

DUALISME AU SOMMET :
LE PREMIER MINISTRE
ET LE CHANCELIER
DE L'ÉCHIQUIER *

21

PARFOIS LES COÏNCIDENCES permettent mieux que l'analyse de symboliser une relation politique¹. Le 19 novembre 1999, des « proches » de Gordon Brown, le chancelier de l'Échiquier britannique, cités par le *Financial Times*, laissaient entendre qu'il pourrait bien, finalement, être intéressé par la succession de Michel Camdessus à la présidence du Fonds monétaire international. Cette déclaration participait de spéculations concernant la décision éventuelle de Gordon Brown de se retirer de la scène politique britannique si ses chances de devenir Premier ministre ne se matérialisaient pas. Mais, dans le reste des médias, cette information fut éclipsée par un coup de génie politique – sinon gynécologique –, l'annonce que Cherie Booth, l'épouse du Premier ministre Tony Blair, attendait un nouvel enfant à l'âge de 45 ans. La bonne étoile politique de Tony Blair s'en trouva confirmée, tout comme le fut l'image de Gordon Brown, maître en matière de politique économique, mais personnalité imparfaite, remplissant avec acharnement ses fonctions politiques et administratives, sans pourtant jamais devenir une personnalité harmonieuse. Cependant, malgré la concurrence implicite entre les deux hommes, chacun a besoin de l'autre, et ils forment un axe politique solide au cœur du gouvernement du « Nouveau Travailleisme ».

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

1. La recherche pour cet article a été rendue possible par une aide financière de l'*Economic and Social Research Council*, dans le cadre du programme Whitehall, un projet de recherche sur le gouvernement central en Grande-Bretagne.

L'ÉVOLUTION DE LA DYARCHIE

Au cours des années, les fonctions du Premier ministre et du chancelier de l'Échiquier se sont développées. Lorsque Roy Jenkins, chancelier entre 1967 et 1970 et autorité reconnue de l'histoire politique britannique, écrivit son ouvrage sur les chanceliers de 1947 à 1996², il découvrit que certains occupants de la fonction étaient presque totalement oubliés. On se rappelle à peine mieux des chanceliers plus récents, tels qu'Anthony Barber (chancelier de 1970 à 1974 dans le gouvernement conservateur d'Edward Heath). Jusqu'aux années 1960, les Affaires étrangères et l'Intérieur étaient les ministères les plus importants.

22 La transformation du rôle du chancelier se produisit au cours des années 1960, lorsque les problèmes de l'économie devinrent particulièrement complexes alors que la France et l'Allemagne dépassaient la Grande-Bretagne en termes de PNB par habitant. Une première réponse fut de déclarer que le Trésor³ freinait le développement au nom de la stabilité financière et du rôle international de la Grande-Bretagne. Le nouveau gouvernement travailliste de 1964 créa un ministère de l'Économie pour contrebalancer le ministère des Finances, sur le modèle de plusieurs autres pays européens. Gordon Brown, dirigeant adjoint du parti travailliste, prit la tête du ministère de l'Économie et se révéla une personnalité politique plus forte que James Callaghan, alors chancelier de l'Échiquier. Mais le Trésor opposa une résistance à cette restriction de ses pouvoirs, le « plan national » lancé en 1965 par le ministre de l'Économie ne résista pas aux contraintes imposées par la crise de la balance des paiements et, en 1966, Gordon Brown fut transféré au ministère des Affaires étrangères. Après la démission du chancelier Callaghan en 1967, à la suite de la dévaluation de la livre sterling, son successeur, Roy Jenkins, supprima le ministère de l'Économie et établit l'image d'un chancelier puissant appuyé par un Trésor fort comme fondement du gouvernement britannique.

Parallèlement, les fonctions du Premier ministre furent également étendues. L'histoire de l'organisation du 10 Downing Street retrace l'évolution d'un cabinet, formé de proches conseillers, vers un réseau plus large et rationnel qui est cependant loin d'être l'équivalent d'un « minis-

2. R. Jenkins, *The Chancellors*, Londres, Macmillan, 1998.

3. Contrairement à la France, le Trésor ne désigne pas simplement une direction, mais tout le ministère des Finances.

tère Downing Street ». La résidence du Premier ministre à Londres est très petite et fait office de foyer et de bureau. (Il est amusant de noter que Gordon Brown, qui habitait dans l'appartement du n° 10 alors que Tony Blair et sa famille occupent le logement plus vaste du n° 11, résidence officielle du chancelier, quittera Downing Street pour laisser la place au quatrième enfant Blair !) La structure de base à trois niveaux a été établie il y a soixante-dix ans : un secrétariat du cabinet au service du cabinet et de ses commissions, sous la direction du secrétaire du cabinet qui est aussi responsable de l'administration et reste très proche du Premier ministre ; le secrétariat privé du Premier ministre, formé de hauts fonctionnaires de carrière sous la direction d'un secrétaire privé en chef ; et des conseillers personnels qui deviennent des fonctionnaires temporaires. Certaines fonctions, en particulier celle d'attaché de presse, peuvent passer du deuxième au troisième niveau. Au cours des années, le troisième niveau s'est subdivisé en une unité législative, une unité politique et une unité chargée de la communication. La première secrétaire politique, en 1964, fut la travailliste Marcia Williams, confidente de longue date de Harold Wilson. C'est aussi le parti travailliste qui créa, en 1974, l'unité législative, un groupe bien soudé de conseillers spéciaux.

