

# Gordon Brown et Tony Blair

Succès économiques  
et limites sociales du « New Labour »\*

PATRICK LE GALÈS

\* Cet article a pour origine l'ouvrage de F. Faucher-King et Patrick Le Galès, *Tony Blair 1997-2007, le temps des réformes*, Presses de Sciences Po, 2007.

En 1997, les travaillistes du *New Labour* reviennent de loin, à savoir de trois expériences gouvernementales qui se sont mal terminées (crise économique et défaite

électorale pour les gouvernements Wilson et Callaghan des années 1970) et de quatre défaites électorales entre 1979 et 1992. En 1992, le nouveau leader travailliste John Smith renouvelle les cadres et s'appuie sur une équipe de jeunes modernisateurs du parti, notamment Peter Mandelson, Gordon Brown et Tony Blair. Après sa mort prématurée en 1994, Tony Blair devient le leader. En s'appuyant sur des *think tanks* et des fondations, ces trois leaders et la nouvelle génération de dirigeants inventent le *New Labour*, qui vise par-dessus tout à se distinguer du vieux parti travailliste et des syndicats. *New Labour* n'est pas un parti socialiste, ni un parti social-démocrate classique ; c'est un hybride de libéralisme économique hérité de M<sup>rs</sup> Thatcher ou inspiré par le projet démocrate de Clinton, de bribes de social-démocratie anglaise ou suédoise, et d'une bonne dose de politiques anti-libérales (*illiberal*) au sens politique, qui contraignent les individus, le tout assaisonné d'un goût prononcé pour l'expérimentation.

2007 : après dix années de gouvernement ponctuées de trois victoires électorales, Tony Blair est remercié par son parti et laisse le champ libre à son associé et rival de toujours, Gordon Brown. L'expérience *New Labour* se poursuit.

## *Un modèle original*

*Le legs thatchérien.* – Les dirigeants néo-travaillistes ne sont pas socialistes. Ils ont œuvré largement en faveur du capital, disciplinant la main-d'œuvre au profit du capital, modernisant les services publics. Ils se sont peu préoccupés de redistribution, de questions de pauvreté et d'inégalités. Le bilan est plus nuancé sur les questions sociales. La réforme de l'Etat-providence introduite par *New Labour* est cruciale, aussi importante que durant la période Thatcher. Toute la tradition social-démocrate de l'accès universel à certains droits et allocations a été remplacée par une rhétorique des droits et responsabilités des individus. Ce n'est pas « Aide-toi, le ciel t'aidera », mais « L'Etat fort travaille pour te donner des chances, il en est de ta responsabilité de les saisir, sinon tu seras puni ». Progressivement, au sein des politiques sociales, mais aussi de santé ou d'éducation, ce tournant antilibéral s'est accentué. A la dynamique des droits va s'opposer celle des devoirs et des responsabilités des individus. Blair est un adepte convaincu de la notion de contrat. De plus en plus, les individus pourront avoir accès à des droits s'ils font quelque chose en échange, comme accepter un emploi.

Le *New Labour* se caractérise par une inscription dans l'histoire et une volonté de transformation, d'action sur la société britannique qui s'appuie sur les *middle classes*, sur ceux et celles qui sont économiquement les plus dynamiques, les gagnants. Les élites néo-travaillistes sont profondément marquées par l'histoire. Elles veulent adapter le pays à la mondialisation. Les changements sont considérés comme inéluctables. Le programme systématique de « modernisation » de la Grande-Bretagne – qu'il s'agisse de la transformation du parti, de l'Etat, de l'économie ou de la société – a été développé sans états d'âme, parce qu'il était présenté comme une réponse à l'inexorable mondialisation de l'économie. Les leaders du *New Labour* ne se contentent pas d'accepter le legs thatchérien, ils considèrent comme un fait

accompli la globalisation économique et la nécessité d'une bonne gestion économique. Seule la modernisation, que défend Tony Blair avec des accents messianiques, peut permettre de maintenir un avantage compétitif dans une économie des savoirs. Son contenu est plutôt vague, mais implique généralement l'utilisation des nouvelles technologies, la nécessité d'une formation permanente au cours de la vie, d'une flexibilité du marché de l'emploi et des carrières individuelles, l'adoption de modes de management venus du secteur privé privilégiant la compétition et les incitations individuelles.

