le cas de British Steel se situe à la convergence des différentes tensions qui s'articulent aujourd'hui (Jozepa, 2025). L'entreprise a été rachetée en 2020 par un groupe chinois, Jingye Group. Elle dispose des deux derniers hauts fourneaux qui existent encore au Royaume-Uni³³. Elle projette de les remplacer par des fours à arc électriques, mais exige pour cela des concessions financières de la part du gouvernement. Des négociations, particulièrement opaques, échouent avec le gouvernement conservateur.

29. « Industrial strategy can bring British industry out of decline », TUC, June 23, 2025, <https://bit.ly/4nZfnrg>.

30. A. Markova, A. Poncia, « The four big wins for workers in the new Industrial Strategy », TUC, June 23, 2025, <https://bit.ly/4ozBy7e>.

31. C'est-à-dire « stratégies de développement de la force de travail ».

32. Le TUC a approuvé avec soulagement l'accord commercial avec les États-Unis parce qu'il le considérait comme un « retour depuis le bord du gouffre » (« *back from the brink* »).

33. Les hauts fourneaux produisent de l'« acier vierge » (« *virgin steel* ») aux propriétés supérieures à celles de l'acier obtenu par recyclage de ferrailles. Il est notamment utilisé dans le bâtiment et pour les rails de chemin de fer.

En février 2025, les syndicats Community, GMB et Unite³⁴ présentent conjointement un plan préparé par Syndex³⁵ qui prévoit le maintien transitoire en fonctionnement des hauts fourneaux jusqu'à l'introduction de la nouvelle technologie à bas carbone³⁶. La direction en envisage l'acceptation sous condition de l'abandon par le gouvernement des taxes carbone. L'accord avec le gouvernement ne peut se faire car ce dernier juge trop imprécis les engagements du groupe chinois en contrepartie.

Confrontée à l'accumulation de déficits, l'entreprise annonce en mars 2025 sa décision de fermer les deux hauts fourneaux et ouvre une procédure de consultation pour un licenciement collectif. En avril 2025, le gouvernement obtient du Parlement, sans opposition, une mesure d'urgence qui lui permet de prendre le contrôle de l'entreprise. La fermeture est annulée ; une reprise par un groupe privé est souhaitée sans que soit exclue, en cas d'échec, la perspective d'une nationalisation.

- Une première question posée est celle de l'indépendance du Royaume-Uni dans son approvisionnement en acier, un produit qui est essentiel pour différentes industries.

- Le problème est lié aux objectifs de décarbonation (*net zero*) adopté par le Royaume-Uni qui implique de coûteux

investissements pour le passage aux fours à arc électriques.

- Les possibilités d'une reprise par un groupe privé sont conditionnées à l'issue des négociations avec les États-Unis au niveau des droits de douane sur l'acier (voir *supra*).

Les syndicats, qui s'étaient fortement mobilisés, se félicitent de l'intervention du gouvernement qui, selon eux, sauve 2 700 emplois et garantit la sécurité d'approvisionnement du Royaume-Uni dans la perspective d'une nationalisation et d'une transition vers une technologie plus « verte »³⁷.

La crise de l'acier se poursuit. Au mois d'août, le gouvernement doit apporter son aide financière pour la poursuite de l'activité de Speciality Steel, filiale d'un groupe indien et troisième aciériste du pays, qui a été placée en liquidation judiciaire. Le syndicat Community se félicite de cette intervention. Désormais quatre des six entreprises sidérurgiques britanniques bénéficient d'un financement public³⁸. La justification réside dans leur importance critique pour les activités de défense et de transition vers une énergie propre.

La crise rebondit avec l'annonce de l'augmentation par l'UE de ses droits de douane sur l'acier (voir *supra*). Unite, GMB et Community unissent leurs voix pour réclamer

34. Unite (1,2 million de membres) est le principal syndicat intersectoriel du secteur privé, suivi par GMB (0,6 million de membres). Community (44 000 membres) a été créé en 2004 par la fusion de divers syndicats provenant principalement de la sidérurgie et du textile.

