Royaume-Uni

Le triomphe du New public management dans la crise

Florence LEFRESNE *

La forte plongée dans la récession du Royaume-Uni dont le PIB chute de 6 % entre 2008 et 2009 est aussitôt accompagnée d'un puissant soutien budgétaire du secteur bancaire menacé par des faillites d'ampleur. Cette manne budgétaire contribue à creuser le déficit public au niveau record de 11 % du PIB au printemps 2010. En juin de la même année, prenant prétexte des tensions ainsi créées sur le marché des emprunts publics, le gouvernement Cameron choisit de mettre en place le plan d'austérité le plus drastique depuis l'après-guerre. L'objectif est de ramener le déficit à 1 point de PIB à l'horizon 2015 grâce à une réduction programmée des dépenses publiques de 87 milliards de livres sterling en cinq ans, soit un peu plus de 100 milliards d'euros. Il s'agit d'une baisse comparable à celle imposée sous le second mandat Thatcher, le plus sévère de ce point de vue, qui avait permis de faire passer les dépenses publiques de 47,5 % du PIB en 1984 à 39,2 % en 1990 [1]. Mais les objectifs de consolidation budgétaire du gouvernement Cameron ne pourront être atteints, le plan d'austérité plombant la croissance au point que le PIB ne retrouvera son niveau d'avant-crise qu'à l'été 2014. Faute de recettes fiscales suffisantes, le Royaume-Uni connaît encore en 2013 un déficit public de 5,8 %, sensiblement plus important qu'en France (4,3 %). Pour autant, la politique budgétaire ne change pas de cap. C'est même une nouvelle consolidation budgétaire de 62 milliards de livres qui est programmée à l'horizon 2018, soit 78 milliards d'euros venant s'ajouter aux ajustements programmés en 2010. C'est ainsi à d'intenses pressions budgétaires que sont soumis les services publics britanniques depuis 2010, eux-mêmes inscrits dans un contexte de profondes restructurations engagées par les gouvernements conservateurs des années 1980 et 1990. Après avoir rappelé les grandes caractéristiques du secteur public au Royaume-Uni en termes de périmètre et de statuts des personnels ainsi que les principales mesures budgétaires engagées depuis 2010, le présent

* Chercheure associée à l'IRES.

1. Ironie de l'histoire : en 2010, le niveau des dépenses publiques en points de PIB est quasi identique à celui de 1984 (47,3 %), les gouvernements travaillistes de 1997 à 2010 ayant mis en place une politique budgétaire active expliquant pour beaucoup les fortes créations d'emplois de cette période (Begg, Lefresne, 2008).

article se propose d'examiner les effets des ajustements budgétaires, leur impact sur l'emploi et les statuts des personnels. L'accent est mis sur deux secteurs, la santé et l'éducation, qui représentent à eux seuls, en 2014, 32 % de la dépense publique et 56 % de l'emploi public. Les réformes à l'œuvre dans chacun de ces secteurs éclairent ces ajustements et confirment une logique de privatisation rampante. Pour autant, leur ancrage dans un mouvement de long terme amorcé dès la fin des années 1970 dans le sillage des théories du New public management rend particulièrement complexe l'appréciation des effets propres de la crise.

Périmètre et statuts du secteur public au Royaume-Uni

La Comptabilité nationale du Royaume-Uni, conformément aux directives de l'Union européenne dans ce domaine, définit le périmètre de son secteur public de la façon suivante :

- le gouvernement central et ses différents ministères, incluant les agences ou les organismes non gouvernementaux majoritairement financés par l'État (par exemple, la BBC). Le service public de santé, le National Health Service (NHS), qui représente 19 % de la dépense publique en 2014, est ainsi placé directement sous l'autorité du gouvernement central, bien que sa gestion soit de plus en plus décentralisée (voir *infra*). Par ailleurs, au même titre que chacun des ministères (Économie, Défense, Justice, Éducation, Santé, etc.), il existe un ministère de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord ;

- les gouvernements locaux incluant également les agences principalement financées par ces gouvernements. Il existe 353 gouvernements locaux en Angleterre, 32 en Écosse, 22 aux Pays de Galles et 26 en Irlande. Le service public de l'éducation, qui représente 13 % de la dépense publique en 2014, est quant à lui largement placé sous l'autorité des gouvernements locaux qui administrent plus de la moitié de cette dépense. Chacun des gouvernements locaux gère un grand nombre de partenariats public-privé. Les autorités locales sont des organes élus, mais leur autonomie est naturellement limitée par les grandes règles de l'administration centrale, et notamment celle d'un équilibrage de leurs budgets sur une base annuelle. Les autorités locales représentent 23 % de la dépense publique en 2014. Le gouvernement central finance ses dépenses à hauteur des trois quarts, le reste étant financé principalement par la fiscalité locale ;

- les institutions financières du secteur public (Banque d'Angleterre et banques nationalisées ou sous contrôle public telles que la Royal Bank of Scotland depuis octobre 2008, la Northern Rock Bank de 2008 à 2010 ou encore le Lloyds Banking Group entre octobre 2008 et mars 2014) ;

- les entreprises publiques non financières (British Council, Eurostar, London Buses and Underground, etc.).

En janvier 2014, les administrations publiques (centrales, territoriales et de Sécurité sociale) ainsi que les entreprises publiques comptent 5,5 millions d'emplois, soit 18,2 % de l'emploi total (Office for National Statistics – ONS, 2014a). Les principaux employeurs sont le NHS avec 1,6 million de salariés et l'Éducation (1,5 million). À eux seuls, ces deux secteurs représentent 56 % de l'emploi public. L'emploi sous tutelle des autorités locales représente 40,5 % de l'emploi public. Si les salariés du NHS sont administrés centralement, il n'en va pas de même pour les enseignants de l'enseignement

primaire et secondaire, public ou privé sous contrat, qui sont pour la plupart sous la tutelle des autorités locales (Local Education Authorities ou LEA). Parmi les 5,5 millions de titulaires d'emplois publics, seuls 525 000 ont un statut de « *civil servants* » (fonctionnaires de l'administration centrale). Jusqu'à une période relativement récente, les règles relatives à leur statut relevaient du simple droit coutumier. Depuis 1996, il existe un Code régissant ce statut (Civil Service Management Code). Pour les autres, c'est-à-dire pour plus de 90 % des salariés du secteur public (services publics locaux, éducation, santé, police, armée, pompiers, postiers, etc.), le statut d'emploi relève du droit commun. Le contrat de travail est le plus souvent d'une durée de trois ans (renouvelable sans limitation) et le licenciement est soumis aux mêmes conditions que pour les salariés du secteur privé [1]. Les modes de détermination des salaires y sont hétérogènes, principalement de deux natures. Les *Pay review bodies*, commissions constituées par corps de métier dont les membres sont nommés par le Premier ministre (les syndicats n'y sont pas représentés) fixent des recommandations concernant l'évolution des salaires des professeurs, des médecins et des infirmier(e)s. Celles-ci sont en général entérinées par le gouvernement. On verra qu'il existe des exceptions dans la dernière période. Les autres catégories de personnel relèvent traditionnellement de négociations nationales sectorielles pour les personnels des collectivités territoriales, les personnels d'administration des ministères (les négociations sont