23

Les politologues ont commencé à parler dans les années 1960 d'une prétendue « présidentialisation » de la fonction de Premier ministre. Même si les éléments en faveur de cette thèse ne sont pas très solides, deux des trois derniers Premiers ministres conservateurs – Edward Heath (1970-1974) et Margaret Thatcher (1979-1990) – ont eu en effet un penchant marqué pour un exécutif fort. Heath était guidé par sa vision de l'unité européenne et d'une économie modernisée. Mme Thatcher voulait mettre fin au corporatisme et favoriser le libre-échange. Elle souhaitait également un État central britannique fort, susceptible de freiner la dispersion du pouvoir vers des niveaux inférieurs et supérieurs de gouvernement. Tous les deux se retrouvèrent très isolés à Downing Street et se coupèrent de plus en plus de leur parti et de l'opinion publique (le processus fut beaucoup plus rapide pour Edward Heath que pour Margaret Thatcher). John Major (1990-1997) est une exception. Incapable de projeter une image d'autorité et subissant finalement une défaite sévère face à Tony Blair en 1997, il révéla combien les attentes de l'opinion à l'égard de sa fonction avaient changé.

Une des façons les plus intéressantes d'analyser le rôle du Premier ministre est de le faire à travers la variable de la collégialité, c'est-à-dire de chercher à déterminer dans quelle mesure il considère les ministres comme des collègues plutôt que comme des subordonnés. C'est là une

attitude particulièrement appréciée par les travaillistes du fait de leur expérience commune dans un parti de gauche fraternel et démocratique, et elle fut mise en pratique par Harold Wilson (1964-1970 et 1974-1976) et par James Callaghan (1976-1979). Même pour les conservateurs, malgré une plus grande déférence envers un dirigeant qui, jusqu'en 1965, n'était pas élu, mais « émergeait », l'appartenance de presque tous les ministres à la Chambre des Communes favorisait une certaine collégialité. Il était traditionnel pour les Premiers ministres de passer du temps tous les jours aux Communes, pour y voter, rencontrer les députés et écouter les débats. La Grande-Bretagne n'a pas de tradition de ministres technocrates, experts au service du Premier ministre.

24 Le lien commun entre Heath, Thatcher et Blair est leur prise de distance par rapport à la collégialité. Heath s'appuyait beaucoup sur ses conseillers, en particulier le chef de l'administration, Sir William Armstrong, et il était particulièrement inepte dans la gestion des rapports avec son parti. Thatcher avait une tendance similaire à l'introspection, de même qu'une longévité dans la fonction qui finit par placer tous ses collègues dans une position subordonnée. Blair a réduit le nombre des séances de questions au gouvernement de deux à une par semaine et a donc moins besoin d'être présent à Westminster que tous ses prédécesseurs. Ses ministres sont de plus en plus perçus comme des choix non seulement de Blair mais de son cabinet.

La relation très forte entre le Premier ministre et le chancelier, si claire en ce qui concerne Blair et Brown, était assez évidente aussi au cours de deux partenariats précédents : entre James Callaghan et Denis Healey (1976-1979) et entre Margaret Thatcher et Nigel Lawson (1983-1989). Callaghan opéra un choix décisif, durant la crise économique de 1976, en se prononçant en faveur d'une gestion de l'économie par le Trésor contre les revendications des ministères dépensiers. Thatcher avait des liens idéologiques avec son premier chancelier, Geoffrey Howe (1979-1983) et encore plus avec Nigel Lawson, qui croyait fermement en la supériorité intellectuelle du Trésor, à ses yeux le seul organe du gouvernement susceptible de remettre en question les attentes et les intérêts établis des organes dépensiers. Pourtant, la chancellerie Lawson fut brisée par la détermination de Margaret Thatcher d'avoir son propre conseiller économique, l'universitaire Alan Walters, qui ne cessait de faire des déclarations publiques contredisant les positions du Trésor. Sans ambition politique, Lawson démissionna, mais Thatcher ne resta au pouvoir qu'une année après lui et la leçon a été apprise.

LE PROBLÈME DE LA GESTION POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

La tâche principale de la dyarchie a toujours été de gérer l'économie afin de produire des victoires électorales. En 1979, il y avait des signes d'amélioration de l'économie, en particulier dans le domaine de l'inflation et du contrôle des dépenses publiques. Mais Callaghan et Healey croyaient, de façon fataliste, qu'il était impossible de résister à la vague conservatrice. En 1983, l'économie sortait d'une récession, mais, au centre des débats, se trouvaient la politique étrangère et le désarroi du parti travailliste après la scission du parti social-démocrate en 1981. Thatcher gagna facilement. L'élection intéressante est celle de 1987. La politique de Nigel Lawson produisit une surchauffe économique qui offrit une autre victoire aux conservateurs, puis favorisa une hausse de l'inflation et des déficits publics au cours des années suivantes.