La prise en compte de l'histoire se traduit par l'acceptation de l'héritage conservateur et des échecs du parti travailliste. Si le projet porté par M<sup>rs</sup> Thatcher n'a pas suscité l'enthousiasme, les solutions alternatives ont échoué. Les gouvernements conservateurs ont proposé aux Britanniques une voie de sortie de crise appuyée sur l'idée de supériorité des mécanismes du marché sur un secteur public peu performant et contesté. L'appel au retour du modèle de l'Etat moins interventionniste mais efficace, au dynamisme des individus et des familles – aux dépens des syndicats et de la bureaucratie du secteur public –, à la restauration de la grandeur britannique, a rencontré des échos favorables dans la population.

*La stratégie économique de Gordon Brown.* – La stratégie suivie par le Chancelier n'est pas la plus commune, ni la plus transparente. Pour Brown, les marchés financiers sont puissants, dynamiques; ils ont besoin d'un cadre stable. Brown a cherché avant tout à crédibiliser la gestion et les engagements des néo-travaillistes, afin de rassurer les investisseurs et les marchés sur la stabilité macro-économique à moyen terme. Pour parvenir à ses fins, y compris rendre *New Labour* éligible en rassurant les classes moyennes et supérieures anglaises, il s'est engagé sur des annonces spectaculaires, qui ont pris à rebours les perceptions communes et les anticipations des acteurs économiques.

Premièrement, Blair et Brown se sont engagés, durant la campagne électorale: à conserver, à moyen terme, le cadre budgétaire des conservateurs; à n'augmenter ni les impôts, ni les dépenses publiques pendant deux ans; et à garder ce cadre

durant le premier mandat. Deuxièmement, à peine installé à la Chancellerie de l'Échiquier, Brown annonce qu'il accorde l'indépendance à la Banque d'Angleterre, désormais chargée de lutter contre l'inflation et de fixer les taux d'intérêt. En fonction de cet objectif, Brown s'engage donc à ne pas manipuler les taux ou à laisser se développer l'inflation ; il « dépolitise » cette décision sur un mode très populaire à la City. L'effet de surprise est total... Enfin, il énonce deux règles d'or de la gestion publique britannique : 1) un engagement de baisse de la dette au-dessous de 40 % du PIB ; 2) pendant les périodes les plus favorables du cycle économique, il s'engage à ne recourir à l'emprunt que pour financer des investissements publics et non des dépenses courantes. Tout cela est mis en scène et en slogan, en termes de règles d'or de la gestion publique au sein d'un Code de la stabilité fiscale adopté en 1998.

Bien qu'il se défende d'être monétariste comme M<sup>rs</sup> Thatcher, le chancelier Brown a bien pris en compte les priorités que ses conseillers appellent parfois, avec tout le sens de l'innovation néo-travailliste, une stratégie postmonétariste, qui fait de la lutte contre l'inflation un objectif central et requiert une monnaie forte et une discipline budgétaire de fer. Cette prudence, cette rigueur économique et sa capacité à mettre en scène ses budgets vont faire de Gordon Brown une star politique particulièrement appréciée par les marchés financiers et les entreprises. Année après année, il va peaufiner cette image de chancelier astucieux, rigoureux, qui en impose aux Européens, à la City et aux conservateurs, qui maîtrise l'économie, et qui va renforcer la crédibilité économique de *New Labour*. Cette image et son bilan vont contribuer de manière décisive à la victoire électorale de 2001, et surtout à celle de 2005, alors que Blair est en difficulté à cause de l'Iraq.

