

POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1986

37

la grande-bretagne

vue de France

stabilité institutionnelle ?

le système de partis

qu'a changé le « thatcherisme » ?

le Premier Ministre

le « local government »

le « civil service »

la désyndicalisation

le juge et les libertés

l'audio-visuel

douglas johnson

hugh berrington

david butler

jacques leruez

michaël lee

roderick rhodes

yvonne fortin

noëlle burgi

jacqueline dutheil
de la rochère

martin harrison

chronique de l'opinion

monica charlot

les sondages en Grande-Bretagne

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,
Georges Dupuis, Jean Gicquel,
Yves Mény, Hugues Portelli,
Marc Sadoun.

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouissou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevrillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupty, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,
Jean Leca, Rémy Leveau,
Jean-Luc Parodi, Jean Raes,
René Rémond, Jacques Rigaud,
Jacques Robert, Jean-L. Samson,
Roger-Gérard Schwartzberg,
Dusan Sidjanski,
Jean-Marie Vincent.

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Service des Revues
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (43-26-22-16)
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1986)	245 F	330 F
2 ans (1986-1987)	490 F	660 F

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

37

La Grande-Bretagne

Douglas JOHNSON. — La Grande-Bretagne vue par les Français : transformation d'une image	5
Hugh BERRINGTON. — La stabilité institutionnelle masque-t-elle une société en crise ?	9
David BUTLER. — Le système de partis : « désalignement » ou « réa- lignement » ?	23
Jacques LERUEZ. — Le « thatcherisme » à l'épreuve du pouvoir : « incrémentalisme » et radicalisme	31
Michaël LEE. — Fonctionnement du Gouvernement et rôle du Premier ministre sous Mme Thatcher	45
Roderick RHODES. — La Grande-Bretagne, pays du « gouverne- ment local » ?	59
Yvonne FORTIN. — La fin du <i>Civil Service</i> apolitique et fermé ?	71
Noëlle BURCI. — La désyndicalisation en Grande-Bretagne.....	87
Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE. — Le pouvoir judiciaire et les libertés au Royaume-Uni.....	101
Martin HARRISON. — Les médias audio-visuels à la croisée des chemins	115
<i>Dossier</i> : Les élections en Grande-Bretagne (1945-1983).....	131

JOURNAL

Louis ARÉNILLA. — Ecole et cohabitation	137
Claude OLIVESI. — Les institutions insulaires des Etats du sud de la Méditerranée occidentale	143
Chronique de l'étranger : Italie : Andrea MANZELLA	155
Chronique de l'opinion publique : Les sondages politiques en Grande- Bretagne, Monica CHARLOT	161
Chronique constitutionnelle française : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (16 octobre 1985 - 15 janvier 1986).....	171
Pouvoirs-Biblio	202
Summaries	204

ISBN 2 13 039509 0

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1986, avril

© Presses Universitaires de France, 1986
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

La Grande-Bretagne

La Grande-Bretagne a eu longtemps la réputation d'être un Etat de droit où principes démocratiques et usages politiques semblaient se conjuguer harmonieusement, où les deux grands partis de Gouvernement pratiquaient entre eux une « alternance douce », où un Parlement, certes diminué par rapport à son heure de gloire du siècle passé, contrôlait de près un exécutif collégial tout en lui laissant suffisamment d'initiative et de longévité pour assurer au pays un Gouvernement ferme. Cette stabilité était souvent source de lenteurs dans le changement social, mais, une fois décidées, les réformes étaient acceptées par le plus grand nombre. Au pays de l'habeas corpus, en outre, le rapport police-citoyens était un rapport de respect mutuel. Quant aux médias, et notamment les médias audio-visuels, ils faisaient de la Grande-Bretagne le pays le moins totalitaire du monde.

Depuis quelque dix ou quinze ans, cette image s'est ternie, sinon complètement altérée; la grève des mineurs de 1973-1974 a provoqué la chute du Gouvernement Heath, « l'hiver de mécontentement » de 1978-1979 a abrégé l'existence du cabinet Callaghan ; puis est arrivé au pouvoir, en 1979, un Premier ministre qui n'avait pas — aux yeux des Français tout au moins — le profil d'un Premier ministre britannique, surtout conservateur, non parce qu'elle était femme, mais parce qu'elle était fort peu « lady », au sens où Macmillan était « gentleman ». Alors le tableau a été noirci : on a renchéri sur la rupture avec le consensus d'après-guerre, sur la brutalité de la politique économique, sur les affrontements sociaux, sur la gravité des émeutes dites raciales. Comme presque toujours la vérité est entre les deux images — l'image institutionnelle idéalisée d'antan, le tableau de crise politique et sociale d'aujourd'hui. C'est ce que veut montrer cette série d'articles qui, malgré la diversité des thèmes et des points de vue, tente de répondre à deux questions fondamentales : par-delà la relative stabilité du régime institutionnel, n'y a-t-il pas bouleversement de la société politique et des relations entre les pouvoirs ? Oui, sans aucun doute. Mais ces transformations sont-elles définitives ou provisoires ? La réponse est là moins assurée. On verra qu'entre le transitoire et l'irréversible, qu'entre le conjoncturel et le structurel, il est encore très difficile de trancher.

Philippe ARDANT

Yves MENY

Jacques LERUEZ.

LA GRANDE-BRETAGNE EST ÉTUDIÉE PAR

- Hugh Berrington, professeur et chef du département de science politique à l'Université de Newcastle upon Tyne, *Backbench opinion in the House of Commons 1945-1955* (1973), Londres ; a dirigé le numéro spécial de *West European Politics, Change in British Politics* (octobre 1983).
- Noëlle Burgi, chercheur CNRS au Centre de Recherches administrative, politique et sociale, Lille, chargée d'enseignement à l'Université de Paris I.
- David Butler, « fellow » de Nuffield College, professeur à l'Université d'Oxford, auteur de nombreux ouvrages sur la vie politique britannique et notamment des *Nuffield Studies* pour chaque élection générale.
- Monica Charlot, professeur à l'Université de Paris III, actuellement directrice de la Maison française d'Oxford.
- Jacqueline Duthail de La Rochère, doyen de la Faculté de Droit, Université René-Descartes (Paris V), *Le Royaume-Uni*, coll. « Comment ils sont gouvernés », Paris, 1979.
- Yvonne Fortin, chargée de recherches au CNRS (Institut de Recherches juridiques comparatives, Paris), *Le contrôle de l'administration économique en Grande-Bretagne* (1978), CNRS.
- Martin Harrison, professeur et chef du département de science politique à l'Université de Keele, *Trade Unions and the Labour Party since 1945* (1960), Londres.
- Douglas Johnson, professeur d'histoire à University College, Londres, *Dix siècles d'histoire franco-britannique. De Guillaume le Conquérant au Marché commun* (avec F. Bédarida et F. Crouzet) (1979), Paris.
- Michaël Lee, professeur et chef du département de science politique à l'Université de Bristol, « editor » de *Public Administration* (Londres).
- Jacques Leruez, directeur de recherches au CNRS, Centre d'Etudes et de Recherches internationales de la FNSP, *Les partis politiques britanniques : du bipartisme au multipartisme ?* (avec J.-C. Sergeant et W. Toboul) (1982), Paris ; a dirigé *Le thatcherisme : doctrine et action* (1984), Paris.
- Roderick Rhodes, maître de conférences à l'Université d'Essex, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Farnborough Gower, 1981.

Pouvoirs remercie Jacques Leruez qui a apporté toute sa compétence et son efficacité à la coordination de ce numéro, de sa conception à sa réalisation définitive.

Ph. A.

O. D.

DOUGLAS JOHNSON

*La Grande-Bretagne
vue par les Français :
transformation d'une image*

Un jour devant un professeur distingué, membre du Collège de France, je me suis étonné du petit nombre d'historiens français qui s'intéressaient à l'histoire de la Grande-Bretagne. Il m'a répondu qu'il n'y avait qu'un seul pays dont les Français ignorent l'histoire encore plus qu'ils n'ignoraient l'histoire britannique : la Belgique. Mais je vois qu'actuellement les Français s'intéressent à ce qui se passe chez leur voisin d'outre-Manche. « L'Angleterre brûle-t-elle ? », titrait *Le Nouvel Observateur* lors des premières émeutes soi-disant racistes, et ce genre de reportage est réapparu chaque fois que les émeutes se sont reproduites. « Un étranger dans le pays où il est né » fut le titre de *L'Humanité* décrivant le cas d'un jeune Antillais de la deuxième génération, renfermé dans le ghetto de sa « cité-gangrène ». Et nous voyons, jour après jour, comment les journaux et les revues en France montrent l'Angleterre : pays de chômeurs, de mécontents, de pessimistes, de grévistes, de hooligans, de racistes, de hippies et de punks ; un Etat miné par la guerre civile en Irlande du Nord, dirigé par « la dame de fer » dans un sens insulaire, réactionnaire et obstiné ; une société profondément divisée mais soutenue par la nostalgie du passé et par les divertissements de la famille royale.

Et pourtant, si peu que les Français connaissent l'histoire britannique, les révélations du présent et les commentaires qu'elles suscitent constituent néanmoins un grand renversement de l'interprétation de cette histoire. L'histoire de la Grande-Bretagne était vue comme une histoire à succès (voir le beau livre de François Crouzet, *De la supériorité de l'Angleterre sur la France : l'économique et l'imaginaire, XVII^e-XX^e siècles*, Perrin, 1985). Succès politique, car une fois réalisée l'unité du royaume décidée par les Tudor vers la

fin du xv^e siècle et la question constitutionnelle résolue en faveur d'un Parlement efficace vers la fin du xvii^e siècle, l'Angleterre n'a jamais connu de crise politique profonde ; succès économique, car l'Angleterre a effectué la transition entre un pays agricole dépendant du commerce de la laine et le plus grand pays industriel du monde ; succès religieux, car une fois les heurts de la Réforme absorbés, le pays a trouvé dans l'Eglise anglicane l'église la plus rationnelle du monde, qui a su vivre amicalement avec une multitude de sectes non conformistes et une minorité catholique ; succès impérial car le pays qui a construit l'Empire le plus considérable du monde a su organiser une décolonisation qui, malgré des conflits localisés comme au Kenya, en Malaisie et à Chypre, s'est effectuée avec une facilité déconcertante ; succès militaire car si le rôle des Etats-Unis et de l'Union soviétique a été déterminant dans la deuxième guerre mondiale, il reste vrai que la résistance britannique à partir de 1940 a été aussi importante qu'héroïque. Il n'est pas étonnant que les manuels français, quand ils parlaient de l'Angleterre, aient insisté sur la grande tradition parlementaire illustrée par les Pitt, les Peel, les Gladstone et les Disraeli, et que les hommes politiques français, les Guizot, les Tardieu, les Blum, l'aient enviée franchement et sincèrement. On insistait sur la tradition britannique de travail, d'invention, de commerce et le titre que Charles Morazé a donné à un chapitre de son manuel fut « La persévérante Angleterre ». A des moments où les Français n'étaient que trop conscients des démons intérieurs qui les dévoraient, il était facile de leur dépeindre une Grande-Bretagne unie : un peuple sérieux et mû par un sens civique élevé, une nation foncièrement libérale et humanitaire.

Quant à l'héroïsme, si le général de Gaulle en a parlé, qui pourrait en douter ? En 1944, devant Churchill, il a prononcé les mots suivants : « Dans mille ans, la France, qui a quelque expérience des combats, des labeurs et des souffrances, n'aura pas oublié ce qui fut accompli dans cette guerre, à force de combats, de labeurs et de souffrances, par le noble peuple que le très honorable Winston Churchill entraîne avec lui vers les sommets de l'une des plus grandes gloires du monde. »

Ces jours sont bien loin. Les Français n'ont plus qu'à écouter les Britanniques eux-mêmes pour le constater, car les Britanniques ne cessent de parler entre eux du déclin de leur pays. Le prince de Galles, qui s'échappe de plus en plus souvent du conte de fées où on essaie de l'enfermer, a exprimé son inquiétude à la perspective de l'héritage d'un royaume profondément divisé, comme il a exprimé ses craintes de voir l'Angleterre devenir un pays industriel de

quatrième rang. Une commission officielle, établie par l'archevêque de Cantorbury et représentant l'Eglise anglicane, a déploré l'état de dégradation et d'abandon des quartiers centraux des grandes villes industrielles, faisant ainsi écho à tous ceux qui croient que le Gouvernement actuel ne s'intéresse pas aux gens ordinaires.

La Cité, autrefois le centre du monde financier, est actuellement le centre de scandales. La police, dont les Britanniques étaient si fiers, car les policiers n'étaient pas armés et ils avaient la réputation d'être incorruptibles, a changé aussi. Beaucoup de policiers sont armés et commettent des bavures impardonnables. Quant à la corruption, elle se trouve au sein de la police, comme ailleurs. La vague de criminalité et de violence ne cesse de grandir. Et conscients comme toujours d'une certaine rivalité avec nos voisins (et le Gouvernement actuel insiste constamment sur le fait qu'il est en train de créer bien davantage d'emplois qu'on ne réussit à en créer en France), nous sommes forcés de constater qu'en Europe notre pays est considéré comme celui qui s'est le moins bien adapté à la vie politique, économique et juridique de la Communauté ; qu'en quittant l'Unesco la Grande-Bretagne va être accusée d'un nationalisme étroit et mesquin ; et qu'à l'échelle mondiale, quand, au début de décembre 1985, les Nations Unies ont débattu de la question des Falklands, il n'y a eu que trois pays dans cette assemblée qui ont cru bon de voter avec la Grande-Bretagne. Tous ces faits sont notés et commentés âprement en Angleterre où l'on ne cesse d'ailleurs de poser la question : « Que se passera-t-il quand le pétrole de la mer du Nord et les revenus qu'il engendre seront épuisés ? »

Comment expliquer ce déclin, ou, du moins, ce sentiment de déclin, car le Gouvernement de Mme Thatcher, parfois encore soutenu par les sondages, ne cesse de prétendre qu'on est en train de créer une économie moderne en Angleterre ? Il est facile de parler de la politique d'évasion, suivie par des Premiers ministres comme Macmillan ou Wilson dans les années 50 et 60, quand on a évité toute réforme importante. Il est également facile de désigner les dernières années du Gouvernement travailliste de Callaghan et la première année du Gouvernement Thatcher de 1979, comme étant la dernière période où une politique économique dirigée vers la productivité a été possible. On peut toujours être prodigue en regrets : l'Angleterre, dit-on, est entrée dans le Marché commun, soit trop tard, soit trop tôt. Mais on peut aussi remonter beaucoup plus loin : c'est, nous disent quelques historiens, à partir de la fin du XIX^e siècle que les Britanniques ont cessé de concentrer tous leurs efforts sur la production et se sont mis, pour leurs investissements financiers, les assurances et

d'autres services, à dépendre de la richesse des autres, ce qui est toujours une entreprise vouée à la fragilité.

Mais la crise n'est pas seulement économique. Elle est aussi internationale. Est-ce que la dépendance britannique envers les Etats-Unis (il y a ceux qui prétendent que l'accord récent entre le Gouvernement de Londres et celui de Dublin à propos de l'Irlande du Nord a été dicté par Washington) ne date pas de la deuxième guerre mondiale quand Churchill faisait tout pour charmer et plaire à Roosevelt ? La crise est aussi sociale. Est-ce que nous ne devons pas voir là aussi un phénomène profondément historique ? Au XIX^e siècle, des observateurs de l'Angleterre étaient frappés de voir comme les gens de la bourgeoisie britannique pouvaient facilement rencontrer l'aristocratie, se mêler à elle et travailler avec elle. Cette mobilité sociale fut remarquable en son temps. Mais, comme l'ascension sociale était facile, la bourgeoisie britannique n'avait aucun besoin de cultiver une idéologie radicale, ou de trouver appui sur les classes inférieures. Bientôt, la mobilité devint très limitée, juste suffisante pour justifier le maintien de la situation sociale, pour empêcher toute réforme fondamentale, et pour maintenir le mythe que l'histoire de la Grande-Bretagne était une histoire privilégiée, sans révolutions, sans changements brutaux, une histoire où le détail prend le pas sur la fresque héroïque. La révolution des classes moyennes a pris fin, mais il y avait toujours des classes subordonnées les unes aux autres. La solution de la gauche libérale, soit dans le Parti conservateur, soit dans le Parti travailliste, n'a pas été de donner naissance à une révolution sociale, mais de rendre la situation plus acceptable pour ceux qui étaient pauvres et défavorisés, en faisant appel à l'Etat-providence avec sa sécurité sociale. Avec des partis politiques sans idéologie, et des églises anglicanes et non conformistes également sans idéologie, cette politique de tâtonnements et de tolérance paraissait inévitable. Au mieux, cette politique supposait un respect mutuel dans l'inégalité. La crise économique et son interprétation par Mme Thatcher ont mis fin à cette expérience.

Mais, ce qui frappe dans l'histoire de la Grande-Bretagne, c'est une certaine capacité à survivre. Forte de vieux équilibres, est-ce que l'Angleterre peut se refaire sans se défaire ? De toute façon, il est possible que les Anglais trouvent un certain confort dans le fait que, vue de Tokyo, de Séoul, ou de Singapour, l'Angleterre ne semble pas très différente de ses voisins européens.

HUGH BERRINGTON

*La stabilité institutionnelle
masque-t-elle une société en crise ?*

On emploie trop souvent dans le débat politique le terme stabilité de manière imprécise. Or il existe au moins trois sortes de stabilités : celle du régime, celle du Gouvernement et celle de la politique elle-même. Et malheureusement on confond souvent les genres. Il est fréquent de considérer que la stabilité d'un Gouvernement correspond à une homogénéité — et à une cohérence — dans la politique conduite ; on peut tout aussi bien mal interpréter une longévité gouvernementale et en déduire celle d'un régime.

La stabilité d'un régime dépend de sa capacité à faire face aux défis qui lui sont lancés — bref, à se perpétuer lui-même. Aussi parle-t-on de l'instabilité de la République de Weimar parce que durant sa courte vie elle n'a cessé d'être exposée à des menaces, venant de la droite en particulier, qui la mettaient en cause dans son existence. De même, la IV^e République en France est évoquée comme instable, parce qu'elle était cernée par un puissant Parti communiste très actif, menacée par le premier parti gaulliste et handicapée par les difficultés de la décolonisation.

La stabilité d'un Gouvernement renvoie tout simplement à l'aptitude de son exécutif à rester aux affaires. De ce point de vue, les Gouvernements de la IV^e République, de l'Italie ou de la Finlande contemporaines peuvent être jugés instables.

La stabilité d'une politique renvoie, elle, à la capacité d'un exécutif d'appliquer avec succès et pendant un temps raisonnable son programme. Ainsi on peut constater une grande stabilité gouvernementale, tandis que la politique oscille constamment d'une décision à l'autre ; ou encore, l'instabilité gouvernementale peut coïn-

cider, comme dans le cas de la IV^e République, avec une stabilité considérable de la politique.

Les observateurs accordent, en Grande-Bretagne ou ailleurs, trop d'importance à la stabilité du Gouvernement ; ils insistent trop sur sa capacité à faire adopter par le Parlement sa législation et pas assez sur son aptitude à remplir les objectifs qu'il s'est lui-même fixés. Une fois élu, un Gouvernement britannique peut espérer gérer normalement les affaires pendant quatre ou cinq ans en s'appuyant sur une majorité substantielle et durable à la Chambre des Communes. Il peut même choisir, dans les limites raisonnables d'un mandat de cinq années, le moment qui lui paraît le plus propice pour provoquer une nouvelle élection. Ainsi, la Grande-Bretagne n'a eu depuis la seconde guerre mondiale que six Gouvernements, si l'on en juge par la couleur politique. De plus, le Parlement modifie généralement peu les lois qu'il adopte sur proposition des gouvernements. La stabilité du régime britannique est également souvent mise en valeur par les observateurs. Et il est vrai que formellement le système politique n'a pas changé depuis deux cents ans : il demeure une monarchie parlementaire. On est passé progressivement à la démocratie et jamais l'existence même du régime n'a été mise en doute, ni avant ni après l'extension du suffrage universel. Il y a bien eu quelques commentateurs pour exprimer, au cours des années 70, leur pessimisme quant à l'avenir de la démocratie libérale en Grande-Bretagne, mais ce débat reste marginal.

Le mouvement pendulaire de l'électorat et l'alternance normale entre les partis qui gouvernent ont pour conséquence qu'après une ou deux législatures la nouvelle équipe entrant en fonction tient à laisser une trace dans le domaine législatif. Ainsi par exemple le Parti travailliste avait proposé un système de retraite à la fin des années 60. Lorsque les conservateurs prirent le pouvoir en 1970, ils le modifièrent. Puis les travaillistes le transformèrent à nouveau lorsqu'ils revinrent aux affaires en 1974. Ajoutons que chaque ministre cherche lui aussi à se singulariser et à introduire des lois nouvelles. Les politiciens britanniques ne parviennent pas à comprendre que le mieux est l'ennemi du bien.

Une autre source, plus dangereuse, d'instabilité politique vient de l'existence de groupes d'intérêt qui s'organisent pour contrarier la mise en œuvre des politiques du Gouvernement élu. Entre 1950 et 1979, période dominée par un consensus politique bipartite, les Gouvernements ne parviennent pas à conduire une politique claire et continue en raison le plus souvent de l'absence de coopération des groupes organisés. Par exemple, le Gouvernement conservateur de

Harold Macmillan n'a pas réussi à introduire, après 1961, une nouvelle politique des revenus à cause de la mauvaise volonté des syndicats. Les tentatives du Labour en 1965 et la politique encore plus draconienne imposée par voie législative en 1966 n'eurent guère plus de succès. On dut assouplir les méthodes dès 1967. Le Gouvernement conservateur de M. Heath n'eut guère plus de chance en voulant imposer sa politique en 1972 et il fut même renversé par la grève des mineurs de 1973-1974 (1).

L'instabilité politique tient à une troisième raison : les contraintes extérieures. Une aggravation des termes de l'échange ou une fluctuation rapide du prix du pétrole peuvent influencer la décision des Gouvernements et entraîner un brusque changement de la politique. S'il est aisé d'assurer la stabilité politique d'un Gouvernement, il est plus difficile d'assurer celle de ses actes.

Juste après la guerre, la stabilité politique recouvrait manifestement la légitimité du régime lui-même et se mesurait essentiellement à la capacité d'un Gouvernement à rester en place. C'est dans le cadre du consensus des années 50 que la stabilité de la politique fut la plus grande, puis elle se détériora petit à petit. Jour après jour, la stabilité n'a plus reposé que sur deux piliers : les relations entre le Gouvernement, les partis et l'électorat d'une part, et celles entre le Gouvernement et les groupes d'intérêt d'autre part. Quels furent alors les éléments clés de fonctionnement du système ?

En Grande-Bretagne, la continuité d'un Gouvernement dépend de la constance de son soutien à la Chambre des Communes. La capacité de l'exécutif à mener à bien son programme législatif dépend de la volonté du Parlement de ratifier jusque dans le moindre détail les mesures proposées. De son côté, la Chambre des Communes reflète les souhaits et de l'électorat et des militants qui ont choisi dans chaque section les candidats de leur parti à la fonction parlementaire. Jusqu'au début des années 70, les dirigeants de chaque parti étaient assurés du soutien de leurs députés et de leurs partisans dans les circonscriptions.

Les relations entre la direction des groupes parlementaires et leurs organisations de masse extra-parlementaires respectives posent un second problème. Il concerne essentiellement la direction travailliste qui sut mettre en œuvre divers moyens — en particulier une entente globale avec les dirigeants des grands syndicats — pour contrôler

(1) Gerald A. Dorfman, *Wage Politics in Britain 1946-1967*, Londres, Charles Knight, 1974, and *Government versus Trade Unionism in British Politics since 1963*, Londres et Basingstoke, Macmillan, 1979.

le congrès annuel et le reléguer au statut d'institution légitimante. Les conservateurs furent rarement inquiétés par ce genre de problème.

Le retournement des années 70.

Ces rapports subissent des tensions dans les années 70. Elles seront vives dans le Parti travailliste (2). En effet, l'évolution interne aux syndicats et aux sections locales du parti érode les vieilles complicités qui avaient facilité le bon fonctionnement des règles constitutionnelles et coagulé les éléments dispersés par l'histoire.

Un premier changement intervient dans la composition des groupes parlementaires (3). Il traduit partiellement, au moins du côté travailliste, un changement dans la nature des candidats à la députation. Le nombre d'ouvriers syndicalistes cherchant à servir le mouvement ouvrier en entrant à la Chambre commence à décliner. Ils sont remplacés par des prétendants plus jeunes, issus des classes moyennes : par des enseignants, des journalistes, bref des professionnels du verbe, ou encore, dit moins gentiment, par des membres des « classes bavardes ». L'afflux de cette nouvelle catégorie de députés tire en lui-même le groupe parlementaire plus à gauche et rend plus difficile son contrôle par les dirigeants.

Pire, l'évolution de la base du parti, en particulier des militants qui choisissent réellement les candidats dans chaque section, devient un moment très menaçante. Les nouveaux permanents sont jeunes et issus des classes moyennes (même s'ils sont fils de familles ouvrières) et, comme la nouvelle race de candidats, beaucoup plus à gauche que les vieux militants chevronnés des sections. Ils adhèrent à une politique socialiste beaucoup plus explicite, s'impatientent des compromis et de ce qu'ils considèrent comme les trahisons de la direction travailliste dans les années 50 et 60. Ces militants contrôlent toujours plus les sections locales. Leur tâche est en partie facilitée et en partie compliquée par les tactiques d'entrisme systématiques de groupes comme « militant ».

Tandis que les anciens députés travaillistes, plutôt loyalistes et modérés, meurent ou partent en retraite, des candidats plus à gauche

(2) David et Maurice Kogan, *The Battle for the Labour Party*, Fontana, 1982, et Philip Williams, *The Labour Party : the Rise of the Left*, in H. Berrington (ed.), *Change in British Politics*, Frank Cass, 1984.

(3) H. Berrington, *The Labour Left in Parliament : Maintenance, Erosion and Renewal*, in D. Kavanagh (ed.), *The Politics of the Labour Party*, Londres, George Allen & Unwin, 1982.

les remplacent. Dans le même temps, la gauche du Parti commence à contester la procédure du réexamen des candidatures travaillistes à la députation. Le débat aboutit huit ans plus tard à l'adoption par la Conférence annuelle d'un système de réexamen obligatoire des fonctions parlementaires dans la limite de chaque législature. Désormais, tout député travailliste devra à un moment ou à un autre avant chaque élection générale se soumettre à la procédure normale de réexamen. C'est un changement capital des règles de désignation susceptible d'accélérer la tendance au renforcement de la gauche dans le groupe parlementaire.

Un second changement intervient avec les organisations de masses extra-parlementaires. On observe dans les années 60 un glissement à gauche régulier dans les syndicats. Moins systématique que dans les sections locales du Parti, cette évolution exerce cependant un effet plus grand et plus rapide sur le rapport des forces entre la gauche et la droite. A la fin des années 60 et pendant toute la décennie qui suit, le problème de la distribution du pouvoir dans le Parti travailliste est une pomme de discorde entre la direction du groupe parlementaire et le Congrès (et son organe dirigeant, la Commission exécutive nationale). On en vient à réclamer que le chef du Parti soit choisi, non comme jusqu'à présent par les seuls députés, mais par un collège électoral comprenant les syndicats, les sections et les députés. En 1981, le Congrès finit par adopter un projet particulier donnant aux syndicats 40 % des voix dans cette élection, 30 % aux sections et 30 % seulement aux députés. Ainsi, l'organisation de masse extra-parlementaire semble imposer maintenant son joug sur le groupe parlementaire. Celle-ci désigne désormais le candidat à la direction du parti et elle peut le démettre de ses fonctions.

Au début des années 80, les dirigeants du groupe parlementaire travailliste doivent affronter une tâche beaucoup plus difficile qu'elle ne l'a jamais été depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Ils sont confrontés à un groupe qui glisse assez rapidement vers la gauche. Parce qu'elle dépend du collège électoral, la sélection du leader lui-même peut maintenant se faire contre les vœux d'une majorité de députés. L'ancienne pratique selon laquelle une direction parlementaire modérée pouvait pérenniser sa loi avec un groupe de simples députés dociles et un Congrès complaisant, semble avoir disparu. Mais les difficultés de la direction ne s'arrêtent pas là. Comme si cela ne suffisait pas, le groupe parlementaire modifia son règlement intérieur pour imposer deux contraintes à tout Premier ministre travailliste entrant en fonctions après une élection générale. D'une part, il sera tenu de constituer son cabinet en y nommant tous

ceux qui, au moment de la dissolution de celui-ci, étaient membres de la commission exécutive du groupe parlementaire (cabinet fantôme). D'autre part, il devra soumettre à l'approbation du groupe parlementaire la liste des membres du gouvernement proposé (4).

Du côté des conservateurs, les changements ont une moindre portée. Ils sont aussi moins inquiétants dans la forme. Pour l'instant au moins, l'organisation de masse reste subordonnée à la direction du Parti. Au niveau de la base, on voit les notables locaux, les possédants et les héritiers céder maintenant la place à une nouvelle classe montante de *self-made men*, qui est donc l'artisan de sa propre fortune, tandis que dans le groupe parlementaire les carriéristes issus de l'enseignement public (*grammar schools*) se substituent aux Etoniens en retraite. En 1955, ces derniers représentaient 21 % des nouveaux arrivants chez les conservateurs. Ils ne sont plus que 6 % en 1983. On n'appréciera pleinement les conséquences de cette évolution qu'à plus long terme (5).

L'introduction d'une nouvelle méthode de désignation du dirigeant du Parti sera d'importance plus immédiate. Jusqu'en 1965, le leader était « produit » par des consultations informelles. Cette année-là, on décide que dorénavant les députés procéderont formellement à son élection. Et l'on adopte en 1975 des amendements prévoyant notamment sa réélection annuelle, que le Parti soit au pouvoir ou non. Le leader est devenu immédiatement dépendant du groupe des simples parlementaires. Cette méthode s'est appliquée pour la seconde fois à Margaret Thatcher. Son élection marque non seulement le désaveu de l'ancien leader, Edward Heath, mais aussi celui de la direction modérée du cabinet fantôme, dont la plupart des membres auraient voté contre elle.

La nette coupure avec les politiques du consensus et l'affirmation des vérités du marché sont la conséquence la plus importante de la montée de Mme Thatcher à la direction du Parti. Ainsi, tandis qu'une nouvelle génération de militants aurait poussé le Labour à gauche, les conservateurs, en prise avec l'opinion publique, vont se déplacer vivement à droite (6).

Les conflits internes aux partis et le fossé toujours plus profond entre eux entraînent des transformations dans certaines conventions constitutionnelles parmi les plus respectées. Ainsi, on verra des

(4) Kogan, *op. cit.*

(5) M. Burch et M. Moran, Who are the New Tories ?, in *New Society*, 11 octobre 1984.

(6) Voir B. Sarlvik et I. Crewe, *Decade of Dealignment*, Cambridge University Press, 1983.

dissidents conservateurs ou travaillistes rompre avec la doctrine de la solidarité ministérielle. M. Tony Benn se désolidarise du Gouvernement travailliste où il exerce une haute charge. Deux ministres conservateurs, MM. Leon Brittan et Michael Heseltine, rendent public le débat sur l'avenir de l'entreprise d'hélicoptères Westland. Des ex-ministres recourent volontiers à la fuite délibérée de documents pour saboter les projets de leurs collègues.

La polarisation des partis et l'amertume de la lutte politique ont laissé leur empreinte sur le *Civil Service*. Les fonctionnaires permanents de l'Etat imitent la déloyauté de leurs ministres. L'ancien code de *fair-play* n'est plus souverain. L'individualisme règne en maître.