Encadré

Les syndicats britanniques du secteur public

Le taux de syndicalisation est sensiblement plus élevé dans le secteur public (56 %) que dans le secteur privé (14 %). Les principaux syndicats sont les suivants : Unison (1,4 million d'adhérents, deuxième syndicat du Trades Union Congress (TUC) ; les deux syndicats enseignants, la National Union of Teachers (NUT, 324 387 membres) et la National Association of Schoolmasters Union of Women Teachers (NASUWT, 293 855 membres) ; le Public and Commercial Services Union (PCS, 280 000 membres) ; l'Association of First Division Civil Servants (FDA) ; la Prison Officers Association (POA). Seuls deux syndicats importants en termes d'effectifs ne sont pas affiliés au TUC, ni à aucune autre organisation : la Royal College of Nursing (RCN), qui représente les infirmier(e)s (415 019 membres) et la British Medical Association (BMA) qui regroupe les médecins (144 428 membres). La proportion de femmes syndiquées – 28,7 % contre 23,4 % pour les hommes – s'explique principalement par leur plus forte présence dans le secteur public. En tant que membre du Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics (CEEP), l'administration centrale participe également au dialogue social intersectoriel européen.

1. Depuis avril 2012, un salarié n'est autorisé à intenter un recours pour licenciement abusif que s'il peut se prévaloir d'au moins deux ans d'ancienneté dans son contrat de travail (contre un an auparavant).

disjointes d'un ministère à l'autre) et les agents des hôpitaux, ou bien de négociations locales pour d'autres catégories de personnels, comme ceux des centres de formation. Là aussi, la période récente s'est traduite par des inflexions avec une nette poussée décentralisatrice de la négociation collective (voir *infra*). Traditionnellement, les syndicats demeurent sensiblement plus implantés dans le secteur public (encadré). Dans tous les cas, les accords sectoriels, quand ils existent,

Tableau 1. Enseignement et santé : frontières ténues entre emploi public et emploi privé

Secteur public	Secteur privé
Les enseignants des écoles publiques et privées sous contrat, sous la tutelle des autorités locales (LEA) et payés par elles. Notons que la notion d'écoles publiques est plus large qu'en France puisque elle inclut le privé sous contrat. Mais aussi… Les enseignants des *Academies* ou des *Free schools*. Mises en place sous Tony Blair, les *Academies* sont des écoles publiques, constituées en organismes à but non lucratif autonomes vis-à-vis des LEA et directement financées par le ministère. Celles-ci peuvent être cofinancées par des sponsors privés. Le programme d'autonomisation des écoles a été amplifié par le gouvernement Cameron à partir de 2010, avec la mise en place du programme *Free schools* (jeu de mots à double sens – « écoles gratuites » ou « libérez les écoles »). Les parents, les enseignants ou d'autres groupes peuvent soit demander la transformation d'une école existante sous tutelle LEA en *Free school*, soit en établir une nouvelle (en déposant un dossier auprès du ministère). En mars 2014, il existe plus de 3400 *Academies* et 350 *Free schools*. En 2014, plus de 15 % des établissements secondaires publics sont dotés d'un tel statut. Les personnels du NHS (infirmier(e)s, sages-femmes, spécialistes, personnels hospitaliers…). Mais aussi… Les médecins et les infirmier(e)s des fondations hospitalières (NHS *Foundation Trusts*) au nombre de 147, qui jouissent d'une forte autonomie de gestion et reçoivent des financements privés *via* des modalités de *joint venture*. Ces entités n'ont plus de compte à rendre aux autorités publiques de santé. Elles sont reliées par contrats aux commissions cliniques (voir colonne suivante).	Les enseignants-chercheurs et autres personnels des universités (considérés comme travaillant pour des institutions sans but lucratif au service des ménages). Il n'existe pas de recrutement sur concours national. Celui-ci se fait de manière locale, sur publication du profil recherché dans la presse et les sites spécialisés. Les enseignants et personnels des *Sixth form colleges* : il s'agit d'établissements d'enseignement spécifiques qui permettent de préparer le A'level, diplôme équivalant au baccalauréat. Une grande partie des écoles secondaires (ou *Comprehensive schools*) proposent cet enseignement. Mais si ce n'est pas le cas, les élèves doivent choisir un *Sixth form college*. Les enseignants des *Further education colleges* (établissements de formation professionnelle). L'Education Act de 2011 accorde un statut indépendant à ces deux institutions (*Sixth form college* et *Further education college*) dont les personnels sont depuis lors classés comme salariés du secteur privé. Les GPs (*General practitioners*), médecins du NHS. Ces derniers constituent la pierre angulaire du système de santé britannique. Ils prodiguent les soins de premier niveau et filtrent l'accès aux spécialistes et aux hôpitaux, délivrent l'accès aux spécialistes. Depuis la dernière réforme introduite par le gouvernement Cameron en 2011, les GPs sont constitués en 212 commissions cliniques (*Clinical commissioning groups*) et sont chargés de gérer les budgets décentralisés du NHS en mettant en concurrence les hôpitaux publics et les structures privées. Les GPs ont un statut de travailleurs indépendants du secteur privé.

ne sont pas considérés comme contraignants pour les parties signataires.

Analyser les transformations de l'emploi public pose d'emblée un problème de classification et de mesure. Trente années de réformes profondes des services publics, restructurations, décentralisations, privatisations, externalisations, constructions de partenariats public-privé ont en effet largement contribué à troubler les frontières entre ces deux secteurs. Appliqué aux champs de l'éducation et de la santé, le tableau 1 fournit un aperçu de ces frontières fluctuant au gré des réformes et laissant une part d'arbitraire dans la comptabilisation de l'emploi public.