35. Syndex est un cabinet d'experts économiques et d'experts comptables dont l'activité principale est de répondre aux demandes des représentants des travailleurs dans les entreprises.

36. « British Steel "warm" on blast furnace plan », GMB Union, February 4, 2025, <https://bit.ly/49f7FEU>.

37. Par exemple : « Unite comment on British Steel coming under government control », April 11, 2025, <https://bit.ly/4saRHTx> ; « Community Union Backs Labour Government Action on British Steel », April 12, 2025, <https://bit.ly/4oDWzhm> ; pour GMB, il s'agit de « fantastic news for steel workers » (*Financial Times*, April 22, 2025).

38. A. Armstrong, S. Pfeifer, R. Smith, « Government supporting four out of six UK's steel companies », *Financial Times*, August 22, 2025.

une intervention urgente et massive du gouvernement britannique, par exemple pour Unite : « Le Royaume-Uni doit introduire sans délai des règles strictes pour garantir que toute création d'infrastructure et tout projet du secteur public doivent utiliser de l'acier produit localement ³⁹ ».

Le nucléaire : Sizewell C

Le 22 juillet 2025, après quinze années de discussions, le gouvernement a définitivement confirmé sa décision⁴⁰ de cofinancer avec des investisseurs privés pour 38 milliards de livres (46 milliards d'euros) la construction à Sizewell d'une centrale nucléaire qui devrait desservir à terme 6 millions de foyers et créer 10 000 emplois. Ainsi est concrétisée l'option pour l'énergie nucléaire incluse dans sa stratégie industrielle (voir *supra*).

Au même moment, les deux principaux syndicats concernés, GMB et Prospect⁴¹, lancent une initiative commune : Climate Jobs UK. Il s'agit pour eux d'obtenir que la création d'emplois de qualité soit une composante du développement de sources d'énergie à bas carbone. Plus précisément, ils veulent montrer au gouvernement qu'il s'agit d'une condition nécessaire

pour obtenir un soutien de la population à cette politique. Dans cette perspective, ils approuvent avec enthousiasme le projet Sizewell : il est à la fois créateur d'emplois de qualité, vital pour la sécurité de l'approvisionnement énergétique national et indispensable pour respecter les engagements environnementaux sur le *net zero*. Pour GMB, il s'agit d'une « nouvelle fantastique pour les emplois, l'économie et la sécurité énergétique du Royaume-Uni⁴² ». Le syndicat Prospect reprend les mêmes arguments : emplois de qualité, sécurité des approvisionnements, énergie décarbonée⁴³.

La défense

Nous retrouvons les deux mêmes syndicats, GMB et Prospect, dans le domaine de la défense avec les manifestations d'un soutien sans réserve à l'accroissement des dépenses. GMB se réjouit des annonces faites dans ce domaine par le gouvernement ; il les juge favorables à la croissance économique et au développement régional⁴⁴ et préconise la construction d'une usine de drones qui, à ses yeux, pourrait favoriser (*support*) la création de 600 000 emplois à l'échelle nationale⁴⁵. De son côté, Prospect se réjouit d'un accord passé avec la Turquie pour la fourniture d'avions de combat Typhoon dont

39. « Without delay the UK must introduce strict rules to ensure that all UK infrastructure developments and all public sector projects must use domestically produced steel », « UK Govt must protect domestic steel following new tariff threat, Unite », October 8, 2025, <https://bit.ly/4pzHuhq> ; voir aussi : « EU steel tariffs "hammer blow" », GMB, October 8, 2025, <https://bit.ly/4huzHhQ> et « EU Steel Tariffs Announcement », Community, October 7, 2025, <https://bit.ly/48Lgnun>.

40. « Sizewell C gets green light with final investment decision », July 22, 2025, <https://bit.ly/4hqjNos>.

41. Prospect (157 000 membres) est un syndicat de *professionals* (ingénieurs, techniciens, managers...) du secteur privé et du secteur public.