Les relations entre le Gouvernement et les groupes de pression

On peut penser (et pour le moins discuter le fait) que la relation entre le Gouvernement et les organisations extra-parlementaires est plus importante, plus capitale pour la stabilité de celui-ci et de ses politiques publiques, que les rapports entre Gouvernement et Parlement, ou encore entre Gouvernement et Parti au pouvoir. Cette relation avait été globalement harmonieuse depuis 1945 et jusqu'au début des années 60. Mais, en 1961, redécouvrant les vertus de la planification, les conservateurs sont contraints de chercher à obtenir l'accord des syndicats pour l'évolution des salaires. Pour sa part, le Gouvernement travailliste de 1964 propose une déclaration d'intention signée par les représentants du TUC et des employeurs. Les difficultés augmentant, il introduit en 1966 une politique des revenus par voie législative. Mais, face à la forte résistance des syndicats, il abandonne progressivement cette politique. S'étant engagé à ne pas imposer une politique des revenus, le Gouvernement de M. Heath est élu en 1970. Toutefois, en 1972, il se sentira forcé, comme ses prédécesseurs, d'introduire un nouveau contrôle des revenus, obligatoire et sévère (7).

Or ce Gouvernement vient d'être surpris par une grève des mineurs déclenchée quelques mois plus tôt. Il finira par concéder aux mineurs des augmentations de salaires substantielles, dans une atmosphère de crise du pouvoir menaçante, alors que l'on doute des capacités de la police à faire respecter l'ordre.

Fin 1973, au lendemain de la guerre du Moyen-Orient, quand le

(7) Voir Dorfman, *op. cit.*

prix du pétrole aura quadruplé, le syndicat des mineurs décide une grève des heures supplémentaires et, quelques semaines plus tard, une grève totale. Après quelque hésitation, le Premier ministre Edward Heath convoque une élection générale sur le thème : « Qui gouverne la Grande-Bretagne ? ». Le soutien en faveur des conservateurs s'effrite peu avant la fin de la campagne et, le jour de l'élection, alors qu'ils rassemblent plutôt davantage de voix que les travaillistes, ces derniers obtiennent un nombre légèrement supérieur de sièges au Parlement. M. Wilson, dirigeant du Labour, redevient Premier ministre. Il est à la tête d'un Gouvernement minoritaire et ne tarde pas à capituler devant le syndicat des mineurs NUM. Puis, en partie du fait de la hausse des prix, elle-même stimulée par l'expansion et la montée en flèche du prix du pétrole, une nouvelle montée de revendications salariales survient. A la mi-1975, l'inflation atteint 27 %. Le Gouvernement, qui s'était engagé avec insistance à ne pas introduire légalement une politique des revenus, envisage un moment de le faire. Finalement, il se tourne vers un accord avec les syndicats pour freiner sévèrement la progression des salaires et des revenus. Cette nouvelle politique, sous ses différentes formes, dure trois ans. Mais un militantisme croissant aboutit fin 1978 à une vague de grèves dans les services publics. A nouveau, le Gouvernement est obligé de faire de grandes concessions et probablement le mécontentement provoqué dans l'opinion publique par les grèves favorise-t-il la victoire des conservateurs aux élections du printemps 1979.

Le Gouvernement de M. Heath avait essayé de réformer le syndicalisme au moyen d'un grand et vaste projet de loi. Mme Thatcher sera plus prudente. Elle introduit des mesures par touches successives, qui, prises isolément, sont limitées, mais dont l'effet cumulatif est d'une très grande portée. Alliées à la montée du chômage, ces nouvelles dispositions législatives facilitent la réduction des revendications syndicales sur les salaires. En 1983, après la victoire électorale de Mme Thatcher, le syndicat des mineurs appelle à une grève pour défendre les puits non rentables, menacés de fermeture par les employeurs, le NCB. La grève débute en 1984 et traîne environ un an. Mais les mineurs finissent par comprendre que le Gouvernement n'entrera pas dans le conflit et qu'ils devront probablement tenir très longtemps. Un mouvement de reprise du travail se déclenche et la NUM est forcée d'admettre sa défaite. La primauté du Gouvernement élu est sauvée. Entre-temps, on adopte d'autres réformes prévoyant la désignation par vote secret des commissions syndicales et des représentants élus. On espère ainsi renforcer la position des modérés dans les syndicats, ces mesures se fondant sur l'hypothèse (probable-

ment pas toujours correcte) que la base syndicale est moins militante que ses dirigeants locaux ou nationaux.

Malgré la victoire du Gouvernement sur les mineurs, et même d'ailleurs sur d'autres syndicats, en dépit aussi de l'accroissement énorme du chômage, l'augmentation des revenus ces dernières années est restée bien supérieure à celle des prix. Cela menace la stratégie économique du Gouvernement. Aussi peut-on se demander si le triomphe de ce dernier sur les mineurs n'a pas été une victoire à la Pyrrhus, puisqu'il s'est révélé incapable de ramener à un niveau satisfaisant les accords sur les prix et les salaires dans le secteur privé. Cette faille laisse planer une sérieuse menace (quand bien même différée) sur la politique du Gouvernement et peut-être sur son maintien au pouvoir (8).

Le Gouvernement, le Parti et la Chambre des Communes

Pour garder le pouvoir, les Gouvernements britanniques doivent préserver la confiance de la Chambre des Communes et, pour faire voter des lois, il leur faut un soutien loyal et homogène d'une majorité à la Chambre.

Ce que l'on entend par « confiance de la Chambre des Communes » est longtemps resté incertain. A un extrême, certaines interprétations suggèrent que toute défaite à la Chambre, quel qu'en soit l'objet, grand ou petit, serait prétexte à démission ou à provoquer une élection. Ainsi, en 1944, dans le cadre du projet de loi sur l'éducation, la Chambre avait voté à une voix de majorité un amendement stipulant l'égalité de traitement pour les instituteurs des deux sexes. Le Premier ministre, M. Churchill, lui demanda de revenir sur son vote (9).

On a parfois considéré que la « perte de confiance » pouvait s'appliquer à un grand problème politique, s'il venait à se heurter à un obstacle — par exemple en seconde lecture d'un projet de loi. Mais on définit de façon tout aussi subjective ce que sont les « grands problèmes politiques ».

En pratique, les gouvernements ont attribué à une « perte de confiance » le sens qu'il leur plaisait. On s'est aussi bien servi d'une défaite sur des questions mineures comme prétexte à démissionner que l'on est passé par-dessus un échec sur des sujets beaucoup plus importants.

(8) P. Whitehead, *The Writing on the Wall*, Londres, Michael Joseph, 1985.

(9) *Parl. Debs.* (Fifth Series), vol. 398, 28 mars 1944, col. 1356-91, et 29 mars, col. 1452.

Le contrôle de la Chambre par l'exécutif et la capacité du Gouvernement de faire adopter son programme se sont toujours fondés sur le système partisan. Normalement, un parti bénéficie à lui seul d'une majorité qui se soumet à une stricte discipline de vote. On a traditionnellement toléré les désaccords dans les débats, mais le député avait le devoir de se trouver dans la Chambre ou à proximité chaque fois que l'on s'apprêtait à voter, et il devait voter avec son parti.

C'est vers la fin du XIX^e siècle que se développe la stricte discipline de parti et elle atteint son sommet dans la période d'après guerre. Ainsi, on ne compte dans la législature de 1951-1955 qu'un seul vote où les députés du Parti au pouvoir furent au nombre de 20 ou plus à se rebeller contre les consignes de leur groupe (*whip*) (10). Le plus souvent, il y avait 10 abstentions correspondant plutôt à l'expression de mécontentements individuels et ne prenant pas l'ampleur d'une grande manifestation de défiance. En outre, la discipline était plutôt moins stricte dans les commissions permanentes où l'on examine en général le détail de la législation (11).

Ce genre de rébellions à la Chambre a donc souvent pris la forme d'une révolte des fractions extrêmes d'un Parti contre sa direction, ou encore d'une protestation de cette fraction dans un vote où en réalité ses dirigeants s'abstenaient. Naturellement, les membres de l'autre Parti se joignaient rarement aux rebelles, de sorte que les révoltes n'agissaient pas directement sur les décisions de la Chambre.

Mais cet exposé appelle quelques réserves. En effet, tel quel, il passe sous silence les pressions qu'exercent dans les coulisses les simples parlementaires et il ne dit pas combien les gouvernements ont dû y céder. Un contrat tacite liait les chefs des Partis et les députés, par lequel les seconds soutenaient les premiers lors des votes, tandis que ceux-ci répondaient en privé aux demandes des parlementaires. Aussi les députés ordinaires ont-ils pu influencer la législation (surtout lorsqu'ils appartenaient à la majorité gouvernante), mais en dehors des procédures formelles de la Chambre.

On a avancé de nombreuses explications pour rendre compte de la stricte discipline de parti qui a prévalu en Grande-Bretagne jusqu'en 1966. Parmi les interprétations prisées, on comptait cette hypothèse d'école : s'il essuie un échec, le Gouvernement a le pouvoir de dissoudre le Parlement et de provoquer ainsi une élection. Pour

(10) Chiffres tirés de P. Norton, *Dissension in the House of Commons 1945-1974*, Londres et Basingstoke, Macmillan, 1975.

(11) R. Jackson, *Rebels and Whips*, Londres, Macmillan, 1968.

autant que la crainte de la dissolution ait joué, elle n'a largement été que du bluff, dans la mesure où les Gouvernements, comme on l'a vu, décidaient eux-mêmes à quel moment ils considéreraient avoir perdu la « confiance de la Chambre ». Sans compter que cette crainte n'aurait pas expliqué l'unité équivalente des députés de l'opposition, alors même que leur dissidence par rapport à la ligne officielle du Parti n'aurait guère suffi à renverser un Gouvernement. Les dirigeants des Partis ont de nombreuses récompenses et sanctions de nature personnelle à distribuer, dont on considérerait que la plus puissante restait le droit que se réserve le Parti de rayer des listes de candidatures le nom d'un député aux idées trop indépendantes.

La docilité des simples députés commence à s'éroder au milieu des années 60 (12). Les élections générales de 1964 et de 1966 amènent une nouvelle génération de députés travaillistes, dont beaucoup sont très à gauche de leurs anciens collègues. Le Gouvernement de M. Wilson, qui maintient la dissuasion nucléaire, refuse de condamner la présence américaine au Vietnam et pratique une politique déflationniste, rencontre une hostilité permanente dans les rangs travaillistes. Le Gouvernement conservateur de M. Heath se heurte à la même dissidence parmi ses soutiens parlementaires et, vers le milieu des années 70, il devient évident que les Gouvernements, de quelque bord qu'ils soient, ne pourront plus se reposer sur la docilité habituelle et loyale de leurs simples députés.

Quand un Gouvernement dispose d'une bonne majorité, il n'a pas à trop se soucier des révoltes des députés. Ainsi, le Gouvernement réélu en 1983 a affronté de nombreuses révoltes sans subir de défaite. La dissidence, même de 50 conservateurs, laisserait encore aux députés « chefs de file » (*whips*) du Gouvernement une marge confortable. L'équipe travailliste au pouvoir entre octobre 1974 et mai 1979 a cependant démarré avec une majorité de 3 sièges seulement, laquelle aura disparu en 1976. En quatre années et demie d'exercice, on ne compte pas moins de 120 votes où 20 députés travaillistes ou plus votent contre leur gouvernement (13). Beaucoup de ces révoltes sont organisées par la gauche et rencontrent la résistance conjointe du Gouvernement et de l'opposition conservatrice. Cependant, il est arrivé que celle-ci se fasse aider par une assemblée disparate de rebelles travaillistes, de sorte que l'on a pu assister à la formation de coalitions accidentelles où des conservateurs et la gauche tra-

(12) Pour des détails sur les rébellions avant et après 1966, voir Norton, *op. cit.*, et P. Norton, *Conservative Dissidents*, Londres, Temple Smith, 1978.

(13) P. Norton, *Dissension in the House of Commons 1974-1979*, Oxford, Clarendon Press, 1980.

vailliste imposaient une défaite au Gouvernement. Philip Norton, dont les énormes recherches révèlent en détail l'étendue de la dissidence des parlementaires, montre que le Gouvernement travailliste essuya pas moins de 23 défaites consécutives à un vote conjoint de députés travaillistes et des partis de l'opposition et ce, sur des questions parfois aussi capitales que les référendums sur la dévolution en Ecosse et au pays de Galles (14). Le Gouvernement aura donc subi des contraintes tenant non seulement au poids des partis minoritaires à la Chambre, mais aussi à l'indépendance de ses propres soutiens parlementaires.

Il est toutefois facile d'exagérer la portée de cette liberté nouvellement trouvée. Quand les Gouvernements disposent de larges majorités, le contenu de la législation n'en sera pas directement modifié. Et la nouvelle indépendance s'exprime le plus souvent sous la forme de manifestations symboliques d'un homme ou de deux. Que les députés se sentent maintenant libres d'agir ainsi est un fait notable, mais ce genre de protestations change rarement le résultat d'un vote.

Les révoltes en coulisse revêtent une importance plus grande, qui alimentent le dialogue entre dirigeants et dirigés. De même que la discipline de parti est devenue plus étroite à la fin du XIX^e et dans le courant du XX^e siècle, de même les consultations entre députés et ministres ont augmenté. Or, quand la discipline s'est relâchée, il ne semble pas que le dialogue ait subi un déclin correspondant. Ainsi, vers la fin 1984, on proposa d'augmenter la contribution des parents aisés pour les frais d'entretien de leurs enfants à l'université et de leur réclamer un financement pour leurs frais de scolarité. Cette initiative se heurta à un déchaînement hostile de la part des députés conservateurs et le ministre de l'éducation, Sir Keith Joseph, dut effectuer une retraite humiliante. En étant plus disposés à exprimer leurs désaccords dans les votes, les députés ont plus de poids dans leurs différends avec les ministres.

On ne saurait facilement rendre compte de façon exhaustive des changements dans le comportement des députés. Dans le passé, les Gouvernements pouvaient jouer sur le mythe de la défaite qui précipiterait la démission ou la dissolution. Mais le mythe a progressivement perdu de sa crédibilité à mesure que se succédaient les actes de révolte. Les parlementaires avaient fini par percer à jour les menaces de l'exécutif.

On relèvera une dernière cause de dissidence, qui fut certainement très importante du côté travailliste. Il s'agit de la pénétration dans les

(14) Norton, 1974-1979.

sections et dans les procédures de réexamen des candidatures, de jeunes nouveaux militants. Paradoxalement, on pouvait juger un vote contre le Gouvernement travailliste comme une preuve de bonne conduite dans les sections locales. Ainsi, dans sa brochure qui expliquait « comment sélectionner votre député », la gauche travailliste partait d'une liste de huit votes intervenus durant la législature de 1974-1979 pour établir les critères de jugement. Dans sept cas, elle considérait comme un signe de mérite un vote contre le Gouvernement (15).

Les problèmes que rencontrent les dirigeants des partis dans le contrôle de leurs partisans à la Chambre ne sont qu'une manifestation d'une transformation plus globale dans la structure du pouvoir interne aux partis, surtout au Labour.

On ne distinguait plus au début des années 80, au moins dans le Parti travailliste, un lieu unique du pouvoir réel. Autrefois, avec la collaboration des syndicats, la direction du groupe parlementaire avait pu dominer le Congrès annuel et la Commission exécutive nationale (NEC). Celle-ci invoquait ses pouvoirs disciplinaires pour ramener dans la ligne du Parti les sections réfractaires et la direction pouvait faire plier les députés rebelles en brandissant l'ultime sanction de l'expulsion ou la menace, moins grave, de les rayer des listes de candidats à la députation. Les sources de pouvoir sont maintenant multiples au Parti travailliste. On a observé ces dernières années des tentatives en vue de rétablir les anciens fondements du pouvoir. Elles ne furent pas toutes réussies et ces efforts ne sauraient restaurer les ententes des années 40 et 50.

Par-delà le problème immédiat de l'équilibre politique, les problèmes internes au Parti conservateur renvoient à la question plus générale de la survie et de la stabilité de la société britannique. L'ancien *establishment* du Parti des conservateurs est en déclin. Les éléments patriciens dans cette organisation sont maintenant sur le retour, ce qui traduit leur affaiblissement dans la société globale. Un changement dans la composition qui s'est assorti d'une réforme institutionnelle concernant principalement le choix du chef du Parti. Le pouvoir est passé aux mains des simples parlementaires. L'ère

(15) C. Mullins et C. Atkins, *How to Select or Reselect your MP. Campaign for Labour Party Democracy*, London and Institute for Workers Control, Nottingham, p. 23-24.

où le « cercle magique » choisissait le dirigeant du Parti est révolue, probablement pour toujours.

De la même manière, on ne dirige plus la nation en vertu de la naissance, du statut ou du caractère sacré de la fonction. La légitimité repose, en dernière instance, sur les résultats. Après une décennie d'indiscipline, le respect reste le principe perdant.

RÉSUMÉ. — Après avoir déterminé les causes de l'instabilité politique, l'article analyse les principaux changements intervenus ces dernières années dans le Gouvernement, le Parlement, les partis politiques et les organisations extra-parlementaires, ainsi que dans les rapports s'établissant entre eux. Ces transformations, notamment le relâchement de la discipline de vote, la remise en cause du consensus, la radicalisation à gauche ou à droite des partis, augmentent les contraintes de l'équipe dirigeante et s'inscrivent dans une évolution où le respect des valeurs et des traditions devient le principal perdant.

DAVID BUTLER

Le système de partis :
« désalignement » ou « réalignement » ?

La vie politique britannique est dans une phase de fluctuations continues. Bien que, avec Mme Thatcher, le pays connaisse une de ses périodes les plus longues de gouvernement fort et stable, l'incertitude quant à la permanence de la structure partisane existante n'a jamais été plus grande. C'est en partie attribuable au comportement des hommes politiques mais encore davantage au comportement des électeurs (dans la mesure où on peut séparer les deux).

La Grande-Bretagne est, en règle générale, considérée comme l'exemple type du bipartisme. Le schéma est simple : dans une Chambre des Communes rectangulaire, Gouvernement et opposition siègent face à face, chaque camp étant composé d'un seul parti ; un bouleversement électoral conduit seulement à une permutation des partis d'un côté à l'autre de la Chambre.

La réalité n'a jamais été aussi simple. Il suffit de considérer les cent dernières années. Il a fallu au moins une génération pour passer de l'affrontement conservateurs-libéraux du XIX^e siècle à l'affrontement conservateurs-travailleurs au XX^e. En outre, on trouve de nombreuses périodes où des partis, autres que les deux grands, ont joué un rôle significatif. Aussi le réalignement partisan, auquel on assiste aujourd'hui, n'est-il pas un phénomène nouveau.

De 1880 à 1918, plus de 80 des 100 sièges irlandais étaient occupés par des nationalistes qui ne voulaient à aucun prix être liés aux grands partis britanniques et jouaient un rôle indépendant à Westminster. En outre, de 1886 à 1911, les conservateurs ont été alliés à un groupe de libéraux unionistes (groupe qui a oscillé entre 50 et 80). Au XX^e siècle, on a vu le Parti travailliste, à partir de 29 sièges en 1906, devenir,

en 1918, le principal parti d'opposition. Il n'empêche que le déclin libéral a pris du temps : en 1923, les députés libéraux occupaient encore 151 sièges et 59 en 1929. Mais ils étaient tombés à 12 en 1945 et à 6 en 1951. Toutefois, il ne s'agissait pas d'une phase terminale puisque, aujourd'hui, la Chambre des Communes comprend 25 députés de l'Alliance, 18 libéraux et 7 sociaux-démocrates.

Par conséquent, l'affirmation que la Grande-Bretagne dispose d'un Gouvernement majoritaire reposant sur le soutien d'un seul parti n'a été vraie, sans équivoque, que pendant la moitié des cent dernières années. Depuis 1885, il y a eu trente-deux années pendant lesquelles aucun parti n'a disposé d'une majorité absolue à la Chambre ; en outre, dans les soixante-huit années restantes on compte dix-huit années de gouvernement de coalition, malgré le fait qu'un des partis ait été en mesure de gouverner seul. Il n'en reste pas moins que dans la période de l'immédiat après-guerre, on a pu penser que l'alternance bipartisane était devenue la norme. Les tiers partis ont à peine compté, de 1945 à 1970. Ce n'est plus le cas actuellement.

La versatilité de l'électorat et ses causes

Ce changement fondamental dans la vie politique britannique vient d'un accroissement considérable de la versatilité de l'électorat. Dans la période 1946-1966, on a eu une remarquable stabilité. Les sondages Gallup — qui chaque mois, posent la même question : « quel serait votre vote s'il y avait une élection générale demain ? » — notaient des fluctuations extraordinairement limitées. Toutes ces années, sauf trois, l'avance des conservateurs sur les travaillistes, ou *vice versa*, a oscillé de moins de 10 % sur une période de douze mois, ce qui veut dire qu'alors seuls 5 % des électeurs au plus changeaient d'intentions de vote. En outre, 8 % seulement des élections partielles voyaient le parti en place perdre le siège. De 1966 à 1986, par contre, les choses ont été bien différentes. A l'exception de deux années, l'avance d'un parti sur l'autre a oscillé de plus de 10 % et même de plus de 20 % pendant huit années ; et, dans 21 % des élections partielles, le parti titulaire du siège a été battu.

Dans les années 50, le *swing* (1) moyen aux élections générales a été de 1,4 %. Aux trois dernières élections générales, il a été de 3,4 %. Au cours des élections partielles de la période 1952-1955, le *swing* a été de 1,5 %. Au cours d'une même période de trois ans, trente ans

(1) N.d.t. : le *swing* est la moyenne du déplacement des voix d'un grand parti à l'autre et *vice versa*.

plus tard (1982-1985), il a été de 4,5 %. Pendant les campagnes électorales elles-mêmes, le public s'est également révélé beaucoup plus volage. Pendant la bataille de trois semaines, en mai 1955, l'avance des conservateurs a varié au plus de 3 % et de 3,5 % en 1959. Au cours du mois de février 1974, les libéraux sont passés de 11 à 20 % des intentions de vote et les pourcentages conservateurs et travaillistes ont varié chacun de 5 %. Pendant la campagne de 1983, enfin, les intentions de vote pour les conservateurs ont monté jusqu'à 52 % et pour les travaillistes jusqu'à 37 % ; par contre l'Alliance est descendue aussi bas que 14 %. Quant au résultat réel final, il a été de 42 % pour les conservateurs, 28 % pour les travaillistes et 26 % pour l'Alliance. Dernier indicateur de la versatilité partisane : la variation du nombre de ceux qui se déclarent fortement attachés à un parti : de 47 % en 1964, ce chiffre est passé à 25 % en 1983.

Ce phénomène a reçu quatre types d'explications. La première est fournie par les progrès de l'enseignement. La plupart des électeurs britanniques nés en 1900 ont quitté l'école à treize ans ou quatorze ans. La plupart des électeurs nés depuis 1950 ont quitté l'école à seize ans. Surtout, la proportion des adolescents entrant dans l'enseignement supérieur est passée de 1 % en 1900 à 20 % en 1985. La diffusion de la presse « sérieuse » a presque doublé entre 1950 et 1985. Un électorat mieux éduqué tend à être un électorat plus ouvert — ou du moins qui tend à penser qu'il est plus ouvert. Ce seul fait ne peut que renforcer la proportion des électeurs flottants.

La deuxième explication est liée à l'expérience politique récente. La seconde guerre mondiale et ses suites ont amené un public, qui pouvait comparer la désolation des années 30 et la prospérité toujours plus grande des années 50, à croire que les Gouvernements étaient capables de résoudre les problèmes. Mais, dès le début des années 60, on a vu la situation de la Grande-Bretagne se détériorer : l'Empire a disparu et, dans le classement international des niveaux de vie, la place de la Grande-Bretagne n'a cessé de reculer. Au début, l'électorat tendit à blâmer le parti au pouvoir. Mais l'alternance gouvernementale n'améliora pas la situation. En 1964, 1970, 1974 et 1979, c'est l'opposition qui prit le gouvernail mais sans parvenir à entraîner le pays vers un cap plus prospère. Il devint de plus en plus difficile d'être un militant aux idées simples, persuadé que seul son parti détenait le monopole de la sagesse.

La modification des structures sociales constitue la troisième explication. En 1945, 26 % des Britanniques vivaient dans les logements dont ils étaient propriétaires. En 1985, cette proportion avait atteint 51 %. En 1945, 75 % de l'ensemble des emplois étaient

manuels, en 1985 ce chiffre était tombé à 50 %. Le Parti travailliste, avec sa base électorale de travailleurs manuels, dont la plupart étaient locataires de logements sociaux, ne pouvait que décliner à moins de trouver de nouvelles sources de vitalité. Chaque effritement en amenait un autre dans la mesure où il affaiblissait la solidarité des communautés. En effet, lorsqu'un membre d'une famille ouvrière parvient à un emploi de classe moyenne ou à un schéma de consommation de classe moyenne, qu'il s'agisse de son logement ou d'autres biens externes, des pressions contraires se développent qui risquent de le dissuader de rester loyal au parti des travailleurs. Devant une telle situation le Parti travailliste n'est pas parvenu à réagir en élargissant son électorat potentiel ; bien plus, il s'est refermé sur lui-même, devenant plus sectaire et intolérant, s'aliénant ainsi bon nombre de ses supporteurs les plus fidèles.

Mais, la quatrième — et sans doute la plus importante — explication de la croissance de la versatilité de l'électorat se trouve dans l'avènement de la télévision comme source principale de l'information politique. En 1950, peu de gens regardaient la télévision ; de toute façon elle n'avait guère de contenu politique ; la plupart des électeurs tiraient leur information d'un seul quotidien souvent très partisan. Dès 1965, 90 % des électeurs avaient une télévision qui était devenue leur source principale d'information politique. La BBC et les stations commerciales étaient contraintes par la loi à la neutralité entre les partis. Cette ouverture équilibrée de la vie politique a transformé la vision que le public populaire s'en faisait. Les porte-parole des partis ont dû modifier leur style ; l'invective et l'exagération, pain quotidien des débats parlementaires, les auraient en effet desservis alors qu'ils s'introduisaient sans être invités dans les salles de séjour de leurs concitoyens. Les affrontements télévisés devinrent des conversations de salon entre députés bien élevés, issus d'Oxbridge, usant d'arguments châtiés et s'interpellant par leurs prénoms ; d'un côté, ces débats montraient à l'auditeur que 80 % des hommes politiques étaient d'accord sur 80 % des problèmes nationaux et, de l'autre, ils révélaient, source d'aliénation pour le public, qu'il y a davantage en commun entre deux élus de partis différents qu'entre un élu et un non-élu du même parti. Il n'est donc pas surprenant que l'électeur britannique ait trouvé bien plus facile de changer d'allégeance partisane dans les années 80 que dans les années 50. Mais, tandis que la versatilité des électeurs facilitait le réalignement partisan, celui-ci n'aurait toutefois pu se produire sans la contribution à la fois positive et négative de la classe politique.

Le rôle des partis eux-mêmes

On a dit de la Grande-Bretagne que c'était un pays « consensuel », libre des héritages sectaires légués aux autres pays par les conflits civils et religieux du passé. Dans les années 50, le terme de « butskellisme » a été forgé pour décrire l'accord tacite entre conservateurs et travaillistes sur la nature du débat politique et symbolisé par deux hommes : R. A. Butler et Hugh Gaitskell. Tous deux acceptaient le *Welfare State* et l'économie mixte. Les conservateurs allaient éviter toute revanche réactionnaire ; les travaillistes n'allaient pas abandonner une stratégie de défense basée sur l'OTAN ou se laisser tenter par le socialisme révolutionnaire. Le butskellisme a régné pendant un quart de siècle. Mais, vers la fin des années 70, il parut se désagrèger : les politiciens eux-mêmes allaient ouvrir la voie au réalignement partisan.

Mme Thatcher a été le premier leader en cinquante ans à sortir de l'aile droite du Parti conservateur. Elle s'est attaquée au consensus ; elle voulait renverser la « spirale » socialiste, c'est-à-dire le postulat selon lequel toute mesure d'intervention étatique, une fois prise, l'était pour toujours ; elle voulait réduire la proportion du produit national brut absorbé par l'Etat ; elle voulait diminuer le pouvoir et les privilèges des syndicats ; elle voulait enfin privatiser les industries nationalisées. Mais ses exigences populistes en faveur d'une baisse de la fiscalité signifiaient un déclin des services sociaux. De la même façon, la réduction des dépenses publiques impliquait une réduction de l'autonomie du Gouvernement local et notamment de son droit de lever des impôts et de dépenser de l'argent.

Une partie de ce nouveau programme a reçu un accueil favorable, mais certains de ses aspects constituaient une menace fondamentale pour les intérêts acquis et les valeurs en place ; si bien que la gauche travailliste n'a pas été seule à se sentir mal à l'aise devant la mise en cause du consensus traditionnel. Même au sein des zones de force conservatrices, apparut alors une vaste clientèle potentielle pour un parti « modéré ». Il en fut de même à gauche. Après la défaite de 1979, le Parti travailliste s'écarta violemment de la recherche du consensus. Une grande partie de ce que le Parti avait réalisé au pouvoir fut rejeté. Michaël Foot fut élu leader. Il y eut de plus en plus de partisans du désarmement nucléaire unilatéral et le Parti souscrivit l'engagement de quitter la Communauté européenne. En outre, une véritable révolution interne transféra le pouvoir des parlementaires aux partis de circonscriptions et aux syndicats. Les députés devaient être soumis automatiquement à la « re-sélection » de la base et le

leader fut choisi par le congrès et non plus par le parti parlementaire (2). Ce transfert d'influence en faveur des activistes de gauche en était trop pour de nombreux modérés, notamment pour l'ancienne minorité pro-européenne au moment de la bataille pour l'entrée dans le Marché commun.

Roy Jenkins, qui avait été leader adjoint du Parti et un important ministre du cabinet avant d'être nommé en 1977 président de la Commission européenne, avait déjà indiqué, dans une conférence de novembre 1979 restée célèbre, sa croyance dans la nécessité d'une troisième force. Apparemment David Steel, le leader libéral, le découragea de rallier les libéraux car, selon lui, un nouveau parti avait plus de chance que le vieil ennemi libéral de constituer un refuge pour électeurs en rupture avec le Parti travailliste. Le moment décisif intervint en janvier 1981 quand la gauche travailliste, au cours d'un congrès extraordinaire fit changer la procédure de l'élection du leader. Roy Jenkins, en commun avec trois anciens ministres du cabinet, Shirley Williams, David Owen et William Rodgers, provoqua immédiatement une scission. Le Parti social-démocrate recruta rapidement plus de 20 députés travaillistes et plus de 60 000 adhérents, dont beaucoup n'avaient jamais fait de politique active. Le nouveau parti connut vite des succès spectaculaires aux élections partielles ; dès la première année, S. Williams puis R. Jenkins retrouvèrent un siège au Parlement. Le nouveau parti forma, en effet, une Alliance étroite (3) avec les libéraux, produisant un programme commun et se répartissant les candidats aux élections sans trop de difficultés.

La vague de l'Alliance reflua en 1982 lorsque la guerre des Malouines ramena les conservateurs en tête dans les intentions de vote, mais, lors des élections générales de juin 1983, l'Alliance talonnait les travaillistes pour la seconde place (4). Bien que, depuis, elle ait connu des flux et des reflux, à l'automne 1985, certains sondages mettaient l'Alliance en tête ; à la fin de l'année elle avait retrouvé la troisième place, mais avec 30 % des intentions de vote, soit presque autant que les deux autres partis. Un système de trois partis semblait fortement enraciné.