Austérité budgétaire pour la cinquième année consécutive

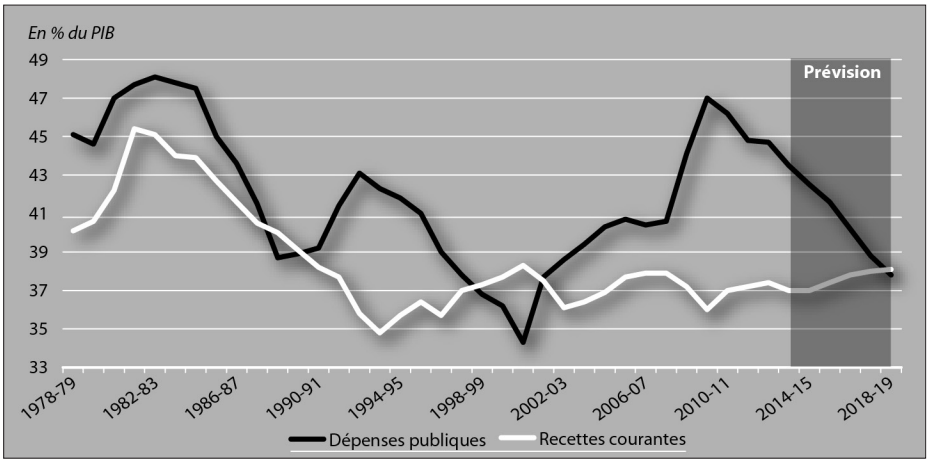
Face au déficit public record de 11 % du PIB et au doublement de la dette publique atteignant, au printemps 2010, 74 % du PIB sous les effets de la récession et du sauvetage du système bancaire, le gouvernement Cameron met en place un plan d'austérité d'ampleur inégalée depuis la Seconde Guerre mondiale (Lefresne, 2010). Il s'agit alors de rassurer les agences de notation financière sur l'évolution de la situation budgétaire, tout en épinglant au passage la « mauvaise gestion travailliste » antérieure. L'objectif est de ramener le déficit à 1 point de PIB en cinq ans.

Pour atteindre l'objectif, l'accroissement des recettes fiscales n'est sollicité que pour un quart des moyens dégagés et c'est principalement la TVA qui contribuera à la légère hausse des recettes, le taux d'imposition des sociétés étant quant à lui appelé à baisser de 4 points entre 2010 et 2014 et le seuil de contribution des employeurs à la Sécurité sociale étant rehaussé [1]. L'essentiel des ressources attendues provient de la baisse drastique programmée des dépenses (soit un peu plus de 8 points de PIB entre 2010 et 2015). Dès 2011, de nombreuses voix, dont celle de l'OCDE (2011), qualifient la stratégie économique du Royaume-Uni de « particulièrement risquée ». De fait, le freinage de la croissance est tel que le niveau de PIB d'avant-crise ne sera retrouvé qu'à l'été 2014, ce qui équivaut à une durée plus longue que celle éprouvée par le pays au moment de la grande dépression des années 1930 (Grimshaw, 2012 ; Riley, Chote, 2014). Pourtant c'est bien ce même cap qui sera poursuivi. De 43,5 % du PIB finalement atteints en 2013-2014, les dépenses publiques devront passer à 37,8 % en 2018-2019 (graphique 1).

L'objectif affiché est de parvenir à un excédent budgétaire de 0,2 % du PIB en 2018-2019 et pour cela, les recettes fiscales n'augmenteront que de 0,1 point de PIB, tandis que les dépenses devront baisser de 5,7 points de PIB, soit 0,5 point de PIB pour les dépenses en capital, et 5,2 points pour les dépenses publiques courantes. Ainsi, pour la cinquième année consécutive, les coupes budgétaires se poursuivent : prestations de logements ajustées à la baisse, prestations familiales désormais placées sous condition de ressources (alors qu'elles étaient universelles depuis 1946) et indexation des prestations sociales sur un indice des prix sensiblement moins favorable aux prestataires que l'indice utilisé jusqu'alors. Afin de réduire les dépenses de protection sociale a été instauré un « bouclier de prestations » (soit 500 livres

1. L'accès à certains droits sociaux tels que les pensions versées par l'État, les allocations maternité et l'indemnisation chômage suppose en effet que le salaire hebdomadaire se situe au-delà d'un certain seuil.

Graphique 1. Recettes courantes et dépenses publiques (1978-2019)



Source : Office for National Statistics et Office for Budget Responsability.

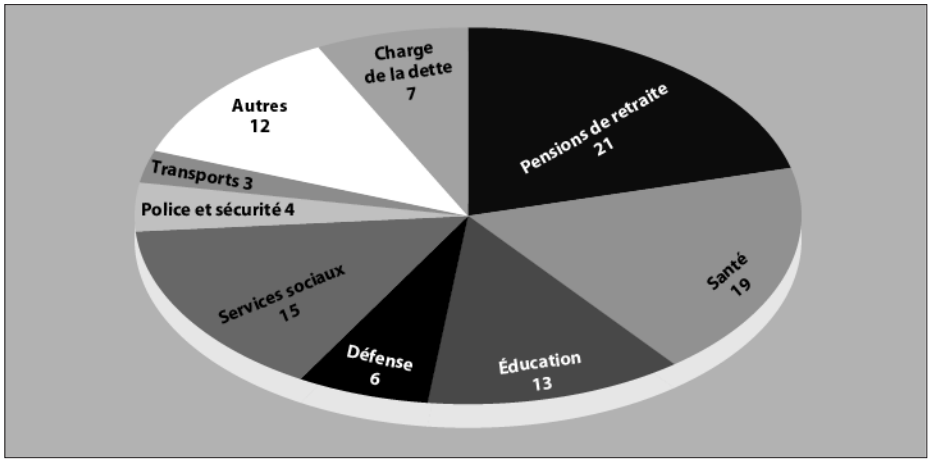
sterling hebdomadaires, ou 631 euros ; il s'agit du plafond d'aides sociales que pourra toucher un ménage, quelle que soit sa situation), avec toujours le même fondement idéologique du risque permanent de désincitation au travail créé par les *minima* sociaux. Parallèlement, on assiste au renforcement dans tous les domaines des contrôles exercés sur les bénéficiaires : contrôles médicaux pour les handicapés, contrôle de recherche d'emploi pour les chômeurs indemnisés et obligation d'accepter un travail d'intérêt général sous peine de suspension de l'allocation de chômage. Les indemnités de licenciement des salariés du secteur public *fonctionnaires* se voient limitées à 15 mois de salaire quand elles pouvaient aller jusqu'à six ans et demi pour les fonctionnaires recrutés avant 1987, et à trois ans et demi pour les autres. Cette mesure intervient dans un contexte où la protection de l'emploi a été réduite, le gouvernement ayant allongé la période de référence. Par ailleurs, l'âge de la retraite est reculé avant l'heure. La réforme de 2007 prévoyait de passer de 65 ans à 68 ans entre 2024 et 2046. Le passage à 66 ans va devoir être entériné dès 2020 pour les hommes et pour les femmes, soit une avancée de six ans sur le calendrier initial. Ce qui laisse déduire une retraite à 70 ans pour les générations qui arrivent aujourd'hui sur le marché du travail. La privatisation de la Poste (Raveaud, 2014) est désormais engagée et celle du NHS sous bien des aspects (voir *infra*). Enfin, les salaires du secteur public sont gelés de 2010 à 2012, puis limités à 1 % de hausse annuelle après 2012. Dans le même temps, les prix à la consommation ont crû de 5 % en 2011, de 2,6 % en 2012 et de 2,2 % en 2013 (Office for national statistics). C'est donc une perte de pouvoir d'achat qui frappe les salariés du secteur public.