## *Le travail au cœur du projet néo-travailliste*

*Incitations et contraintes.* – Lorsqu'ils étaient dans l'opposition, Brown et Blair auraient pu comparer les mérites des différents modèles sociaux et économiques. Pour eux, la question ne s'est pas posée. Tous deux sont de profonds admirateurs

des Etats-Unis, et ils s'intéressent aux réformes menées en Australie ou en Nouvelle-Zélande. Leur vision de l'économie européenne est caricaturale: c'est une économie sclérosée par des règles et des contraintes qui fonctionnent avec des politiques surannées. L'Europe doit être un grand marché, rien d'autre. Dans les années 1990, ils ne s'intéressent pas à l'innovation ou aux succès remarquables des économies nordiques. Un seul modèle fait référence, celui des Etats-Unis. Blair, proche de Clinton, et Brown sont fascinés par la fantastique machine à créer des emplois et par l'innovation technologique, la croissance tirée par l'économie de la connaissance – ce qui deviendra l'un de thèmes-clefs de la Troisième Voie. En d'autres termes, entre des économies européennes à croissance plus lente, inégalités faibles, taux de chômage élevé, et une économie américaine à forte croissance, forte création d'emplois et fortes inégalités, le choix est sans appel.

Pour les néo-travaillistes, le travail est au cœur de la société et de leur politique. Leur stratégie économique et sociale vise à réorienter les politiques sociales et les allocations diverses en faveur des individus et des ménages qui entrent sur le marché du travail. Cela se justifie à la fois pour des raisons de croissance économique (un taux d'activité plus important diminue les charges de l'Etat-providence et renforce l'activité économique), mais aussi pour des raisons d'intégration sociale: la stratégie d'incitations/contraintes pour mettre les individus au travail est considérée comme l'instrument le plus puissant de lutte contre l'exclusion sociale, à l'instar de ce qui a été observé aux Etats-Unis. Pour Brown et Blair – pour des raisons idéologiques comme pour des raisons politiques –, les individus doivent saisir les occasions qui existent sur le marché du travail.

Cette stratégie comprend deux éléments bien distincts: le premier, le développement de l'offre d'emplois marchands ou non marchands; le second a pour objet d'inciter/contraindre les individus à accepter les emplois offerts (les programmes *Welfare to work*) de l'assistance au travail.

Le taux d'emploi, c'est-à-dire le pourcentage de personnes ayant un emploi au sein de la population en âge de travailler, est passé de 70,8 % en 1997 à presque 75 % – ce qui est une augmentation considérable (les chiffres sont très

supérieurs à la France, par exemple). Le gouvernement n'a eu de cesse de jouer sur l'offre, d'écartier les contraintes qui peuvent jouer sur le marché du travail et qui risqueraient de freiner la création d'emplois. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement revoit l'organisation des agences publiques de l'emploi de manière radicale, en faisant fusionner les agences pour l'emploi et les agences en charge de différentes allocations (allocation-chômage, parents isolés...), afin de bien lier les deux dimensions, de dynamiser ces nouvelles agences *JobPlus* et le contrôle qui va avec.

En fin connaisseur du capitalisme et des théories du choix rationnel, Brown connaît l'importance de la contrainte pour discipliner les individus et les forcer, autant que faire se peut, à entrer sur le marché du travail. Les individus se voient proposer des emplois; s'ils en refusent deux ou trois, ils perdent une partie des allocations-chômage (parfois d'autres allocations également). Le gouvernement prend un risque politique important, car ce programme n'a pas d'équivalent en Grande-Bretagne. Il s'agit d'une version anglo-saxonne de la politique active de l'emploi, qui personnalise au maximum les incitations et les contraintes. Contrairement aux politiques menées dans les pays scandinaves, la dimension de contraintes et de sanctions est fondamentale. Il s'agit donc d'une rupture avec l'idée social-démocrate de droits universels liés à des besoins ou de prestation universelle. Les pauvres doivent travailler. S'ils se comportent bien, ils ont droit au soutien actif de l'Etat; sinon, ils doivent accepter leur responsabilité individuelle d'être pauvre ou exclu.

*Les limites du « New Deal ».* – Comme toujours, Brown et ses conseillers rationalisent le programme et déclinent des versions différentes du programme, qu'ils nomment *New Deal*: programme pour les chômeurs de longue durée, pour les femmes seules avec enfant, pour les jeunes... L'évaluation des effets propres du *New Deal* est sujette à caution, et de nombreux économistes doutent des effets du programme. Cela n'est pas essentiel. Dans un contexte de forte création d'emplois et de croissance économique stimulée par le gouvernement, le programme *New Deal* a accéléré une évolution très favorable du marché de l'emploi et une baisse considérable du taux de chômage; succès majeur pour les néotravailleurs, qui sera le symbole de l'efficacité et du