Mais l'Alliance a un long chemin à parcourir et, il n'est pas exclu

(2) N.d.t. : selon la pondération suivante : 40 % des voix aux syndicats, 30 % aux partis des circonscriptions, 30 % aux parlementaires (uniquement, comme avant, les élus à la Chambre des Communes).

(3) N.d.t. : d'où le nom de la coalition.

(4) N.d.t. : 25,4 % des voix contre 27,6 % aux travaillistes et 42,4 % aux conservateurs (résultats pour l'ensemble du Royaume-Uni).

que les autres partis finissent par chercher à réoccuper le terrain central que leur imprévoyance a laissé libre à la conquête de l'Alliance. Le gouvernement de Mme Thatcher, malgré son slogan de « pas de demi-tours » (*no U-turns*), semble prêt à mettre en œuvre certaines politiques « distributives », recours traditionnel des gouvernements en passe de réélection. M. Kinnock, bien qu'issu de la gauche travailliste s'est battu contre les « impossibilistes » de son parti, pour lui faire adopter des politiques plus acceptables pour l'opinion moyenne. L'Alliance, malgré le succès personnel que connaissent ses leaders (5) et la facilité avec laquelle elle évite généralement les querelles intestines, n'en éprouve pas moins des difficultés, avec un groupe parlementaire réduit à 25 députés, à obtenir sa juste part de publicité. Son meilleur espoir de faire triompher son image raisonnable et modérée est dans la persistance de la dissuasion que l'intransigeance de Mme Thatcher et des « durs » du Parti travailliste exercent sur les supporters traditionnels des deux grands partis.

Le risque est grand, bien entendu, de se laisser prendre à la séduisante simplicité du modèle linéaire gauche-droite. Selon ce modèle, chaque personnalité, chaque concept et chaque parti peut être placé quelque part sur la ligne gauche-droite ; le succès dépend alors de l'occupation ou non d'une position suffisamment centrale pour obtenir une majorité. Cependant, comme le monde ne le sait que trop, le populisme de l'extrême-droite comme celui de l'extrême-gauche peuvent, en raison des circonstances, obtenir des soutiens si massifs qu'ils ridiculisent ce modèle simpliste. Il n'empêche que, dans le credo politique britannique, ce modèle a encore sa justification et explique assez largement la stratégie de l'Alliance et dans une moindre mesure celle des deux autres partis.

Mais l'Alliance connaît un autre handicap qui, cette fois, est technique et non idéologique. Sa force électorale est très également répartie dans le pays, aussi a-t-elle besoin d'obtenir davantage de voix que les autres partis pour gagner des sièges. Le tableau ci-après examine les résultats possibles des prochaines élections générales (dans l'hypothèse de *swings* uniformes à partir des résultats de 1983).

On voit que les Partis conservateur et travailliste peuvent obtenir la majorité absolue des sièges avec 38 % des voix en Grande-Bretagne seule (hypothèses *a* et *b*) ; quant à l'Alliance, il lui en faut 41 % (hypothèse *c*). En outre, l'Alliance pourrait obtenir plus de voix que les deux autres partis sans, pour autant, gagner davantage de sièges (hypothèse *d*). Cependant, les chances qu'aucun parti

(5) David Steel pour les libéraux, David Owen pour le SDP.

Cinq hypothèses pour les prochaines élections générales

	% Voix (G.-B.)			Nombre de sièges (R.-U.)				Ecart Majorité- Opposition
	Cons.	Trav.	All.	Cons.	Trav.	All.	Divers	
Résultat de 1983	43,8	28,6	26,5	397	209	23	21	+ 144
a) victoire serrée conservat.	38,8	34,1	26,0	331	268	27	24	+ 12
b) victoire serrée travailliste	30,3	38,1	30,5	228	330	67	25	+ 10
c) victoire serrée Alliance	29,8	27,6	41,5	94	200	330	26	+ 10
d) Parlement sans majorité (ex. 1)	31,8	31,6	35,5	237	269	119	25	— 112
e) Id. (ex. 2)	35,8	38,1	28,0	290	311	25	24	— 28

n'obtienne 38 % des voix sont considérables ; dans ce cas, l'Alliance détiendrait une minorité de blocage. S'il en est ainsi, les leaders de l'Alliance essaieront de faire de l'introduction de la représentation proportionnelle la condition de leur soutien au gouvernement. La représentation proportionnelle assurerait le maintien du multipartisme et du même coup la permanence du réalignement des partis.

Bibliographie

- V. Bogdanor, *Multi-party politics and the Constitution*, Cambridge, CUP, 1983.
- D. Butler, *Governing without a majority*, Oxford, Martin Robertson, 1982.
- I. Bradley, *Breaking the mould*, Oxford, Martin Robertson, 1982.
- D. Butler et D. Kavanagh, *The British General Election of 1983*, Londres, Macmillan, 1984.
- A. Heath, R. Jowell, J. Curtice, *How Britain votes*, Londres, Pergamon Press, 1985.
- J. Leruez, J.-C. Sergeant, W. Toboul, *Les partis politiques britanniques, du bipartisme au multipartisme ?*, Paris, PUF, 1982.

RÉSUMÉ. — *L'image simpliste du bipartisme n'est plus vraie. La versatilité de l'électorat et les changements idéologiques ont enraciné un système de trois partis.*

JACQUES LERUEZ

*Le « thatcherisme »
à l'épreuve du pouvoir :
« incrémentalisme » et radicalisme*

La notion d' « incrémentalisme » est née de l'observation de la politique économique américaine des années 50 et on considère l'économiste américain C. E. Lindblom comme son « inventeur » (1). Lindblom voyait dans la théorie rationnelle de la décision — selon laquelle le décideur se prononce en fonction d'objectifs définis avec précision et classés par ordre de priorité dès qu'un problème a été identifié — un modèle idéal dont on peut certes tenter de se rapprocher mais qui reste plus prescriptif que descriptif du processus de décision réel.

Définitions de l' « incrémentalisme » (2)

L' « incrémentalisme » implique une adaptation constante du statu quo par petites touches (*increments*) et la recherche de solutions provisoires, d'attente, aux problèmes qui se présentent. Il s'agit, en fait, d'une théorisation du pragmatisme anglo-saxon, d'où l'expression de Lindblom : « The science of muddling through » (la science de la débrouillardise). On ne s'étonnera donc pas qu'il ait été tout naturellement appliqué par nombre d'auteurs au cas britannique.

L' « incrémentalisme » s'oppose d'abord au réformisme radical, qu'il soit de droite ou de gauche ; en effet, sous le nom de « nouvelles politiques », les décideurs recherchent avant tout des *ajustements*

(1) On en trouve une défense et illustration dans un article resté célèbre The science of muddling through, *Public Administration Review*, vol. XIV, printemps 1959, n° 2, p. 79-88.

(2) Ce paragraphe est inspiré des développements de M. Burch et B. Wood in *Public Policy in Britain*, Oxford, Martin Robertson, 1983, p. 25-31.

minima au statu quo et, si possible, par des méthodes déjà éprouvées ; de plus, ces « nouvelles » politiques sont dépendantes des moyens disponibles, notamment financiers, et non de l'objectif final. Ensuite, l'« incrémentalisme » est *curatif* et non préventif. Ce sont les besoins qui dictent les remèdes et souvent « l'urgent l'emporte sur l'important », comme l'a remarqué un planificateur des années 60 (3) ; en outre, les décisions ne sont pas prises une fois pour toutes, car les problèmes changent avec le temps, d'autant que les décisions peuvent susciter de nouveaux problèmes, si bien que la prise de décision devient une activité sans fin. Autrement dit, avec l'« incrémentalisme », la tactique peut devenir une fin en soi, le décideur n'ayant pas de stratégie à long terme. Dernière caractéristique qui découle des autres : l'« incrémentalisme » est *fragmentaire* : les politiques se font à travers l'espace (différents acteurs et institutions sont impliqués) et à travers le temps (chaque groupe d'acteurs est plus ou moins impliqué selon la période).

Ces caractéristiques signifient que l'« incrémentalisme » accorde une place considérable dans la décision au processus administratif. Il suppose également une *déconcentration* de la décision, c'est-à-dire que le gouvernement s'appuie sur tout un réseau de commissions (dont les commissions royales), de comités, qui préparent les décisions mais peuvent aussi les retarder (4), et surtout d'organismes administratifs comme les agences « quasi gouvernementales » ou « quasi non gouvernementales », qui ont l'avantage de dispenser l'administration centrale de l'application détaillée des décisions, de faire écran entre elle et le public dans les domaines politiques sensibles, d'associer professions et groupes de pression, mais qui ont souvent l'inconvénient de multiplier de façon sournoise la bureaucratie et d'être à peu près incontrôlées par le pouvoir politique.

L'« incrémentalisme » suppose ensuite — et c'est là sa caractéristique essentielle sur le plan politique — des gouvernements non radicaux. Il n'est pas étonnant que cette notion soit apparue à

(3) R. Opié, *Planning in the United Kingdom*, in M. Faber et D. Seers (ed.), *The Crisis of Planning*, Londres, Chatto & Windus, Brighton, Sussex University Press, 1972, vol. 2, p. 208-216.

(4) Un très beau cycle de non-décision est représenté par l'affaire de la dévolution. En décembre 1968, le Gouvernement Wilson, alarmé par les succès électoraux des nationalistes écossais, nomme une « commission de la Constitution ». Cette commission prend tout son temps et son rapport est publié en novembre 1973. Le second Gouvernement Wilson s'engage à créer des assemblées écossaise et galloise en septembre 1974. Il faut quatre ans pour que le *Scotland Act* et le *Wales Act* soient votés par le Parlement (juillet 1978). Mais ces lois sont repoussées par des référendums des populations intéressées, le 1^{er} mars 1979, et abrogées en juin 1979. Que d'efforts et de temps pour aboutir en onze ans au statu quo le plus absolu !

l'époque du « *butskellisme* » (5). Parler d'« *incrémentalisme* » dans ce contexte politique revient à dire que les gouvernements qui ont suivi le gouvernement Attlee (1945-1951), initiateur des grandes réformes sociales d'après guerre, loin de revenir sur ces réformes, ont, au contraire, cherché à les consolider, apportant ainsi leur pierre à ce qu'on a appelé tantôt l'Etat-providence, tantôt l'économie mixte, tantôt l'Etat social-démocratique ou même encore l'Etat social-démocratique et keynésien.

L'« *incrémentalisme* » suppose enfin un certain consensus, du moins une résignation de l'opinion, en faveur d'une intervention accrue de l'Etat non seulement dans l'économie mais dans la vie publique en général ; aussi, les gouvernements successifs n'ont-ils pas hésité, devant la multiplication de leurs tâches, à augmenter les dépenses publiques et, parallèlement, la part prélevée par le secteur public sur le produit national. C'est d'ailleurs ainsi que H. Hecló et A. Wildavsky dont l'ouvrage (6) a eu, en son temps, un certain retentissement, ont défini l'« *incrémentalisme* » : pour eux, l'« *incrémentalisme* » est inhérent aux procédures de négociation des dépenses publiques (7). Cette longue procédure n'aboutit qu'à des changements à la marge, les crédits nouveaux étant le plus souvent faibles par rapport aux dépenses engagées, et mène, néanmoins, presque toujours, à une augmentation générale des dépenses publiques. Aussi, R. Rose, cherchant à établir, de 1957 à 1979, l'impact de l'alternance partisane sur les politiques publiques (8), concluait-il que cet impact était faible ; selon lui, les trois quarts de la progression des dépenses publiques sont liés à des contraintes extra-partisanes : engagements des gouvernements antérieurs, nécessités extérieures, changements démographiques. Selon lui, « une fois au pouvoir, les partis ne reviennent pas sur ce que le gouvernement précédent a mis en place. Les dépenses publiques ont progressé en termes réels en dix-huit années sur vingt et une, de 1957 à 1978 » (9). Rose constatait en outre que les trois fois où elles ont baissé ont été des années travaillistes, bien que ce soient les conservateurs qui se proclament le parti des économies ! C'est dire le

(5) Néologisme forgé par l'*Economist* en 1952 pour suggérer que la politique économique du chancelier conservateur R. A. Butler (1951-1955) n'était pas très différente de celle de son prédécesseur travailliste H. Gaitskell (1950-1951).

(6) *The Private Government of Public Money*, Londres, Macmillan, 1974, 2^e éd., 1981, 399 p.

(7) Au sein du *Public Expenditure Survey Committee* (PESC), organe important du ministère des finances britannique.

(8) *In Do parties make a difference?*, Londres, Macmillan, 1980, 176 p.

(9) *Ibid.*, p. 118.

faible impact sur le long terme des politiques contra-cycliques (10).

Pourtant la rupture intellectuelle au sein du Parti conservateur avec le keynésianisme, et par voie de conséquence avec l'« incrémentalisme », au sens d'une pratique modérée et consensuelle du réformisme, date, non de 1979, mais de 1970. Arrivé au pouvoir le 18 juin, E. Heath brandissait un programme (11) anti-étatique et néo-libéral qui prônait, outre un certain nombre de dénationalisations, le retour à l'économie de marché et la réduction des interventions financières de l'Etat en faveur des régions et des branches industrielles en difficulté. Et on parlait d'une « révolution tranquille ». Cette « révolution » tourna court après les célèbres « demi-tours » (*u-turns*) opérés en 1972 pour diverses raisons politiques et sociales (dont la principale, notons-le, était que le nombre des chômeurs dépassait un million), mais aussi en raison du bouleversement des données économiques extérieures (« flottement » du dollar à partir de 1971, forte inflation mondiale se terminant en 1973 par le quadruplement du prix du pétrole). L'orthodoxie d'après-guerre avait apparemment repris ses droits. Toutefois, deux ensembles législatifs, au moins, rompaient avec le consensus d'après-guerre : la réforme des relations du travail (1971) et les différentes lois (votées en 1971 et 1972) qui ont permis l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE. Le premier bouleversait, avec l'*Industrial Relations Act* (12), le cadre juridique des relations du travail, notamment en consacrant l'intervention des tribunaux dans ces relations et en créant une cour spécifique (*l'Industrial Relations Court*). Le second renversait les priorités de politique étrangère de la Grande-Bretagne et, à moyen terme, transformait le contexte de sa politique économique. Dans ces deux domaines, par conséquent, le statu quo était mis en cause. Mais, outre que la première réforme allait être abandonnée par les travaillistes en 1974, la mise en cause du statu quo — notamment en matière économique — apparaissait trop partielle à l'équipe qui, autour de Margaret Thatcher et de Sir Keith Joseph, allait, en février 1975, s'emparer de la machine (sinon de « l'âme ») du parti.

(10) On trouvera la même argumentation chez J. Hayward, « *Alternance and Economic Policy Alternatives : some Franco-British Contrasts* », communication au colloque de l'Association française de Science politique, 17 et 18 janvier 1985.

(11) Dit de Selsdon, du nom de l'hôtel de Selsdon Park (Surrey), où il avait été définitivement mis au point par le cabinet fantôme. Ce programme avait été soigneusement préparé pendant les cinq ans (1965-1970) où E. Heath avait été leader de l'opposition.

(12) Pour les conflits qu'il a provoqués, voir J. Leruez, *Syndicalisme et politique en Grande-Bretagne : les syndicats face au Gouvernement conservateur 1970-1974*, *Revue française de Science politique*, vol. XXV, n° 5, octobre 1975, p. 919-945.

Le thatcherisme signifie-t-il la fin de l' « incrémentalisme » ?

Nous avons dit qu'une conduite « incrémentale » des affaires publiques consistait, en fait, pour un gouvernement, à considérer la tactique comme une fin en soi et à se passer de stratégie. Or, le Gouvernement Thatcher dispose d'une stratégie clairement exprimée : la seule façon d'enrayer le déclin de la Grande-Bretagne est de diminuer l'emprise de l'Etat sur la vie de la nation et, pour cela, il faut restreindre de diverses manières le rôle du secteur public et, en même temps, affaiblir les groupes de pression opposés à la stratégie gouvernementale (13), les syndicats par exemple et notamment les syndicats du secteur public, dont certains (ceux des mines, des docks et de l'électricité par exemple) étaient les « ennemis » potentiels du Gouvernement (14). On examinera en deux temps l'impact de la stratégie gouvernementale : d'abord les effets « macro-politiques » : dans quelle mesure y a-t-il recul de l'Etat, par la diminution des dépenses publiques et par une régression physique du secteur public ? Ensuite, ses effets « micro-politiques » sur les différentes politiques publiques sectorielles.

La Grande-Bretagne, « cobaye de Milton Friedman » (15) ? — Pour son premier budget, en juin 1979, le Gouvernement a voulu rompre radicalement avec la gestion keynésienne de la demande. Il put ainsi se targuer d'introduire un des plus grands changements dans la fiscalité, en une seule fois, depuis la guerre : baisse de l'impôt sur le revenu, compensée par une forte hausse de la TVA, à un moment où les tensions inflationnistes étaient déjà grandes. Aussi, dès la fin de 1979, il était clair — même pour le plus fervent monétariste — que l'inflation et le chômage menaçaient simultanément, que la production serait en recul de 3 % et que les trésoreries des entreprises allaient se détériorer gravement. Dans un tel contexte, la réaction traditionnelle de la Trésorerie eût été de laisser croître (sans trop le dire) le déficit budgétaire, action qui, pour les keynésiens, constitue

(13) Certains observateurs marxistes ou marxisants estiment qu'il s'agit seulement de la « partie émergée » de l'iceberg. Selon eux, la stratégie profonde consiste à établir un système productif mondial sous contrôle anglo-américain et par conséquent à faire une politique économique uniquement conforme aux exigences du « secteur transnational » britannique, malgré une rhétorique favorable aux petites et moyennes entreprises « indigènes ». Voir à ce sujet B. Gerbier, *Le thatcherisme : vers une économie mondiale anglo-américaine ?*, in *La crise économique contemporaine, Economies et Sociétés*, Cahiers de l'ISNEA, série HS, 1983.

(14) Voir à ce sujet le « rapport Ridley » ou du moins la « fuite » dont il a fait l'objet dans *The Economist*, 27 mai 1978, p. 21-22.

(15) J. K. Galbraith, *The Observer* du 30 août 1980.

un contrepoids naturel à la déflation. Rien de tel au contraire dans la stratégie financière à moyen terme (*Medium-Term Financial Strategy*) introduite dans le second budget thatcherien, en mars 1980. Ce plan financier à moyen terme (cinq ans) visait à contrôler de très près l'augmentation de la masse monétaire et à réduire le déficit du secteur public dans son ensemble (Etat, collectivités locales, entreprises nationales) (16). Malgré son assouplissement rapide (dès février 1981, à la suite du rapport Niehans, en ce qui concerne les objectifs monétaires) (17), la MTFs déclencha la déflation que l'on sait et, dès 1982, le nombre des chômeurs atteignait les trois millions (en chiffres officiels). Il n'en reste pas moins que c'est à partir de la publication de la MTFs que les milieux économiques et financiers ont commencé à comprendre que le gouvernement Thatcher — ou du moins ses responsables économiques — croyait ce qu'il disait et agissait en conséquence ; autrement dit son action était à base d'idéologie à l'état pur, ce qui, évidemment, était plutôt nouveau dans le contexte politique britannique.

Il ne s'agit pas ici d'examiner si cette action a été bénéfique ou pas. Qu'il suffise de remarquer que la baisse du PIB en termes réels (— 3,5 % en 1980, — 2 % en 1981) et la croissance des dépenses publiques, ralentie certes par de nombreux trains d'économies mais ralentie seulement, n'ont pas permis au Gouvernement de réaliser son objectif central : la baisse des prélèvements obligatoires (en pourcentage du PNB). Le « livre vert » sur les dépenses publiques (18) reconnaît d'ailleurs que le fardeau fiscal (hors mer du Nord) est passé de 34,5 % en 1978-1979 à 38 % en 1984-1985 (chiffre provisoire), bien que les recettes fiscales tirées de la mer du Nord soient elles-mêmes passées de 500 millions à 10 milliards de livres. Aussi le Gouvernement n'a-t-il pas été en mesure de diminuer les impôts directs personnels (après 1979) et donc l'emprise de l'Etat sur les citoyens.

L'expérience de dénationalisation. — Les résultats se lisent plus clairement en ce qui concerne le retour de certaines industries au secteur privé. Remarquons tout d'abord que le cabinet de 1979-

(16) En anglais, *Public Sector Borrowing Requirement*. Notons, en outre, que l'Etat finance directement le budget de la Sécurité sociale et, par conséquent, encaisse les cotisations comme des recettes ordinaires.

(17) Pour plus de détails, voir J. Leruez, La gestion de l'économie britannique (1979-1983). Monétarisme ou pas ?, in *Le thatcherisme : Doctrine et action*, « Notes et Etudes documentaires », n° 4765, La Documentation Française, octobre 1984.

(18) *The Next Ten Years : Public Expenditure and Taxation into the 1990s*, Cmnd. 9189, HMSO, 1984.

1983 à majorité « non monétariste » (voir plus loin) ne s'est pas beaucoup hâté de mettre en œuvre une politique de privatisation qui était d'ailleurs annoncée en termes très généraux dans le manifeste électoral. En outre, il a préféré commencer, pour des raisons politiques évidentes (le slogan de « démocratie de propriétaires » est cher à tous les conservateurs), par la privatisation des logements sociaux. La loi de 1980, qui a obligé les collectivités locales à vendre (à un prix avantageux) leurs logements à tous les locataires qui en font la demande, avait, en 1984, permis la « privatisation » de 650 000 logements et fait passer les « propriétaires-occupants » de 56 à 62 % dans l'ensemble du pays. Lorsque l'on sait qu'un électeur, propriétaire de son logement, est, à statut socio-économique égal, beaucoup moins porté à voter travailliste, on voit tout l'intérêt politique d'une telle mesure pour le Gouvernement.

La dénationalisation du secteur industriel et commercial n'a commencé à être vraiment significative qu'après 1982 (voir tableau ci-dessous), autrement dit quand l'autorité politique de Mme Thatcher a été vraiment assise, mais le Gouvernement y a vu très vite un autre mérite, celui d'aider à financer le budget général, comme le montre le tableau ci-dessous.

On peut d'ailleurs contester la présentation qu'en fait la Trésorerie britannique et estimer avec le *Financial Times* et l'*Economist* que les ventes d'actifs — en raison de leur caractère ponctuel — constituent un des moyens de financer le déficit public, et ne sau-

Privatisation et déficit budgétaire (en milliards de livres)

Année budgétaire	PSBR ⁽¹⁾ officiel	Revenus dus à la privatisation	Revenus liés à la vente d'HLM	Total du déficit réel
1979-1980	9,9	0,4	0,5	10,8
1980-1981	13,2	0,4	0,8	14,4
1981-1982	8,8	0,5	1,4	10,7
1982-1983	9,2	0,5	1,85	11,55
1983-1984	10,0 ⁽²⁾	1,25 ⁽²⁾	1,7 ⁽²⁾	12,95 ⁽²⁾
1984-1985	8,0 ⁽³⁾	1,9 ⁽³⁾	1,6 ⁽³⁾	11,5 ⁽³⁾
1985-1986	7,0 ⁽³⁾	2,0 ⁽³⁾	1,2 ⁽³⁾	10,2 ⁽³⁾

⁽¹⁾ PSBR = *Public Sector Borrowing Requirement* : besoin d'emprunt ou déficit global du secteur public (Etat central, collectivités locales et entreprises nationalisées).

⁽²⁾ Chiffres provisoires.

⁽³⁾ Projections.

raient être assimilées à des recettes fiscales. La présentation officielle cache donc la véritable ampleur du déficit global.

Quelles que soient les véritables motivations du Gouvernement, on doit constater que le programme de privatisation a acquis une ampleur non négligeable. On a pu calculer, en effet, qu'après six ans c'est presque un quart du secteur public qui a été transféré au secteur privé (19). Il reste que les « bastions » du secteur nationalisé (à l'exception des télécommunications, privatisées en 1984, et du gaz qui devrait l'être en 1986) sont saufs.

Les politiques publiques mesurées à l'aune du thatcherisme. — Le tableau ci-après tente de résumer succinctement comment ont évolué les principales politiques publiques sous Mme Thatcher, en raison, *ou en dépit*, des objectifs gouvernementaux.

Mme Thatcher a dû, en effet, tenir compte de deux séries de contraintes politiques internes et externes. D'abord, le cabinet formé en mai 1979 ressemblait fort au dernier cabinet d'Edward Heath de 1973-1974, ce qui était en totale contradiction avec ce que le Premier ministre disait vouloir faire avant 1979 ; et il fallut plusieurs années pour que les *wets* (les « mous ») les plus encombrants ou les plus anti-thatcheriens soient progressivement éliminés (20). Or, la présence de *wets* à l'Intérieur (21), à l'Emploi et à la Défense n'a pas été sans conséquences sur les politiques suivies par ces ministères, au moins initialement.

En outre, chez Mme Thatcher, la « conviction » n'empêche pas la prudence et le flair politique. Aussi n'est-il pas question de se couper des députés ni de heurter de front les intérêts des classes moyennes qui sont son meilleur soutien : c'est ainsi qu'elle s'est toujours refusée à envisager la suppression des bonifications d'impôts sur les emprunts hypothécaires (22) et qu'elle accepte de transiger dès que des mesures de « dérégulation » ou de « débudgétisation » provoquent des protestations chez les électeurs potentiels du parti (23). Il faut dire que, à la différence de son prédécesseur, E. Heath, qui

(19) Voir B. Jacquillat, *Désétatiser*, Paris, Robert Laffont, 1985, 359 p.

(20) Pour une analyse plus détaillée, voir *Le thatcherisme*, *op. cit.*, p. 129-131.

(21) Le député-leader du Parti, W. Whitelaw, qui a été responsable du Home Office de mai 1979 à juin 1983, doit être considéré comme un *wet*, malgré sa loyauté personnelle très grande vis-à-vis de Mme Thatcher.

(22) Malgré la prise de position du duc d'Edimbourg lui-même. Voir le *Times* du 26 juillet 1985.

(23) En novembre 1984, elle a cédé partiellement aux pressions des députés conservateurs lorsque le ministre de l'éducation, Sir Keith Joseph, a voulu obliger les familles de la classe moyenne à contribuer aux frais d'enseignement de leurs enfants dans les universités (elles participent déjà aux frais d'entretien).

Politiques	Crédits		Effectifs		Co
	Intentions	Réalités (en termes réels)	Intentions	Réalités	
Ordre public	↗	+ 33 %	↗	+ 11 350 policiers + 1 300 gardiens de prison	La c c L n c c
Défense	↗	+ 23 %	—	Stables, globalement en baisse dans la marine	Vo s c c s
Fonction publi- que centrale	↘	— 600 millions de li- vres par an	↘	En baisse de 99 700 personnes (— 14 % environ)	Fo c c s l

Politiques	Crédits		Effectifs		Co
	Intentions	Réalités (en termes réels)	Intentions	Réalités	
Collectivités locales	↘	+ 9 % (Angleterre et pays de Galles) + 15 % (Ecosse)	↘	En baisse de 53 000 personnes (— 2 % de l'en- semble)	Les d r n i
Santé	—	+ 16 %	—	En hausse de + 67 000 person- nes (8 % environ)	Ma r r l r s r c t
Sécurité sociale	—	+ 26 %			En h d i l d r E l r t
Construction de logements	↘	— 34 % (pour l'An- gleterre seule)			En r s E c

Enseignement
et science



+ 1 %

Réduction des
enseignants
pour des ef-
fectifs d'élè-
ves et d'étu-
diants stabi-
lisés

St

Interventions
économiques



- 29 % (+ 69 % pour
l'énergie seule)

Ce

Mesures spécifi-
ques pour
l'emploi



+ 61 %

Fi

(¹) Il s'agit des politiques publiques principales financées en tout ou en partie par le budget. Elles sont extraites du « livre vert » de mars 1984, *op. cit.*, n. 15.

(²) Les collectivités locales dépensent directement les trois quarts des crédits de l'enseignement de la construction. Elles gèrent en outre les personnels enseignants (primaire et secondaire).

proposait des politiques (*policies*) trop précises sur lesquelles il a été contraint de se déjuger, Mme Thatcher proclame avec force des principes généraux qui ne la lient ni sur l'interprétation, ni sur la procédure, ni sur le moment.

On l'a bien vu à propos de la réforme des relations du travail. De 1980 à 1984, a été très progressivement mise en place une législation (24) qui, au total, n'est pas globalement très différente des dispositions de l'*Industrial Relations Act* de 1971 mais qui, en raison même de son caractère graduel, n'a pas suscité les mêmes oppositions. Pourtant, Mme Thatcher avait l'opinion avec elle, y compris celle des syndiqués eux-mêmes (25). Il reste que la présence d'un *wet* (Jim Prior) au ministère de l'Emploi (jusqu'en septembre 1981) a contribué à édulcorer la loi de 1980 et à retarder les dispositions les moins acceptables par les bureaucraties syndicales. Néanmoins, cela ne suffit pas à expliquer la temporisation gouvernementale. On peut penser en effet que Mme Thatcher avait tiré les leçons de l'échec de la législation de 1971 (voir *supra*). D'où la volonté de procéder par étapes (en commençant par les dispositions les plus « raisonnables »). Autrement dit, si l'on peut parler ici d'« incrémentalisme », il s'agit d'« incrémentalisme » dans la méthode et non dans les objectifs.

Dernier aspect à souligner : la méfiance de Mme Thatcher pour les groupes ou organes intermédiaires qui constituent (nous l'avons noté) la base de cette déconcentration de la décision, ou, du moins, de la préparation de la décision, qui forme une des caractéristiques de l'« incrémentalisme ». Tout d'abord, les agences gouvernementales et non gouvernementales ont subi les assauts de l'enquête Pliatzky, dès 1979. Mais l'aspect spectaculaire de cette attaque ne saurait cacher son caractère marginal ; en effet, même si le manifeste conservateur de 1983 pouvait affirmer que 500 « quangos » avaient été supprimés, il semble que les résultats nets de l'enquête Pliatzky soient de l'ordre de 250 emplois en moins et d'environ 12 millions de livres économisées.

Il faut bien constater, d'autre part, que l'influence des groupes de pression (autres, bien sûr, que les syndicats adhérents du TUC) ne semble guère avoir diminué, surtout lorsqu'il s'agit de groupes pro-

(24) Voir in *Le thatcherisme, op. cit.*, le chapitre de J.-P. Ravier : « Mme Thatcher et les syndicats », p. 57-68.