42. « Fantastic news for UK jobs, economy and our nation's energy security » : « "Momentous" Sizewell C decision vital for UK to hit net zero », GMB Union, June 10, 2025, <https://bit.ly/4noC3QC>.

43. « Prospect welcomes "vital step forward" for Sizewell C », June 10, 2025, <https://bit.ly/3JobyNj> ; « New nuclear deals help keep legacy of historic energy sites alive, says Prospect », September 15, 2025, <https://bit.ly/3L3ibFj>.

44. « Defence spending increase "can be a powerful force for UK growth" », February 25, 2025, <https://bit.ly/3L3ijoh>.

45. « UK drone hub could create 600,000 jobs », June 10, 2025, <https://bit.ly/4hnX7VX>. Le syndicat ne fournit aucune indication sur le mode de calcul de ce chiffre à première vue peu vraisemblable, mais symbolique de sa démarche.

la production assure 20 000 emplois⁴⁶. De manière quelque peu dissymétrique, il se félicite aussi que le gouvernement annonce sa volonté de privilégier, dans les appels d'offre pour la fourniture d'équipements militaires, les entreprises qui les produiront au Royaume-Uni⁴⁷.

La manifestation la plus significative de l'adhésion de ces deux syndicats à la politique de réarmement réside dans le document sur les activités de défense qu'ils établissent conjointement avec l'organisation patronale ADS⁴⁸ (GMB, Prospect, ADS, 2025). Le texte, publié au printemps 2025, se présente comme une contribution aux documents sur la stratégie industrielle globale et sur la stratégie industrielle de défense que prépare alors le gouvernement. Il met l'accent sur la contribution de ces activités à la sécurité nationale, à la recherche et à l'innovation, au développement local, à la création d'emplois qualifiés et bien rémunérés et, plus largement, aux intérêts de « nos communautés et de notre société⁴⁹ ». Les signataires soulignent leur accord global alors que leurs différences ne portent que sur des nuances. Ils mettent l'accent sur la sécurisation des approvisionnements, sur la recherche de partenariats extérieurs sous condition de contrôle de la propriété intellectuelle, sur le soutien aux exportations et sur l'urgence d'une politique de formation compte tenu de la gravité des pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Il est demandé au gouvernement de garantir des financements

publics à long terme pour favoriser l'investissement des entreprises.

Il apparaît que sur ces dossiers précis, le TUC laisse la main aux syndicats directement concernés. Ces derniers privilégient la défense de l'emploi mais enrichissent leur argumentation en y insérant, selon les cas, la sécurité des approvisionnements, la maîtrise technique des chaînes de production ou encore la protection de l'environnement. Il faut cependant souligner une exception symbolique à cette règle de soutien aux revendications des syndicats membres. Elle ne provient pas de la direction du TUC, mais du vote des syndicats le 9 septembre 2025 lors du récent congrès. Une motion, adoptée avec 2,9 millions de voix pour et 2,3 contre, renverse la position du TUC qui était favorable depuis 2022 à l'accroissement des dépenses de défense. Le texte propose de privilégier les investissements dans les services publics et « réaffirme que la priorité du mouvement se situe dans le bien-être et les salaires, pas dans les armes et la guerre⁵⁰ ». Il est significatif de remarquer que Prospect s'y est opposé en se présentant comme un syndicat de la défense et en regrettant que la motion ait été votée par des syndicats qui ne représentent pas les travailleurs de la défense et qu'elle ait ainsi engendré une division entre syndicats. Il est trop tôt pour mesurer l'impact de ce vote sur les positions à venir de la direction du TUC.

46. « Fighter jets deal with Turkey shows benefits of a coherent defence strategy », Prospect, July 23, 2025, <https://bit.ly/3IZYHkn>.

47. « Prospect welcomes new defence procurement rules that will prioritise British ships and British steel », September 29, 2025, <https://bit.ly/47EHjLh>.

48. ADS réunit les entreprises des secteurs de l'aérospatial, de la défense et de la sécurité qui occupent 430 000 salariés.

49. « Support for defence can be synonymous with supporting our communities and society », *op. cit.*, p. 7.