25

En 1992, tout le monde s'attendait à une victoire travailliste, mais les conservateurs l'emportèrent une fois de plus en mettant en avant la confiance économique et la personnalité de John Major qui avait succédé à Margaret Thatcher en 1990. John Major n'entretenait pas de très bonnes relations avec son premier chancelier, Norman Lamont, et le gouvernement ne se remit jamais du retrait du serpent monétaire européen un « mercredi noir » de 1992. Lamont fut remplacé en 1993 par Kenneth Clarke, qui avait une longue expérience des ministères dépensiers. La défaite de 1992 contribua à lancer le parti travailliste sur la voie de la modernisation et de la responsabilité fiscale. Neil Kinnock, dirigeant de 1983 à 1992, laissa la place à John Smith, qui mourut de façon prématurée en 1994 et fut remplacé par Tony Blair.

Aidés par les recettes des privatisations des années 1980, la réduction des déficits publics et l'équilibre entre revenus et dépenses devinrent la mesure du succès économique. La différence entre deux masses aussi imprévisibles a toujours été assez difficile à gérer. La Grande-Bretagne n'avait pas de tradition d'équilibre budgétaire et, jusqu'aux années 1980, les variables macroéconomiques, telles que la balance des paiements, l'inflation et la croissance, dominaient le débat. Ce fut une pure coïncidence si, durant le boom Lawson, les revenus fiscaux augmentèrent tellement qu'ils produisirent un surplus budgétaire entre 1988 et 1990. Sous l'influence de l'idéologie conservatrice américaine de l'équilibre budgétaire, le gouvernement Thatcher présenta ce résultat comme un succès et se donna comme but de poursuivre dans cette voie. La réduction de la dette publique, allant même jusqu'à son

remboursement total, devint un objectif souhaitable en soi. Même si John Major négocia à Maastricht en 1991 la possibilité pour la Grande-Bretagne de se retirer du processus menant à la création de la monnaie unique, l'importance du déficit et de la dette dans les critères de convergence encouragèrent à considérer ces variables comme des mesures du succès économique du gouvernement.

26 Le problème pour le Trésor est que, durant les périodes de dépression, les revenus fiscaux diminuent et les dépenses sociales augmentent, même si aucune nouvelle mesure politique n'est introduite. Une partie du prix à payer pour la victoire électorale de 1992 fut un tournant brusque vers un nouveau déficit, l'emprunt public atteignant 7 % du PNB en 1993-1994. Les dépenses sociales furent systématiquement sous-estimées, non seulement à cause de l'importance des dépenses d'assurance chômage, mais aussi à cause de programmes plus généreux d'assurances pour les handicapés, un programme d'aide au logement qui prenait en charge la totalité du loyer des chômeurs et un système de compensation des pertes de revenus plutôt généreux et étendu selon les standards européens. En réponse à la récession, deux nouveaux programmes furent introduits : des allocations pour les personnes n'ayant pas les aptitudes physiques nécessaires pour travailler, et une allocation pour les demandeurs d'emploi couverte pour une petite partie seulement par l'assurance chômage. Pour accroître les rentrées, certaines exemptions fiscales furent supprimées. Mais Major et Lamont ne réussirent pas à remettre en ordre les finances publiques à temps pour éviter une défaite électorale désastreuse, produite en partie par le slogan du parti travailliste « vingt-deux augmentations d'impôts ».

Ainsi, le cycle économique et le cycle électoral se sont combinés pour permettre aux travaillistes de tirer avantage de la politique conservatrice. Les flux d'argent se sont renversés. Le chômage a reculé et les règlements plus stricts appliqués pour l'obtention des allocations sociales ont commencé à produire des effets. Les revenus fiscaux ont augmenté rapidement par suite de l'élargissement de la base fiscale et de l'annulation d'une série d'exemptions fiscales prévues par les conservateurs (y compris la déduction du revenu imposable des intérêts d'un emprunt pour acquérir son logement, qui avait longtemps profité aux classes moyennes et était désormais supprimée). Ainsi, Brown a bénéficié d'une base très favorable pour planifier sa politique, avec une baisse des dépenses sociales et une augmentation des revenus fiscaux qui ont produit des surplus budgétaires en 1998-1999 et 1999-2000. C'est sur cela que repose sa réputation de brillant chancelier.

LE POUVOIR DU 10 DOWNING STREET SOUS TONY BLAIR

Les réformes introduites par Blair ont fait passer le nombre des employés de Downing Street à 150 sans modifier la nature du secrétariat⁴. Sa principale innovation a été de nommer comme responsable du secrétariat un de ses conseillers spéciaux, Jonathan Powell, ancien diplomate et frère de Charles Powell qui fut durant de nombreuses années le conseiller de Mme Thatcher pour la politique étrangère. On pensa pendant un moment, en 1997, que le responsable du secrétariat allait aussi absorber la fonction de principal secrétaire privé, mais finalement ce ne fut pas le cas et cette fonction est désormais occupée par Jeremy Heywood, qui vient du Trésor.