(25) Un sondage de 1977 (réservé aux seuls syndiqués) indiquait que 68 % d'entre eux contre 27 % estimaient que « les syndicats avaient trop de pouvoir », que 58 % contre 33 % pensaient que « les syndicats sont surtout contrôlés par des extrémistes », que 57 % contre 34 % estimaient qu'il serait bon que « le Parti travailliste ne soit pas si intimement lié aux syndicats ». Cité par le *New Statesman*, 6 avril 1979.

ches du Parti conservateur. La fédération de la police en est un bon exemple. Après avoir, en 1978-1979, fait, en faveur de l'ordre public, une campagne qui ressemblait fort à celle du Parti conservateur, et obtenu, dès la formation du Gouvernement Thatcher, une augmentation très substantielle des salaires de la police, elle a maintenu comme « conseiller parlementaire » le député conservateur E. Griffiths contrairement à la pratique antérieure qui faisait toujours choisir un membre de l'opposition. Cette « connivence » à peine discrète a valu au Gouvernement la loyauté la plus totale des forces de police pendant la grève des mineurs et il y a répondu en développant une politique de maintien de l'ordre (Irlande du Nord, piquets de grève, émeutes « raciales ») qui correspond tout à fait, semble-t-il, à l'attente des responsables de la police. Mais, si l'influence de certains groupes est aussi grande qu'avant, c'est davantage par action directe auprès des administrations que par l'intermédiaire des procédures de concertation. En effet, on note un moindre recours aux commissions d'enquête (notamment aux commissions royales). Devant un problème, le premier réflexe des prédécesseurs de Mme Thatcher (Wilson et Heath surtout) était de créer une commission. Celui de Mme Thatcher est plutôt de le régler elle-même le plus vite possible. Il semble en outre que Mme Thatcher ait jugé inutile de nommer des commissions lorsque le parti (ou les thatcheriens) avait déjà une politique précise sur une question. Dans ce domaine, elle préfère d'ailleurs dépendre de ses propres conseillers ou du *Center for Policy Studies*, fondé par Sir Keith Joseph en 1974, plus que des services de recherches officiels du parti. On notera, par exemple, que les réformes des collectivités locales, mises en place depuis 1979 et surtout depuis 1983, ont été votées sans avoir été préparées par des rapports de commissions. Sans doute le Gouvernement était-il pressé mais il a dû également penser qu'il était inutile de chercher un consensus là où, manifestement, il n'y en aurait pas. C'est en ce sens aussi qu'on peut parler de recentralisation. Et même lorsque le cabinet s'est fait surprendre par l'événement, en l'occurrence par les émeutes dites « raciales » de 1981, il a demandé une enquête et un rapport à un homme seul, Lord Scarman (26).

Il faut bien constater, à l'issue de cette analyse des « avancées » mais aussi des temporisations du thatcherisme que l'action à la marge n'est pas morte ; c'est sans doute inévitable dans une démocratie où même une « dame de fer » doit tenir compte des contraintes de l'opinion et dans une bureaucratie relativement centralisée où

(26) *The Brixton Disorders 10-12 April 1981*, Report of an Inquiry by the Rt. Hon. The Lord Scarman, OBE, Cmnd. 8427, HMSO, 1981.

les freinages de toutes sortes retardent ou atténuent les décisions trop tranchées. Mais il s'agit, en quelque sorte, d'un « incrémentalisme » négatif. En effet, l'« incrémentalisme », dans son acception courante, avait fini par signifier toujours plus de crédits, toujours plus d'intervention, toujours plus d'Etat. Avec Mme Thatcher, l'action à la marge a consisté essentiellement à rogner des crédits, à déréguler et à faire reculer la protection et l'intervention de l'Etat. Certains objecteront qu'il n'en est pas ainsi dans tous les domaines et que l'intervention de l'Etat s'est alourdie dans la gestion de ce qui reste du secteur public et surtout dans le domaine de l'autonomie locale. Ce n'est pas forcément une contradiction mais une autre conception de l'Etat-gendarme qui ne répugne pas aux néo-libéraux : Hayek dans *La route de la servitude* (1945) a quelques pages bien senties sur la nécessité de réguler par la loi la société libérale.

En définitive, il n'est pas douteux que le champ des réformes significatives, entreprises et menées à bien (ou à mal), n'a jamais été aussi étendu depuis sept ans, et que la Grande-Bretagne a été — et reste — un vaste chantier d'expérimentations politiques, administratives, économiques et sociales. Le problème c'est que la plupart des « acquis » politiques du thatcherisme ne sont pas garantis par un changement dans les institutions — comme par exemple ceux du gaullisme en France — ni même dans les mentalités puisque, le plus souvent, ils ont été imposés par des « évangélistes » à une masse souvent agnostique sinon totalement sceptique. Il reste qu'un Gouvernement travailliste aura beaucoup de mal à revenir sur la vente des logements sociaux (parce qu'elle s'est révélée très populaire), sur de nombreuses dénationalisations, faute des ressources financières appropriées, et même sur certains aspects de la réforme des relations du travail qui entrent progressivement dans les mœurs. Malgré tout, on peut se demander si « trop d'Etat » était bien l'unique cause de la « maladie » britannique ou même si, en s'attaquant systématiquement au secteur public, les thatcheriens n'ont pas pris les symptômes de la maladie pour ses causes. Certes, contrairement à ce que des esprits sceptiques se demandaient en 1980, la Grande-Bretagne n'est pas « morte guérie », mais on peut douter que la cure thatcherienne ait été davantage qu'une opération de chirurgie esthétique. Toutefois, si l'on considère que, pour Mme Thatcher, ce qui constituait la priorité des priorités était la rupture avec le « conditionnement social-démocrate » dans lequel, selon elle, le pays vivait depuis 1945, on peut dire qu'elle est parvenue dans une certaine mesure à ses fins.

MICHAËL LEE

*Fonctionnement du Gouvernement
et rôle du Premier ministre
sous Mme Thatcher*

L'absence d'une constitution écrite en Grande-Bretagne explique pourquoi le Gouvernement central est le plus souvent conçu comme le siège des relations entre l'ensemble des ministres et les quatre institutions qui donnent vie à leur autorité : le Parti au pouvoir, le Parlement tout entier, la fonction publique (*Civil Service*) et, *last but not least*, les médias (l'idée que la presse forme le « quatrième pouvoir du royaume » n'est pas une idée neuve). Les Gouvernements sont jugés sur leur performance à l'intérieur de ces quatre dimensions. Il en est de même du Premier ministre. En fait, c'est le Premier ministre qui, normalement, donne le ton de ces relations. « La fonction du 10, Downing Street... est de faire fonctionner le Gouvernement de cabinet » (1). Le cabinet comprend les chefs des quinze ministères les plus importants auxquels s'ajoutent cinq ministres (ou davantage) sans portefeuille ou avec des responsabilités ministérielles réduites.

Un large éventail de possibilités est ouvert à l'action du cabinet. Chaque Premier ministre et chaque groupe dominant à l'intérieur du parti majoritaire peut avoir des conceptions différentes des stratégies les plus appropriées pour se maintenir au pouvoir. Les contraintes principales pesant sur le Gouvernement se rencontrent dans la conduite de ses relations avec les quatre institutions dont nous avons parlé.

(1) Lord Wilson of Rievaulx (l'ancien Harold Wilson), Premier ministre de 1964, à 1970 et de 1974 à 1976, cité par A. King (ed.), *The British Prime Minister*, 2^e éd., 1985, p. 12.

Intérêt pour le thatcherisme depuis 1979

Depuis que le Parti conservateur a, sous la direction de Mme Thatcher, gagné l'élection générale de 1979, on s'est surtout intéressé aux éléments qui donnent une grande influence au chef du Parti et on s'est demandé dans quelle mesure la nouvelle gamme de variations introduite par Mme Thatcher dans l'exercice du pouvoir allait laisser une marque permanente sur les conceptions que l'on se fait de la constitution britannique. P. Weller a montré que le Premier ministre britannique a une plus grande marge d'influence que les chefs des Gouvernements d'Australie, du Canada et de Nouvelle-Zélande (2). Ces trois pays qui relèvent de ce qu'on appelle le « modèle de Westminster » ont développé des traditions propres qui imposent des limitations plus grandes à leurs Premiers ministres.

En Grande-Bretagne, les chefs de Parti n'ont pas à prendre en compte les tensions au sein des organisations provinciales. Le leader conservateur, surtout, contrôle le siège central du Parti et nomme les permanents. L'action du leader travailliste dépend certes des contraintes que lui impose le comité exécutif national, mais il a toujours réussi à faire écarter la coutume australienne qui veut que les ministres travaillistes soient élus par le congrès et que la structure du cabinet dépende des rapports de force au sein du Parti. Les Premiers ministres britanniques n'ont pas à nommer des « ministres régionaux », sauf en ce qui concerne l'Ecosse ou le pays de Galles, ou à tenir compte des différences ethniques et culturelles, comme les Canadiens doivent le faire, vis-à-vis du Québec notamment. Leur pouvoir de « patronage » (qui consiste à nommer à de nombreux emplois et fonctions) est à peu près sans entraves. Les changements récents dans les statuts des partis, qui seraient les plus susceptibles d'affaiblir leur position, sont intervenus dans le processus d'accès au pouvoir suprême dans le Parti lui-même. Depuis 1965, les députés conservateurs ont théoriquement la possibilité de demander la réélection du leader à chaque début de session parlementaire. Depuis 1981, les chefs travaillistes sont élus par un congrès spécialement convoqué. Mais, même à l'heure actuelle, les Premiers ministres britanniques, une fois en place, ne sont pas aussi vulnérables aux attaques de leurs rivaux que leurs homologues australiens par exemple.

(2) P. Weller, *First among equals : Prime Ministers in Westminster Systems*, 1985.

De plus, en ce qui concerne les relations entre ministres et Parlement, les traditions de stricte discipline partisane, lorsque le Gouvernement est menacé, sont encore assez fortement ancrées. Tout cabinet britannique se soucie au premier chef des tendances à l'indiscipline de ses propres parlementaires. Mais le rapport, nombre de sièges gouvernementaux aux Communes / nombre de portefeuilles ministériels, est tel qu'un Gouvernement peut incorporer jusqu'à un tiers de ses députés dans l'exécutif : 80 ministres et 40 « secrétaires parlementaires privés » (3). Pour ce qui est des relations entre les ministres et l'administration centrale, les deux partis de Gouvernement ont eu, depuis les années 60, la possibilité (dont ils ont usé) de placer des conseillers politiques près des ministres. Depuis 1974, les Premiers ministres ont leur propre groupe de conseillers (*policy unit*) au 10, Downing Street. En ce qui concerne, enfin, les relations entre ministres et médias, les gouvernements britanniques continuent d'avoir recours aux « briefings » faits, à titre confidentiel, devant les correspondants parlementaires. Les Premiers ministres montrent aussi une attention prioritaire au choix de leurs porte-parole et doivent être eux-mêmes de bons communicateurs, à tel point qu'un livre de James Margash (4) dénonce une manipulation étendue des médias par les Premiers ministres.

On s'est beaucoup demandé, depuis 1979, si la marge de manœuvre traditionnellement accordée aux ministres permet des changements durables. Mme Thatcher se présente comme un « politicien de conviction » et se glorifie d'être constamment « à l'avant de ses troupes » pour rendre « sa grandeur à la Grande-Bretagne ». Son ambition est de démontrer que la philosophie de la « nouvelle droite » peut transformer les institutions. Néanmoins, elle s'est délibérément abstenue de tout changement de structure dans la machine gouvernementale et de toute réforme administrative, son objectif étant de réaliser le changement maximum dans le cadre de la distribution actuelle du pouvoir. Il n'y a donc pas rupture avec la coutume et les ministres sont encore jugés sur leur comportement vis-à-vis des autres institutions. Toutefois maint commentateur se demande si Mme Thatcher n'a pas donné un sens nouveau à cette interrelation, provoquant ainsi un changement constitutionnel durable.

(3) N.d.t. : Les « secrétaires parlementaires privés » servent d'agents de liaison entre leurs ministres et les autres députés et peuvent même répondre aux questions parlementaires. Ils ne perçoivent pas de rémunération spéciale ; ils sont néanmoins soumis à la règle de la solidarité ministérielle.

(4) *The Abuse of Power*, W. H. Allen, 1978.

Le fait que Mme Thatcher soit parvenue à s'assurer un ascendant personnel sur les autres membres du Gouvernement a relancé, sous une forme légèrement différente, le débat des années 60 : un Gouvernement de type présidentiel a-t-il remplacé le « Gouvernement de cabinet » ? A l'époque, le débat était centré sur l'importance croissante du Premier ministre vis-à-vis des médias et sur l'imitation consciente que les candidats à ce poste faisaient du style d'accession au pouvoir des présidents américains ; les premiers « cent jours » du président Kennedy ayant montré comment pouvait être rapidement mis en œuvre un programme politique. Aujourd'hui, on privilégie plutôt la façon dont le Parti conservateur a été transformé par la politique de la « nouvelle droite » et le « radicalisme » du leader, terme que le Parti eût rejeté dans le passé.

Les principaux sujets de discussion illustrent ce changement d'accent. Discuter des rapports leader-parti c'est surtout spéculer sur les chances qu'ont les rivaux de Mme Thatcher de pouvoir contester son hégémonie. Les relations Gouvernement-Parlement sont dominées par la question de la loyauté des députés de base et la faiblesse relative de l'opposition. Dans les rapports Gouvernement-bureaucratie, il s'agit surtout de placer en position d'autorité les fonctionnaires qui, par des méthodes appropriées, savent tirer un rendement maximum des budgets qui leur sont alloués. Enfin, les ministres exploitent efficacement les relations étroites entre le Gouvernement et les médias ; Mme Thatcher reste à peu près intouchable ; et, à l'heure actuelle, les médias se demandent surtout si le style particulier du Premier ministre a encore une chance d'assurer la victoire de son parti aux prochaines élections générales prévues pour 1987 ou 1988.

L'évolution des comportements ministériels

Généralités. — La description des réseaux de relations ne permet pas, à elle seule, une analyse des comportements ministériels, car les sources sont sujettes à caution. Même après trente ans, quand les archives du cabinet deviennent accessibles au public, il n'est pas facile de surmonter les difficultés d'interprétation qui se présentent. D'abord, tous les ministres violent les conventions selon lesquelles les débats sont confidentiels et les décisions unanimes. Il n'est pas aisé de savoir avec certitude qui, à un moment donné, détenait une information essentielle. En second lieu, à l'intérieur de chaque réseau de relations, il est difficile de dire dans quelle mesure telle décision émane d'un groupe informel ou, au contraire,

d'un comité officiel. Les pressions émanant des quatre types de réseaux de relations agissent les unes sur les autres et tous les ministres jouent simultanément sur des scènes différentes et devant des auditoires différents.

Les conventions de « confidentialité » et d'« unanimité » visent à assurer un fonctionnement sans heurts du système. Les ministres sont censés parler d'une voix unanime de manière à rester collectivement solidaires au Parlement, la sanction ultime pour un cabinet étant un vote de défiance aux Communes (un tel vote a provoqué la chute du Gouvernement travailliste en 1979). Un mot inconsidéré, surtout de la part du Premier ministre, peut facilement mettre à mal les quatre réseaux de relations. Une réflexion irréfléchie lors d'une interview à la télévision peut être interprétée comme un engagement du Parti sur telle mesure particulière avant même qu'en aient délibéré les membres influents de sa direction, ou comme une insulte aux parlementaires pas encore au courant de la mise à l'examen de la question, ou même comme une maladresse de présentation ayant à tort anticipé les propositions de l'administration. Les Premiers ministres peuvent être tentés d'attirer l'attention sur un problème en procédant à cette sorte d'effet d'annonce mais la méthode comporte à la fois de hauts risques et des coûts politiques.

La convention de « confidentialité » protège le caractère privé des délibérations gouvernementales. S'il y a des discussions au sein du cabinet, le public doit l'ignorer. Il s'agit, en fait, d'un corollaire à la règle d'unanimité. Mais il est tentant pour les ministres de révéler ce qu'ont dit leurs collègues dans le hut de faire prévaloir leurs propres objectifs. Un ministre peut, par exemple, confier à un journaliste qu'il rencontre l'opposition d'un collègue au sein du cabinet, affectant ainsi le réseau de relations en dehors du cabinet : en effet, les députés de la majorité peuvent désapprouver l'opposition des deux ministres ; de la même façon une commission parlementaire peut s'estimer offensée de n'avoir pas été informée d'une décision, ou bien les fonctionnaires peuvent hésiter sur l'avis à donner.

L'impact des quatre réseaux de relations apparaît dans l'ordre du jour du cabinet et dans la manière dont le Premier ministre le gère. Mais une information solide sur le fonctionnement du cabinet est malaisée à obtenir et cette difficulté est accrue par la fascination exercée par les politiques « radicales » de Mme Thatcher. Les médias débordent de récits sur les rapports du Premier ministre avec ses collègues et accordent beaucoup de place aux discussions de ses exploits. Mme Thatcher semble déterminée à battre le record établi par M. Wilson qui a été Premier ministre pendant la plus longue

période d'après-guerre ; on dit même quelquefois qu'elle se pose déjà en rivale du troisième marquis de Salisbury qui a été leader du Parti conservateur pendant plus de vingt ans (1881-1902) (5). Ce mandat laissera-t-il une marque durable sur la conduite des relations interinstitutionnelles ?

Premier ministre et cabinet. — Mme Thatcher paraît avoir étendu l'autorité du Premier ministre au-delà des limites respectées par ses prédécesseurs. Si l'on en croit les sources officielles, le style du Premier ministre est le suivant : elle fait plus que prendre l'initiative dans les débats au sein du cabinet, elle tend aussi à le « court-circuiter » en organisant des pressions externes quand elle se heurte à des oppositions internes. En outre, les ministres responsables des questions économiques et industrielles se sentent tenus de la consulter régulièrement. Norman Fowler, par contre, en tant que ministre des affaires sociales, a été intimement mêlé à l'élaboration de la tactique de Mme Thatcher lorsque, en avril 1985, il a tenté d'obtenir un accord pour la refonte des allocations sociales (6).

Ce que l'on sait de plus concret sur la manière de faire du Premier ministre vis-à-vis du cabinet a trait à sa composition. Tout d'abord, chaque remaniement ministériel a renforcé la position du leader : c'est ce que cherchent tous les Premiers ministres. Ce qui frappe, dans le cas de Mme Thatcher, c'est l'interprétation qui en est donnée. La majorité des commentateurs ont vu dans les remaniements successifs un moyen d'affaiblir l'aile du Parti qui reste réticente devant la politique anti-inflationniste « monétariste ». La dichotomie au sein du cabinet est illustrée par le choix du vocabulaire : les sceptiques sont les *wets* (les mous), les croyants sont les *dries* (les durs). Une division similaire est apparue en 1985, une fois éliminés la plupart des *wets* ; ceux qui hésitaient à « libérer le marché » encore davantage sont devenus les « consolidateurs » parce que cherchant à freiner le Premier ministre.

Le cabinet a eu quatre formes principales, compte tenu du remaniement du 2 septembre 1985. Après sa victoire aux élections de 1979, Mme Thatcher a appelé auprès d'elle de nombreux ministres qui avaient servi le précédent Gouvernement conservateur de 1970-

(5) N.d.t. : En février 1986, Mme Thatcher a fêté son douzième anniversaire à la tête du Parti. Aussi lui reste-t-il à dépasser d'abord Baldwin, leader pendant quatorze ans (1923-1937), puis Churchill, leader pendant près de quinze ans (1940-1955) avant de rivaliser avec Salisbury.

(6) N.d.t. : Voir *supra* l'article de J. Leruez, et le tableau « Les politiques publiques à l'aune du thatcherisme », p. 31.

1974. C'est à partir du premier remaniement important (septembre 1981) qu'elle a montré son vrai style de leader : plusieurs *wets* importants perdaient leurs portefeuilles ; Cecil Parkinson était appelé au cabinet avec le poste de Paymaster General et en même temps remplaçait Lord Thorneycroft comme président du Parti (7) ; simultanément, N. Tebbit, un *dry* notoire, recevait une promotion remarquée. C'est le prestige acquis pendant la guerre des Malouines et après la victoire électorale de juin 1983 qui consolida définitivement l'emprise du Premier ministre. Ce fut le début de la troisième phase dans son style de direction du cabinet. La seule anicroche fut la démission de C. Parkinson de la présidence du Parti, en octobre 1983, à la suite de révélations dans la presse sur la façon dont il avait traité son ancienne maîtresse (8). Depuis, le *leadership* de Mme Thatcher n'a été l'objet que de défis mineurs. P. Walker (9), dans une conférence à Cambridge en mai 1985 (10), s'est montré indirectement critique de la philosophie gouvernementale en citant une formule d'Iain Macleod (11) selon laquelle le parti devrait rester le porte-parole naturel des gens sans défense. F. Pym (12) a constitué un groupe de réflexion à l'intérieur du Parti qui a pris le nom d' « Avant-centre ». Le remaniement du cabinet, en septembre 1985, a été surtout marqué par une décision négative, celle de ne pas rappeler C. Parkinson. Mme Thatcher ne pouvait, en effet, déplacer le chancelier de l'Echiquier, Nigel Lawson, sans faire douter de sa détermination à poursuivre sur la voie de l'économie de marché. Les principaux changements ont consisté à nommer un proche, Lord Young of Graffham, au ministère de l'emploi, et à remplacer Leon Brittan par Douglas Hurd. La responsabilité de la prochaine campagne électorale a été confiée à Norman Tebbit, nommé chancelier du duché de Lancastre (autre titre sans portefeuille) et président du Parti.

(7) N.d.t. : Le titre de Paymaster General est donné à un ministre sans portefeuille qui, de ce fait, peut être chargé, par le Premier ministre, de tâches diverses, y compris des responsabilités au sein du Parti. Le président du Parti conservateur dirige la bureaucratie permanente du Parti, mais il a aussi un rôle de conseiller auprès des principaux dirigeants politiques, y compris le leader.

(8) Le communiqué officiel publié pendant le congrès annuel du Parti conservateur indiquait qu'au moment de l'élection générale M. Parkinson avait promis de l'épouser (elle attendait un enfant de lui) et que le Premier ministre avait accepté son projet de divorce et de remariage. M. Parkinson changea d'avis par la suite, après des vacances, en août, avec son épouse.

(9) N.d.t. : ministre de l'énergie.

(10) *The Guardian*, 3 mai 1985.

(11) N.d.t. : un des grands ministres respectés des années 50 et 60, mort en 1970.

(12) N.d.t. : ancien ministre de la défense et des affaires étrangères, *wet* notoire.

Le soutien principal dont le Premier ministre jouit au sein du cabinet semble venir de ces ministres clés qui président les principaux comités du cabinet, du moins ceux dont elle n'assume pas elle-même la présidence. Une des grandes armes des Premiers ministres est, en effet, le contrôle de la composition et de l'ordre du jour des comités du cabinet. W. Whitelaw, ministre de l'intérieur jusqu'en juin 1983, a montré une loyauté sans faille ; depuis qu'il a été élevé à la pairie et nommé leader de la Chambre des Lords, il continue de présider le comité (dit de la chambre étoilée) qui arbitre en dernier ressort les différends entre les finances et les ministères dépensiers. En outre, on admet généralement que c'est en présidant elle-même le comité économique et en travaillant intimement avec ses chanceliers de l'Echiquier (G. Howe jusqu'en 1983, N. Lawson ensuite) que Mme Thatcher a pu assurer son contrôle des grandes lignes d'une politique économique qui a tant désespéré les *wets*.

Selon la presse, néanmoins, le Premier ministre a, en diverses occasions, été minoritaire au sein du cabinet. Notamment en 1985, sur un certain nombre de points où Mme Thatcher eût aimé que les décisions prises fassent la part belle aux forces du marché, le cabinet ne l'aurait pas suivie. Cela aurait été le cas, par exemple, des tentatives d'abolition des impôts locaux fonciers et de la redevance de la BBC, ainsi que des projets de financement de l'enseignement supérieur par des prêts aux étudiants et de la libération des loyers du secteur locatif privé.

Cabinet et parti. — C'est précisément dans ce domaine que les ministres ont rencontré la plus vive opposition, notamment de leurs propres députés. Ces derniers, après les élections générales de 1983, qui ont permis au parti de revenir au Parlement avec une majorité considérablement accrue, n'ont cessé de se rebeller contre les propositions gouvernementales. En novembre 1984, ils ont obligé le ministre à reculer à propos du projet de contribution des parents aux frais d'enseignement supérieur de leurs enfants. Ils ont également protesté contre le moment choisi par le cabinet pour annoncer son acceptation des recommandations du *Top Salaries Review Board* qui proposait des augmentations massives pour les juges, les ministres, les hauts fonctionnaires et les officiers supérieurs alors que les écoles primaires et secondaires publiques étaient secouées par une grève très suivie des enseignants à qui on avait refusé une augmentation de 4 %. En déposant une motion réduisant le traitement du Lord chancelier — qui est le mieux payé de tous les ministres, y compris le premier —, les députés montraient que, pour eux, une monu-

mentale erreur de jugement avait été commise. Le Gouvernement l'emporta, à la Chambre des Communes, par une marge de 16 voix seulement, et encore grâce à l'absence d'un nombre égal de députés travaillistes !

Mais les principales difficultés du cabinet dans la conduite de ses relations avec le Parlement sont venues de la Chambre des Lords, malgré la majorité conservatrice qui s'y trouve. La chambre haute a été particulièrement critique des propositions gouvernementales visant à abolir les conseils de comtés des zones métropolitaines (13). Elle a voté un certain nombre d'amendements pour remédier aux propositions les plus hâtives, soulignant ainsi les faiblesses du projet de loi. Certains amendements ont été incorporés dans la législation définitive. En 1984, par exemple, le Gouvernement a dû accepter la proposition des Lords qui faisait de la discrimination raciale par la police un délit disciplinaire. Par contre, un autre amendement des Lords, qui prévoyait que seule la police en uniforme disposerait du droit de fouille, a été combattu avec succès par le Gouvernement. La teneur de ces amendements reflétant souvent la pensée traditionnelle du Parti conservateur, on peut donc dire que la deuxième chambre joue un rôle non négligeable dans l'opposition au thatcherisme.

Ministres et fonctionnaires. — Les relations des ministres avec l'administration centrale ont également souffert de ce qui a été ressenti comme une gestion manquant de sensibilité. La longue grève des fonctionnaires, en 1981, a révélé le mécontentement des travailleurs du secteur public vis-à-vis d'un Gouvernement, champion avoué des vertus d'une bureaucratie restreinte. De même, le Gouvernement a résisté aux demandes d'augmentation des travailleurs du secteur public qui ont peu d'influence politique propre ou qui n'appartiennent pas aux services essentiels. Militaires, policiers et électriciens ont obtenu des augmentations au-dessus du taux d'inflation mais pas les enseignants, par exemple.

On a beaucoup commenté, aussi, les effets de l'insistance personnelle de Mme Thatcher à être entourée de gens qui partagent son souci de donner à la fonction publique plus d'efficacité tout en la réduisant. Les ministres ont été encouragés à contrôler de plus près la gestion de leurs départements ministériels. Mme Thatcher, plus qu'aucun autre Premier ministre de la période récente, a mis en cause les recommandations du comité consultatif sur les postes

(13) N.d.t. : le Grand Londres et les grandes « conurbations ».

supérieurs (14). Il est apparu que, pour avoir une chance d'être promu à un nombre réduit de postes supérieurs, il fallait, pour un fonctionnaire de carrière, avoir montré quelque sympathie pour les objectifs chers au Premier ministre. La nomination de P. Middleton pour remplacer Sir Douglas Wass comme secrétaire permanent aux finances, en mars 1983, a semblé prouver qu'il fallait savoir attirer l'attention de Mme Thatcher, pour parvenir au sommet. De la même façon, la nomination de P. Levene à la tête de la direction des achats au ministère de la défense a paru montrer que les postes élevés étaient soumis à une politisation accrue. Levene était auparavant directeur général d'une firme fournissant du matériel au ministère de la défense, United Scientific Holdings.

Mais ce qui a provoqué le plus de remous a été la décision ministérielle, en 1984, de supprimer les syndicats, au centre des communications gouvernementales (GCHQ) de Cheltenham. On a dit que la décision a été prise sans consultation préalable et à la demande des Etats-Unis qui ont avec la Grande-Bretagne un accord d'échange d'informations obtenues grâce à l'interception secrète des signaux radio, ce qui est précisément la fonction principale du GCHQ. Les syndicats concernés ont refusé l'offre gouvernementale du versement d'une somme d'argent en échange de la perte du droit de se syndiquer et obtinrent même, dans un premier temps, une décision de justice en leur faveur (rapportée en appel), exemple supplémentaire d'un recours accru aux tribunaux pour juger du bien-fondé d'une décision ministérielle.

Ce qui paraît à craindre, c'est que ce changement dans les relations ministres - fonction publique centrale ne conduise les Gouvernements ultérieurs, issus d'autres partis, à tenter de redresser l'équilibre et, ce faisant, à réduire le caractère non partisan de la fonction publique. Les décisions de poursuivre des fonctionnaires, auteurs de fuites de secrets gouvernementaux à la presse et à la télévision, pour des raisons politiques ont attiré l'attention sur les relations antagonistes entre fonctionnaires et ministres. Le procès le plus notable a été celui de Clive Ponting, fonctionnaire au ministère de la défense, qui avait envoyé, anonymement et par la poste, des documents secrets à un député de l'opposition et qui proclamait en outre que, dans certaines circonstances, les fonctionnaires avaient un devoir d'information vis-à-vis du Parlement qui l'emportait sur la loyauté qu'ils doivent traditionnellement à leurs ministres. Après l'acquiescement de Ponting, le chef de la fonction publique

(14) *Advisory committee on senior appointments.*

a réaffirmé la doctrine traditionnelle, ranimant du même coup les spéculations sur les sympathies thatcheriennes des hauts fonctionnaires. L'Institut royal d'Administration publique a lancé une enquête sur l'augmentation éventuelle des postes « politiques ». La diffusion d'un rapport confidentiel concernant l'inexpérience gouvernementale du Parti libéral, en septembre 1985, a redoublé les spéculations sur la nécessité de « restructurer » la fonction publique dans l'hypothèse d'une alternance après les prochaines élections générales.

Cabinet et médias. — Les relations Gouvernement-médias ont été moins spectaculaires, en partie parce que le style de Mme Thatcher a séduit les directeurs des journaux populaires de Londres et, en partie, parce qu'elle dispose au 10, Downing Street d'un porte-parole efficace, Bernard Ingham ; cette présence a donné une grande impression de continuité, par-delà les variations de la conjoncture et du personnel ministériel, puisque Ingham, entré dans les services de Mme Thatcher six mois après les élections de 1979, est toujours en place. Mais, malgré de nombreuses fuites destinées aux journaux opposés au Gouvernement (*Guardian* et *Observer* par exemple), Fleet Street a fourni, dans l'ensemble, un bon soutien au Premier ministre, notamment les journaux du groupe Murdoch. Néanmoins, la tentative du ministre de l'intérieur pour influencer le conseil des gouverneurs de la BBC — en demandant le retrait d'un programme sur l'Irlande du Nord qui faisait la partie trop belle à un porte-parole de l'IRA — a provoqué un incident majeur pendant l'été 1985 (15). Ce qui a choqué c'est que le ministre ait exercé des pressions informelles plutôt que de recourir aux pouvoirs réglementaires dont il dispose sur le service national de radio-télévision et qu'il ait paru le faire après une déclaration du Premier ministre. Cette forme de censure indirecte a mécontenté les journalistes de la BBC comme ceux des sociétés de télévision indépendante et a provoqué, le 7 août, une grève de vingt-quatre heures dans ces services.

Aucun Gouvernement récent ne s'est à ce point aliéné ce qu'on appelait autrefois les classes « pensantes » ou les leaders d'opinion. La politique gouvernementale a politisé des domaines de la vie publique, commandés jadis par des conventions qui tempéraient

(15) Voir *infra* l'article de M. Harrison, p. 114.

le champ d'influence apparent d'un Gouvernement central, basé sur un seul parti et auquel un leader unique imprimait son style propre. Une des raisons pour lesquelles le style de Mme Thatcher a suscité tant de commentaires et son action tant d'appréhensions quant à ses effets à long terme est le sentiment qu'autrefois la limitation principale du pouvoir des ministres était l'acceptation générale de l'influence des élites traditionnelles.