50. « Reaffirm our movement's priority is welfare and wages, not weapons and war » : D. Green, « TUC Congress: Unions narrowly back motion opposing increase in defence spending », *Labour List*, September 9, 2025, <https://bit.ly/4nlnnBN>.

Conclusion

Au total, il apparaît que le traitement fragmenté par le gouvernement travailliste des différents chocs enregistrés dans la période récente permet au mouvement syndical de lui apporter son appui, sauf dans le domaine de la défense.

Le compromis provisoire et incomplet avec les États-Unis sur les échanges commerciaux est accepté comme un moindre mal tandis que la nouvelle stratégie industrielle est vivement approuvée ainsi que la

volonté d'accélérer la réalisation des objectifs de décarbonation.

L'opposition syndicale s'est concentrée sur les mesures régressives en matière de prestations sociales. Elle conduirait aujourd'hui, si la direction du TUC appliquait le vote du congrès, à une remise en question du soutien à l'accroissement des dépenses de défense dans un contexte de resserrement des marges budgétaires lié aux médiocres perspectives de croissance économique.

Achevé de rédiger le 3 décembre 2025.

Sources :

- Aref-Adib C., Brewer M., Clark T., Clegg A., Corlett A., Curtice R., Fry E., Leather Z., McCurdy C., Odamtten F., Pittaway S., Smith J., Thwaites G. (2025), « A healthy State? Putting the 2025 Spending Review into context », *Resolution Foundation Briefing*, June, <https://bit.ly/3LISnEi>.
- Brewer M., Clegg A., Murphy L. (2025), « A dangerous road? Examining the “Pathways to Work” Green Paper », *Spotlight*, Resolution Foundation, March, <https://bit.ly/42RsvWY>.
- Brewer M., Murphy L. (2024), « Cutbacks ahead. Considering the impact of proposed changes to disability benefits on living standards and the public finances », *Spotlight*, Resolution Foundation, October, <https://bit.ly/4qsINzU>.
- Brooke-Holland L. (2025), « The forthcoming strategic defence review 2025: FAQ », *Research Briefing*, House of Commons, May, <https://bit.ly/3JoUt5N>.
- Burnett N., Stewart I. (2025), « The UK’s plans and progress to reach net zero by 2050 », *Research Briefing*, n° 9888, House of Commons, August, <https://bit.ly/3LoMITm>.
- Clegg A., Corlett A. (2025), « Limited ambition ? An assessment of the rumoured options for easing the Two-Child Limit », *Spotlight*, Resolution Foundation, May, <https://bit.ly/3Loupbx>.
- Clegg A., Marshall J. (2024), « Cold comfort. Mitigating the Winter Fuel Payment cut », *Spotlight*, Resolution Foundation, October, <https://bit.ly/3J7Qhr7>.
- Department for Business & Trade (2024), « Invest 2035: The UK’s modern industrial strategy », *Green Paper*, November, <https://bit.ly/49cre0A>.
- Department for Work & Pensions (2025), « Pathways to work: Reforming benefits and support to Get Britain Working », *Green Paper*, March, <https://bit.ly/3JqqV7V>.
- Freyssinet J. (2022), « Royaume-Uni : les syndicats face au défi de la “révolution verte” », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 177, mars, p. 54-68, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C177_RU_1.pdf.
- Freyssinet J. (2025), « Royaume-Uni : six mois de gouvernement travailliste : entre priorités politiques et contraintes financières », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 189, mars, p. 3-19, https://ires.fr/wp-content/uploads/2025/04/C189_1.pdf.
- GMB, Prospect, & ADS (2025), *Securing our Future Together*, Spring, <https://bit.ly/3L3xiP1>.
- Henry A., Wernham T. (2024), « Abolishing the two-child limit would be a cost-effective way of reducing child poverty but is no silver bullet », IFS Green Budget 2024, *Press Release*, October, <https://bit.ly/4omPmm9>.