27

Blair a également décidé de faire du poste d'attaché de presse une fonction plus ouvertement politique. L'attaché de presse de Harold Wilson était issu de son cabinet, mais celui de Margaret Thatcher, Bernard Ingham, même s'il devint très lié à elle par la suite, était un fonctionnaire de l'Information. John Major s'adressa à Gus McDonnell, fonctionnaire du Trésor qui avait été son attaché de presse quand il était chancelier et put retourner, par la suite, à une brillante carrière dans ce ministère. L'attaché de presse de Tony Blair, Alastair Campbell, ancien journaliste politique, est venu de l'opposition avec Blair et est le premier attaché de presse à émerger des coulisses de l'anonymat. Il est présenté comme le « porte-parole officiel du Premier ministre » bien que son nom ne soit jamais mentionné et qu'il n'apparaisse jamais à la télévision. On parle souvent de Campbell comme d'une des personnes ayant le plus de pouvoir en Grande-Bretagne. Il travaille en association étroite avec le Premier ministre, passant beaucoup de temps avec lui, dans des réunions personnelles et politiques. Il existe aussi une « unité stratégique de communication » responsable de la coordination de l'annonce des initiatives politiques de l'ensemble du gouvernement, préoccupation croissante d'une administration Blair obsédée par les médias.

Sous Tony Blair, les leviers centraux du pouvoir ne sont pas passés sous le contrôle de personnalités politiques nommées par le Premier ministre, mais une fusion s'est opérée à Downing Street entre des

4. Ces réformes sont étudiées en détail dans D. Kavanagh et A. Seldon, *The Powers Behind the Prime Minister: The Hidden Influence of Number Ten*, Londres, Harper & Collins, 1999.

personnalités issues de la haute fonction publique et des personnes choisies par le Premier ministre. L'unité politique est contrôlée par les conseillers, mais elle a été renforcée par des hauts fonctionnaires qui y ont apporté leur savoir-faire. Le secrétariat privé et le service de presse ont aussi vu un afflux important de conseillers politiques. On a ainsi au 10 Downing Street une famille, ou une cour, au sein de laquelle les individus travaillent ensemble et avec le Premier ministre dans un cadre organisationnel mal défini. L'atmosphère est intensément politique, mais, en présentant leur tâche comme la réalisation des objectifs politiques du gouvernement, les hauts fonctionnaires peuvent maintenir leur attitude non partisane.

28 Ce qui manque dans cet appareil est un groupe permettant au Premier ministre de faire des propositions dans le domaine économique. Tony Blair a abandonné les questions macroéconomiques à Gordon Brown, et son équipe n'a pas remis en cause le rôle du Trésor au sommet du gouvernement. Encore plus que dans le passé, le Trésor a le monopole des conseils pour la politique économique du gouvernement. Son organisation interne en est d'autant plus importante et, au cours des dernières années, il a connu une réorganisation profonde en accord avec les exigences de ce rôle central.

LA RÉORGANISATION ET LA RÉÉVALUATION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Le ministère de l'Économie et des Finances est le département d'élite du gouvernement britannique ; il attire les meilleurs éléments de la haute administration et entend fixer le cadre des décisions politiques. Ses responsables s'intéressent de près au contexte politique de leur action et, dès le début de leur carrière, sont habitués à défendre franchement leurs positions devant les ministres. A Whitehall – quartier où sont situés les ministères –, les relations avec le ministère inspirent des réactions plus émotives que rationnelles. Les personnels des autres ministères craignent d'être traités comme les branches subsidiaires d'un siège social central et n'apprécient guère les demandes d'information qui en émanent⁵. C'est une idée très répandue à Whitehall que le « pouvoir du Trésor » représente une menace à laquelle il faut résister et, dans une certaine mesure,

5. N. Deakin et R. Parry, *The Treasury and Social Policy : The Contest for Control of Welfare Strategy*, Londres, Macmillan, 2000.

cette idée a influencé le Trésor lui-même et a rendu plus difficile la mise en place d'équipes et l'acquisition de savoir-faire.

De 1991 à 1998, son secrétaire permanent (chef de l'administration) était Terry Burns, un professeur d'économie recruté par les conservateurs en 1980 en tant que conseiller économique en chef. Burns commença à s'inquiéter des mauvaises relations entre le Trésor et ses clients et s'empara des résultats d'un « Bilan des dépenses fondamentales », réalisé en 1993-1994 dans le cadre d'une série d'études sur les activités de Whitehall, pour opérer une réorganisation fondamentale de ses services. L'étude fut conduite par un des jeunes responsables les plus brillants du ministère, Jeremy Heywood (qui deviendra plus tard le secrétaire personnel de Tony Blair), avec l'appui d'une personnalité de premier plan du monde des affaires, Colin Southgate de EMI Music.