Beaucoup de gens se demandent si les Gouvernements futurs seront en mesure de revenir au schéma traditionnel des relations entre les ministres et les quatre réseaux d'institutions, schéma sur lequel on jugeait autrefois l'efficacité de la performance ministérielle. Le Gouvernement actuel a mis en cause certaines des idées chères à son parti et introduit les règles du marché dans des domaines où même les catégories qui soutiennent traditionnellement le Parti conservateur ne le suivent qu'avec réticence. Il a également défié le Parlement en faisant voter une législation de nature constitutionnelle sans consulter les autres parties ou les groupes intéressés. Aucun Gouvernement des années récentes n'a eu si peu recours aux recommandations d'enquêtes particulières telles que celles de commissions royales. Même les commissions permanentes spécialisées de la Chambre des Communes, qu'il a pourtant créées pour contrôler les activités des ministères, n'ont pas échappé à la controverse ; certaines d'entre elles ont soumis des rapports majoritaires et minoritaires reflétant les divisions partisans. En outre, le Gouvernement a défié la fonction publique sur le terrain délicat des conditions d'exercice de ses responsabilités telles qu'elles avaient été négociées par ses syndicats et a, semble-t-il, réduit les possibilités de faire carrière au sommet de la hiérarchie. Enfin, il s'est attaqué à la liberté « éditoriale » des médias et, en particulier, à l'autonomie de la BBC.

Ce dernier défi est du même ordre que le contrôle indirect qu'il a exercé sur les conseils d'administration des industries nationalisées. La direction des charbonnages, pendant la longue et dure grève des mineurs en 1984, restait, bien sûr, officiellement chargée des relations du travail dans l'entreprise, mais elle n'en était pas moins soumise à de nombreuses pressions informelles. Il fallait absolument que le Gouvernement soit vu gagner une bataille qui mettait en cause sa stratégie économique centrale.

Tout ce qu'on sait de l'action du Gouvernement Thatcher renforce cette vérité d'évidence que le Royaume-Uni ne peut être gouverné dans le cadre constitutionnel existant que par un parti et des dirigeants armés d'une stratégie pour manipuler les insti-

tutions de l'Etat et de la société. Ce qui compte, en définitive, c'est le sens que l'on donne au terme « art de gouverner » et l'idée qu'on se fait des limites que les ministres ne peuvent franchir. Or, dans ce domaine, Mme Thatcher et son équipe ont bousculé beaucoup d'idées reçues.

Bibliographie

Il existe de nombreux ouvrages sur le Gouvernement Thatcher et notamment :

David S. Bell (ed.), *The Conservative Government 1979-1984 : an interim report*, Croom Helm, 1985.

Jock Bruce-Gardyne, *Mrs. Thatcher's First Administration : the Prophets Confounded*, Macmillan, 1985.

Patrick Cosgrave, *Thatcher : the First Term*, Bodley Head, 1985.

Martin Holmes, *The First Thatcher Government 1979-1984 : contemporary conservatism and economic change*, Wheatsheaf, 1985.

William Keegan, *Mrs. Thatcher's Economic Experiment*, Penguin, 1984.

Peter Riddell, *The Thatcher Government*, Martin Robertson, 1983.

Hugh Stephenson, *Mrs. Thatcher's First Year*, Jill Norman, 1980.

A signaler également le chapitre original que lui a consacré A. King dans la nouvelle édition de *The British Prime Minister*, Macmillan, 1985, et l'essai de Robert Skidelsky, *Britain under Mrs. Thatcher*, in *Encounter*, janvier 1985, p. 55-62.

RÉSUMÉ. — *En l'absence d'une constitution écrite, le Gouvernement central britannique est en général conçu comme l'endroit où s'articulent les relations entre le cabinet et les quatre institutions essentielles de la vie politique nationale : le Parti au pouvoir, le Parlement dans son ensemble, la fonction publique et les médias. L'intérêt actuellement porté au fonctionnement du Gouvernement sous Mme Thatcher est surtout dû au fait que la personnalité du Premier ministre a profondément modifié ces quatre relations. Le problème essentiel de l'après-thatcherisme est de savoir si ce schéma est définitif ou pas.*

RODERICK RHODES

*La Grande-Bretagne,
pays du « gouvernement local »?*

La Grande-Bretagne a la réputation d'être la « mère des Parlements » et le « pays du gouvernement local ». Si on s'accroche à cette expression d'un chauvinisme dépassé, il est possible d'arguer que, à l'inverse de la commune, les collectivités locales (1) britanniques sont de grande dimension, plurifonctionnelles et riches, puisqu'elles disposent, grâce aux impôts locaux, de la liberté de lever elles-mêmes une proportion importante d'un revenu substantiel. Ainsi, la population moyenne de l'unité de base — le conseil de district — n'est pas loin de 123 000 habitants. Les collectivités locales ne sont pas responsables seulement d'un grand nombre de services mais contrôlent aussi des instruments essentiels du *Welfare State*, tels que l'éducation, la protection sociale et le logement. Elles ne sont pas non plus, en théorie, les simples agents des administrations centrales : le ministre de l'éducation, par exemple, n'a virtuellement aucun contrôle direct des programmes scolaires. En termes macroéconomiques, les autorités locales représentent 13 % du PIB et 38,5 % de l'emploi total du secteur public. Les subventions du Gouvernement central, qui s'étaient élevées à quelque 65 % des dépenses locales dans les années 70, en représentent actuellement 48 %, la différence venant des impôts locaux et de la rémunération des services payants (la location des logements municipaux, par

(1) N.d.t. : on utilisera systématiquement le terme de « collectivités locales » bien qu'il ait une connotation différente du terme anglais *local authorities*. En effet, l'expression d'« autorités locales » ne nous paraît pas satisfaisante en français. Il y a deux niveaux de collectivités locales : les comtés (ou régions en Ecosse), et, en dessous, les districts.

exemple). En résumé, les collectivités locales britanniques semblent *a priori* constituer des unités puissantes et même indépendantes du Gouvernement central, et les expressions pour décrire cette « autonomie locale » ne manquent pas, si bien qu'on pourrait croire par moments que la Grande-Bretagne a réalisé l'apothéose du *gouvernement* local, terme que l'on distinguera d'*administration* locale.

Il serait vain de vouloir fournir, dans un aussi bref article, un bilan complet des forces et faiblesses du gouvernement local, mais on peut essayer au moins de corriger certaines des illusions les plus courantes. On opposera l'image d'un Etat unitaire, caractérisé par une collaboration des deux niveaux de gouvernement — avec un processus de décision local animé par des gens clairement responsables de leurs actions — et celle d'un système politique différencié et désagrégé, caractérisé par l'interdépendance, par l'absence de décisions prises localement, par des formes mal définies de responsabilité et par des relations ambiguës et confuses où fragmentation et centralisation coexistent. Le thème dominant de cette étude sera donc que le pays dit du gouvernement local est, en fait, une « société sans centre » (2) où, néanmoins, l'autonomie locale est grandement limitée par des forces non locales.

Etat unitaire ou système politique désagrégé ?

La Grande-Bretagne est un Etat unitaire où « le pouvoir de déléguer ou de révoquer le pouvoir délégué reste entre les mains de l'autorité centrale » (3). Il serait ridicule de prétendre que le Gouvernement central en Grande-Bretagne ne peut décider et agir. Il peut appliquer effectivement des lois qui sont en harmonie avec les intentions proclamées des gouvernants en place. La relation entre le centre et les collectivités locales, par exemple, n'est pas une relation égalitaire : elle est asymétrique, le centre disposant de la quasi-totalité des ressources juridiques. Mais, par-delà l'image courante d'un centre directif et envahissant et derrière des maximes comme « le Gouvernement doit avoir le droit de gouverner », il y a des vérités embarrassantes ; les directives du centre sont contrecarrées par les collectivités locales qui peuvent décider et mettre en œuvre, à l'insu du centre, des politiques jugées par lui inopportunes. Il est donc nécessaire d'aller au-delà des sentiers battus et

(2) N. Lehmann, *The differentiation of society*, New York, Columbia University Press, 1982, p. xv et 353-355.

(3) R. Rose, *Understanding the United Kingdom*, London, Longman, 1982, p. 50.

d'explorer les contraintes à l'intérieur du centre et sur le centre.

Les contraintes sur le centre résident dans le fait qu'il n'exécute pas lui-même ses propres décisions : à l'exception de la défense et de la sécurité sociale, il ne fournit pas de services. Le centre dépend d'autres unités gouvernementales pour l'application de politiques sur lesquelles il ne détient qu'un contrôle lointain. Tout aussi important est le fait que les « autres unités gouvernementales » ne se limitent pas aux collectivités locales. La croissance du Gouvernement britannique est le résultat d'un processus graduel d'élaboration et de spécialisation. Il existe une profusion d'organisations spécialisées pour des services aussi importants que la santé (*Regional and District Health Authorities*), l'eau et l'assainissement (*Regional Water Authorities*), la formation professionnelle et l'emploi (*Manpower Services Commission*). Par conséquent, il est préférable de qualifier l'ensemble des unités de gouvernement au-delà de Westminster (le Parlement) et de Whitehall (l'administration centrale), d'unités de gouvernement « déconcentrées » (*sub-central*). Il doit être, en effet, bien entendu que le centre doit traiter avec une multitude d'organismes (dont le gouvernement local ne constitue qu'une partie). En résumé, le Gouvernement de la Grande-Bretagne — au sens large — est « différencié », c'est-à-dire qu'il est formé d'institutions fragmentées, et « désagrégé », c'est-à-dire que ces différents morceaux ne sont nullement rassemblés en un tout cohérent. Le centre dépend des unités « déconcentrées » pour mener à bien ses politiques et le caractère de labyrinthe de la structure institutionnelle fournit de nombreuses possibilités de résistance. Le dérapage des politiques ou leur redéfinition en cours d'application est un problème constant pour le centre.

Les contraintes à l'intérieur du centre résident dans sa propre fragmentation. C'est là une faiblesse fondamentale au cœur même du Gouvernement britannique. Les membres du comité central de coordination — le cabinet — sont aussi les chefs d'empires, qui leur sont propres. Au sein du cabinet, on pourra faire admettre aux ministres que des économies dans les dépenses publiques sont essentielles ; de retour dans son ministère, chaque ministre cherchera à ce que son budget échappe à la règle commune. En bref, bien que le terme de « centre » soit commode dans sa brièveté, il déguise l'existence de centres multiples dont les intérêts divergents sont illustrés fort clairement par le conflit quasi permanent entre les ministres des pensions et la Trésorerie, qui détient les cordons de la bourse. Cette fragmentation du centre est encore accentuée par les réseaux d'interdépendance entre les centres et les unités « déconcentrées ».

Association ou interdépendance ?

Pendant la majeure partie de la période d'après guerre, les relations entre le Gouvernement central et les gouvernements locaux ont été définies comme une « association ». Le centre recherchait activement la coopération des autorités locales et évitait d'imposer ses décisions. Dans sa forme extrême, le modèle « associatif » voit les ministères centraux et les collectivités locales comme des égaux devant le Parlement. En vérité, ce modèle a une forte connotation normative puisqu'il est destiné à critiquer l'interférence du centre et son contrôle des affaires locales. Son défaut majeur est qu'il a toujours fourni une description inexacte de relations qui ont varié avec le temps et en fonction des politiques. Il n'explique guère les variations dans le processus politique reliant les différents niveaux de gouvernement. Une description plus satisfaisante est à rechercher dans une analyse des réseaux d'interdépendance, dans une reconnaissance que la dépendance du centre vis-à-vis d'unités « déconcentrées » (et *vice versa*) est extrêmement variable (4).

Les réseaux d'interdépendance dans le Gouvernement britannique prennent la forme de liaisons verticales et spécialisées par fonctions. Ces réseaux d'élaboration des politiques (ou ces ensembles d'organisations financièrement dépendantes) sont centrés sur les ministères dépensiers mais incorporent une gamme limitée d'autres acteurs, particulièrement les unités « déconcentrées », les professions et des groupes d'intérêt choisis. Ils varient de diverses manières, notamment selon leur degré d'intégration, selon leurs membres, selon la distribution des ressources et selon l'étendue de la dépendance du centre vis-à-vis des unités « déconcentrées ». Il n'est pas nécessaire de décrire les différents types de réseaux (5) pour apprécier trois points essentiels. D'abord, la fragmentation du centre est entretenue par les réseaux d'élaboration des politiques. Tout ministre qui faiblit dans la défense de son empire se verra aussitôt rappelé à l'ordre par ses alliés dans le réseau. Les réseaux institutionnalisent les groupes d'intérêts au sein de la structure gouvernementale de telle façon que leur voix y soit toujours entendue, augmentant ainsi l'effi-

(4) Pour une discussion détaillée de la question, voir R. A. W. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Farnborough, Gower, 1981, chap. 2.

(5) Pour une discussion plus complète des réseaux d'élaboration des politiques, voir R. A. W. Rhodes, *The national world of local government*, Londres, Allen & Unwin, 1986, chap. 2 et 10, et R. A. W. Rhodes, *Power dependence, policy communities and intergovernmental networks*, *Public Administration Bulletin*, n° 50, avril 1986.

cacité des oppositions et donnant naissance à un réseau de prises de décision caractérisé par l'incrémentalisme (6) et l'inertie. Ensuite, les réseaux sont fermés non seulement aux citoyens mais aussi au Parlement. L'agrégation et l'incorporation des intérêts essentiels dans la structure gouvernementale servent à exclure toute une série d'autres intérêts concernés, provoquant simultanément le déclin de l'efficacité des mécanismes de responsabilité politique traditionnels dans les démocraties libérales. Enfin, les réseaux eux-mêmes peuvent avoir l'initiative en matière de politiques : en vérité, « toute politique sert ses propres causes », dans la mesure où les réseaux réagissent à leurs politiques passées et aux problèmes qu'elles ont provoqués (7). En d'autres termes, la majeure partie des politiques appliquées localement a une origine non locale. Les réseaux fournissent le cadre à l'intérieur duquel les unités de gouvernement prennent leurs décisions, indiquant les meilleures pratiques et sélectionnant les idées qui ont cours. Cette affirmation hérétique selon laquelle « le pays du gouvernement local » possède un processus de décision local limité justifie un supplément d'analyse.

Le processus de décision : local ou non local ?

Le processus de décision à l'intérieur du gouvernement local est souvent considéré comme si on avait affaire à un système politique jouissant du pouvoir discrétionnaire de décider et de mettre en œuvre des politiques spécifiques. L'inconvénient de cette approche est qu'elle sous-estime l'importance des « sources non locales des changements de politiques » (8). Il est évident que les réseaux d'élaboration des politiques constituent une de ces sources « non locales », mais l'influence des groupes professionnels et du monde des affaires joue également un grand rôle.

L'apparition de réseaux d'élaboration des politiques est un aspect particulier du développement du *Welfare State* ; parallèlement à cette forme de différenciation, est apparu un processus de professionnalisation. Les spécialistes des diverses politiques publiques ont été « institutionnalisés » dans la structure gouvernementale. Cette dépendance a augmenté le recours à, et même poussé à, la création de professions qui jouent un rôle essentiel dans les

(6) N.d.t. : pour une définition de « l'incrémentalisme », voir, dans cette série d'études, l'article de J. Leruez, p. 31.

(7) A. Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis*, Londres, Macmillan, 1980, chap. 3.

(8) P. Dunleavy, *Urban Political Analysis*, Londres, Macmillan, 1980, p. 98.

réseaux fonctionnels spécialisés. On citera notamment les professions médicales au sein du service national de santé et les ingénieurs de l'industrie de l'eau. Dans ces deux cas, l'étiquette de « réseau professionnalisé » convient pour décrire le caractère distinctif du processus de décision.

Par conséquent, dans une large mesure, les liens entre le centre et les unités « déconcentrées » sont de plus en plus dépendants de contacts bureaucratique-professionnels au sein des réseaux. En contraste marqué avec le système du cumul des mandats en France, les élites politiques centrales et locales britanniques sont coupées les unes des autres. Un système politique dualiste a donc prévalu : le centre a pris ses distances par rapport aux unités des gouvernements « déconcentrées », lui donnant une autonomie opérationnelle dans le domaine de la « basse politique » (la santé publique par exemple), augmentant de cette façon sa propre autonomie dans le domaine de la « haute politique » (la politique étrangère par exemple). Dans la période d'après guerre, les aspects fonctionnels l'ont emporté sur les aspects territoriaux de la politique et le processus de décision local a été dominé par une « culture de l'apolitisme » (9).

L'engagement du monde des affaires dans la politique locale est considérable. Pour ne prendre qu'un exemple, l'importance des programmes de construction entrepris par les collectivités locales suffit, à elle seule, à garantir des contacts étroits avec cette industrie. Comme l'a montré P. Dunleavy dans son étude de la construction d'immeubles-tours, il était de l'intérêt évident de l'industrie de la construction de s'engager dans des projets grandioses et techniquement avancés. Ce seul fait a exercé une influence rétrograde sur cette politique publique. La restauration de quartiers entiers, la construction d'autoroutes et l'aménagement de vastes hôpitaux desservant des zones étendues, tout cela illustre, au même titre que la construction de tours, la préférence pour les économies d'échelle par rapport aux besoins et aux intérêts des malades, des sans-abri et des habitants des centres urbains (10).

Cette gamme de « sources non locales » du changement politique conduit à estimer que les collectivités locales disposent d'un champ très limité pour prendre l'initiative de politiques « indépendantes ». Cependant, elles pourraient néanmoins adapter leurs politiques aux besoins des citoyens. Elues au suffrage direct, elles sont présu-

(9) Voir J. G., Bulpitt, *Territory and Power in the United Kingdom*, Manchester, Manchester University Press, 1983, et notamment le chap. 5.

(10) P. Dunleavy, *The Politics of Mass Housing in Britain 1945-1975*, Oxford, The Clarendon Press, 1981.

mées être responsables de leur action devant leurs mandants et donc accessibles aux besoins de ces derniers. De telles hypothèses méritent d'être examinées de plus près.

Responsabilité politique ou confusion ?

Il y a plusieurs dimensions à la responsabilité politique des élus locaux. Au niveau le plus élémentaire, on peut se référer, pour les élections locales, au modèle bipartisan (dit de Westminster) selon lequel le parti dont le programme a les préférences de l'électorat se voit confier le pouvoir et sera remplacé à l'élection suivante, s'il n'a pas rempli ses promesses ou s'il a mené des politiques impopulaires. Malheureusement pour ce modèle, la participation électorale est faible, les services fournis par les collectivités locales sont méconnus et les élections y sont, avant tout, influencées par le niveau de popularité des partis politiques nationaux. En outre, ce type d'argument présuppose que l'électorat sait qui est responsable de quel service. Toute discussion de la « responsabilité à l'intérieur du gouvernement local britannique se heurte au problème de l'ambiguïté et de la confusion dans la répartition des responsabilités », comme l'a admirablement démontré la commission d'enquête (dite commission Layfield) au sujet des finances locales.

La commission Layfield, nommée pour passer en revue le système de financement du gouvernement local, a estimé pouvoir inclure les relations centre-périphérie dans sa compétence. Sur ce dernier point, elle a conclu que les collectivités locales ne disposaient d'aucune directive financière ferme, que les contrôles gouvernementaux perturbaient l'établissement des budgets locaux, que le coût des services locaux n'apparaissait pas nettement aux conseillers et au public et que le système de subvention centrale ne permettait pas de voir clairement où se prenaient les décisions financières. Selon la commission, en effet, la formule « quiconque est responsable de la décision de dépenser plus ou moins d'argent au bénéfice d'un service est également responsable de la décision d'augmenter ou non les impôts » devrait être le principe central à la base du financement du gouvernement local (11). Si l'on retient ce critère, il est clair que le système est ambigu et confus. Or, depuis que ce rapport a paru, en 1976, rien n'a été changé ; bien plus, les réformes

(11) Committee of Enquiry into Local Government Finance, *Report*, Cmnd. 6453, Londres, HMSO, 1976, p. 45-46 et 50.

répétées qui ont affecté le système n'ont servi qu'à ajouter l'instabilité à l'ambiguïté et à la confusion.

Si on tourne son attention du gouvernement local aux unités « déconcentrées » en général, alors le problème de la responsabilité devient encore plus aigu. La raison d'être des organismes *ad hoc* est, pour une part, de mettre une certaine distance entre les ministres et les services particuliers ; il s'agit de donner à leurs directeurs un plus grand degré d'autonomie de gestion, ce qui atténue d'autant la responsabilité de ces services devant le Parlement ; et comme, d'autre part, ces organismes sont nommés et non élus, et, par conséquent, exempts de tout contrôle politique local, on peut dire que ce n'est pas à tort qu'on a parlé d'eux comme d'un « Etat secret » (12).

Par conséquent, seule une partie des unités « déconcentrées » est responsable devant des représentants élus ; de plus, en ce qui concerne le gouvernement local, ce système de responsabilité est considérablement affaibli par la difficulté d'identifier, même en termes très généraux, qui est responsable pour quoi. La confusion des responsabilités aboutit à une désagrégation du système.

Autonomie locale ou centralisation fragmentée ?

L'expression d' « autonomie locale » n'est guère facile à cerner. On peut la définir comme la participation à « des activités importantes à propos desquelles elles (les collectivités locales) disposent de possibilités de choix non négligeables » et on peut la considérer comme « un élément essentiel pour parvenir à un gouvernement plus responsable, et plus sensible aux attentes du public » ; les mérites spécifiques d'une telle définition de l'autonomie, c'est qu'elle implique la diffusion du pouvoir, l'adaptation aux changements dans les besoins locaux, une pédagogie sociale par l'expérimentation de services variés et une grande facilité d'accès pour les citoyens (13). Cette conception et les conceptions voisines de l'autonomie locale se heurtent à un problème essentiel : l'autonomie locale existe-t-elle ou est-elle un idéal que l'on doit rechercher ?

Nos analyses antérieures tendent à suggérer que l'autonomie locale a toujours été davantage un idéal qu'une réalité. Ainsi, l'expression se réfère aux collectivités locales et pourtant, dans le système politique différencié que nous connaissons, il existe une gamme

(12) J. Dearlove et P. Saunders, *Introduction to British Politics*, Cambridge, Polity Press, 1984, chap. 5.

(13) Voir G. W. Jones et J. D. Stewart, *The case for Local Government*, Londres, Allen & Unwin, 1983, p. 13-14.

importante d'organismes déconcentrés exempts de tout contrôle politique. Les choix locaux sont strictement limités par l'interdépendance et les forces non locales ; de même, le système de responsabilité est ambigu et confus. L'autonomie locale doit être considérée, par conséquent, comme un étalon pour mesurer les *défauts* du gouvernement local, non pour décrire ses mérites. Toute description des relations entre le centre et les unités « déconcentrées » doit commencer par la fragmentation du centre en réseaux d'élaboration des politiques et par l'incorporation d'un certain nombre d'intérêts déconcentrés à ces réseaux intégrés et cependant fermés. D'autre part, ces réseaux constituent la source principale (et non locale) des politiques. Par conséquent, la fragmentation au sein du centre coexiste avec une centralisation qui repose sur des réseaux individuels de politiques. Ce réseau de relations peut être jugé inférieur à un système d'autonomie locale. Toutefois, les réformateurs ne peuvent faire abstraction du fait qu'il constitue un obstacle de taille à la renaissance d'un gouvernement local autonome.

Conséquences des différenciations

Cette juxtaposition au sein du Gouvernement britannique d'un réseau unitaire et d'un réseau différencié fait courir le double risque de schématiser et d'exagérer les conséquences. Mais l'importance de se repérer clairement dans ce système a été amplement démontrée depuis 1979. Les gouvernements de Mme Thatcher se sont engagés dans une tentative audacieuse visant à créer un « Etat minimal » et à réduire les dépenses publiques (notamment locales). Alors que les dépenses en capital étaient spectaculairement réduites et que la construction de logements était l'objet d'économies draconiennes, les dépenses publiques ont continué d'augmenter en proportion du PIB et les dépenses courantes locales ont également progressé en termes réels. Les prévisions et les objectifs gouvernementaux ont été constamment révisés en hausse ; y compris en ce qui concerne les dépenses locales. D'où la mise en œuvre d'une législation de contrôle immédiatement suivie d'une autre pour colmater les brèches que la première avait laissé subsister. Ainsi, plus le Gouvernement se donnait du mal, plus il obtenait ce qu'il ne souhaitait pas ; autrement dit, la politique gouvernementale était un échec.

Le centre a essayé d'imposer aux unités « déconcentrées » sa conception de ce que devait être le Gouvernement de la Grande-Bretagne. Pour ce faire, il a pris modèle sur la hiérarchie militaire ; le Gouvernement dans son ensemble y est vu comme une bureau-

cratie au sein de laquelle les désirs du centre sont transmis par la voie hiérarchique jusqu'à l'échelon le plus bas. L'idée était de soumettre la bureaucratie par des moyens bureaucratiques, mais cet organigramme militaire s'est heurté à la réalité anarchique d'un système politique désagrégé et différencié. Au lieu de simplifier la machine gouvernementale, le Gouvernement l'a, au contraire, compliquée en employant, par exemple, sept types différents de subventions entre 1979 et 1983. Faute de réaliser ses objectifs initiaux, il a fallu que le Gouvernement modifie ses priorités — ainsi, par exemple, la vente des actifs publics est devenue prioritaire au milieu de son premier mandat parce qu'il n'est pas parvenu à contrôler les dépenses publiques — il a dû aussi faire face à une série de développements non voulus par exemple, l'augmentation des dépenses de sécurité sociale en liaison avec l'augmentation des loyers des logements sociaux. Plutôt que de les mieux contrôler, le Gouvernement a politisé les unités « déconcentrées » et accru les résistances inavouées et les rébellions ouvertes. Ainsi, les collectivités locales se sont livrées à ce qu'elles ont appelé une « comptabilité créatrice » pour dissimuler le niveau véritable de leurs dépenses ; certaines ont même refusé de prendre en compte la politique gouvernementale, compensant leurs pertes de subventions (et les amendes) par l'accroissement des impôts locaux. L'histoire du Gouvernement de la Grande-Bretagne au-delà de Westminster et de Whitehall depuis 1979 est la triste histoire d'un centre incapable de comprendre le terrain qu'il cherchait à traverser. Sa carte était erronée et le résultat ne peut être autrement décrit que par le terme de « gâchis », gâchis où personne n'a atteint ses objectifs (14).

Pour comprendre le gouvernement local en Grande-Bretagne, il faut bien voir que l'image (ou le schéma d'Etat unitaire) se trouve brouillée par la réalité d'un système politique différencié. Plutôt que de partir de l'idée d'autonomie locale, il faut, pour bien analyser le véritable fonctionnement des unités « déconcentrées », mettre l'accent sur la désagrégation, la différenciation, l'interdépendance et les réseaux d'élaboration des politiques. En ce qui concerne les années 80, trois caractéristiques de ce système exigeront une attention spéciale.

(14) Pour une discussion plus détaillée de la période 1979-1983, voir R. A. W. Rhodes, Continuity and change in British Central-Local Relations : the « Conservative threat » 1979-1983, in *British Journal of Political Science*, vol. 14, 1984, p. 311-333 ; et pour les événements depuis 1983, voir P. Dunleavy et R. A. W. Rhodes, Beyond Westminster and Whitehall, in H. Drucker et al. (ed.), *Developments in British Politics*, 2, Londres, Macmillan, 1986.

Tout d'abord, la relation entre le centre et les unités « déconcentrées » est une relation d'*interdépendance asymétrique*, c'est-à-dire la combinaison d'une tradition d'exécutif fort avec des systèmes de fourniture de services désagrégés et des contrôles lointains. Il existe une tension permanente entre l'interdépendance et le processus de décision autoritaire du centre. Si le centre peut décider unilatéralement des paramètres de l'action locale, il n'en reste pas moins que les unités « déconcentrées » peuvent retarder et contrecarrer l'intervention du centre. Le Gouvernement conservateur n'a pas mieux réussi qu'aucun de ses prédécesseurs à faire cesser la tension ; et la mise en œuvre du plafonnement des impôts locaux (*rate-capping*) pour les collectivités récalcitrantes a posé d'une façon aiguë la question de savoir si la Grande-Bretagne est sur le point ou non de donner naissance à un système napoléonien qui permettrait aux bureaux régionaux des ministères d'exercer une tutelle sur les budgets locaux.

Ensuite, l'action gouvernementale a porté atteinte à la séparation politique traditionnelle centre et périphérie et *politisé* les relations intergouvernementales. La volonté gouvernementale de contrôler les collectivités locales a mis face à face ministres et leaders locaux. A une certaine époque, les relations intergouvernementales pouvaient être décrites comme « gouvernement et politique hors de Whitehall ». On peut dire que, à l'heure actuelle, elles font partie intégrante du réseau politique de Whitehall. Les ministres ont découvert que les unités « déconcentrées » peuvent imposer au centre des coûts politiques élevés et cette politisation se révélera peut-être comme le changement le plus significatif des années 80 dont il reste d'ailleurs à mesurer totalement l'impact.

Enfin, depuis l'abandon d'un système politique à deux niveaux, le centre ne dispose plus d'un *code opératoire* efficace dans ses rapports avec les collectivités territoriales. Le code hiérarchique ne fonctionne plus vis-à-vis d'un système différencié. Le Gouvernement central a tenté d'expérimenter un code opératoire populiste destiné à court-circuiter les unités « déconcentrées ». Il en a appelé directement aux citoyens, leur donnant de nouveaux droits vis-à-vis des collectivités locales (en renforçant notamment le droit des parents de choisir l'école de leurs enfants). Mais, jusqu'à maintenant, il n'a pas découvert de code cohérent pour remplacer à la fois un double système politique indésirable et un code hiérarchique défaillant. Pourtant, sans un code cohérent, l'instabilité, l'ambiguïté et la confusion sont destinées à rester les caractéristiques centrales du système ; le Gouvernement sera aux prises avec une spirale de

législation toujours plus lourde dont il ne pourra pas apprécier les conséquences.

Si la Grande-Bretagne a un jour été le « pays du gouvernement local », cette époque est révolue depuis longtemps. Plutôt que de pleurer sur son abandon, il vaut mieux analyser les similitudes entre les systèmes de gouvernement déconcentré dans les sociétés industrielles avancées, qu'il s'agisse de l'imbrication extrême des relations centre-périphérie en France ou de *politikverflechtung* en RFA. Les pressions qui ont donné naissance à ces labyrinthes ou à ces structures organisationnelles multiformes conduisent à penser que l'image d'un gouvernement local de l'Etat unitaire n'appartient qu'à une ère bucolique. L'avenir n'est pas dans un retour au passé mais dans la mise au point de systèmes de responsabilité spécifiques à chaque réseau de décision.

RÉSUMÉ. — *La Grande-Bretagne n'est plus le « pays du gouvernement local », si elle l'a jamais été. En vérité, elle constitue un système politique différencié et interdépendant où, dans la plupart des domaines, l'Etat central dépend d'une profusion d'unités « déconcentrées » pour la mise en œuvre des politiques qu'il décide. Autrement dit, bien que la notion d'autonomie locale soit plus un idéal qu'une réalité, puisque la plupart des politiques « locales » ont des sources non locales, les collectivités locales détiennent un pouvoir négatif de blocage, ou du moins de « redéfinition » des initiatives du centre. Tout cela conduit à beaucoup de confusion, surtout lorsqu'un Gouvernement, comme celui de Mme Thatcher, tente de faire appliquer par les collectivités locales une discipline budgétaire qu'il n'a pas vraiment les moyens d'imposer.*

YVONNE FORTIN

La fin du « Civil Service » apolitique et fermé?

« ... Des événements récents sont en fait les premiers signes d'une évolution à long terme vers un plus grand contrôle politique du Civil Service... une telle évolution est nécessaire et souhaitable. »

William Plowden

« Le Civil Service britannique est un Civil Service de carrière apolitique et discipliné. »

Sir Robert Armstrong

Le *Civil Service* britannique a longtemps constitué le symbole par excellence d'une fonction publique apolitique et fermée. Ce dernier qualificatif signifiant que les agents sont recrutés à la fin de leurs études et non pas après un début de carrière effectué, par exemple, dans le secteur privé et qu'ils demeurent dans l'administration jusqu'à leur retraite.