L'éducation fortement touchée par les ajustements budgétaires

Le projet de budget 2015 fait apparaître la ventilation suivante des dépenses, gouvernement central et local réunis (graphique 2) : les retraites (21 %),

Graphique 2. Dépenses publiques par grands postes (projet de budget 2015)

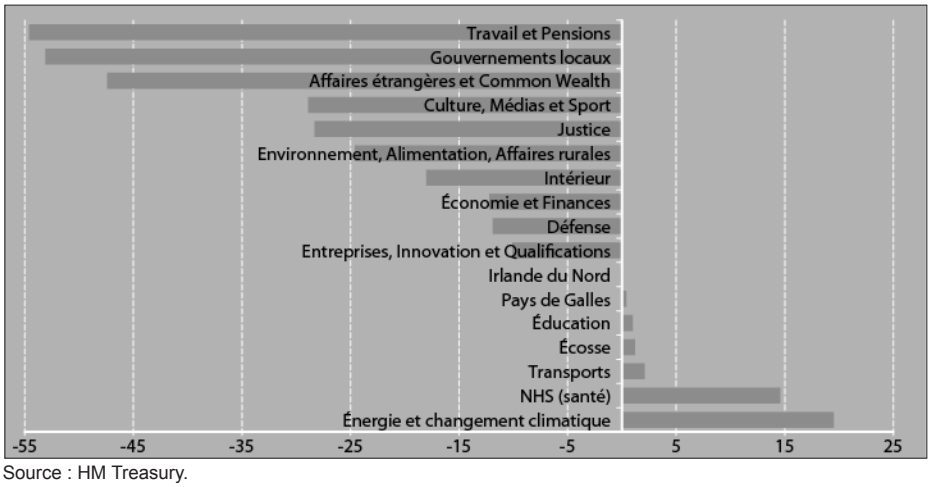
En %



Source : HM Treasury.

la santé (19 %) et l'éducation (13 %) constituent les principaux postes budgétaires. Les dépenses sont essentiellement des dépenses de gouvernement central pour le NHS sous tutelle centrale, tandis que celles de l'éducation comptent pour 54 % des dépenses de gouvernement local, le personnel d'éducation et les enseignants relevant pour une très large part des autorités locales. Cette distinction est essentielle car si le budget de l'éducation au niveau central n'est pas frontalement percuté par le plan de redressement budgétaire, il n'en va pas de même de celui des gouvernements locaux dont les ajustements figurent parmi

Graphique 3. Variation de la dépense publique par grands postes entre 2010-2011 et 2015-2016



Source : HM Treasury.

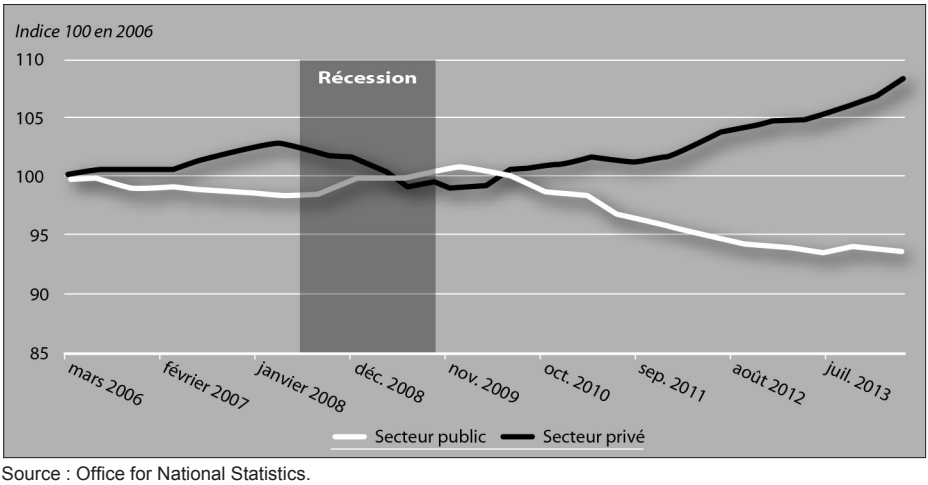
les plus importants en valeur relative (graphique 3). Ainsi le budget de l'éducation géré par les autorités locales passe de 55 milliards de livres sterling (soit 69,4 milliards d'euros) en 2010 à 48 milliards (60,5 milliards d'euros) en 2015.

… et la baisse des emplois publics

Après avoir connu une légère croissance au cours de la récession, notamment sous l'effet de la politique de l'emploi, puis un sommet en 2009, l'emploi public se rétracte sensiblement. Entre juin 2009 et juin 2014, ce sont 743 000 emplois qui ont été supprimés dans le secteur public (ONS), soit une baisse de 15 %, au point que l'effet de ciseaux est net avec le secteur privé qui repart à la hausse depuis la mi-2010 (graphique 4). Si l'emploi dans le NHS résiste assez bien, les « autres services de santé » (services sociaux de santé des collectivités locales) ont subi une baisse de 21 %. Un décrochage à la baisse de l'emploi est clairement observé en 2012 dans l'éducation (tableau 2).

Les changements de statut de l'emploi public, en particulier le comptage en emploi privé à partir de mars 2012 des personnels des *Colleges of further education* – institutions de formation continue – et les *Sixth form colleges* – établissements permettant de préparer le diplôme A'level équivalent au baccalauréat – ne suffisent pas à expliquer ce décrochage qui est clairement le fait des gouvernements locaux (graphique 5). Le poste « entreprises publiques » est affecté quant à lui par un double mouvement de l'emploi, de hausse tout d'abord, avec la recapitalisation du secteur financier (nationalisation de la Royal Bank of Scotland en octobre 2008, de la Northern Rock Bank entre 2008 et 2010, ou encore du Lloyds Banking Group entre octobre 2008 et mars 2014), puis de baisse avec la privatisation de la Poste en octobre 2013. C'est ainsi qu'entre septembre 2013 et janvier 2014, le secteur public a perdu 159 000 emplois du simple fait de la privatisation de Royal Mail. Du point de vue structurel, le secteur public demeure caractérisé en moyenne par une main-d'œuvre sensiblement plus féminine, plus âgée et plus qualifiée que dans le secteur privé (tableau 3).

Graphique 4. Évolution de l'emploi public et privé (2006-2013)



Source : Office for National Statistics.