L'étude fut publiée en 1994 et ses conclusions mises en pratique en 1995. Elle initia une simplification des services en supprimant des positions au sommet de la hiérarchie afin de réduire les fonctions faisant double emploi et de donner de plus grandes responsabilités aux plus jeunes cadres. Le Trésor perdit ainsi 25 % de son personnel dans les grades les plus élevés. Des changements furent introduits dans la structure et les méthodes de travail du ministère afin d'accorder son organisation à ses objectifs, de séparer le contrôle des collectifs budgétaires de l'analyse politique et de produire des « concordats » ou « contrats » écrits, permettant de codifier les relations de travail avec les autres ministères. Une conséquence plus importante que toutes les innovations pratiques fut le désir exprimé par le ministre de faire un pas dans la direction de ses critiques et d'accorder mieux son travail à la réalité de l'économie et de la société hors de ses murs.

D'un point de vue formel, la révision ne fonctionna pas très bien. Les réductions de personnel avaient été trop importantes et de nouvelles embauches furent nécessaires. Le rôle des responsables de premier rang, dont le savoir-faire pointu avait été écarté pour mettre l'accent sur la gestion globale, était mal défini. Les concordats se révélèrent de peu d'utilité : là où les relations étaient bonnes, ils n'étaient pas nécessaires ; là où elles étaient mauvaises, ils ne permirent pas de corriger les déficiences dues aux personnalités ou aux procédures. La division entre différents directorats des équipes contrôlant les dépenses dans chaque service de même que l'unité responsable de la politique générale de dépense ne fonctionnèrent pas très bien et furent annulées à la fin 1998. Une étude ultérieure, visant à envisager les futures évolutions politiques, produisit des analyses déficientes et provoqua quelque embarras quand des

fuites en informèrent la presse en 1998. L'opération eut néanmoins des résultats positifs, en particulier la reconnaissance de l'importance de l'expérience acquise en dehors du Trésor ou de Whitehall. Cela s'est traduit par l'embauche de personnalités très diverses et par une plus grande sensibilité aux dangers des mauvaises relations avec les ministères. Au lieu de chercher à construire un système extérieur de contrôle du pouvoir du Trésor, l'accent fut mis sur l'amélioration de ses normes internes de fonctionnement, et c'est avec enthousiasme que le ministère accueillit son nouveau chancelier en 1997.

BROWN ET BLAIR : PARTENAIRES ET RIVAUX

30

Le partenariat Brown-Blair unit deux enfants des années 1950, formés à la politique dans les années 1980. Tous deux ont des liens avec Édimbourg. Blair y est né et y a fait ses études secondaires au Fettes College, une école privée payante. Il a passé son enfance dans le nord-est de l'Angleterre (et il est député de cette région) et a suivi des études universitaires à Oxford. Mais il préfère en général adopter une identité ethnique anglaise (il a, par exemple, soutenu l'Angleterre contre l'Écosse dans les matchs de sélection pour l'Euro 2000 en novembre 1999) et il entretient des relations très distantes avec le parti travailliste d'Écosse. Blair a une formation d'avocat du barreau acquise à Londres, où il a épousé une de ses collègues, Cherie Booth, qui était à l'époque une militante travailliste plus engagée et semble l'avoir influencé dans un sens plus radical.

Brown, qui a deux ans de plus que Blair, est né à Kirkcaldy. Il est le fils d'un pasteur de l'Église d'Écosse et a fait ses études à l'université d'Édimbourg, où il était un dirigeant politique étudiant au début des années 1970. Il a obtenu un doctorat et a, par la suite, travaillé à l'université et dans les médias tout en faisant carrière au sein du parti travailliste où ses racines sont beaucoup plus solides que celles de Blair. Il a une personnalité énigmatique. Il est réputé pour être brouillon et semble porter des costumes de travail où qu'il se trouve, refusant de les abandonner même dans les réceptions officielles. Il a eu plusieurs petites amies, récemment Sarah Macaulay, mais ne s'est jamais marié, paraissant plus dans son élément devant un match de football ou quand il planifie des coups politiques avec ses conseillers.

Blair et Brown ont été élus tous les deux au parlement en 1993 et y ont partagé un bureau et la conviction qu'il fallait accélérer les tendances modernisatrices initiées par Neil Kinnock. Jusqu'en 1992, Brown

devançait Blair dans ses responsabilités politiques et, cette année-là, fut nommé chancelier de l'Échiquier au sein du cabinet fantôme. Blair fut promu ministre de l'Intérieur dans ce même cabinet et se fit bientôt remarquer dans sa gestion des dossiers difficiles de la politique sécuritaire grâce à son fameux mot d'ordre : « Intraitable avec la criminalité, intraitable avec les causes de la criminalité. »

La mort prématurée de John Smith en mai 1994 survint au moment où l'idée commençait à mûrir parmi les travaillistes que Blair pourrait bien être la réponse à la faiblesse de leur parti parmi les électeurs à hauts revenus d'Angleterre. Brown avait une base parmi les syndicats et parmi les nombreux députés travaillistes d'Écosse et du pays de Galles. Mais leurs relations passées ne leur permettaient pas de se présenter l'un contre l'autre. Finalement, Brown admit sa position de faiblesse, décida de ne pas faire jouer son ancienneté et son expérience et soutint la candidature de Blair, protégeant du même coup son rôle de stratège économique du parti travailliste. Une des conséquences durables de cette campagne est l'antipathie entre Brown et Peter Mandelson, le stratège de la campagne du parti travailliste et plus tard ministre, qui est devenu le conseiller le plus proche de Blair avant comme après les élections.