pragmatisme (des solutions qui marchent) des gouvernements Blair. L'amélioration du taux de chômage cache cependant des réalités moins reluisantes. Les économistes critiques ont fait remarquer que la hausse du taux d'incarcération des hommes jeunes appartenant à des minorités ethniques (la Grande-Bretagne a le record du pourcentage de prisonniers en Europe) et surtout que le nombre de personnes qui reçoivent une allocation d'invalidité masquent une partie de la réalité: environ deux à trois points de taux de chômage. Ainsi, le gouvernement estime qu'environ 4 millions de personnes ne sont pas inscrites au chômage et vivent d'allocations d'invalidité de parents isolés.

Le programme *New Deal* a également montré ses limites dans les zones où les créations d'emploi sont faibles. En effet, une partie des concentrations de pauvreté et de taux de chômage élevés se trouve dans les quartiers périphériques ou des quartiers centraux de villes industrielles, ou bien dans les petites villes jadis industrielles – voire les vallées minières du nord de l'Angleterre, des Midlands, du Pays-de-Galles ou de l'Ecosse. A l'inverse, tout le sud, notamment la région de Londres, bénéficie d'un marché de l'emploi très dynamique. Lorsque le marché de l'emploi est atone, le programme d'incitations/contraintes a très peu d'effets, car les emplois n'existent pas. Pour les communautés locales, le *New Deal* devait répondre à ces questions avec la création de zones d'emplois bénéficiant d'avantages particuliers, notamment sur le plan fiscal. Les résultats de ce programme ont été négligeables.

Le gouvernement a généralisé cette approche en ciblant de plus en plus précisément les populations restées en dehors du marché du travail et en affichant des objectifs de plein-emploi. Depuis 2002, notamment, il a utilisé plus volontiers les sanctions et les contraintes de façon systématique, stigmatisant progressivement, de manière de plus en plus agressive, et pénalisant les individus qui ne parviennent pas à entrer sur le marché du travail. En même temps, le gouvernement a mis la pression sur les employeurs, afin qu'ils s'engagent à faire tomber les barrières à l'emploi pour les femmes, les jeunes ou les minorités ethniques. Le gouvernement a été très actif pour combattre les discriminations sur le marché du travail. Ainsi Tony Blair, mais aussi ses ministres

John Hutton et Alan Johnson, ont-ils ciblé très précisément les populations telles les mères isolées d'enfants de plus de 12 ans ou bien les individus qui bénéficient d'une allocation d'invalidité, les contraignant à prendre un emploi *via*, par exemple, le *New Deal* pour personnes invalides, qui les autorise à travailler seize heures par semaine sans remise en cause de leur allocation. La technique est par ailleurs la même: lorsqu'une personne refuse une proposition d'emploi deux fois de suite, elle risque de perdre le bénéfice de ses allocations.

Dans ce domaine comme dans d'autres, Tony Blair, au cours de son second mandat, a orchestré un tournant sinon autoritaire, du moins très clairement *illiberal*. La rhétorique et les programmes mis en œuvre sont devenus plus agressifs à l'égard des pauvres et des individus incapables de saisir les occasions qui leur sont offertes. Pourtant, dans les régions où le développement économique reste atone, le recours à la punition ne change pas grand-chose... car les emplois n'existent pas!

La seule mesure revendiquée comme de gauche par les néo-travaillistes concerne le salaire minimum. Cette promesse électorale était la principale concession des néo-travaillistes aux syndicats. Souhaitant dépolitiser certaines décisions-clefs, le gouvernement crée une commission des bas salaires (*Low Pay Unit*) présidée par un universitaire, pour faire des recommandations au gouvernement. Bien entendu, la commission de cette commission indépendante, soi-disant dépolitisée, a fait l'objet de nombreuses tractations afin, notamment, de limiter l'influence des syndicats. Le patronat, hostile à la mesure, est largement représenté. Au bout du compte, la commission propose en 1999 un salaire minimum... fixé au minimum, si l'on peut dire, soit au bas de la fourchette envisagée par les plus pessimistes: à savoir, environ 3,60 £ par heure (5,30 €). Progressivement, la commission a pu augmenter le salaire minimum un peu supérieur à l'inflation. Depuis octobre 2007, le salaire minimum est de 5,52 £ par heure (8,13 €), 4,60 £ (6,80 €) pour les 18-21 ans et 3,40 £ (5,30 €) pour les 16-17 ans. Compte tenu des ralentissements observés sur les créations d'emploi, le patronat a obtenu que les augmentations ne soient plus supérieures à l'inflation.