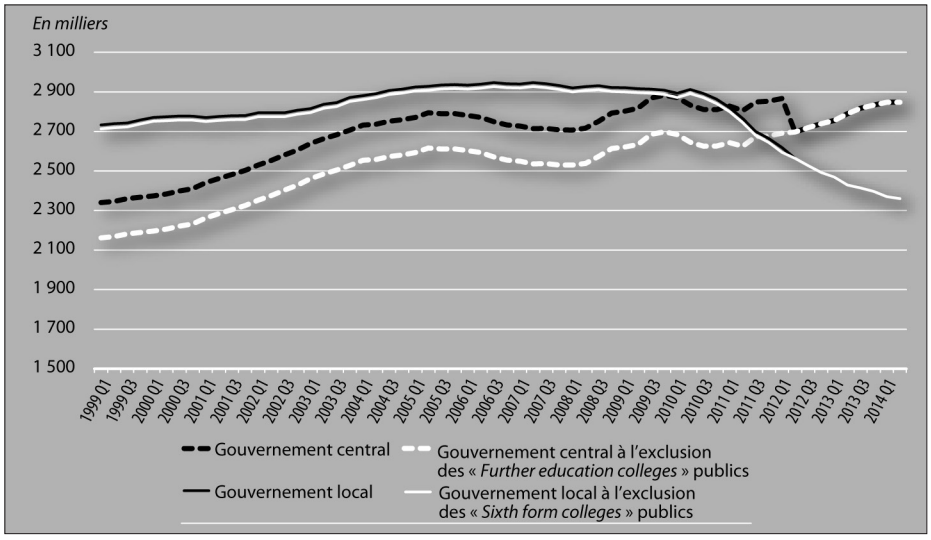
Tableau 2. Emploi public par grands secteurs (1999-2014)

En milliers

	Administration publique	Éducation	NHS	Entreprises publiques	Autres services de santé
1999	1 171	1 385	1 207	729	391
2000	1 192	1 410	1 231	731	397
2001	1 189	1 466	1 271	756	371
2002	1 211	1 474	1 331	789	366
2003	1 253	1 518	1 401	790	341
2004	1 273	1 561	1 469	778	358
2005	1 286	1 585	1 512	777	364
2006	1 290	1 607	1 526	763	358
2007	1 280	1 622	1 491	741	356
2008	1 239	1 634	1 492	743	352
2009	1 215	1 666	1 552	980	352
2010	1 219	1 675	1 603	920	355
2011	1 171	1 664	1 591	893	345
2012	1 087	1 686	1 561	832	316
2013	1 079	1 482	1 566	794	293
2014	1 067	1 519	1 573	506	269

Source : Office for National Statistics.

Graphique 5. Emploi public, central et local (1999-2014)



Note : De mars 1993 à mars 2012, les *Further education colleges* étaient comptés dans l'emploi public du gouvernement central, et les *Sixth form colleges* dans l'emploi public du gouvernement local. Après mars 2012, les uns et les autres sont comptabilisés dans l'emploi privé.
Source : Labour Force Survey, Office for National Statistics.

Tableau 3. Caractéristiques de la main-d'œuvre, secteur public-secteur privé (1997-1998 et 2012-2013)

	Secteur privé (en % de l'emploi total dans le secteur privé)		Secteur public (en % de l'emploi total dans le secteur public)	
	1997-1998	2012-2013	1997-1998	2012-2013
Hommes	60	59	37	34
Moins de 20 ans	7	4	1	1
De 20 à 29 ans	23	22	17	15
De 30 à 39 ans	26	22	29	22
De 40 à 49 ans	22	24	30	30
De 50 à 59 ans	17	19	19	25
60 ans et plus	6	9	4	7
Niveau d'éducation le plus élevé				
Enseignement supérieur	20	36	41	57
Bac	27	26	18	18
Fin premier cycle secondaire	23	22	20	17
Aucune qualification	15	7	10	3

Source : Labour Force Survey, Cribb *et alii* (2014).

L'emprise croissante du New public management

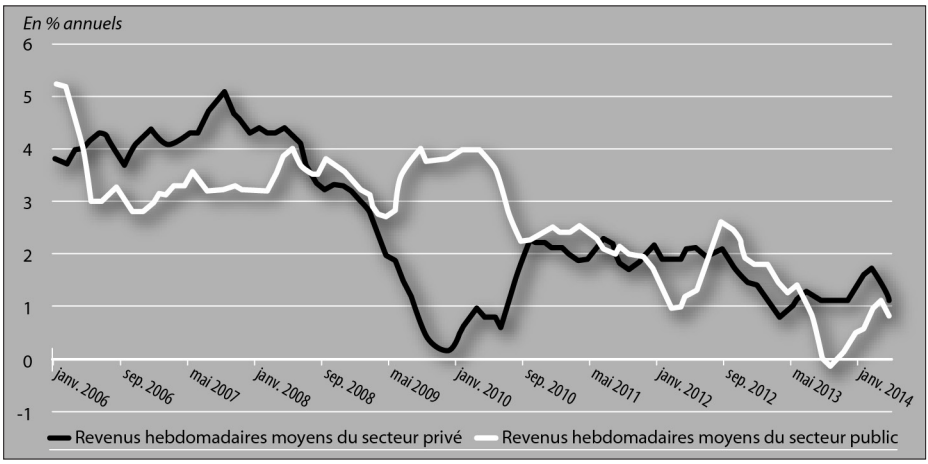
L'influence du New public management inspire la gestion des services publics britanniques depuis la période thatchérienne (Hood, 1991 ; Nolan, 2014). L'idée est de réduire au maximum les différences de régulation des secteurs privé et public à travers une décentralisation de la négociation collective et l'introduction explicite de critères de performance dans la gestion des personnels. Si l'orientation est indéniable depuis les années 1980 et fait même souvent du Royaume-Uni un emblème de politique néolibérale de ce point de vue, la résilience des institutions du secteur public a été plus importante qu'on ne le croit, compte tenu à la fois du rôle historiquement fort des syndicats du secteur public mais aussi de pénuries d'emploi dans certaines professions (infirmier(e)s par exemple). L'évolution comparée des salaires entre les deux secteurs a été moins favorable à celle du secteur privé au cours de la période conservatrice (1979-1997). Mais la victoire travailliste fait naître des attentes fortes de changements pour les salariés du public. Dans un premier temps, le gouvernement de Tony Blair opte pour un étagement des augmentations recommandées par les *Pay review bodies* couvrant les personnels médicaux et les enseignants. À partir de la fin des années 1990, sous la menace de conflits, les évolutions deviennent alors plus favorables aux salaires publics avec des progressions en moyenne plus fortes que dans le secteur privé. En 1999, le livre blanc « Moderniser l'État » amorce une ère de réformes d'ampleur dans le mode d'évaluation et de rémunération des salariés du secteur public. Les augmentations homogènes au sein d'un corps sont dénoncées comme facteur de rigidité. Le principe d'une prise en compte des performances individuelles dans la rémunération est de plus en plus mis en avant et appliqué dans certains ministères où les directions publiques locales ont construit des grilles d'évaluation dans ce sens (police, justice, services de l'emploi). Au sein du ministère de l'Éducation, la volonté de lier la rémunération des enseignants à

des critères de réussite des élèves a sans doute été celle qui a soulevé la plus vive protestation sociale, débouchant sur le rejet du projet de loi en septembre 2000. Dans la santé, ce sont des critères subordonnant les évolutions de salaires à l'« attractivité » du métier (difficulté à recruter et à maintenir le personnel) qui ont été mis en place. Ils ont ainsi abouti à des évolutions disjointes des salaires du personnel « non-infirmier » (ambulanciers, aides-soignants) et du personnel infirmier, nettement moins favorables au premier compte tenu de la pénurie de second. Plus récemment, l'objectif du gouvernement Cameron a clairement été de briser l'homogénéité des salaires sur le territoire pour différents corps du secteur public jusqu'à présent couverts par des mécanismes de négociations ou de recommandations (*Pay review bodies*) à un niveau centralisé (Bach, Stronely, 2014).