En est-il encore ainsi ? Est-il souhaitable qu'il conserve ces caractéristiques ? Sinon, quels changements convient-il d'introduire et pourquoi ? Toutes ces questions, agitées dès la fin des années 60 par certains membres ou organes du Parti travailliste, ont été âprement discutées depuis l'arrivée au pouvoir du premier Gouvernement dirigé par Mme Thatcher en 1979. En effet, à partir de cette date, divers facteurs ont contribué à donner à ce débat un caractère d'actualité, voire d'urgence et à le relancer. Il s'est étendu à l'ensemble de la classe politique de l'administration, tandis qu'universitaires et journalistes y prenaient aussi une part très active.

La discussion porte sur les fonctionnaires de l'administration centrale (1), à l'exclusion des ouvriers de l'Etat (*industrial civil servants*) et, la plupart du temps, se limite aux hauts fonctionnaires, négligeant le reste de la fonction publique.

En outre, s'il est vrai qu'elle s'intéresse, à la fois, au caractère apolitique du *Civil Service* et au système de carrière, elle tend à

(1) Les problèmes relatifs aux fonctionnaires des collectivités locales font l'objet d'un autre débat.

privilegier le premier domaine qui, bien souvent, sert de point de départ à une réflexion sur le second qui est perçu alors comme son corollaire. Or, le système de carrière mérite d'être examiné sous un angle plus large que celui de la politisation des échelons supérieurs, même si cet aspect est, à l'heure actuelle, essentiel. Quant au caractère traditionnellement apolitique de la haute fonction publique, s'il a bien été remis en cause d'une certaine façon depuis 1979, il en va de même pour l'ensemble du *Civil Service*, mais, à un moindre degré, sous des formes et pour des raisons différentes.

Le caractère apolitique du *Civil Service* est l'aboutissement de réformes successives et de pratiques administratives qui se sont succédé et développées à partir du milieu du XIX^e siècle, notamment à la suite du célèbre rapport Northcote-Trevelyan de 1853. Très schématiquement, les auteurs de ce document préconisaient de porter remède à l'inefficacité des services de l'administration centrale, imputable en grande partie au népotisme et à la corruption, en instituant un *Civil Service* de carrière dont les agents seraient recrutés sur concours. Ainsi seraient garanties la compétence des fonctionnaires et leur indépendance à l'égard des partis politiques ou de leurs représentants.

Ces idées n'ont été que très progressivement mises en œuvre, mais ont été poussées jusqu'au bout. La logique qui les sous-tendait a fini par se traduire en applications pratiques. Ainsi, à la fin de la seconde guerre mondiale, le *Civil Service* non seulement constituait une fonction publique de carrière, mais également une fonction publique de carrière fermée. La permanence, autre caractéristique, s'étendait à tous les échelons sans exception. Les hauts fonctionnaires demeuraient à leur poste lorsque intervenait un changement de ministre, même s'il s'accompagnait de l'arrivée au pouvoir d'une équipe politiquement très différente de la précédente. Des règles de déontologie visant à garantir la neutralité et l'impartialité des membres du *Civil Service* avaient été élaborées. Certaines, spécifiques aux hauts fonctionnaires, limitaient très étroitement leurs activités politiques, avec pour objectif de donner de ceux-ci une image apolitique et de garantir leur loyauté. Compétence, impartialité, neutralité, garanties par un système de concours, de carrière fermée, et par une déontologie stricte et claire, étaient de nature à assurer aux gouvernements, selon la philosophie du rapport Northcote-Trevelyan, la collaboration d'une fonction publique efficace et loyale à leur égard.

Or, c'est au nom de cette même efficacité qu'ont été remis en cause, d'une part, le caractère apolitique de la haute fonction publique et, d'autre part, le système de carrière, dans la mesure où il s'agit

d'un système fermé. De surcroît, quelques manquements ont également été observés dans la loyauté des hauts fonctionnaires. Pour la clarté de l'exposé et pour tenir compte de l'esprit dans lequel les problèmes ont été posés, le caractère apolitique de la fonction publique puis le système de carrière fermée seront successivement pris en considération.

I - UN « CIVIL SERVICE » APOLITIQUE ?

Le caractère apolitique du *Civil Service* est remis en cause à partir de deux points sensibles très différents : la haute fonction publique d'une part, les syndicats de fonctionnaires d'autre part.

Les changements observés sont intervenus sans heurts spectaculaires, la plupart du temps par touches successives en divers points du système administratif. Ils n'ont pas nécessité de réformes profondes des règles juridiques, régissant le domaine des relations du politique et de l'administratif. A cette occasion, le cadre institutionnel a révélé une souplesse remarquable. Rares ont été les retouches nécessaires. De plus, elles ont pu être apportées sans recours au Parlement.

A - La politisation de la haute fonction publique

Elle peut avoir pour origine soit le comportement des administrateurs eux-mêmes, soit le pouvoir de nomination des ministres aux emplois supérieurs de l'administration centrale.

1 / *La politisation de l'administration par la haute fonction publique.* — L'histoire administrative des vingt-cinq dernières années permet de dégager les trois cas de figure suivants : un haut fonctionnaire s'oppose fortement à une stratégie spécifique arrêtée par le ministre dont il relève ; un ministre élabore, dans un domaine crucial, au cours des ans, sa propre politique ; enfin, un haut fonctionnaire peut se laisser entraîner à une collaboration trop étroite avec un membre du gouvernement, en l'occurrence le Premier ministre, ce qui le marque politiquement (2).

(2) Tel fut le cas de Sir William Armstrong, directeur de la fonction publique, lorsque E. Heath était Premier ministre. V. Anthony Sampson, *Radioscopie de l'Angleterre*, Paris, Seuil, 1971, p. 187-189, et *The New anatomy of Britain*, Londres, Hodder & Stoughton, 1981, p. 167.

Le conflit violent qui a opposé Tony Benn, ministre de l'énergie, à son secrétaire permanent Sir Anthony Part (3), au sujet notamment de la politique énergétique nucléaire, constitue l'exemple le plus célèbre qui illustre le premier point. S'agissant du second, il est désormais reconnu que le ministère des affaires étrangères était, en tant qu'administration, un fervent partisan de l'entrée, puis du maintien du Royaume-Uni dans la CEE. Il était également très favorable à l'Alliance atlantique. De même, jusqu'en 1979, la Trésorerie avait la réputation d'être pro-keynésienne. Si la prise de position pro-européenne du Foreign Office n'a pas eu de conséquences dommageables car les deux grands partis traditionnels partageaient cette optique, elle a cependant irrité ceux qui, au Parti travailliste, ont souhaité, à partir de 1974, la révision de cette politique. Elle aurait pu conduire à un conflit sérieux. De par sa seule existence, elle était de nature à remettre en cause la loyauté des services à l'égard du ministre. De même, si la Trésorerie s'est rendue aux vues monétaristes du Gouvernement conservateur, l'estampille keynésienne faisait peser sur elle un soupçon de déloyauté et nuisait à la confiance du nouveau Premier ministre. Mme Thatcher a réagi en nommant un monétariste au poste de secrétaire permanent de cette administration, dès que l'occasion s'est présentée.

Ces anomalies au regard de la neutralité appellent deux remarques. Tout d'abord, elles ont été secrétées par deux administrations qui cultivent leur spécificité et demeurent, en un certain sens, à l'écart du reste de Whitehall, ce qui tend à favoriser le développement d'un esprit de corps. Ensuite, ces politiques sont clairement celles de l'administration car, outre-Manche, la césure est très nette entre le Gouvernement et l'administration. La philosophie de neutralité rappelée ci-dessus aboutit, en fait, à ne laisser au Gouvernement que des moyens limités pour fléchir les services.

En effet, il n'existe pas en Grande-Bretagne de postes à la décision du Gouvernement, au sens où cette expression est entendue en France. Les ministres nomment certes les principaux hauts fonctionnaires, mais doivent attendre qu'un poste devienne vacant pour intervenir. Il reste que la façon dont était traditionnellement exercé ce pouvoir de nomination a été infléchi à partir de 1979 dans le sens d'une plus grande intervention des responsables politiques.

(3) Le secrétaire permanent (*permanent secretary*) correspond au secrétaire général d'un ministère.

2 / La politisation de la haute fonction publique par le Premier ministre et les ministres placés à la tête d'une administration (4). — Deux facteurs sont à l'origine de cette politisation : en premier lieu, la radicalisation de la politique définie par le Gouvernement conservateur issu des élections de 1979, radicalisation qui s'oppose au consensus que partageaient jusqu'à cette date les deux principales formations politiques sur le *Welfare State* ; en second lieu, la politique de gestion des services de l'administration centrale élaborée par les Gouvernements qui se sont succédé depuis lors et qui exigent des hauts fonctionnaires qu'ils fassent preuve de qualification et d'expérience en matière de management.

Cette politisation a emprunté deux voies : elle a consisté, ainsi qu'il a déjà été mentionné, à intervenir dans les nominations des fonctionnaires de carrière aux emplois supérieurs ; mais elle a également conduit le Premier ministre et certains secrétaires d'Etat à faire appel à des personnalités du secteur privé qui ont parfois occupé des postes qui, jusque-là, étaient attribués à des fonctionnaires de carrière. La politisation de la haute fonction publique a fait l'objet de très nombreux commentaires (5), car elle mettait en cause le consensus traditionnel selon lequel ces emplois supérieurs étaient autant de fiefs pour les fonctionnaires de carrière (6).

Les ministres nommaient les administrateurs sur proposition d'une commission de trois membres de la fonction publique pour les secrétaires permanents et les secrétaires adjoints, sur proposition du secrétaire permanent du ministère concerné pour les emplois de grade inférieur. Cette procédure n'a pas été modifiée. Mais, alors que, jusqu'en 1979, les membres du Gouvernement se rangeaient dans la majorité des cas à l'avis des pairs des futurs titulaires de postes à pourvoir, ils s'intéressent désormais de près aux nominations, donnant des instructions sur le profil souhaité du fonctionnaire en question, cherchant à mieux connaître les administrateurs afin de les sélectionner plus facilement lorsque l'occasion de prendre une décision se présentera. Le Premier ministre lui-même a très vite donné l'exemple et a exhorté les secrétaires d'Etat à le suivre dans cette voie.

Tous les observateurs s'accordent à reconnaître que le Premier

(4) Les départements ministériels ont une structure politique pyramidale. A leur tête, le secrétaire d'Etat (*Secretary of State*) coiffe l'ensemble. Il est assisté de ministres adjoints qui n'interviennent pas directement dans les nominations de hauts fonctionnaires.

(5) Voir bibliographie.

(6) Sauf emplois bien définis exigeant une qualification particulière.

ministre apprécie plus particulièrement les *Civil Servants* qui se montrent économes (7), ont un penchant pour la gestion et font preuve de dynamisme et, dans certains cas, ont la réputation d'être favorables à telle ou telle stratégie du Gouvernement. Les critères partisans ne sont pas pris en compte. Cependant la ligne de démarcation peut parfois être mince entre la sympathie à l'égard d'une stratégie et la sympathie à l'égard d'un parti. Un glissement reste à craindre. En effet, Sir Douglas Wass, secrétaire permanent de la Trésorerie à la retraite, note que : « Le ministre — et ses supporters dans le Parti — ont tendance à regarder les *attitudes* politiques de leurs conseillers et à éviter d'avoir comme proches collaborateurs des gens dont on peut penser qu'ils sont favorables à une politique (*policy*) — ou ont été associés à une politique — différente de celle qu'ils sont en train de poursuivre. Les raisons pour cela sont semblables à celles qui jouent dans le cas où un fonctionnaire est membre d'un parti politique. Là encore, c'est l'apparence de neutralité qui est primordiale » (8).

Il convient de préciser que, jusqu'à présent, l'arrivée à la tête d'un département ministériel d'un nouveau ministre n'a jamais entraîné le départ, la mutation d'un haut fonctionnaire. Cependant, dans le contexte actuel, tout porte à croire qu'un conflit dû aux caractères des personnes en présence entraînerait un changement d'affectation du fonctionnaire en cause. Il est désormais acquis que sur ce point c'est l'administration et non le Gouvernement qui doit s'adapter à de nouvelles circonstances. Il y a dix ans, cette solution n'était pas certaine de prévaloir (9). Cette forme de politisation de la haute fonction publique a toutes les chances de s'implanter durablement. En effet, certains membres du Parti travailliste la préconisaient bien avant 1979 et y sont donc favorables ; ensuite, à la radicalisation du Parti conservateur répondant désormais celle du Parti travailliste, les mêmes causes produiront les mêmes effets ; enfin, une politique radicale marque davantage qu'une politique de consensus les proches collaborateurs des ministres, ce dernier phénomène étant encore amplifié par le maintien au pouvoir sur une longue période du même Premier ministre.

Dans ces conditions, un renouvellement des titulaires des emplois

(7) Voir Y. Fortin, *Mme Thatcher et la politisation des échelons supérieurs de l'administration centrale, mythe ou réalité ?*, *RISA*, vol. L, 1984, n° 4, p. 345.

(8) Sir D. Wass, « Loyalty, Neutrality and Commitment in a career civil service », communication, été 1985, texte dactylographié.

(9) Voir Yvonne Fortin, *Hauts fonctionnaires et superstructures des administrations centrales en Grande-Bretagne*, in *Revue du Droit public*, 1977, p. 1091.

supérieurs ou de certains d'entre eux par une nouvelle équipe politique arrivant à Whitehall n'aurait rien de surprenant. Le leader du Parti travailliste, M. Neil Kinnock, demeure toutefois très prudent dans ses déclarations. S'il a, dès à présent, fait savoir qu'il relèverait de ses fonctions le conseiller économique en chef (*Chief economic adviser*) du ministère des finances, Terry Burns, qui a été engagé par Mme Thatcher sur contrat à durée déterminée, il ne s'est pas prononcé sur le sort qu'il réserverait aux hauts fonctionnaires de carrière.

La nomination, par le Premier ministre ou par un secrétaire d'Etat, de leur propre initiative, malgré l'opposition ouverte ou larvée des membres de la fonction publique de carrière, de personnalités du secteur privé à des postes clés, dont certains, jusque-là, revenaient automatiquement à des fonctionnaires de carrière a, de façon plus directe, contribué à accroître l'influence du politique sur l'administratif.

Numériquement, le phénomène demeure très limité puisque, depuis 1979, il porterait sur une demi-douzaine de collaborateurs (10). Ces nouveaux administrateurs sont recrutés sur contrats à durée déterminée. En aucun cas, ils n'intégreront, par la suite, la fonction publique de carrière. Collaborant étroitement avec le personnel permanent, ils sont à même de porter des jugements sur les agents, de faire part de leurs appréciations aux gouvernants et, par ce biais aussi, d'accroître l'influence de ces derniers sur le déroulement des carrières.

L'altération de l'image apolitique des hauts fonctionnaires se retrouve facilement au niveau syndical puisque la haute fonction publique a un syndicat — et un seul — qui lui est propre, la *First Division Association*.

B - *La conception britannique des syndicats de la fonction publique est de nature à favoriser leur neutralité*

Aucun ne se présente comme l'une des composantes d'un syndicat plus important dont les membres représenteraient les divers secteurs

(10) Il s'agit essentiellement de Lord Rayner, directeur d'une petite cellule rattachée directement au Premier ministre et chargé d'améliorer l'efficacité des services, d'en éliminer le gaspillage ; de Sir Alfred Montague à la direction de l'Agence pour les biens de l'Etat (*Property Service Agency*) ; de Terry Burns, directeur du service économique du Gouvernement à la Trésorerie ; de M. Ibbas comme successeur de Lord Rayner ; de M. Anthony Wilson à la direction de la comptabilité ; de M. Peter Levene à la direction des marchés de l'armement au ministère de la défense.

de l'activité économique du pays. Indépendants donc des autres organisations syndicales, ils sont organisés, tantôt sur la base des fonctions exercées par les agents, tantôt sur celle du niveau hiérarchique. Ainsi la *First Division Association* rassemble tous les hauts fonctionnaires à vocation générale depuis leur recrutement à la fin de leurs études universitaires comme *Administrative Trainee* ou leur promotion au grade de *Higher Executive Officer*, jusqu'aux secrétaires permanents. S'y ajoutent toutefois quelques fonctionnaires techniques. Incités par l'administration à se syndiquer, 80 % des administrateurs de ce groupe étaient, en 1968, membres de la FDA.

La politisation des syndicats de fonctionnaires est difficile à cerner avec précision car elle emprunte différentes formes et varie selon les syndicats. Elle apparaît comme la résultante de trois facteurs : le rapprochement des syndicats du *Civil Service* du reste du mouvement syndical ; l'évolution des rapports et des liens formels entre la confédération des syndicats (*Trade Union Congress - TUC*) et les partis politiques d'une part, les syndicats de la fonction publique d'autre part ; le rôle joué dans certains états-majors syndicaux par des membres du Parti communiste ou par les gauchistes de la *Militant Tendency*, au sein du Parti travailliste.

1 / La manière dont les Gouvernements successifs ont déterminé leur politique des revenus à partir des années 60, la législation relative aux organisations syndicales, législation qui s'applique en général aux syndicats de fonctionnaires, la politique des dépenses publiques menée par les Gouvernements dirigés par Mme Thatcher et qui frappe de plein fouet Whitehall, constituent les principales raisons qui ont conduit les syndicats de fonctionnaires à se rapprocher des autres organisations syndicales. C'est parce que le TUC est apparu, dans les années 60, comme l'interlocuteur syndical privilégié du Gouvernement et, par ricochet, comme un rival des syndicats de fonctionnaires que ceux d'entre eux qui n'étaient pas encore affiliés au TUC ont rejoint cette confédération afin d'avoir voix au chapitre — la FDA a été la dernière à faire cette démarche en 1977.

2 / L'affiliation d'un syndicat au TUC est un acte politique dans la mesure où la confédération entretient des liens étroits et exclusifs avec le Parti travailliste. L'affiliation d'un syndicat à un autre parti politique que le Labour est, en principe, possible. En pratique, il ne peut s'agir que du Parti travailliste. Jusqu'en 1927, l'affiliation des syndicats de fonctionnaires à un parti politique et au TUC était possible. De fait, certaines organisations syndicales étaient affiliées au Parti travailliste et au TUC.

A cette date, la loi (*Trade Disputes and Trade Unions Act*) interdit l'une et l'autre. Ce texte fut abrogé en 1946. Aussitôt cinq syndicats ont rejoint le TUC.

La *Society of Civil and Public Servants* en fit partie en 1973, l'*Institution of Professional Civil Servants* en 1976, la *First Division Association* en 1977. Si, en 1977, ce dernier syndicat s'est montré soucieux de protéger l'image apolitique de ses membres, il a, par la suite, abandonné la prudence qui l'a longtemps caractérisé. « Il a pris position sur certaines questions politiques et cela a... affecté l'image d'eunuques politiques des fonctionnaires » (11).

Depuis 1946, date à laquelle la loi autorisait à nouveau les syndicats à s'affilier à un parti, deux seulement l'ont fait, qui ne font plus partie du *Civil Service* proprement dit (12). Mais la question est à nouveau à l'ordre du jour des congrès syndicaux. Ainsi, le syndicat numériquement le plus important, la *Civil and Public Services Association*, a, en 1983, organisé un scrutin sur ce point. L'affiliation a été repoussée à une majorité des deux tiers. En 1947, pour la même organisation syndicale, la majorité, dans le même sens, était de quatre voix contre une. A ce jour, aucun syndicat du *Civil Service* n'est affilié au Parti travailliste.

Par ailleurs, la loi de 1984 sur les syndicats (*Trade Union Act 1984*) qui, comme la plupart des textes législatifs relatifs aux organisations syndicales, s'applique à la fonction publique, dispose que les syndicats peuvent avoir des fonds spéciaux pour mener des actions politiques, à condition que la constitution de telles réserves ait été approuvée par un vote de l'ensemble des membres. La *Civil and Public Services Association* et l'*Inland Revenue Staff Association* ont décidé d'organiser un scrutin sur la question. Certains considèrent que, malgré les dénégations des leaders syndicaux impliqués, ces démarches sont une première étape vers l'affiliation au Parti travailliste.

Aussi, reprenant cet argument et se référant de façon plus large

(11) Sir D. Wass, « Loyalty, Neutrality and Commitment in a Career Civil Service », été 1985, texte dactylographié. Lorsque le Comité exécutif de la FDA a, en 1977, envisagé de s'affilier au TUC, il était parfaitement conscient que cela pourrait nuire à la neutralité politique, d'une part, en entraînant le syndicat sur le terrain politique, par opposition au terrain social, d'autre part en paraissant faire preuve d'allégeance à un parti politique. Ce n'est qu'après avoir recueilli l'avis favorable des différentes formations politiques et l'approbation de la majorité des membres du syndicat que le Comité exécutif a entrepris des démarches en vue d'une affiliation.

(12) L'*Union of Post Office Workers* et le *Post Office Engineering Union*. Les statuts actuels du SOP ne prévoient pas que des personnes morales puissent être membres du Parti. Il en va de même pour le Parti libéral et le Parti conservateur.

au caractère apolitique du *Civil Service*, les ministres à portefeuille ont entrepris, fin 1985, une campagne auprès des membres du *Civil Service* afin de les dissuader de se prononcer en faveur de l'institution de fonds politiques qui serviraient à combattre les politiques gouvernementales allant à l'encontre des intérêts de la fonction publique.

3 / Enfin, le rôle accru de quelques membres du Parti communiste ou de gauchistes (*Militant Tendency*) dans les états-majors de certains syndicats ont contribué à accentuer le caractère politique de l'image de ces organisations. Tel est le cas de la *Civil and Public Services Association*. Les dirigeants appartenant à la tendance modérée de ce syndicat, estiment, qu'en 1985, un tiers des six cents sections que comporte cette organisation syndicale sont soit contrôlées, soit fortement influencées par des membres de la *Militant Tendency*. Ils souhaitent écarter ces derniers des postes d'influence et ont, à partir de décembre, entrepris des actions en ce sens.

En Grande-Bretagne, un consensus partagé par les formations politiques se réclamant de la démocratie libérale existe, selon lequel le Gouvernement d'un pays qui a choisi un tel régime politique ne saurait avoir pour collaborateurs, à certains postes et dans certaines administrations, des fonctionnaires appartenant à une formation politique dont l'objectif est de renverser le régime existant. Le fascicule remis à tout *Civil Servant* lors de son entrée en fonction résume cette règle (13). A l'origine étaient seuls visés le Parti communiste et tout parti nazi (14). Par convention tacite passée avec le Gouvernement, les syndicats de fonctionnaires s'étaient, à la fin de la seconde guerre mondiale, engagés à écarter des postes de responsabilité, impliquant des négociations avec le Gouvernement et donc la communication d'informations parfois sensibles par ce dernier, tout membre appartenant au Parti communiste ou à un parti nazi (15).

Or, invoquant l'évolution du paysage politique et souhaitant tenir compte de la réalité, le Gouvernement, se fondant sur la sécurité de l'Etat a modifié unilatéralement en 1985 les critères antérieurs dans un sens extensif (16). Parallèlement, en août 1985, le Gouver-

(13) Voir *Handbook for the New Civil Servant*, 1980, p. 34.

(14) Voir Radcliffe Committee on Security Procedures in the Public Service, 1962, Cmnd. 1681.

(15) Voir Geoffrey K. Fry, *The Changing Civil Service*, Londres, Allen & Unwin, 1985, p. 131 et s.

(16) Au motif qu'il s'agissait de la sécurité de l'Etat, le Gouvernement, conformément à la jurisprudence récente telle qu'elle résulte de l'arrêt CCHQ de 1984, n'a pas consulté les organisations syndicales, mais s'est contenté de les informer de sa décision.

nement a fait savoir que si M. Mike Perkins, membre du Parti communiste et président de la *Society of Civil and Public Servants*, était élu secrétaire général adjoint de cette organisation syndicale, il le déclarerait *persona non grata* à Whitehall. Des incidents de cette nature, combinés aux changements de règles jugés indispensables par le Gouvernement, non seulement politisent l'image du *Civil Service*, mais le font d'une façon très préjudiciable. En effet, cette politisation est perçue par le public comme mettant en danger la sécurité même du pays.

II - UN « CIVIL SERVICE » FERMÉ ?

« Pour la première fois dans l'histoire moderne de l'administration britannique la question de savoir s'il doit ou non y avoir une fonction publique de carrière, plus particulièrement une haute fonction publique de carrière, fait l'objet d'un débat public approfondi », écrit Geoffrey K. Fry en septembre 1985 (17). C'est à juste titre que cet universitaire souligne qu'il s'agit avant tout de discussions et non de réformes en cours d'application et que ce débat est centré sur la haute fonction publique, même s'il rejoint par certains côtés des critiques plus anciennes qui, elles, portaient sur l'ensemble du *Civil Service* et qui conservent une certaine actualité.

Ce n'est qu'après avoir rapidement rappelé ce qu'est la fonction publique de carrière et quels sont les reproches qui ont été formulés à son égard au cours des vingt dernières années que seront analysés les termes du débat actuel.

A - Le *Civil Service* est conçu comme un système de carrière fermée en ce sens que ses membres y entrent à la fin de leurs études et y restent jusqu'à leur retraite. Ce système n'a jamais existé à l'état pur car certains postes de haut niveau, exigeant des qualifications très spécifiques, ont toujours été pourvus sans que soit organisé un concours formel (18). Mais ce sont là des exceptions qui confirment la règle.

En fait, « la question est de savoir si le *Civil Service* ne va pas

(17) Voir Geoffrey K. Fry, « The career Civil Service under challenge », rapport dactylographié, septembre 1985.

(18) Ces nominations sont toutefois soumises au contrôle de la *Civil Service Commission*, organe indépendant du Gouvernement et qui a pour mission de s'assurer que les décisions n'ont pas été prises en fonction de critères allant à l'encontre de l'intérêt du service.

trop loin dans l'application de ce concept de « système de carrière » (19). Depuis une vingtaine d'années, il est reproché à ce système de carrière fermée d'isoler la fonction publique des autres secteurs du pays, de la transformer en un monde clos insensible aux problèmes de son environnement social. Plusieurs aménagements ont été apportés pour pallier ces inconvénients, mais leur impact demeure limité. Ainsi, des concours ont été organisés afin de recruter des agents à des échelons intermédiaires entre celui d'*Administrative Trainee* et celui de secrétaire permanent, en pratique au niveau correspondant au grade de *Principal* et, plus rarement, à celui de sous-secrétaire (*Under Secretary*). Ces nouveaux agents, âgés pour la plupart de quarante ans environ, apportaient une expérience professionnelle acquise dans des domaines les plus divers : industrie, commerce, armée, organismes publics, organisations internationales, universités (20). Ils entraient dans la fonction publique de carrière et y demeuraient jusqu'à la retraite. Ce mode de recrutement a été provisoirement abandonné à partir de 1979, afin de ne pas aggraver le blocage des promotions dû aux suppressions de postes importantes décidées par le Gouvernement. Réintroduit en 1983, avec 36 postes mis au concours, il n'a pas porté ses fruits, bien que 1 000 personnes aient posé leur candidature (21). En effet, 18 seulement passèrent avec succès les épreuves. La fonction publique n'attire donc plus les meilleurs éléments des autres secteurs de l'économie car les salaires y sont inférieurs, les perspectives de promotion limitées et le *Civil Service* apparaît, pour diverses raisons, discrédité auprès de l'opinion publique. Depuis 1983, il n'y a pas eu de nouveau concours de ce type.

En 1977, a été mise en place une procédure d'échanges, pour une période déterminée — en général deux ans — de personnel entre le *Civil Service* d'une part, le secteur privé, les collectivités locales, le secteur associatif, les entreprises publiques d'autre part. Cette mobilité, malgré des résultats encourageants, demeure limitée et traduit un déséquilibre en faveur des secteurs extérieurs à l'administration (22).

(19) V. rapport intitulé *Civil Service Management Development in the 1980s*, MPO, 1983, p. 40.

(20) *Ibid.*, p. 44.

(21) *Civil Service Annual Report*, 1983, p. 8.

(22) Ainsi en 1977, 63 *Civil Servants* ont bénéficié de ces « échanges », tandis que 60 non *Civil Servants* entraient temporairement dans le *Civil Service*. En 1983, ces chiffres étaient de 189 et 104 respectivement. Il arrive que certains fonctionnaires intègrent définitivement le secteur privé. Rare jusqu'à présent, ce phénomène pourrait se développer du fait notamment du blocage des carrières dans le *Civil Service*.

Aux concours précédemment mentionnés et à cette formule d'échanges qui s'inscrivent dans le système de carrière s'ajoute un phénomène conjoncturel récent : le départ définitif de fonctionnaires mécontents des conditions d'emploi. Ces démissions interviennent à tous les niveaux, mais frappent cependant certains « corps » plus particulièrement. Tel est le cas des inspecteurs des impôts, par exemple. L'administration s'ouvre alors malgré elle et risque fort de voir quelques-uns de ses meilleurs éléments la quitter.

B - *Le débat sur l'ouverture de la haute fonction publique a été relancé énergiquement, en 1982, par Sir John Hoskyns, ancien directeur de la cellule politique de Mme Thatcher. Il s'agit de permettre aux responsables politiques de s'assurer le concours de collaborateurs compétents, ayant toute leur confiance et recrutés hors de la fonction publique de carrière.*

Ce débat a revêtu une grande ampleur. Néanmoins, les ministres en exercice et le personnel politique y ont peu participé, à la différence des universitaires, journalistes, anciens fonctionnaires. Il serait resté purement théorique si certaines nominations, comme celle de Peter Levene, ne l'avaient ancré dans la pratique.

1 / Concernant tous les secteurs d'activités, l'ouverture porterait sur l'ensemble des échelons supérieurs des administrations centrales, soit 200 à 400 postes, selon, les hypothèses auxquels s'ajoutent déjà des postes de conseillers politiques, situés hors hiérarchie. Aucun projet de réforme ne précise quel serait le rôle exact du Premier ministre dans l'attribution de ces postes.

2 / Une ouverture à une aussi grande échelle suppose que tout parti politique au pouvoir trouvera sans peine les collaborateurs qu'il souhaite et que la rémunération de ces nouveaux agents sera suffisante pour ne pas rebuter les candidats de valeur issus de l'industrie, du commerce, des institutions financières. Elle implique également qu'une mobilité des hauts fonctionnaires de carrière ait été rendue possible, mobilité inconnue jusqu'ici du *Civil Service* (23).

Or, si tous ces facteurs sont, la plupart du temps, pris en compte par ceux qui préconisent des réformes, rares sont ceux qui proposent des solutions concrètes (24). Les écueils, les obstacles sont identifiés, mais les moyens d'en venir à bout ne donnent pas lieu à de longs développements. C'est à ce niveau que le bât blesse.

(23) V. William Plowden, *What prospects for the Civil Service ?*, *Royal Society of Arts Journal*, juillet 1985, n° 5348, p. 533, 534.

(24) *Ibid.*, et Geoffrey K. Fry, rapport précité.

3 / Les circonstances qui ont entouré la nomination de Peter Levene illustrent les tensions auxquelles l'ouverture de la haute fonction publique peut soumettre le système institutionnel fondé sur le principe de carrière et de recrutement par concours ou tout au moins de mise en concurrence des candidats, par annonce des postes à pourvoir, par exemple.