## *Les priorités du gouvernement*

*Diminuer l'endettement et le prix de l'immobilier.* – Après dix années de toute-puissance en tant que chancelier de Tony Blair, c'est-à-dire ministre de l'Économie et des Finances, Gordon Brown est devenu Premier ministre du Royaume-Uni en juin 2007. En matière économique et sociale, son principal souci consiste à faire face aux échecs de la décennie précédente et, notamment, à limiter les effets de l'endettement et de la hausse de l'immobilier qui menacent l'économie britannique.

Si les néo-travailleurs ont amélioré les conditions de vie et les redistributions au profit des deux déciles les plus modestes, ils n'ont pas pris en compte le marché de l'immobilier. Dopé par les acheteurs étrangers et les profits de la City, le marché immobilier de Londres a explosé au cours des dernières années. Les prix de l'immobilier, déjà élevés, ont davantage augmenté en Angleterre que dans tous les autres pays développés. La quasi-absence de politique de logement (en 2003, la Grande-Bretagne a atteint les records négatifs de construction de logements, des chiffres jamais atteints depuis la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle) n'a fait que renforcer les tensions sur les prix. L'immobilier est devenu, avec la bourse, un facteur majeur d'enrichissement des propriétaires: plus le patrimoine est important, plus les gains sont devenus élevés. Le même raisonnement vaut d'ailleurs pour la bourse. L'enrichissement, *via* le patrimoine des 10 % les plus riches, a été considérable durant les années néo-travailleurs, et a réduit à néant les modestes efforts fiscaux de réduction des inégalités.

Les Britanniques ont profité puis pâti des hausses phénoménales de l'immobilier. Ainsi, sur une base de 100 en 1970, le prix moyen des logements avait atteint environ 250 lors de krach immobilier de 1990-1992. Les prix sont descendus au-dessous de 200, puis sont repartis en flèche, atteignant 250 en 2000 et 400 en 2005. L'endettement des ménages pour financer l'achat d'un logement a crû en conséquence, bien plus vite que les revenus, et de nouveaux produits financiers ont été inventés pour permettre un endettement sur quarante ou cinquante ans. Les tensions et déséquilibres s'accroissent, les risques aussi. L'innovation financière extraordinaire a permis des refinancements incessants et la fourniture de

liquidités aux ménages, car leur capacité d'emprunt était constamment réajustée en fonction de la valeur potentielle de leur bien immobilier. En d'autres termes, le boom de la consommation s'est poursuivi, parce que les banques ont refinancé les ménages en pariant sur la hausse continue de l'immobilier. La question se pose : jusqu'à quand ? Le dynamisme et le succès mondial de la City de Londres attirent les investisseurs et met à disposition des liquidités. La hausse de la bourse et du marché immobilier, ainsi que les capacités d'emprunt qui y sont liées, ont constitué le moteur essentiel de la croissance néo-travailliste. Or la dette des ménages atteint des sommets, approchant les 20 % de leurs revenus.

Le spectre d'un krach de l'immobilier n'est pas écarté et, à tout le moins, l'endettement des ménages et cette pression de l'immobilier laissent présager un très fort ralentissement de la croissance. L'opposition conservatrice revigorée de David Cameron et George Osborne parvient ainsi, non sans succès, à ternir la réputation de Brown et du *New Labour* comme gestionnaires remarquables de l'économie britannique. Le cercle vertueux de taux d'intérêt faibles, de croissance des revenus et d'augmentation des prix de l'immobilier permettant un endettement croissant et la consommation des ménages, est désormais rompu. Des taux d'intérêt en hausse, conjugués à une baisse des prix de l'immobilier (plus ou moins brutale), le tout combiné à une croissance faible et de faibles augmentations de revenus, risquent de créer une situation économique très difficile pour le gouvernement Brown. Dans ces conditions, et afin de ne pas mécontenter davantage les *middle classes*, ce dernier est peu enclin à s'engager sur la voie de la redistribution ou de la réduction des inégalités.