La fin du traitement homogène sur le territoire : le NHS concerné

Le chancelier de l'Échiquier George Osborne lance en novembre 2011 le projet de mettre un terme à une rémunération homogène sur l'ensemble du territoire par profession, pour les salariés du secteur public (Lefresne, 2012). Le traitement de ces derniers sera désormais fixé au niveau régional, en fonction des caractéristiques locales du marché du travail et des prix. L'objectif est, selon le Trésor, de réduire l'écart observé localement entre salaires privés et publics, qui en 2010 est en moyenne de 8,3 % et peut aller jusqu'à 18 % (au Pays de Galles) en faveur du public. Le ministère du Budget assure qu'il s'agit d'une mesure destinée à soutenir la croissance en homogénéisant les marchés du travail locaux. Les entreprises feraient face à une concurrence déloyale de la part du secteur public dont les salariés mieux rémunérés dans la plupart des régions seraient en quelque sorte détournés du secteur marchand. La mesure appliquée dans un premier temps à quelque 140 000 salariés des ministères du Travail, des Transports et de l'Intérieur est désormais étendue au secteur de l'éducation. En fait, si l'on élimine Londres où le différentiel de salaires est faible et le Pays de Galles qui a fait l'objet d'une controverse sur les chiffres, les écarts sont globalement les mêmes entre public et privé : en moyenne 10 % de plus dans le premier pour l'ensemble des régions. À niveau de qualification égal, le différentiel est ramené à 7,3 % pour les hommes et 11,4 % pour les femmes et le critère « local », dans tous les cas, n'est pas discriminant. Fin 2012, le Trades Union Congress (TUC) a commissionné la New Economics Foundation, un *think tank* indépendant, pour analyser un scénario de transfert de fonctionnaires vers les collectivités locales de la région londonienne et du Sud-Est de l'Angleterre qui coûterait 9,7 milliards de livres sterling, soit 12,2 milliards d'euros. La dérégulation rampante du mode de rémunération est déjà observée dans le secteur de la santé. C'est ainsi que les hôpitaux du Sud-Ouest de l'Angleterre se sont regroupés en cartels et ont commencé à introduire un salaire sur une base régionale. Dix-neuf des Fondations du NHS du Sud-Ouest ont d'ores et déjà mis en place un projet de régionalisation des rémunérations. Les négociations sur les salaires et les conditions de travail, menées au niveau national par les quelque 16 syndicats représentés dans le Conseil du personnel du NHS et l'État, sont ainsi minées par des initiatives locales conduites par les dirigeants de *trusts* du NHS qui dérogent progressivement aux normes centralement définies. Il semble toutefois trop tôt pour que l'on puisse véritablement repérer un impact de ces réformes en termes

Graphique 6. Évolution des revenus (2006-2014)



Source : Office for National Statistics.

de décrochage des salaires du secteur public par rapport à ceux du secteur privé, en évolution relative [1] (graphique 6).

Salaires à la « performance » et retraites en berne pour les enseignants

À l'agenda depuis 2000 mais jusqu'alors repoussés sous la pression des syndicats, les critères de performance dans la rémunération des enseignants (Performance Related Pay – PRP) ont finalement été entérinés par une réforme de 2013 entrée en vigueur à la rentrée scolaire 2014. Paradoxalement, ce système se met en place alors que de nombreuses études témoignent de son absence d'impact sur la performance des élèves (Goodman, Turner, 2011 ; Adamson, 2012 ; OCDE, 2012). Le mode de progression du salaire des enseignants est ainsi désormais largement déterminé par les directeurs d'établissements, sous contrôle de l'Office for Standards in Education (Ofsted), organisme d'État institutionnellement indépendant du ministère de l'Éducation, lui-même en charge d'inspecter les établissements scolaires et de fixer la progression des salaires des chefs d'établissement. Un ensemble de critères, de toute évidence complexes à objectiver et donc sources de distorsions, seront pris en compte : progrès mesurés des élèves ; participation des enseignants à la vie de l'école en dehors des heures de classe ; relations avec les parents ; et enfin la contribution au climat scolaire de l'établissement. Les chefs d'établissement ont tout loisir d'effectuer des visites de classe impromptues ou de consulter les parents ainsi que les élèves pour évaluer la performance individuelle des enseignants (Department

1. Nous écartons ici volontairement des comparaisons de salaires *en niveau* entre les deux secteurs, compte tenu des problèmes techniques de comparabilité qui débordent le champ de ce travail. En mars 2014, l'Office for National Statistics montre qu'à caractéristiques socio-démographiques et d'emploi (âge, sexe, qualifications, statuts d'emploi) comparables, les salaires du secteur public étaient entre 2,2 % et 3,1 % plus élevés que dans le secteur privé (ONS, 2014b). L'avantage bascule légèrement en faveur du privé à caractéristiques de taille des « entreprises » comparables.

for Education, 2014). Par ailleurs, tout enseignant postulant dans un nouvel établissement pourra être embauché sur une base salariale de « junior », même s'il a plus de 15 ans d'expérience. Une mesure destinée à limiter le *turn-over*. Enfin, la réforme prévoit une augmentation des cotisations retraite (+3,2 %) et modifie le calcul du montant des pensions qui ne serait plus établi sur la base du salaire final mais sur la moyenne des salaires touchés au cours de la carrière. D'octobre 2013 à juillet 2014, le Royaume-Uni a connu un bras de fer entre son ministre de l'Éducation, Michael Gove, et ses enseignants représentés par les deux principaux syndicats, la National Union of Teachers (NUT) et la National Association of Schoolmasters Union of Women Teachers (NASUWT), débouchant sur la démission du premier. Une première grève, le 1er octobre 2013, dans les régions du Midland, du Yorkshire et d'Humberside (concernant 49 LEA) s'est traduite par la fermeture de 2 500 écoles, ce qui est extrêmement rare au Royaume-Uni. Une seconde, le jeudi 17 octobre 2013, a touché les régions du Nord-Est, Sud-Est, Sud-Ouest et Londres, avec également plusieurs milliers d'écoles fermées. À la rentrée scolaire 2014, tenue de prendre en compte le malaise exprimé par la profession, la nouvelle ministre de l'Éducation, Nicky Morgan, a organisé une consultation nationale des enseignants sur la charge de travail de ces derniers, dont les résultats sont particulièrement attendus.