31

Tant qu'ils furent dans l'opposition, Blair laissa les mains libres à Brown et le laissa en particulier annoncer, en janvier 1997, que les travaillistes n'augmenteraient pas les taux d'imposition et respecteraient les plans de dépenses établis par les conservateurs pour les années 1997-1998 et 1998-1999. Cette promesse a été la clé des contraintes imposées aux ministères dépensiers. Cela ne signifiait pas qu'il n'y aurait pas d'augmentation des dépenses – les travaillistes ont transféré des fonds d'un programme à l'autre et d'une année sur l'autre –, mais que tout changement se ferait à la discrétion du Trésor sans discussion collective.

LE STYLE ET LA STRATÉGIE DE GORDON BROWN

Sa décision de se retirer devant Blair en 1994 ayant protégé son rôle de stratège économique, Brown a pu former une équipe compacte qui est entrée avec lui au Trésor le 2 mai 1997, après la victoire électorale écrasante des travaillistes. Cette équipe est composée de Ed Balls, un ancien journaliste financier dont le rôle a été reconnu officiellement quand il fut nommé conseiller économique en chef du Trésor en octobre 1999 ; Ed Miliband (le frère de David Miliband, responsable de l'unité politique de Downing Street, et ainsi un trait d'union entre les équipes de Blair et de Brown) et Charlie Whelan pour les relations avec les médias.

Whelan a été la source de disputes interminables, en particulier avec l'équipe d'Alastair Campbell à Downing Street, à cause du flot d'informations de source anonyme qu'il faisait publier pour mettre Brown en valeur, et de ses messages d'avertissement aux ministères dépensiers. Il fut délicatement mis à l'écart en janvier 1999. De nombreux responsables du Trésor n'apprécient guère la tendance de Brown à s'appuyer sur sa propre équipe au détriment des conseils des hauts fonctionnaires de carrière.

32 Le style de Brown a été présenté comme une combinaison entre un bon sens stratégique et le goût pour la surprise et le secret dans la mise en place de sa politique. La décision de confier la détermination des taux d'intérêt à un comité indépendant chargé de la politique monétaire de la Banque d'Angleterre n'a pas été discutée au préalable avec le Trésor et a représenté un coup politique de grande envergure une semaine à peine après les élections. Elle a permis à Brown de suivre le modèle américain en utilisant la Banque centrale comme garant de la stabilité politique.

La nouvelle présentation du budget, en mars, et l'annonce du futur budget, en novembre, ont été l'occasion de lancer des surprises politiques assurées d'attirer l'attention – plus d'argent pour la santé, l'éducation et les retraites, et en novembre 1999 la suppression de la redevance télévisuelle pour les personnes de plus de 75 ans.

Pour la première fois, le Trésor a commencé à s'intéresser aux détails de la politique sociale. Une unité spéciale – *Work Incentives and Policy Analysis Unit* – a été créée pour promouvoir des programmes favorisant le retour au travail des bénéficiaires de l'aide sociale. Le projet vise à offrir aux chômeurs (au début, les chômeurs âgés de moins de 25 ans ou au chômage depuis deux ans, mais le programme a été étendu à tous en novembre 1999) un emploi, une place dans une école ou une formation, et ressemble un peu au RMI français. Le passage de l'aide sociale au travail fait partie d'une « nouvelle donne » plus large, comprenant une « nouvelle donne » pour les parents (augmentation des allocations familiales et déductions d'impôts pour les frais de garde), pour les garde-malades et pour les mal-logés. Le financement initial de ces projets est venu d'une rentrée fiscale exceptionnelle résultant d'une taxe temporaire sur les profits des services publics privatisés par les conservateurs, mais il vient désormais des revenus fiscaux normaux. L'importance de ces projets réside dans le fait qu'ils s'accordent avec la vision qu'a le Trésor de l'économie et de la société, fondée sur la primauté du travail et des demandes du marché du travail. Comme tels, ils représentent des instruments flexibles dont la mise en pratique se fait

dans le secret qui caractérise l'élaboration du budget. Le ministère des Affaires sociales est ainsi devenu une succursale du Trésor. Son secrétaire d'État, Alistair Darling, son responsable administratif en chef, Rachel Lomax, et son adjoint chargé des ressources, Paul Grey, sont tous issus du Trésor.

STRATÉGIE ET ACTION SOUS LE GOUVERNEMENT DU « NOUVEAU TRAVAILLISME »

Brown, avec le soutien de Blair, a mis en place un système qui fournit un cadre stratégique pour l'action politique et économique du gouvernement travailliste. Ses différentes composantes sont les suivantes :

1. Un cadre de stabilité économique liant le gouvernement par un Code de stabilité fiscale qui vise à l'empêcher d'emprunter pour financer ses dépenses courantes, considérant le cycle économique dans son ensemble.