- HM Government (2024), *Get Britain Working*, CP 1191, November, <https://bit.ly/4obQcC8>.
- HM Government (2025), *National Security Strategy 2025. Security for the British People in a Dangerous World*, CP 1338, June, <https://bit.ly/47rHHvz>.
- HM Treasury (2025), *Spending Review 2025*, CP 1336, June, <https://bit.ly/3Wfn4xo>.
- Jozepa I. (2025), « British Steel and government special measures », *Research Briefing*, n° 10278, House of Commons, June, <https://bit.ly/47g18qR>.
- Jozepa I., Peres A., Webb D. (2025), « US trade tariffs », *Research Briefing*, House of Commons, July, <https://bit.ly/4qGBK6P>.
- Kennedy S., Mackley A., Hobson F., Harker R. (2025), « Universal Credit and Personal Independence Payment Bill 2024-2025: Progress of the Bill », *Research Briefing*, House of Commons Library, July, <https://bit.ly/4qvw0Im>.
- Klair A. (2025), *TUC Submission to Work and Pensions Committee Inquiry - Getting Britain Working*, TUC, May, <https://bit.ly/3L6SweL>.
- Labour Party (2024), *Labour Party Manifesto*, June, <https://labour.org.uk/change/>.
- Latimer E., Oulton M., Waters T. (2025), « The government's proposed reforms to health-related benefits: Incomes, insurance and incentives », *IFS Report*, June, <https://doi.org/10.1920/re.ifs.2025.0024>.
- Lydgate E., Gasiorek M. (2025), *UK Trade Strategy: Analysis*, CITP, July, <https://citp.ac.uk/uktp/uk-trade-strategy-analysis>.
- Mackley A., Hobson F., Kennedy S. (2025), « Universal Credit and Personal Independence Payment Bill 2024-25 », *Research Briefing*, n° 10296, House of Commons, June, <https://bit.ly/48F172d>.
- Mahmood S., Hutton G., Pickett L. (2025), « Industrial strategy in the UK », *Research Briefing*, n° 7682, House of Commons, October, <https://bit.ly/3Jq9vIv>.
- Mikloš M., Xu X. (2025), « Options for unemployment insurance », *IFS Green Budget Chapter*, October, <https://doi.org/10.1920/re.ifs.2025.0032>.
- Ministry of Defence (2024), « Defence Industrial Strategy – Statement of Intent », *Policy Paper*, December, <https://bit.ly/49nIznc>.
- Ministry of Defence (2025a), « The Strategic Defence Review 2025 – Making Britain Safer: Secure at home, strong abroad », *Policy Paper*, June, <https://bit.ly/4hmlEL4>.
- Ministry of Defence (2025b), *Defence Industrial Strategy: Making Defence an Engine for Growth*, CP 1388, September, <https://bit.ly/4oC47RG>.

- Murphy L. (2025), « The good, the bad and the messy. Responding to the pathways to work green paper consultation », *Spotlight*, Resolution Foundation, June, <https://doi.org/10.63492/wfk812>.
- Murphy L., Thwaites G. (2025), « No workaround : Assessing the impact of the Spring 2025 disability and incapacity benefit reforms on employment », *Spotlight*, The Resolution Foundation, May, <https://doi.org/10.63492/lzjc98>.
- Porter I. (2024), *Unlocking benefits: Tackling barriers for disabled people wanting to work*, Joseph Rowntree Foundation, November, <https://bit.ly/4jMbyUM>.
- TUC (2024), *TUC Submission to the Industrial Strategy Green Paper*, November, <https://bit.ly/4nD7siB>.
- TUC (2025a), *TUC Response to Pathways to Work: Reforming Benefits and Support to Get Britain Working Green Paper*, August, <https://bit.ly/49fOR8n>.
- TUC (2025b), « Industrial Decarbonisation Strategy – Union Priorities », *Briefing*, February, <https://bit.ly/4nul4ww>.
- UK Government (2025a), *The UK's Trade Strategy*, CP 1339, June, <https://bit.ly/4qpB7y4>.
- UK Government (2025b), *The UK's Modern Industrial Strategy*, CP 1337, June, <https://bit.ly/3Jcc690>.