Lorsque le Gouvernement a entrepris de nommer Peter Levene à la direction des marchés d'armement au ministère de la défense, la *Civil Service Commission* a reproché au ministre concerné de n'avoir pas cherché et présenté d'autre candidat à ce poste que son ancien conseiller politique. Presque tous ses membres ont menacé de démissionner. Dans son rapport annuel, la commission revient sur la question longuement et lance au Gouvernement l'avertissement suivant : « ... Les nominations au grade n° 3 et au-dessus ont été rares historiquement, mais plus récemment de telles nominations ont eu tendance à se multiplier qui visaient à importer des compétences spécialisées ou l'expérience de management du secteur privé qu'on ne trouve pas déjà dans le *Civil Service*. Il est essentiel que les principes de compétition ouverte et de sélection fondée sur le mérite régissent de telles nominations. Les membres de notre commission seront particulièrement vigilants à cet égard » (25).

Cependant la question se pose de savoir s'il s'agit d'une mise en garde ou d'un baroud d'honneur. Il appartiendra à tout Premier ministre d'en décider, soit en utilisant le cadre réglementaire actuel, soit en le modifiant par simple *Order in Council*. Il convient toutefois de remarquer que l'intérêt personnel de tout Premier ministre lui commandera peut-être de limiter de telles nominations, de même que les quatre derniers chefs de Gouvernement ont tous étroitement contrôlé le nombre de conseillers politiques qu'ils allouaient aux secrétaires d'Etat et pour le même motif : éviter de renforcer le pouvoir des membres du cabinet, afin de n'avoir pas à composer avec d'autres centres de pouvoirs rivaux du n° 10, Downing Street. Il leur appartiendra de trouver un équilibre entre les besoins des services et cet aspect politique de la prééminence de fait du Premier ministre. Pour cette raison aussi, tout porte à croire que, si l'ouverture se poursuit, elle se fera très prudemment et très progressivement.

Par contre, l'intervention du Premier ministre dans les nominations des secrétaires permanents et des secrétaires adjoints est de nature à renforcer son ascendant sur l'ensemble de Whitehall. En

(25) *Civil Service Commission, Annual Report, 1984*, p. 7. Peter Levene perçoit une rémunération deux fois supérieure à celle de son prédécesseur.

effet, entre les secrétaires permanents, d'une part, le secrétariat privé du Premier ministre et le *Cabinet Office*, d'autre part, se sont créés des réseaux qui convergent directement ou indirectement vers le chef du Gouvernement. Les secrétaires permanents peuvent dans certains cas aider le Premier ministre à encadrer un secrétaire d'Etat qui ne partage pas entièrement sa politique. Le *Civil Service* a été politisé et s'est lui-même politisé. Cette révolution est irréversible dans le contexte actuel. L'ouverture de la haute fonction publique est à peine amorcée. Elle pose de nombreux problèmes dont certains constituent des freins puissants. En ce sens, si l'idée d'ouvrir largement la haute fonction publique fait recette, son avenir n'est cependant pas assuré.

Bibliographie

I. — *En français* :

- F. F. Ridley, L'administration dans le débat politique en Grande-Bretagne, *Annuaire européen d'administration publique*, Ed. du CNRS, 1982, p. 139-176.
- C. Charlot, Le pouvoir des hauts fonctionnaires en Grande-Bretagne, *Revue française de Civilisation britannique*, 1984.
- Y. Fortin, Hauts fonctionnaires et superstructures des administrations centrales en Grande-Bretagne, *RDP*, septembre 1979, p. 1084 à 1121.
- Y. Fortin, Un aspect de l'évolution des superstructures du Gouvernement central en Grande-Bretagne (1970-1980) : conseillers particuliers des ministres, conseillers politiques personnels et « cellule politique » du Premier ministre, *Revue internationale des Sciences administratives*, n° 4, 1981.
- Y. Fortin, Mme Thatcher et l'administration centrale : amorce d'une révolution culturelle ?, in *Le thatcherisme : doctrine et action*, Notes et Etudes documentaires, La Documentation Française, 1984.
- Y. Fortin, Mme Thatcher et la politisation des échelons supérieurs de l'administration centrale en Grande-Bretagne 1979-1984, mythe ou réalité ?, *Revue internationale des Sciences administratives*, n° 4, 1984.

II. — *En anglais* (bibliographie récente) :

- Geoffrey K. Fry, *The Changing Civil Service*, Londres, Allen & Unwin, 1985.
- Geoffrey K. Fry, « The career Civil Service under challenge », rapport dactylographié, présenté au colloque du Public Administration Committee à York, 4 septembre 1985.
- Anthony Sampson, *The new anatomy of Britain*, Londres, Hodder & Stoughton, 1982.

- William Plowden, *What Prospects for the Civil Service ?*, *Royal Society of Arts Journal*, juillet 1985, vol. LXXXIII, n° 5348, p. 526-539.
- Douglas Wass, *Loyalty, Neutrality and Commitment in a Career Civil Service*, rapport dactylographié, présenté au colloque du CEAP de l'Institut international des Sciences administratives, Louvain, 4-9 septembre 1985.
- Gillian Peele, « Lessons from the era of experimentation 1964-1985 », communication présentée au Colloque du groupe d'étude de l'Association internationale de Science politique sur la structure et l'organisation de l'administration, Madrid, 12-14 décembre 1985.
- Barry J. O'Toole, « The decision by the Association of First Division Civil Servants to affiliate to the TUC : A case study for the administrative culture in Britain », rapport dactylographié, mai 1984.
- BBC R4, « The Vanishing Mandarins », présentateur Hugo Young, 13 février 1985.
- J. S. Cassels, *Review of Personnel Work in the Civil Service*, MPO, HMSO, juillet 1983.
- Civil Service Management Development in the 1980s*, MPO.
- Statement on the Recommendations of the Security Commission*, mai 1982, Cmnd. 8540.
- FDA News*, mai 1985, « New rules on subversives ».
- FDA News*, juin 1985, « Current promotion practice in the higher Civil Service ».
- Civil Service Commission, *Annual Report*, 1984.

RÉSUMÉ. — *Sir Robert Armstrong, directeur de la fonction publique, a écrit : « Le Civil Service britannique est un Civil Service de carrière apolitique et discipliné. » Ce faisant, il reconnaissait que des événements récents tels que l'affaire Ponting ou la nomination de M. Peter Levene avaient fait l'objet de controverses publiques.*

Mme Thatcher est accusée d'avoir politisé les échelons supérieurs du Civil Service de carrière tandis que les syndicats du Civil Service prennent part de plus en plus à la politique. Le Premier ministre et certains ministres du cabinet ont également nommé une poignée de managers confirmés recrutés dans le secteur privé à des positions clés de Whitehall. Pendant ce temps, des administrateurs de haut niveau tout comme des spécialistes hautement qualifiés quittent la fonction publique, parfois en milieu de carrière.

Pour toutes ces raisons, il se pourrait que la période 1979-1985 constitue une période cruciale pour l'avenir du Civil Service de carrière apolitique et discipliné.

NOËLLE BURGI

La désyndicalisation en Grande-Bretagne

Au cours des cinq dernières années, les syndicats britanniques affiliés à la confédération syndicale TUC (*Trades Union Congress*) ont perdu 17 % de leurs adhérents. Une chute qui contraste avec la progression observée depuis la guerre et qui pourrait laisser croire — un peu hâtivement peut-être — à l'amorce d'un déclin irrésistible. En réalité, le niveau constaté en 1984 correspond à un taux de syndicalisation (45,8 %) légèrement supérieur à la moyenne des années 50 et 60. Et s'il y a chute des effectifs, ce n'est pour l'instant que par rapport à la poussée extraordinaire des adhésions durant les années 70.

L'évolution de la force syndicale

En 1979, quand le Parti conservateur revient aux affaires, le syndicalisme britannique rassemble 13 289 000 syndiqués, dont 90,5 % sont membres du TUC. Entre 1945, où ils étaient 7,8 millions, et 1969, où ils étaient passés à 10,3 millions, leur nombre avait connu une croissance régulière et avait franchi le cap des 10 millions au début des années 60 (1). Dès 1970, on passe au million supérieur et à partir de cette date la courbe ascendante s'accroît. C'est l'époque où les syndicats mettent en échec la première loi Tory limitant leurs libertés (*Industrial Relations Act*, 1971) ; où ils contribuent, notamment à la suite d'une grève des mineurs, à renverser

(1) Les *Rapports* annuels du TUC et du Certification Officer sont les deux sources les plus fiables où l'on trouvera des données sur les effectifs et les finances des syndicats. Le premier document se limite aux syndicats affiliés au TUC, le second donne aussi des indications sur tous les autres syndicats. Concernant les effectifs et le taux de syndicalisation, les chiffres officiels sont probablement surestimés. Selon le spécialiste de cette question, George Bain, il faudrait les réduire de 3 à 4 %.

en 1974 le Gouvernement conservateur de M. Heath au profit de l'équipe travailliste de M. Wilson, enfin, où le principe de leur association à l'exercice du pouvoir se trouve légitimé par un « contrat social » conclu entre eux-mêmes et le Labour. Ainsi, si l'on excepte la période de la seconde guerre mondiale, cette décennie correspond au moment du xx^e siècle où le syndicalisme britannique atteint le sommet de son influence, et l'on verra non seulement le nombre d'adhérents augmenter considérablement, mais le taux de syndicalisation atteindre un niveau jamais connu au Royaume-Uni : 54,6 % en 1979.

L'analyse de la crise des années 80 met en évidence un double affaiblissement de la force syndicale. D'une part, le TUC perd plus de 2 millions d'adhérents en cinq ans et, d'autre part, le taux de syndicalisation baisse de 8,8 points durant la même période. L'analyse sectorielle permet de dégager une des raisons essentielles de la perte d'effectifs.

Le tableau ci-contre présente l'évolution des 15 plus grands syndicats affiliés au TUC. A eux seuls, ils organisent aujourd'hui environ 75 % des membres de la centrale. Si l'on ne tient pas compte du syndicat des enseignants, dont le pourcentage de pertes est artificiellement gonflé par la désaffiliation des étudiants membres du TUC, on constate d'emblée que les organisations les plus touchées par la chute des effectifs sont aussi les deux plus grands syndicats du TUC : le syndicat général des transports (T & GWU, — 25 %) et celui des métallos (AUEW/Eng, — 21 %). L'un et l'autre ont particulièrement subi les conséquences du chômage dans l'industrie manufacturière (— 23 % pendant la même période) où ils recrutent le gros de leurs troupes (2).

La chute de l'emploi qui atteint des taux records dès la mi-1980 apparaît ici comme une variable déterminante dans la baisse des effectifs syndicaux. Mais elle n'est pas la seule responsable. En effet, de 1979 à 1983, on estime à 8 % la diminution de la population active employée dans l'industrie et les services, tandis que le nombre total de syndiqués correspondant régresse de 15 % (3). Ce qui renvoie à la baisse du taux de syndicalisation.

(2) Pour l'AUEW, voir le parallèle emploi/réduction des effectifs apparaissant dans deux tableaux, in House of Lords, *Report from the Select Committee on Overseas Trade*, vol. III, Written Evidence, Londres, HMSO, 30 juillet 1985, p. 19. Pour une description synthétique de chaque syndicat, de son histoire et de son implantation, voir Jack Eaton et Colin Gill, *The Trade Union Directory*, Londres, Pluto Press, 2^e éd., 1983.

(3) Voir Labour force outlook for Great Britain, *Employment Gazette*, juillet 1985, p. 255-264.

*Evolution des effectifs syndicaux
dans les 15 plus grandes organisations affiliées au TUC*

Syndicat	Effectifs (31-12-1983)	Effectifs (31-12-1978)	Evolution (%)
Transport and General Workers' Union (T & CWU)	1 547 443	2 072 818	— 25
Amalgamated Union of Engineering Workers (Eng. Section) (AUEW)	943 538	1 199 465	— 21
General Municipal Boilermakers and Allied Trades Union	875 187	964 836	— 9
National and Local Government Officers' Association (NALGO)	780 037	729 405	+ 7
National Union of Public Employees (NUPE)	689 046	712 392	— 3
Union of Shop Distributive and Allied Workers	403 446	462 178	— 13
Association of Scientific, Technical and Managerial Staffs	390 000	471 000	— 17
Electrical, Electronic, Telecommunication and Plumbing Union	365 000	420 000	— 13
Union of Constructor Allied Trades and Technicians	260 000	320 723	— 19
Confederation of Health Service Employees	222 869	215 033	+ 4
AUEW (TASS)	215 052	200 954	+ 7
Society of Graphical and Allied Trades '82	213 605	203 352	+ 5
National Union of Teachers	210 499	291 239	— 28
National Union of Mineworkers (NUM)	208 051	254 887	— 18
Union of Communication Workers	196 426	197 157	0
Total effectifs TUC	10 082 144	12 128 078	— 17

Source : *Industrial Relations Review and Report*, 328, septembre 1984.

En déterminer les raisons à partir d'une analyse chiffrée paraît délicat pour diverses raisons. Notons d'abord que les chiffres sont parfois difficilement comparables, plusieurs syndicats ayant pendant la période étudiée procédé à des fusions qui expliquent en partie leur progression (SOGAT 82, AUEW/TASS) ou masquent l'ampleur de leur recul (CMBATU).

Ensuite, parce que la baisse du taux de syndicalisation semble toucher tous les syndicats. Or la progression de certains correspond à un déplacement des catégories recrutées, avec une poussée parmi les cadres. C'est, par exemple, le cas du syndicat des employés municipaux (NALGO, + 7 %) ou de celui des services de santé (COHSE, + 4 %) (4).

On remarque enfin que des syndicats dont les pertes sont légèrement supérieures à la moyenne, comme celui du bâtiment (UCATT, - 19 %) ou celui des mineurs (NUM, - 18 %), ont un type d'organisation dont les capacités d'adaptation aux mutations industrielles sont très faibles. Ils dépendent principalement sinon exclusivement d'une activité économique unique. La NUM offre le meilleur exemple d'une formation bénéficiant d'un taux de syndicalisation exceptionnellement élevé (près de 100 %) et dont la crise est directement liée à la restructuration des charbonnages. Dans ce cas, on ne saurait parler de désyndicalisation. En revanche, celle-ci menace un syndicat comme l'UCATT, dont environ 70 % des membres travaillent dans le secteur privé du bâtiment actuellement très avide de main-d'œuvre non syndiquée.

Au total, si l'analyse quantitative permet la mise en évidence du rôle du chômage dans la perte des effectifs, elle n'est pas satisfaisante pour expliquer la chute du taux de syndicalisation. Or c'est cette dernière question qui est essentielle pour apprécier si nous allons vers un déclin inéluctable du syndicalisme britannique ou si, au contraire, celui-ci connaît une crise conjoncturelle d'adaptation. On ne trouvera des éléments de réponse à cette question qu'en approfondissant l'analyse dans quatre directions : le changement des rapports de forces politiques qui agit sur la crédibilité même des directions syndicales ; la politique des employeurs dans les secteurs public et privé, plus nuancée qu'il n'y paraît au premier abord ; l'évolution de la négociation collective et les problèmes internes aux organisations syndicales.

(4) Voir *Industrial Relations Review and Report*, 25 septembre 1984, p. 13 ; Tony Lane, *The unions : caught on the ebb tide*, *Marxism Today*, septembre 1982, p. 6-13 ; Doreen Massey et Nicholas Miles, *Mapping out the unions*, *Marxism Today*, mai 1984, p. 19-22.

Une période délicate pour les directions syndicales

Le tournant des années 80 correspond à une période où les acteurs socio-économiques et politiques modifient leur stratégie. C'est là que se situe la principale difficulté des syndicats britanniques. Affaiblis par une longue expérience de partage (apparent) du pouvoir, ils se heurtent de surcroît à des pratiques gouvernementales ou patronales qui réduisent leur rôle et semblent pousser à la désyndicalisation.

Le crédit des syndicats est déjà entamé quand, en mai 1979, l'équipe de Margaret Thatcher entre en fonctions. Dans les années 60 et 70, les Gouvernements conservateurs ou travaillistes s'étaient efforcés de les associer à l'exécution de leurs politiques de contrôle des revenus, d'augmentation de la productivité et de redéfinition des procédures de négociation collective (5). On avait cherché à renforcer les pouvoirs des dirigeants syndicaux et du TUC et créé des instances tripartites où les partenaires sociaux se seraient concertés pour décider des orientations à suivre.

Cela n'avait pas manqué d'entourer les directions syndicales d'un prestige politique considérable. Prestige sans doute déterminant dans la victoire du Parti travailliste aux élections de 1974, c'est-à-dire en plein milieu d'une vague de grèves et de la crise du pétrole. Grâce à l'étroitesse des liens entre les syndicats et le Labour, la perspective d'un « contrat social » paraissait mieux à même de redresser l'économie en ramenant la paix sociale.

Pourtant, les deux partenaires en sont venus à l'épreuve de force. Ce n'était pas la première fois, mais le contexte économique, en Grande-Bretagne et dans le monde, rendait les choses plus difficiles que dans les années 60. Entre 1974 et 1979, on a vu les débuts de la baisse des salaires réels, de la remise en cause de l'Etat-providence et de la montée en flèche du chômage. Un échec pour le Parti travailliste et une perte de crédibilité pour les syndicats dont le prestige politique allait s'effondrer totalement avec les grèves de l'« hiver de mécontentement » (1978-1979) (6).

(5) Ces années correspondent aux premières expériences de « planification » — mais la politique de présence des syndicats dans les instances tripartites est beaucoup plus ancienne.

(6) D'autres facteurs, tenant en particulier à l'organisation interne du Labour (montée de l'aile gauche), à ses relations avec le TUC (poids dont disposent les syndicats dans les décisions grâce au « vote bloqué ») et au programme « alternatif » des syndicats et du parti (faible crédibilité d'un socialisme perçu comme un projet bureaucratique et étatique), expliquent aussi l'affaiblissement des représentants

On peut penser que la crise économique et les mutations industrielles ont accentué à court ou moyen terme l'ampleur de cet échec, même si elles ne suppriment pas à plus long terme toute trace de collaboration entre les élites sociales, économiques et politiques — autrement dit, le vieux réflexe consensualiste (7). Mais les syndicats et le Labour auront d'autant plus de mal à reconstruire leur crédibilité dans l'immédiat que six années (et bientôt sept) de Gouvernement conservateur se sont employées à les affaiblir.

C'est dans le courant des années 70, alors qu'il est encore dans l'opposition, que le parti de Mme Thatcher met au point un véritable plan de bataille anti-syndical. Le « plan Ridley » (8), du nom de son auteur, préconisait entre autres un programme de fermetures de grande envergure dans des industries comme la sidérurgie, les chemins de fer et les mines, la privatisation de secteurs en expansion comme les télécommunications, le renforcement des capacités de la police et des pouvoirs des tribunaux. La stratégie consistait à assurer les restructurations industrielles jugées nécessaires en ne livrant au départ que des batailles très sûres — et l'on a vu en effet le pouvoir reculer dans un premier temps devant les mineurs en 1981. Ensuite, quand la législation sur les syndicats et les grèves, les réformes de la protection sociale des grévistes et les tactiques policières seraient au point, il serait possible d'affronter pratiquement tout syndicat ou groupe de travailleurs récalcitrants.

En d'autres termes, une politique d'affrontement jugée inévitable compte tenu des ambitions contradictoires du Gouvernement et des organisations syndicales. Elle s'appuie sur tout un arsenal législatif. Les lois de 1980, 1982 et 1984 limitent en effet considérablement la pratique syndicale. Elles réduisent le pouvoir des délégués syndicaux, notamment en diminuant leurs crédits d'heures. Elles interdisent les grèves « politiques » et de solidarité, réduisent les possibilités d'organisation de piquets et redéfinissent le contrat de travail en laissant au juge, traditionnellement assez peu favorable aux syndi-

du mouvement ouvrier. Cf. R. Hyman, « The sickness of British trade unionism : is there a cure ? », article non publié, Coventry, Université de Warwick, 1984. Voir aussi, du même auteur, « Unemployment and trade unions in Britain : the politics of industrial relations in the crisis », article présenté à la Conférence on unemployment research, Bornholm, 26-28 septembre 1985.

(7) On notera que les syndicats qui ont organisé récemment des élections sur le « fonds politique », c'est-à-dire le versement automatique d'une partie de la cotisation syndicale au Parti travailliste, ont jusqu'à présent obtenu des résultats majoritairement favorables au maintien de ce système.

(8) Révélé à l'opinion publique par l'hebdomadaire conservateur *The Economist*, le 27 mai 1978.

cats, une très large liberté d'appréciation sur la nature de l'action industrielle. Elles soumettent aussi la légitimité du *closed shop* (obligation d'adhérer au syndicat avant ou après l'embauche) à une élection préalable devant produire une majorité de 80 % des travailleurs intéressés ou de 85 % des votants. Assorties de lourdes sanctions financières, ces lois sont de nature à paralyser l'action syndicale. Les directions syndicales connaissent donc ces dernières années une période plutôt difficile. Défavorisées par leur perte de crédibilité, elles font face à un Gouvernement fermement attaché à ses objectifs. Mais elles réagissent différemment selon les secteurs et les pratiques des employeurs.

Le secteur public et nationalisé

On ne s'étonnera pas d'abord de la résistance des syndicats implantés dans le secteur public où leur présence a toujours été importante. En réalité, les initiatives gouvernementales les ont surtout atteints dans certaines zones sensibles comme les industries en déclin (sidérurgie, chemins de fer, charbonnages) où l'offensive patronale s'est avérée particulièrement dure. Réaffirmant avec force les droits de l'« employeur seul juge » dans leur lutte contre le « pouvoir » des délégués syndicaux considérés comme un obstacle à la bonne marche de l'entreprise, les nouveaux gestionnaires des industries nationalisées ont imposé unilatéralement des transformations radicales dans les conditions de travail, souvent associées à des programmes de restructuration avec fermeture d'établissements et suppression d'emplois.

Si elles ont affaibli et démobilisé le monde du travail et ses représentants, ces méthodes, comme on l'a vu plus haut, n'ont pas entraîné une désyndicalisation proprement dite dans la mesure où le taux de syndicalisation est resté relativement constant. Cette dernière remarque vaut également pour les opérations de privatisation sous forme de passage de toute une entreprise dans le secteur privé (cas de British Telecom ou des transports routiers par exemple) (9).

Jusqu'à présent, les transformations intervenues dans le secteur public ne se sont accompagnées d'une désyndicalisation totale ou partielle que dans des cas très limités. Elle est totale au centre d'écoute de Cheltenham où l'on a argué de la défense et de la sécurité du territoire pour interdire toute forme d'organisation et de représentation syndicales. Elle est partielle dans le cas des formes de privatisation où le gouvernement fait appel à des entreprises privées pour

(9) D'après les estimations des chercheurs de l'Université de Warwick. Je tiens à remercier Richard Hyman et Michael Terry pour leurs indications.

sous-traiter une série d'activités traditionnellement du domaine public (nettoyage, restauration, etc.) (10). Les entreprises sollicitées recrutent généralement une main-d'œuvre non syndiquée : il s'agit souvent des personnes mêmes qui accomplissaient auparavant des tâches identiques, mais pour le compte du gouvernement local. Evidemment, la stratégie des entreprises sous-traitantes est explicitement anti-syndicale et des syndicats comme la NUPE en ont subi les conséquences. Phénomène encore marginal, cette forme de privatisation, si elle devait augmenter à terme le nombre des travailleurs précaires, pourrait jouer davantage dans le sens de la désyndicalisation, ce type de personnel étant par ailleurs toujours très difficile à organiser.

En pratique, la rigoureuse application du plan Ridley n'a donc pas entraîné une désyndicalisation massive dans le secteur public. Elle a, en revanche, beaucoup compté dans la configuration des conflits récents. Comme dans les années 70, le secteur public a été beaucoup plus actif que le privé (11), mais certains grands conflits ont pris la valeur de test pour l'ensemble du mouvement syndical : notamment, en 1980, la grève nationale de la sidérurgie, qui représentait 74 % du total des journées perdues (12 millions) ; en 1982, trois grèves, dont deux liées au conflit des services de santé et la troisième dans les chemins de fer, qui totalisaient 43 % des journées perdues (5,3 millions) ; et en 1984, la grève des mineurs qui à elle seule représentait 22,3 millions de journées perdues, soit 82 % de l'ensemble (12).

Dans ce secteur, les lois ont en définitive joué dans le sens de l'isolement de conflits devenus symboles sans mobiliser autour d'eux, symboles négatifs quand ils se sont soldés par un échec. La crise du syndicalisme ne se traduit donc pas ici principalement en termes de désyndicalisation, mais de démobilitation et de perte de confiance pouvant aller jusqu'à favoriser des tendances centrifuges (13).

(10) Voir les travaux effectués à ce sujet par les *Incomes Data Services* (IDS), notamment : *Public sector bargaining, IDS Study*, n° 303, décembre 1983 ; *Cleaners' pay, IDS Study*, n° 290, mai 1983. Sur les privatisations, il existe une abondante littérature. Voir par exemple Dexter Whitfield, *Making it public : Evidence and action against privatisation*, Londres, Pluto Press, 1983, ainsi que les articles publiés par *Labour Research* ces dernières années.

(11) On comptait en moyenne 12,8 millions de journées perdues entre 1970 et 1979. Entre 1980 et 1984, ce chiffre était tombé globalement à 10,4 millions — ou à 5,9 millions si l'on exclut la grève des mineurs de 1984.

(12) Nous utilisons les chiffres officiels du Department of Employment. Voir *Stoppages caused by industrial disputes in 1984, Employment Gazette*, août 1984, p. 295-305.

(13) Par exemple, après avoir refusé de participer à la grève, les mineurs du Nottinghamshire ont formé un syndicat dissident, la Union of Democratic Miners (UDM).

Dans le secteur privé

Les stratégies patronales dans le secteur privé ne sont pas uniformes. Certaines vont dans le sens d'un contournement sinon d'une suppression du syndicalisme, d'autres au contraire s'accommodent de sa présence et tentent de l'intégrer comme interlocuteur responsable.

Invoquant les mutations technologiques, la première attitude exprime une remise en cause brutale du syndicalisme de défense des acquis au nom de la flexibilité de l'emploi et peut prendre plusieurs formes.

Dans certaines entreprises en difficulté comme la presse, l'évolution des techniques de composition et ses conséquences, notamment la déqualification de la main-d'œuvre, a considérablement réduit le rôle des syndicats. Celui du livre, la NGA, se voit maintenant menacé dans ses fonctions de recrutement et de formation des apprentis par un employeur comme Eddie Shah qui a profité des dernières dispositions législatives pour recruter du personnel non syndiqué et même pour assigner en justice cette organisation en l'accusant de piquets illégaux.

Ce sont encore des considérations de flexibilité liées aux nouvelles technologies qui président à l'organisation des entreprises récemment implantées dans des zones rurales (les *greenfield sites* (14)). Quand le syndicalisme y est reconnu, ce qui n'est pas toujours le cas, il est court-circuité par un système de représentation dit en « cascade » où la hiérarchie devient l'intermédiaire privilégié entre employeurs et employés.

Ce système de représentation et ses techniques — cercles de qualité, techniques modernes de communication, conférences, etc. — s'inspire des méthodes japonaises de gestion de l'entreprise. Il est évidemment privilégié dans des sociétés comme Nissan, Sanyo, Toshiba qui se sont implantées en Grande-Bretagne et ont cherché à adapter leurs traditions à celles du pays d'accueil (15). Ici, l'on a une conception très particulière du syndicalisme, qui est toujours reconnu : syndicat unique, clauses anti-grèves avec arbitrage obligatoire dit « pendulaire », etc. Un syndicalisme qui se réduit à son idée.

(14) Voir *Group working and greenfield sites*, *IDS Study*, n° 314, mai 1984 ; *Employee Communication*, *IDS Study*, n° 313, juillet 1984.

(15) Voir les articles de David Thomas, dans *New Society*, 1981 à 1985 ; Jerry Leese, *The Nissan agreement — a work philosophy*, *Employment Gazette*, août 1985, p. 326-327.

Enfin, pour des raisons qui tiennent moins aux nouvelles technologies qu'à l'histoire, on rencontre des employeurs extrêmement hostiles au syndicalisme dans des secteurs qui n'ont jamais été organisés syndicalement ou qui l'ont été faiblement. Dans le premier cas, il s'agit d'entreprises de l'industrie manufacturière aujourd'hui en expansion : textiles, alimentation, une partie des industries électroniques. Dans le second cas, il s'agit du secteur privé des services : hôtellerie, commerce de détail, etc. Elles ont souvent pour caractéristique d'employer une main-d'œuvre précaire à majorité féminine (16).

Toutes ces situations affaiblissent incontestablement les syndicats et peuvent s'analyser comme des facteurs de désyndicalisation. Mais on ne saurait les considérer comme un phénomène de grande envergure et, sauf exception, la désyndicalisation à l'américaine consistant à chasser les syndicats des entreprises ne s'observe pas en Grande-Bretagne. Le patronat y a généralement fait preuve d'une extrême prudence et l'on reste frappé par l'ampleur de la seconde attitude, celle qui s'accommode de la présence syndicale, voire l'encourage (17).

En effet, dans beaucoup d'entreprises, les *shop stewards* (délégués syndicaux) ont réussi à institutionnaliser des rapports privilégiés avec la direction en échange d'une certaine paix sociale. Les employeurs concernés craignent alors que leur affaiblissement n'entraîne une « anarchie » des relations industrielles dans l'entreprise et cherchent plutôt à les protéger. Selon eux, les « excès » du « pouvoir » syndical menacent la société politique, non leur univers de gestionnaires (18).

Aussi constate-t-on une « explosion d'apathie » (19) dès qu'il s'agit de recourir aux nouvelles dispositions législatives sur le *closed shop*. De nombreux employeurs ont choisi de maintenir ce système, au moins officieusement. Ils ont décidé, avec la complicité passive ou active des représentants syndicaux, de régler les problèmes à mesure qu'ils se présentent en attendant d'avoir la possibilité de rétablir intégralement le *closed shop* (20).

(16) Voir John Edmonds, The decline of big batallions, *Personnel Management*, mars 1984, p. 18-20.

(17) Voir M. G. Chadwick, The recession and industrial relations, *Employee Relations*, n° 5, 1983, p. 5-12.

(18) Robin Smith, Work control and managerial prerogatives, in K. Thurley et Stephen Wood (eds.), *Industrial Relations and management strategy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, p. 43.

(19) Burst of apathy on the closed shop, *IDS Report*, n° 438, décembre 1984, p. 25-26.

(20) Sur le *closed shop*, voir aussi William Brown (ed.), *The changing contours of British industrial relations*, Oxford, Basil Blackwell, 1981 ; G. S. Bain (ed.),

L'éclatement de la négociation collective

Par-delà les techniques particulières de gestion des entreprises, on observe dans les secteurs privé et public une nette tendance à l'éclatement de la négociation collective (21), autre facteur d'affaiblissement du syndicalisme.

La négociation collective s'est en effet beaucoup transformée depuis qu'en 1968 le rapport Donovan (22) faisait état d'un système à deux niveaux. Il considérait que les accords nationaux, de branche et interprofessionnels représentaient le cadre « formel » de la négociation collective, tandis que la puissance dans certains secteurs du mouvement des *shop stewards* avait conduit au développement de pratiques informelles de négociation au niveau de l'entreprise.

Ces deux niveaux étaient auparavant plus ou moins complémentaires, le second se caractérisant par un foisonnement d'accords non écrits. Ils s'intégraient dans une pratique traditionnelle dite du « volontarisme » qui a recouvert des sens très différents selon les politiques économiques, mais reposait néanmoins sur un certain compromis entre les partenaires sociaux et une méfiance, sinon une hostilité, envers toute réglementation trop pointilleuse imposée par le Gouvernement (23).