Privatisation rampante de l'éducation et de la santé

Victimes de coupures budgétaires, les LEA s'interrogent à juste titre sur la multiplication des *Free schools* (voir *supra*). Les enseignants restent impuissants face à la fermeture d'établissements ou au changement de statut de ces derniers en *Academies*. Largement financés par l'État mais pouvant lever des fonds privés, ces établissements jouissent d'une gestion autonome, du personnel aux finances en passant par les orientations pédagogiques. Créés en 2000 par le gouvernement de Tony Blair sous couvert d'impulsion de pratiques pédagogiques innovantes, ils ont rapidement attiré des sponsors privés. Ces derniers décident dans la grande majorité des cas du recrutement des élèves et des enseignants et contrôlent leur conseil d'administration (*Trust board of directors*) en nommant le chef d'établissement. Selon le Comité des finances publiques, entre avril 2010 et mars 2012, l'État a versé 8,3 milliards de livres sterling, soit 10,5 milliards d'euros, pour financer le développement de ces écoles, dont un milliard n'était pas prévu au budget. Quasiment sur la même période, entre 2010 et 2013, les budgets alloués aux écoles et aux établissements secondaires ont baissé en valeur réelle : -9,1 % en Angleterre ; -13,3 % pour l'Irlande du Nord (Eurydice, 2013), compte tenu des ajustements budgétaires opérés sur les gouvernements locaux. Une étude réalisée par Stephen Gorard (2014), de l'université de Durham, révèle que les *Academies* et les *Free schools* renforcent la ségrégation sociale à l'école, cette dernière étant plus forte dans les régions où les *Free schools* et les *Academies* sont les plus nombreuses. En 2014, on compte 3 450 *Academies* (15 fois plus qu'en 2010) et 300 *Free schools*, soit près de 15 % des établissements scolaires en Grande-Bretagne, pour un phénomène encore inexistant il y a dix ans. Ce mouvement de privatisation risque d'accentuer les écarts de niveau scolaire entre milieux sociaux. Rappelons que dans un contexte de baisse du chômage au Royaume-Uni

et de celui des jeunes en particulier, la part des 15 à 24 ans hors du système éducatif, de la formation ou de l'emploi (*Not in Education, Employment or Training*, NEET, données de l'ONS) demeure au-dessus de celle de l'Union européenne des 28 pays (13,3 % contre 13 % en 2013). De même, la part de sortants précoces du système scolaire (part de jeunes de 18 à 24 ans qui sont sortis de l'école sans diplôme de l'enseignement secondaire et qui ne sont pas en formation) se situe également au-dessus de la moyenne de l'Union européenne : 12,4 % contre 12 % en 2013. Les épisodes de violences urbaines qu'a connus le Royaume-Uni à l'été 2011 ont témoigné de la fragilisation de pans entiers du tissu social, que les mesures d'austérité contribuent à accentuer. Dans un tel contexte, le gouvernement Cameron a opté pour la suppression, en Angleterrre, du plan Education Maintenance Allowances, attribuant une allocation aux familles pauvres dont les enfants de 16 à 18 ans poursuivent une scolarité. Le remplacement de ce plan par des bons d'achat (livres, équipements, titres de transports, repas scolaires) attribués directement aux jeunes les plus pauvres, aux établissements scolaires ou aux employeurs proposant des places d'apprentis, autorise une économie budgétaire de 380 millions de livres sterling (480 millions d'euros). Pour les jeunes qui poursuivent des études supérieures, les difficultés sont de nature différente. En dépit des mouvements sociaux d'étudiants entre 2010 et 2012, la réforme des frais d'inscription universitaire est entrée en vigueur à la rentrée 2012. Elle a permis de porter à 9 000 livres (11 400 euros) [1] le plafond des frais pour le premier cycle (*undergraduate*). Compte tenu d'une coupe des financements publics alloués à l'enseignement supérieur de près de 40 % entre 2011 et 2015, deux tiers au moins des universités ont d'ores et déjà fixé leur barème à ce niveau, ce qui constitue un barrage pour nombre d'étudiants issus des classes moyennes ou populaires, ou au mieux une charge d'endettement individuel alourdie [2].

Dans un contexte institutionnel très différent, les multiples réformes du NHS engagées depuis les années 1990 au nom d'une plus grande efficacité ont abouti à des évolutions comparables. La dernière d'entre elles, entreprise en 2012 par le gouvernement Cameron, renforce les principes initiés par le gouvernement Major en 1991 (Lefresne, 1993 ; Kober-Smith, 2010). L'accent est mis sur la décentralisation de gestion à travers l'instauration d'un « quasi-marché » fondé sur un principe de mise en concurrence des pourvoyeurs de soins, qu'il s'agisse de structures publiques ou privées, par les *Clinical commissioning*

1. Des droits d'inscription dans l'enseignement supérieur ont été introduits par Tony Blair en 1998. Ils étaient alors de 1 000 livres (1 164 euros) par étudiant. Ils ont ensuite été triplés en 2006, lors du troisième mandat Blair, en dépit des engagements de campagne de ce dernier. En 2009, la responsabilité ministérielle sur l'enseignement supérieur fut transférée vers un nouveau ministère « Business, innovation, and skills » dont l'intitulé efface la référence même à l'université. Au total, ces droits auront augmenté de 900 % en treize ans.
2. Pour faire face à ces droits d'inscription de plus en plus élevés, les étudiants continueront d'avoir recours à l'emprunt à un taux préférentiel. Ils ne rembourseront que lorsque leur niveau de salaire sera supérieur à 21 000 livres par an (26 400 euros). Une commission parlementaire tire la sonnette d'alarme en annonçant qu'en 2044, la dette publique concernant les prêts étudiants pourrait atteindre 415 milliards d'euros. http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/business-innovation-and-skills/news/on-publ-gvt-resp-to-student-loans-report/.

groups (groupements de médecins généralistes) chargés d'administrer 80 % du budget public, soit 100 milliards de livres sterling (126 milliards d'euros). Les hôpitaux ont été transformés en entités indépendantes et deux instances ont été créées pour réguler la concurrence, d'une part, et le contrôle qualité, de l'autre. Ces règles dites d'efficience managériale paradoxalement peu évaluées ont progressivement transformé les médecins généralistes en gestionnaires et ont abouti à une contractualisation croissante avec le secteur privé. En 2012, avant la dernière réforme, ce dernier dispensait 15 % des soins. La proportion des dépenses de santé prises en charge par le secteur privé, par la voie de la contractualisation, a augmenté de 6,6 % depuis l'élection de David Cameron et concerne désormais tous les secteurs de soins. Des négociations actuellement en cours incluent l'oncologie et les soins de fin de vie pour Staffordshire et Stoke-on-Trent et les soins aux personnes âgées dans le Cambridgeshire. De nombreuses initiatives syndicales ont été menées en réaction à la réforme. En août dernier a débuté une « marche de Jarrow [1] » (Nord de l'Angleterre) proclamant l'attachement de ses instigateurs (comité intersyndical) au service public de santé. Des mouvements de débrayage contre la privatisation du NHS et pour la revalorisation des salaires se sont multipliés (Lancashire, Cambridge, Londres) et ont débouché sur une première grève de 24 heures (au moment même où se tenait la conférence du TUC à Manchester la seconde semaine de septembre), ce qui n'était pas arrivé depuis 20 ans. Elle a été suivie, le 13 octobre dernier, d'une seconde grève nationale concernant l'ensemble du personnel hospitalier, depuis les infirmier(e)s jusqu'aux ambulanciers en passant par le personnel de nettoyage et les ergothérapeutes, à l'appel de six syndicats (Unison, Unite, GMB, Royal College of Midwives, Ucatt et BAOT). À l'origine de ce mouvement se trouvait le refus du ministre de la Santé, Jeremy Hunt, d'accorder l'augmentation de 1 %, pourtant recommandée par une commission indépendante à l'ensemble du personnel du NHS. Seuls les agents au sommet de l'échelle salariale ont accédé à cette hausse.