2. Des projets de dépenses étalés sur plusieurs années, initialement pour la période 1999-2002, mais qui vont être remplacés par un plan pour 2001-2004. Les « bilans globaux des dépenses » ont été conçus comme des réévaluations partant de zéro de toutes les dépenses du gouvernement et ont occupé toute la première année de pouvoir travailliste. Lorsque ces réévaluations ont été annoncées en 1998, elles incluaient des augmentations en termes réels pour la santé et l'éducation. Elles ont été appuyées par des contrats ou des « accords de service public » passés avec les ministères et un système d'analyse de rendement et de résultat contrôlé en commun par le Trésor et le secrétariat du gouvernement. Une longue liste de critères de rendement a été publiée en mars 1999 et l'accent est mis en permanence sur le fait que tout financement supplémentaire doit être justifié par un système de gestion des programmes rationnel appuyé sur des données concrètes.

3. Un nouvel accent mis sur la transversalité, selon laquelle la fourniture effective des services aux clients est plus importante que les divisions horizontales et verticales au sein du gouvernement. Parallèlement aux bilans globaux des dépenses, six études transversales furent menées avec une forte influence du Trésor (sur les conditions de vie à la campagne, le logement, les finances locales, le système de justice, les drogues illégales, les services pour les jeunes enfants) et les décisions de dépenses qui en découlaient furent intégrées aux budgets des ministères. En novembre 1999, d'autres études portant sur des questions telles que la politique visant à réduire la criminalité, l'aide

aux personnes âgées et l'intervention du gouvernement dans les zones défavorisées ont été annoncées. La tendance est donc à des budgets contrôlés par le Trésor pour la mise en pratique des objectifs politiques du gouvernement, plutôt que des décisions de dépenses « prises » par les ministères.

4. Pour s'occuper de ces questions transversales, des cellules ont été formées au sein du secrétariat du Conseil des ministres mais elles sont en même temps bien intégrées au Trésor. En 1998, une cellule sur l'exclusion sociale a été créée sous la responsabilité de Moira Wallace, une ancienne responsable du Trésor qui est passée au secrétariat privé du Premier ministre. Elle est à la tête d'une petite équipe dont les membres sont issus de différents secteurs du gouvernement et qui travaillent sur des questions telles que l'absentéisme scolaire et les sans-abri qui se situent entre la criminalité, les services publics et l'aide sociale. En 1998, une cellule sur les résultats et l'innovation a été formée pour servir de comité d'examen des résultats du gouvernement, gérée de concert par le secrétariat général du gouvernement et le Trésor. C'est, encore une fois, un jeune responsable du Trésor, Suma Chakrabarti, qui a été placé à la tête de cette cellule.

5. Des objectifs politiques globaux allant au-delà du mandat de cinq ans du Parlement, le plus ambitieux étant un plan sur vingt ans visant à éliminer la pauvreté parmi les enfants en garantissant la croissance des revenus des familles salariées. Cela a nourri l'idée dans les cercles politiques britanniques qu'un second mandat pour le gouvernement Blair est inévitable et, peut-être, nécessaire.

Tout au long de l'année 1999 des informations ont filtré selon lesquelles Blair était mécontent de la « ministérialite ». Personne n'a jamais clairement expliqué ce que cela signifiait, mais il semble que ce soit une version d'un comportement de choix rationnel bureaucratique par lequel les ministres et leurs équipes cherchent à développer le poids politique de leurs ministères. Ils se font concurrence pour obtenir des ressources limitées – financement, temps dans les débats législatifs, attention du Premier ministre. Leur capacité à le faire reflète la collégialité du cabinet et de l'administration ainsi que l'absence d'un centre de commande. Blair a réagi en renforçant son propre suivi personnel des ministres et le rôle de « son » responsable administratif – le secrétaire du cabinet Sir Richard Wilson. En 1998, le cabinet est devenu une sorte d'agence centrale de gestion de l'administration lorsqu'il a intégré dans sa propre structure l'ancienne direction du service public. Le rapport intitulé *Moderniser le gouvernement*, publié en 1999,

présente le rôle du secrétariat du cabinet dans le processus de décision politique et omet toute discussion du rôle du Trésor. Plus tard dans l'année, d'autres documents présentant les projets de modernisation du gouvernement ont été publiés pour bien souligner que les secrétaires permanents des ministères, de même que leurs ministres, étaient conjointement responsables des objectifs globaux du gouvernement et devaient être jugés sur leur capacité à mobiliser leurs services dans ce but, et non pas seulement sur la défense de leurs intérêts sectoriels. Blair a fait aussi un choix politique clairement personnel en 1999 lorsqu'il a nommé un vieil ami de ses années d'avocat, Lord Falconer, ministre d'État au sein du secrétariat du gouvernement. Les changements ministériels introduits par Blair ont eu pour effet de freiner les progrès des ministres les plus proches de Brown, en particulier en 1998 après que la publication d'une biographie semi-autorisée de Brown eut relancé les spéculations laissant entendre que le chancelier était insatisfait et déçu de sa position actuelle⁶.