*Une politique de formation.* – La faible productivité de la main-d'œuvre demeure l'une des plaies de l'économie britannique, que la décennie néo-travailliste n'a pas réussi à remettre en cause. La Grande-Bretagne est caractérisée par le faible niveau de formation de sa main-d'œuvre, car le patronat a maintenu une tradition de faible investissement dans la formation. Compte tenu de la priorité donnée au capital social pour le développement économique dans une économie de la « connaissance », la politique de formation est centrale pour améliorer la compétitivité sur longue durée de

l'économie britannique. Certains observateurs l'ont même qualifiée de seule véritable politique industrielle des gouvernements travaillistes. Ce n'est pas une question mineure, car environ un tiers des jeunes sortent encore sans aucune formation ou avec un niveau minimum. Brown, en particulier, a multiplié les initiatives pour encourager les apprentissages tout au long de la vie.

Le gouvernement a ouvert le domaine au delà des écoles et des universités, et créé des incitations financières (comme le *Individual Learning Account*) pour permettre aux individus de se former tout au long de leur carrière professionnelle. Cette priorité à la formation s'est faite en utilisant les instruments classiques des néo-travaillistes : en écartant les syndicats de la négociation ; en reprenant l'architecture organisationnelle léguée par les conservateurs ; et en encourageant les partenariats publics/privés. La plupart des programmes ont visé les jeunes sans formation. Au delà de la rhétorique et des encouragements, cette politique à long terme est difficile à évaluer. La formation évolue sans doute comme de nombreux secteurs de l'éducation en Grande-Bretagne : une forte amélioration des performances des meilleurs établissements dont bénéficient les plus qualifiés, des évolutions moyennes pour le reste, et peu d'améliorations pour les moins qualifiés.

Le nouveau gouvernement Brown a donc décidé de faire de la formation de la main-d'œuvre l'une des priorités. Lors de son discours de septembre 2007 devant le congrès travailliste, Brown s'est engagé à former 7,5 millions d'ouvriers. Des crédits ont été dégagés afin de développer massivement la formation professionnelle pour adultes et, dans une moindre mesure, l'apprentissage. Le sujet est délicat. L'arrivée massive d'immigrants en provenance, notamment, d'Europe orientale a déqualifié une partie de la main-d'œuvre. Les entreprises britanniques ont ainsi souvent eu le choix entre des ouvriers britanniques mal formés et des immigrants qualifiés. Brown, jamais avare d'un slogan à tonalité nationale (afin de faire oublier son origine écossaise ?) a lancé : *British jobs for British workers*. Son gouvernement vise à mobiliser syndicats et patronat autour de cet enjeu de la formation. La qualification de la main-d'œuvre est cruciale. A défaut, la croissance économique britannique

pourrait se faire grâce à cet apport massif de l'immigration, tout en laissant encore davantage de côté une partie de ce qui reste de la classe ouvrière. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement veut rendre l'éducation sinon obligatoire, du moins fortement conseillée jusqu'à 18 ans, en multipliant les possibilités de formation pour les jeunes.

Brown s'est donc engagé sur un programme qui reste, pour l'essentiel, dans la lignée des politiques mises en œuvre par Blair, tout en mettant davantage l'accent sur la justice sociale et l'égalité des chances. Les priorités données à l'éducation, la formation professionnelle et le logement sont l'indication d'un virage en direction d'une plus juste social-démocratie, dans un pays qui demeure le plus inégalitaire de tous les grands pays européens. Ce virage reste limité. Brown a finalement décidé de ne pas se présenter devant les électeurs de manière anticipée, à l'automne, comme il l'avait un temps envisagé. Son mandat vient à échéance en 2010. Ancré dans la stratégie *New Labour*, dont il est l'un des deux architectes, et sous la pression des conservateurs, plus agressifs, il ne va pas prendre le risque de mécontenter les classes supérieures. La décision récente de diminuer fortement l'impôt sur l'héritage (une proposition des conservateurs) illustre les limites de ce virage.

PATRICK LE GALÈS