Conclusion

Dictées par les théories du New public management et par une volonté politique de remodeler profondément les relations professionnelles, les réformes menées dans le secteur public britannique sont à l'œuvre depuis la fin des années 1970. Leurs modalités ont bien entendu revêtu des formes différentes selon les champs considérés et les contextes politiques qu'elles ont traversés. Les treize années de mandats travaillistes présentent ainsi à la fois des éléments de continuité (les nouvelles normes d'administration et de gestion ainsi que la multiplication des partenariats public-privé propres à la « troisième voie » s'inscrivent en fait dans le sillage des gouvernements conservateurs précédents) mais aussi des éléments de discontinuité (les budgets de la santé et de l'éducation ont connu une hausse significative entre 1997 et 2010). La crise de 2008 a créé un contexte nouveau favorable à l'accélération de ces réformes, marqué par les ajustements budgétaires et le repli de l'emploi public qui viennent d'être décrits. L'Éducation et le NHS constituent les deux piliers du

1. La marche de Jarrow est une marche contre la faim, engagée à Londres en octobre 1936 par un ensemble de chômeurs et de déshérités plongés dans la pauvreté par la Grande dépression.

secteur public qui concentrent les enjeux parmi les plus cruciaux du point de vue de l'impact de ces réformes. Dans chacun de ces deux secteurs, jamais la dérégulation des statuts (incluant les modes de rémunération, de licenciement et de pensions) ainsi que les processus de privatisation n'avaient été aussi poussés. Pour autant, apprécier l'impact de ces réformes sur l'accès et l'égalité d'accès aux services publics concernés demeure complexe. Soit l'on choisit le temps long et l'on saisit du même coup d'autres phénomènes structurels qui viennent brouiller l'effet induit des réformes proprement dites. Ainsi par exemple, l'allongement de la formation initiale et la baisse du taux d'activité des jeunes (qui concerne surtout par son caractère récent les milieux populaires) est un phénomène structurel repéré depuis le milieu des années 1980 au Royaume-Uni, alors que ce pays était traditionnellement marqué par des sorties précoces du système éducatif. Soit l'on choisit le temps court de la crise récente, les effets sur l'accès aux soins et à l'éducation ont de grandes chances de se faire sentir dans la période à venir.

Sources :

Adamson D.M. (2012), « No Evidence That Incentive Pay for Teacher Teams Improves Student Outcomes. Results from a Randomized Trial », *Research Brief*, Rand Education, Santa Monica.

Bach S., Stroleny A. (2014), « Restructuring UK Local Government Employment Relations: Pay Determination and Employee Participation in Tough Time », *Transfer,* vol. 20, n° 3, August, p. 343-356.

Begg I., Lefresne F. (2008), « Le marché du travail britannique : mythe et réalité du modèle néo-libéral », n° spécial, « Les modèles sociaux européens face au défi de l'emploi de l'emploi : Allemagne, France, Royaume-Uni, Suède », *La Revue de l'IRES*, n° 58, p. 111-143.

Cribb J., Disney R., Sibieta L. (2014), « The Public Sector Workforce: Past, Present and Future », *Briefing Note* BN145, Institute for Fiscal Studies, February.

Deparment for Education (2014), *School Teachers' Pay and Conditions Document 2014 and Guidance on School Teachers' Pay and Conditions*, September.

Eurydice (2013), *Funding of Education in Europe. The Impact of the Economic Crisis*, Eurydice Report, European Commission.

Goodman S., Turner L. (2011), « Does Whole-School Performance Pay Improve Student Learning? Evidence from the New York City Schools », *Education Next*, vol. 11, n° 2, Spring, p. 67-71.

Gorard S. (2014), « The Link between Academies in England, Pupil Outcomes and Local Patterns of Socio-economic Segregation between Schools », *Research Papers in Education*, vol. 29, n° 3, p. 268-284.

Grimshaw D. (2012), « Austerity, Privatization and Levelling Down », *in* Vaughan-Whitehead D. (ed.), *Public Sector Adjustments in Europe*, Geneva, ILO.

Hood C. (1991), « A Public Management for all Seasons? », *Public Administration*, vol. 69, n° 1, March, p. 3-19.

Kober-Smith A. (2010), *Le système de santé anglais à l'épreuve des réformes managériales*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Lefresne F. (1993), « Royaume-Uni. Poursuite de la réforme du système de santé britannique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 20, janvier, p. 18-21.

Lefresne F. (2010), « Royaume-Uni. Le plan d'austérité le plus sévère depuis la Seconde Guerre mondiale », n° spécial, « L'État social à l'épreuve de l'austérité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 127, novembre, p. 72-83.

Lefresne F. (2012), « Royaume-Uni. La crise imprime aux salaires une inflexion historique », n° spécial, « 30 ans de salaire, d'une crise à l'autre », *La Revue de l'IRES*, n° 73, p. 271-293.

Nolan P. (2014), « Work, Employment and Industrial Relations: Mrs Thatcher's legacy », Special Issue, « Margaret Thatcher's Legacy », *Industrial Relations Journal*, vol. 45, n° 3, May, p. 193-194.

OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE.

OCDE (2012), « La rémunération fondée sur la performance améliore-t-elle la qualité de l'enseignement ? », *PISA à la loupe* n° 16, mai.

ONS – Office for National Statistics (2014a), *Public Sector Employment*, Q2 2014.

ONS – Office for National Statistics (2014b), *Public and Private Sector Earnings*, March.

Raveaud G. (2014), « Royaume-Uni. Royal Mail : une privatisation favorable aux salariés ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 146, juin, p. 19-27.

Riley J., Chote R. (2014), « Crisis and Consolidation in the Public Finances », *Working Paper*, n° 7, Office for Budget Responsibility, September.

Articles de presse sur la période 2010-2014 : *Labour Research, The Gardian, The Financial Times*.