35

CONCLUSION

Le dualisme au sommet s'exprime en Grande-Bretagne à travers Blair l'avocat et Brown l'économiste. Brown écrit les paroles et Blair la musique. Par rapport aux détails et aux aspects concrets de la mise en pratique de la politique du gouvernement, Blair semble assez passif au regard des traditions ministérielles britanniques, et Brown plutôt actif. Blair ne s'est jamais montré un « acharné » de la politique législative. Il s'intéresse à la fin plus qu'aux moyens, aux solutions plus qu'aux problèmes. Il ne craint pas non plus ses rivaux s'ils sont compétents dans leurs fonctions. Alors que les Premiers ministres français et allemands ont fini par nommer comme ministres des Finances des technocrates relativement passifs – Christian Sautter et Hans Eichel remplaçant Dominique Strauss-Kahn et Oskar Lafontaine –, Blair semble satisfait de conserver son « chancelier d'acier ». Brown est puissant, mais bloqué. Des spéculations occasionnelles laissant entendre que Blair va se lasser de la politique et passer la main à Brown au cours du prochain mandat sont rejetées par Downing Street. D'ici à ce que le poste se libère, Brown sera peut-être ignoré en faveur de la prochaine génération de ministres.

6. P. Routledge, *Gordon Brown : The Biography*, Londres, Simon and Schuster, 1998.

Les discours et interviews de Brown sont bien contrôlés et cohérents, mettant l'accent sur les objectifs économiques consensuels, tels que l'investissement, la croissance et l'emploi. « Prudence » et « stabilité » sont deux de ses mots préférés. Parfois, il semble lire un script très éloigné de ses propres idées. Ce style a permis aux travaillistes de négocier leur politique d'adhésion à la monnaie unique européenne : ils y sont en général favorables, mais ne soumettront la décision à référendum après les prochaines élections que lorsqu'ils estimeront que de vagues critères de convergence entre les économies britannique et européenne auront été atteints. Brown rencontre souvent Blair pour discuter de cette question et de bien d'autres, mais les réunions sont parfois privées, aucun responsable n'y participe et il est difficile de deviner comment les deux ministres débattent de stratégie économique.

36 De son côté, Blair parle avec cœur, d'une façon à la fois efficace et légèrement embarrassante (en anglais ou en français comme il s'y est essayé à l'Assemblée nationale en 1998). On le présente souvent comme un président. Il néglige le Conseil des ministres en tant que forum de prise de décision, préférant s'adresser aux ministres individuellement. Quand il souhaite agir, il se tourne vers des équipes construites autour de projets, composées de personnes qu'il connaît et en qui il a confiance, plutôt que vers la bureaucratie permanente de l'État. Il ne fait pas de distinction nette entre les responsables de carrière et les personnes qu'il nomme à des positions temporaires. S'ils sont efficaces et s'accordent à sa personnalité, il les utilise et attend d'eux qu'ils travaillent ensemble. Il approche la politique en des termes susceptibles d'avoir un impact sur les gens quand elle est présentée par les médias. Il a une personnalité agréable, mais maintient également une certaine dignité et une certaine distance. Il a adhéré au parti travailliste, mais semble avoir peu de liens émotionnels avec cette organisation. Son style de travail efficace et ses croyances en une forme de démocratie chrétienne auraient aussi bien pu trouver d'autres foyers politiques.

Pour le moment, le dualisme au sommet entre Blair et Brown se reflète dans le dualisme entre le secrétariat du gouvernement et le Trésor. Ces institutions centrales ont une position plus forte qu'à aucun moment dans le passé, et elles partagent une identité d'intérêt contre les ministères dépensiers. La différence avec les gouvernements précédents vient du fait que le Premier ministre n'est pas enclin à chercher des avis économiques indépendants ni à sympathiser avec les plaintes des fournisseurs périphériques de services. Blair et Brown remplissent l'un et l'autre leurs fonctions avec succès et, ce faisant, ont renforcé la cohésion

au cœur de l'exécutif⁷. Mais rien, depuis 1994, n'a réussi à dissiper l'impression que les talents de Brown ont atteint leurs limites dans la fonction de ministre des Finances et que c'est Blair qui possède la personnalité et le style nécessaires pour être chef du gouvernement.

7. M.J. Smith, *The Core Executive in Britain*, Londres, Macmillan, 1999.

R É S U M É

En Grande-Bretagne, les fonctions du Premier ministre et du chancelier de l'Échiquier ont pris plus d'importance au cours des années récentes. Le Trésor est devenu le centre incontesté de la gestion économique et de l'élaboration de la politique ; le secrétariat du Premier ministre (composé du secrétariat du gouvernement et de plusieurs autres unités à Downing Street) demeure fragmenté, mais s'est étendu et est devenu plus « présidentiel ». Le Premier ministre et le chancelier ont besoin l'un de l'autre pour assurer la gestion politique de l'économie britannique, et le lien entre les deux fonctions s'est renforcé sous Tony Blair et Gordon Brown, associés très proches mais aussi rivaux implicites depuis 1997.