Aujourd'hui, avec l'intervention croissante de l'Etat dans l'économie, la redéfinition des méthodes de gestion et des diverses procédures de règlement des conflits de détermination des salaires et conditions de travail, on assiste à une dévalorisation du niveau national au profit du niveau local. Dans l'industrie manufacturière, 66 % des travailleurs manuels et 75 % des cadres ont leurs salaires déterminés par des accords d'entreprise (24). Dans le secteur public, la négociation locale concerne au premier chef les industries en déclin : charbonnages, sidérurgie, constructions navales et les eaux.

Industrial relations in Britain, Oxford, Basil Blackwell, 1983 ; W. W. Daniel et Neil Milward, *Workplace industrial relations in Britain*, Londres, Heineman, 1983.

(21) Voir les analyses conjoncturelles de *IDS Report*, « Collective Bargaining » (premier numéro : janvier 1984). Sur le secteur public, voir *Public sector bargaining*, *IDS Study*, n° 303, décembre 1983.

(22) Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations, *Report*, Londres, HMSO, 1968.

(23) Voir John Storey, *Managerial prerogative and the question of control*, Londres, Routledge, 1983.

(24) William Brown (ed.), *op. cit.*, notamment chap. 2 : « Bargaining levels and employers' organisations ». Ces conclusions (ainsi que les analyses conjoncturelles de *IDS*) contredisent sur ce point l'ouvrage de Daniel et Milward (*op. cit.*), mais paraissent plus proches de la réalité. Cf. *IDS Report*, « Collective Bargaining », n° 1, janvier 1984, p. 3 sq.

Ardemment souhaité par la confédération patronale CBI (25), l'éclatement de la négociation collective se justifie dans la mesure où elle est mieux adaptée à une période de mutations technologiques et de compétitivité accrue. Mais, du point de vue des travailleurs concernés, elle a aussi une face cachée. Car elle favorise l'emploi précaire et les inégalités, notamment régionales, la régression de la protection et des acquis sociaux. Pour les syndicats, le dépérissement de la négociation de branche est un facteur de déséquilibre, car il affaiblit leur organisation centrale et tend à valoriser des représentants locaux que l'on intègre par différents moyens.

Et, en effet, la nature du syndicalisme dans l'entreprise a changé. Il s'y est institutionnalisé, non sans que le patronat n'imprime sa marque sur ce nouveau mode d'organisation, surtout dans les secteurs où le mouvement des *shop stewards*, autrefois plutôt indépendant, a crû considérablement dans les années 70. D'où la multiplication des *closed shops*, des permanents et des commissions consultatives (26).

Enfin, dans une période de récession économique où le contenu des accords de branche se réduit nécessairement (27), l'éparpillement de la négociation collective accentue l'affaiblissement des syndicats : d'une part, la médiocrité des résultats au niveau de la branche altère l'autorité des directions centrales, d'autre part, la valorisation des négociations d'entreprises augmente les divisions et les surenchères entre les entreprises et les syndicats.

Les problèmes d'organisation syndicale

A tous ces éléments extérieurs à l'organisation syndicale — rapports de forces politiques, politique des employeurs, négociation collective — s'ajoutent une série de difficultés propres aux organisations elles-mêmes. Si les problèmes financiers sont jusqu'à présent

(25) Voir *British Employee Involvement*, Londres, CBI, 1983.

(26) Voir William Brown (ed.), *op. cit.* ; Daniel et Milward, *op. cit.* ; M. Terry, Shop stewards through expansion and recession, *Industrial Relations Journal*, n° 14, 1983, p. 49-58 ; John Mac Innes, Conjuring up consultation : The role and extent of joint consultation in Post-war private manufacturing industry, *British Journal of Industrial Relations*, vol. XXIII, n° 1, mars 1985, p. 93-114.

(27) On observe en effet une multiplication de « recommandations » patronales et de décisions imposées unilatéralement. Voir aussi les travaux de M. G. Chadwick (*op. cit.*) qui montrent comment les partenaires maintiennent l'apparence seulement de la négociation collective. La réduction de son champ, favorisée par l'ambiguïté de son statut (elle relève de la coutume et non de la loi) et par l'existence de prérogatives patronales très importantes (John Storey, *op. cit.*), conduit au phénomène dit de *roll back*, c'est-à-dire que les syndicats refusent de négocier.

surmontés, en particulier du fait de la hausse des cotisations syndicales (28), on signalera ici quelques facteurs d'ordre plus structurel.

En premier lieu, on observe depuis une vingtaine d'années une lente transformation du schéma traditionnel d'implantation géographique des syndicats britanniques. Ils étaient auparavant basés essentiellement dans des régions de forte concentration industrielle, surtout dans les grandes villes, et sont restés longtemps peu dispersés géographiquement. Parallèlement aux transformations dans la structure de l'économie qui se sont spatialement traduites par un éparpillement des unités de production sur tout le territoire, certains syndicats, dont la NUPE, NALGO et l'AUEW se sont déconcentrés et ont recruté beaucoup plus d'adhérents dans leurs nouveaux lieux d'implantation (leur « périphérie ») que dans leurs anciens bastions (29).

Une telle évolution témoigne certainement d'une grande capacité d'adaptation, mais elle comporte aussi des limites, au moins pour deux raisons qui sont liées. D'une part, l'organisation périphérique des syndicats reste isolée de ses centres, en particulier des grandes villes et des facilités que lui offrent celles-ci, notamment en matière de transports et de communications. D'autre part, le mouvement des *combine committees*, c'est-à-dire des instances de coordination intersyndicale, est resté faible du fait des rivalités, de l'indifférence, voire de l'hostilité de syndicats particuliers. Il leur est donc difficile de répondre de concert à l'éparpillement des unités de production et des structures de représentation (30).

En deuxième lieu, les réactions des syndicats aux lois ont été ambiguës, sinon contradictoires. Dans les années 70, mus par un militantisme croissant de leur base, elle-même dotée d'une puissante organisation, et par un contexte économique plus favorable, ils s'étaient opposés avec succès aux initiatives de M. Heath. Mais ils n'ont pas résisté à une certaine « légalisation » de leur situation et ont accueilli avec soulagement les lois travaillistes de la période 1974-1979. Depuis 1980, la question de la loi les laisse extrêmement divisés. Lors d'une conférence spéciale tenue début 1982 à Wembley, le TUC a adopté une résolution en huit points qui s'inspirait directement de l'expérience des années 70 : la seule opposition possible serait d'ignorer la loi. Mais quand il s'est agi de mettre ce principe en application pour soutenir le syndicat du livre (NGA) en 1983, le conseil général

(28) Celles-ci représentent environ 80 % des ressources syndicales.

(29) Voir en particulier D. Massey et N. Miles, *op. cit.* ; Tony Lane, *op. cit.* ; et D. Massey et R. Meegan, *The anatomy of job loss*, Londres, Methuen, 1982.

(30) Tony Lane, *op. cit.*

du TUC décidait exactement le contraire et choisissait de rester dans les limites de la légalité.

En d'autres termes, les syndicats se soumettent à une certaine intégration. Ce faisant, ils vont dans le sens de l'action de l'État britannique qui tend, depuis une dizaine d'années, à se donner les moyens de contrôler l'action syndicale et de veiller à son caractère « responsable ». Les nouvelles dispositions engageant la responsabilité des représentants syndicaux pour les agissements de leurs membres n'ont pas d'autre but.

Enfin, les syndicats ont souvent refusé de se livrer à leur auto-critique et se sont contentés d'accuser les médias. En particulier, l'opportunisme des délégués syndicaux, en favorisant le renforcement de la négociation collective dans l'entreprise, leur a fait perdre beaucoup de crédibilité aux yeux de leurs mandants. Du point de vue de l'avenir du syndicalisme, cela met en évidence un paradoxe : alors que, dans le secteur privé, un grand nombre d'employeurs tend, comme on l'a vu, à protéger le syndicalisme, cette forme de légitimation accentue la coupure des représentants syndicaux avec leur base et, *a fortiori*, masque une crise latente de légitimité.

Conclusion

Il est incontestable que la crise du syndicalisme britannique demeure modeste au regard de celle d'autres pays européens. Mais rien n'indique qu'elle n'en est pas moins profonde. Les facteurs d'affaiblissement du taux de syndicalisation mis en évidence ici ne relèvent pas seulement de la conjoncture.

En fait, le syndicalisme verra son avenir dans ce pays dépendre de sa capacité à se définir un nouveau rôle dans un contexte de transformations structurelles du monde industriel. Il doit faire face à des volontés très fortes d'intégration de ses secteurs les plus modérés et d'affrontement, après isolement, de ses secteurs les plus radicaux. Or nous avons vu combien une voie médiane était difficile à tracer. Quand ni le conflit à la manière des mineurs ou des sidérurgistes ni la négociation à froid n'aboutissent à des résultats substantiels, la base syndicale, désorientée, perd confiance.

Voir RÉSUMÉ *infra*, p. 204.

JACQUELINE DUTHEIL DE LA ROCHÈRE

*Le pouvoir judiciaire
et les libertés au Royaume-Uni*

Le pouvoir judiciaire, gardien des libertés, s'incarne au Royaume-Uni dans la personne des juges des cours supérieures. Peu nombreux, soigneusement sélectionnés pour leur compétence et leur orthodoxie, ils jouent un rôle d'autant plus important que, dans le système britannique, les libertés sont traditionnellement peu codifiées par le législateur. Le pouvoir d'influence des juges est d'autant plus grand qu'ils se prononcent sans référence à une constitution écrite ou à une quelconque déclaration des droits de valeur supérieure à celle de la loi : au Royaume-Uni plus qu'ailleurs les juges font le droit.

Toutefois les piliers traditionnels du système de *common law* paraissent singulièrement ébranlés depuis quelques années par le constat de très graves carences : la question de la protection des libertés en Irlande du Nord demeure sans solution, tandis que l'agitation urbaine récurrente dans les grands centres industriels conduit à poser le problème de la cohabitation pacifique des individus et des groupes dans une société multiraciale. Face à des situations particulièrement dramatiques et complexes, le pouvoir judiciaire ne paraît plus en mesure d'assumer sa mission traditionnelle et pacificatrice de protecteur des libertés. De nouvelles voies s'ouvrent à la réflexion et à la pratique. Des libertés plus codifiées pourraient permettre une intervention plus technique de juges décidés à contrôler les pouvoirs publics. Le débat est même ouvert quant à l'opportunité de l'introduction au Royaume-Uni d'un *Bill of Rights* de niveau supralégislatif, susceptible de lier en matière de libertés publiques la souveraineté du Parlement lui-même. Ce foisonnement

des idées et des initiatives pourrait conduire à une transformation radicale, en cette fin du XX^e siècle, de la relation traditionnelle entre le pouvoir judiciaire et les libertés du Royaume-Uni.

I – LE SYSTÈME TRADITIONNEL DE « COMMON LAW »

Le système traditionnel de protection des libertés du Royaume-Uni repose sur la confiance faite au juge et à sa liberté d'appréciation d'un droit matériel peu codifié, sur l'existence également d'une police aux fortes traditions d'indépendance.

Des libertés non codifiées

Nul ne saurait dire que les sources écrites sont absentes du droit des libertés publiques du Royaume-Uni. On ne peut manquer d'évoquer des textes aussi fameux que la *Magna carta* (1215) accordée par Jean sans Terre aux barons révoltés, la pétition des droits (1628) imposée par le Parlement à Charles I^{er}, le *Bill of Rights* (1689) énumérant les libertés individuelles et limitant la prérogative royale, ou encore l'*Habeas Corpus Act* (1679) dont la réputation a fait le tour du monde. Mais même si ces textes expriment le contrat social qui lie profondément le peuple britannique à ses institutions, rien ne protège l'un ou l'autre de ces actes contre une modification parlementaire. D'autre part, le relais n'a pas été assuré par des textes plus récents exprimant un consensus fondamental sur des libertés plus actuelles telles que la liberté d'expression, la liberté d'information, l'égalité des chances, la non-discrimination. A la différence de la quasi-totalité des démocraties de type occidental, le Royaume-Uni ne connaît ni déclaration de droits, ni catalogue de libertés faisant l'objet d'une protection spéciale à un niveau supralégislatif.

La liberté de l'individu étant la règle la plus généralement admise par la *common law*, on rencontre en droit anglais un certain nombre de lois qui limitent expressément l'exercice de cette liberté. Par exemple, l'*Immigration Act 1971* limite le droit des ressortissants de l'ancien empire britannique à s'établir au Royaume-Uni ; l'*Official Secrets Act 1911* ou le *Contempt of Court Act 1981* limitent la liberté d'expression et d'information. Le droit de réunion et d'association est en principe reconnu par la *common law* mais ne peut s'exercer que dans le respect des limitatons imposées par le *Public Order Act 1936 — section 2*, interdiction des organisations quasi

militaires — et la *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1976* — qui érige en infraction le fait d'appartenir à l'IRA ou de contribuer à son financement. Certaines lois, plus rares, organisent et garantissent l'exercice de libertés individuelles — *Race Relations Act 1968 et 1976, Equal Pay Act 1970 et Sex Discrimination Act 1975* — ou de libertés collectives — *Trade Union and Labour Relations (Amendment) Act 1976*. On notera qu'elles sont toutes relativement récentes et tentent de résoudre des difficultés relationnelles très précises, intéressant un groupe humain particulièrement — femmes, gens de couleur, syndicalistes.

En bref, les libertés civiles et politiques qu'énumèrent les déclarations de droits de toutes les constitutions modernes et qui figurent expressément dans la Convention européenne de sauvegarde et de garantie des droits de l'homme et des libertés fondamentales que le Royaume-Uni a ratifiée dès 1951 — liberté de conscience et de religion, liberté d'expression et d'information, de réunion et d'association — ne sont pas formellement énoncées par la loi britannique. Leur respect effectif dans la pratique dépend de la bonne volonté et de la conscience des juges.

La confiance faite au juge

Dans les années 50, la grande majorité de l'opinion publique au Royaume-Uni se satisfaisait d'une constitution non écrite, sachant que les libertés fondamentales étaient garanties par certaines lois spécifiques et la vigilance des membres du Parlement, par l'intégrité et la bonne formation des fonctionnaires, par le pouvoir de critiquer d'une presse libre et florissante, enfin et par-dessus tout, par l'indépendance du pouvoir judiciaire. De fait, le pouvoir judiciaire existe au Royaume-Uni, les juges exercent une magistrature morale sans équivalent avec l'autorité réelle, mais limitée, dont jouissent leurs homologues continentaux.

C'est le rôle *créateur de droit* qui donne toute son importance à la fonction de juger. Au Royaume-Uni le droit n'a jamais été globalement mis en forme par le législateur : il existe de façon latente sous forme de *common law* et c'est au juge qu'il appartient de le découvrir en faisant usage de la simple raison. Les juges, notamment ceux des cours supérieures, sont donc investis de la double mission de rendre la justice et de diriger le développement du droit, ce qui les met dans une position particulièrement éminente, aux côtés sinon à l'égal de l'exécutif et du Parlement.

Ces juges des cours supérieures, très peu nombreux — environ

une centaine — et concentrés à Londres (High Court, Court of Appeal, section judiciaire de la Chambre des Lords) — tirent une bonne part de leur *prestige des conditions dans lesquelles ils sont recrutés*. La magistrature n'est pas une carrière ; on y entre sans examen ni concours, mais par le choix du Lord Chancelier opéré parmi les avocats qui ont le mieux réussi dans leur profession. La nomination à vie — l'inamovibilité des juges est inscrite dans l'*Act of Settlement 1701* — qui se fait directement dans une cour supérieure est considéré comme le signe d'une brillante réussite. Les rémunérations des juges sont très élevées comparées à la moyenne britannique ; les avancements qui peuvent être proposés de la High Court à la cour d'appel ou à la Chambre des Lords présentent un intérêt de prestige et d'influence, mais très peu d'avantages financiers (1). Ces diverses circonstances ont attiré vers les cours supérieures de fortes personnalités qui ont contribué à affermir le concept du pouvoir judiciaire. Une des nominations judiciaires les plus importantes est celle du Master of the Rolls, président de la cour d'appel : c'est lui qui doit établir de la façon la plus quotidienne la balance entre l'exécutif et les divers intérêts privés. Ainsi s'est illustré Lord Denning, de 1962 à 1982, comme une des figures les plus marquantes de ces derniers lustres.

L'autorité du corps judiciaire est encore renforcée par l'*absence de ministre de la justice*. Cette fonction est partagée entre le Lord Chancelier, membre du cabinet et président de la Chambre des Lords — mais qui assure très rarement cette présidence de façon effective — et l'Attorney général, qui a rang de ministre sans être membre du cabinet ; il est le principal conseiller juridique du Gouvernement et peut jouer le rôle d'accusateur public, mais l'ordre judiciaire n'a pas de chef.

Enfin le *contempt of court* fournit aux juges un moyen efficace de se faire respecter et leur permet d'échapper aux influences extérieures, notamment celle de la presse. La procédure traditionnelle, fort expéditive à l'encontre de quiconque entravait par ses paroles ou ses actions le bon fonctionnement de la justice, a été modernisée par le *Contempt of Court Act 1981*, après que la Cour européenne

(1) En 1985 les rémunérations étaient les suivantes :

Lords judiciaires et Master of the Rolls	£ 58 500
Juges de la cour d'appel	£ 55 000
Juges de la High Court	£ 51 250
Juges de circuit	£ 33 000

Les sommes nécessaires sont inscrites parmi les *consolidated funds*, c'est-à-dire qu'elles ne font pas l'objet d'une discussion annuelle par le Parlement.

des droits de l'homme eut jugé la règle coutumière non conforme aux exigences de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme en matière de liberté de l'information. Dans un domaine désormais mieux défini, l'institution du *contempt of court* continue à protéger efficacement le pouvoir judiciaire contre les abus éventuels de la presse et des médias.

Le rôle du juge ne se limite pas à rendre la justice et à diriger le développement du droit jurisprudentiel, si important soit-il. Les juges sont fréquemment appelés par le Gouvernement à *présider des comités, des commissions d'enquêtes*, des commissions administratives ou quasi juridictionnelles — *Law Commission*, cour des pratiques restrictives, commission d'enquête sur la corruption, le comportement de la police, la faillite frauduleuse, etc. Leur présence donne les apparences de la neutralité et de l'indépendance à un organisme dont le rôle, en principe technique, ne peut manquer de comporter des incidences politiques. A certains moments on a pu se demander si la crédibilité du système judiciaire n'était pas en question lorsque, par exemple, des juges se sont trouvés impliqués dans des commissions d'enquête sur les événements d'Irlande qu'ils auraient peut-être un jour à juger.

La confiance faite aux juges du Royaume-Uni est en réalité une confiance faite à un *petit nombre d'hommes, très proches de ceux qui gouvernent*. La moyenne d'âge des juges est de soixante ans. Quatre juges sur cinq ont été formés dans des écoles privées et des universités prestigieuses ; la même proportion est issue de la bourgeoisie aisée, des professions libérales ou du milieu des affaires. Chacun a réussi une carrière d'avocat avant d'être désigné par le Lord Chancelier. Comme l'a brillamment démontré le Pr John Griffith (2), les juges peuvent être individuellement libéraux, conservateurs ou travaillistes ; en tant que corps ils ont *tendance à conserver les valeurs fondamentales sur lesquelles repose la société britannique*. On ne trouve jamais chez eux l'attitude parfois radicale et réformatrice de la Cour suprême des Etats-Unis. Par contre, ils imposent avec constance le respect des droits fondamentaux de l'homme dans une société libérale et l'usage raisonnable par l'exécutif des compétences qui lui ont été légalement conférées. Ils défendent les institutions telles qu'elles ont été établies par le droit, avec cette nuance que les juges britanniques, avec leur intelligence, leur compétence et leurs préjugés, contribuent plus largement qu'ailleurs à la création autonome du droit.

(2) *The Politics of the Judiciary*, 3^e éd., Fontana Press, 1985.

Une police au-dessus de tout soupçon

Le Royaume-Uni est connu pour être l'un des pays les moins « policiers » du monde. Une coutume constitutionnelle étayée par quelques décisions de justice et pratiquement aucun texte de loi — jusqu'au *Police Act 1964* — révèle une conception très originale de la police, servante du droit et théoriquement indépendante de tout pouvoir central et local.

L'idée que le policier est un agent public indépendant auquel des pouvoirs sont directement conférés par la loi pour le bénéfice de la population se reflète dans l'*organisation* même des forces de police. La police métropolitaine pour Londres et ses environs, créée en 1829 par Sir Robert Peel, est placée sous l'autorité du *Home Secretary* qui propose les officiers supérieurs à la nomination de la Reine et qui répond devant le Parlement des activités des différentes sections. En fait, le *Home Secretary* exerce son rôle de direction et de contrôle avec la plus extrême discrétion ; il n'a aucun pouvoir d'instruction en matière de poursuite.

Les forces de police en dehors de Londres dépendent principalement des autorités locales. Les pouvoirs du *Home Secretary*, encore limités, ont été augmentés par le *Police Act 1964* — adopté après le rapport d'une commission royale d'enquête sur la police (1962). Chaque force de police est placée sous la responsabilité d'un *police committee*, composé de la façon suivante : deux tiers de conseillers locaux, un tiers de magistrats. Le comité nomme le *Chief Constable*, son adjoint et ses assistants. Le *Home Secretary* supervise mais en aucun cas il n'intervient dans le fonctionnement quotidien de la police locale. Le principal moyen de pression de la part du Gouvernement central est financier puisqu'il contribue pour moitié au fonctionnement de la police locale.

Les policiers britanniques tiennent par-dessus tout à la *qualité de leur relation avec le public*, garante de la pérennité de ce système original à base d'autonomie et de grande décentralisation. Mais le maintien de l'ordre en Irlande du Nord, la multiplication des manifestations parfois violentes dans les grandes villes ont rendu la tâche de la police de plus en plus difficile et les bavures inévitables. Le Parlement a été amené à adopter une législation spéciale permettant l'instruction des plaintes des particuliers contre la police sans qu'intervienne ni le commissaire parlementaire pour l'administration (*ombudsman*), ni le pouvoir judiciaire afin que soient maintenues au maximum l'originalité et l'autonomie du système de police. Le *Police Act 1976* a institué un *Police Complaints Board* dont les neuf

membres sont nommés par le Premier ministre et ne doivent pas appartenir ou avoir appartenu à la police ; cette première instruction peut conduire soit à des mesures disciplinaires, soit éventuellement à l'ouverture de poursuites judiciaires. Le *Police and Criminal Evidence Act 1984* est allé plus loin dans la codification des procédures à suivre par les policiers en cas d'arrestation, d'interrogatoire dans les locaux de la police, etc., mais n'a pas rompu avec la tradition d'autonomie à l'égard de tous les pouvoirs. Bien au contraire, la loi de 1984 introduit le principe d'une consultation locale afin d'obtenir le point de vue de la population sur la meilleure manière de maintenir l'ordre et de prévenir les atteintes à la sécurité publique.

Sur le terrain délicat de l'avenir de la police au Royaume-Uni, on ne peut avancer qu'avec prudence l'idée qu'il serait peu judicieux de rompre avec une coutume constitutionnelle d'indépendance et de décentralisation très poussée des forces de police, fortement enracinée dans les mentalités. La voie suivie par le législateur, qui consiste à clarifier les pouvoirs et les obligations et à mettre en place un système indépendant mais effectif d'examen des plaintes des particuliers contre la police paraît judicieuse. Tout permet de croire que la police britannique est parfaitement capable de répondre dans le respect du droit et des libertés fondamentales aux défis actuels et importants contre l'ordre public. Toutefois le *Police and Criminal Evidence Act 1984* a mis entre les mains de la police un pouvoir qui pourrait se révéler dangereux si les forces de police n'en contrôlent pas elles-mêmes rigoureusement l'usage.

II - LE SYSTÈME ÉBRANLÉ

Depuis quelques années des voix discordantes se font entendre, qui jugent sévèrement un système constitutionnel longtemps admiré. Dans les années 50, la majorité semblait satisfaite d'une constitution non écrite et de la protection judiciaire des libertés, considérée comme plus efficace qu'un *Bill of Rights*. Aujourd'hui les commentateurs soulignent que l'égalité devant la loi des gouvernants et des gouvernés n'a jamais été une réalité, que les nouvelles doctrines de « droit public » élèvent de nouvelles protections autour du pouvoir au détriment des libertés individuelles, que, surtout, le Gouvernement britannique ne fait pas prévaloir, dans l'ordre interne, les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme que cependant il a ratifiées.

Il est vrai que les difficultés apparues dans les années 80 ont

profondément divisé la nation, sans qu'un corps d'institutions et de règles fournisse les instruments nécessaires pour surmonter des problèmes aussi complexes que ceux liés à la situation en Irlande du Nord ou à l'immigration massive au Royaume-Uni de ressortissants de l'ancien empire (3).

La question d'Irlande, les libertés et le droit

De 1921 à 1972, le Gouvernement de l'Irlande du Nord se trouvait entre les mains du même parti, le Parti unioniste d'Ulster, qui a obtenu la majorité absolue à toutes les élections générales. Après 1921, le Parlement de Westminster s'est abstenu de légiférer à propos de l'Irlande, sauf avec le consentement du Gouvernement de Belfast, c'est-à-dire du Parti unioniste. La question de la discrimination religieuse en Irlande du Nord n'a été que très rarement discutée à la Chambre des Communes ; très peu de dispositions ont été adoptées. Quant aux catholiques, victimes de discriminations, ils ont très rarement porté leurs griefs devant les tribunaux, sachant qu'ils ne seraient pas mieux protégés par les juges qu'ils ne l'étaient par le Parlement.

Les premières manifestations de violence de l'IRA sont apparues en Irlande du Nord et en Irlande du Sud dans les années 50. La situation s'est sérieusement aggravée à la fin des années 60, conduisant le Gouvernement à prendre des mesures d'exception : autorisation de l'internement administratif (1971), prorogation du Parlement d'Irlande du Nord (1972), administration directe (1974).

Sur le plan législatif, le Parlement de Londres a enfin réagi après les incidents de plus en plus sérieux de Londonderry, de Belfast et d'ailleurs, confinant à la guerre civile. On a adopté à partir de 1974 une série impressionnante de dispositions protectrices des droits de l'homme et de la liberté religieuse en Irlande du Nord. Mais il était trop tard : ce qui aurait pu réussir à un autre moment et dans d'autres circonstances « n'était plus suffisant pour changer une situation dans laquelle la violence était devenue un mode de vie pour certains et pour le plus grand nombre une terreur perpétuelle » (4).

(3) Cf. Anthony Lester, *The Constitution : Decline and Renewal*, in Jeffrey Jowell et Dawn Oliver, *The Changing Constitution*, Oxford University Press, 1985, p. 273-296.

(4) Rapport de la commission consultative permanente sur les droits de l'homme, *The Protection of Human Rights by Law in Northern Ireland (1977)*, Cmnd. 7009, chap. 2, § 2.19.

L'état d'urgence vécu au quotidien entraîne une suspension permanente des droits et des libertés fondamentales.

L'Irlande du Nord a ainsi fait l'expérience d'une sorte de *Home Rule*, avec intervention minimale du Parlement de Westminster. La majorité protestante du Nord refuse de partager le pouvoir avec les catholiques et craint de devenir minoritaire dans une Irlande réunifiée. Ni le peuple, ni le territoire d'Irlande du Nord ne sont considérés par les Britanniques comme « appartenant » au Royaume-Uni au même titre que l'Angleterre, l'Ecosse et le pays de Galles. Les raisons historiques y sont pour beaucoup ; mais l'absence d'une constitution nationale établissant les droits et obligations des autorités centrales, régionales et locales, garantissant l'égalité des droits de tous les ressortissants du Royaume-Uni a contribué à la profonde aliénation de l'Irlande du Nord.

Immigration et gens de couleur : la question de l'égalité de traitement

Là aussi l'absence d'un concept précis de citoyenneté a créé, tant chez les Britanniques que chez les immigrants du Commonwealth, un sentiment d'aliénation, aggravant de façon durable les relations interraciales ; confusion législative, hésitation gouvernementale et campagnes racistes ont cumulé leurs effets de 1948 à 1981.

L'immigration noire a commencé dans les années 50 sous la bannière d'une double citoyenneté britannique et coloniale. Les difficultés « raciales » ont d'abord été ignorées et condamnées, puis, dans les années 60, le Gouvernement s'est décidé à intervenir, faisant adopter par le Parlement un *Commonwealth Immigrants Act 1962* assez confus dans les distinctions opérées entre citoyens britanniques et ressortissants des Etats nouvellement indépendants. La situation s'aggravant en Afrique de l'Est — Ouganda, Kenya notamment — le Parlement de Westminster, pour bloquer l'immigration, adopta en 1968, à l'initiative du Gouvernement, un incroyable *Commonwealth Immigrants Act* qui privait brutalement 200 000 citoyens britanniques d'origine asiatique du droit d'entrer et de s'établir dans le pays dont ils avaient la citoyenneté... Par acte du Parlement, un groupe d'hommes, provisoirement au pouvoir, privait un autre groupe d'hommes de leurs droits les plus fondamentaux, en raison de leur couleur et de leur origine ethnique.

Dans tout autre pays de constitution écrite où il existe des systèmes de garantie des libertés, les ressortissants britanniques d'origine asiatique auraient trouvé des voies de droit devant la juridiction civile, administrative ou constitutionnelle. Mais, au Royaume-Uni,

l'exécutif détient un pouvoir absolu aussi longtemps qu'il dispose d'une majorité suffisante au Parlement et la fonction du pouvoir judiciaire est d'assurer l'application effective de la volonté du Parlement. Heureusement les majorités changent !

En 1970, deux ans après l'adoption du *Commonwealth Immigrants Act*, le Gouvernement britannique a décidé — sans consulter le Parlement — d'accepter la procédure de requête individuelle auprès de la Commission et de la Cour européenne des droits de l'homme. Les ressortissants britanniques d'origine asiatique ont alors saisi la Commission qui a adopté en 1973 un rapport « historique » (5). La Commission a estimé que l'*Act* de 1968 était inspiré par des motifs raciaux, que les ressortissants britanniques d'origine asiatique avaient fait l'objet de discriminations en raison de leur couleur et de leur origine ethnique, qu'ils avaient été réduits au statut de citoyens de seconde classe, qu'ils avaient été soumis à un « traitement dégradant » aux termes de l'article 3 de la Convention. Par la suite, le Parlement britannique n'a jamais vraiment porté remède au mal infligé à des citoyens de couleur... Le fossé n'a cessé de s'élargir entre les diverses communautés vivant au Royaume-Uni et la population blanche, créant, dans les banlieues les plus déshéritées et les centres industriels touchés par le chômage, des situations explosives difficilement maîtrisables (cf. Toxteth, juillet 1981).

Ces deux exemples conduisent à quelques réflexions fondamentales sur les paradoxes du système britannique de protection des libertés. Certes, le Parlement intervient pour définir certaines libertés, mais il intervient de façon ponctuelle, spécifique, fragmentaire, sans référence à des principes généraux : de sorte que l'appareil législatif manque de cohérence et de généralité. Ainsi le concept de discrimination n'est pas le même en matière raciale, politique, religieuse ; pas le même en Irlande du Nord, où seulement s'applique l'interdiction de discrimination religieuse ou politique directe, et dans le reste du pays où est désormais interdite la discrimination raciale directe et indirecte. En l'absence d'un mécanisme institué de protection des droits de la minorité contre les abus de la majorité, on voit les procédures internationales prendre le relais : la référence à la Convention européenne des droits de l'homme permet de combler les insuffisances du droit anglais. On s'attendait à autre chose de la part d'une démocratie aussi ancienne et si soucieuse de la souveraineté de son Parlement.

(5) Le Gouvernement britannique n'a pas consenti à la publication intégrale du rapport ; seuls des passages ont été publiés.

III – VERS UN NOUVEAU « DROIT PUBLIC »
OU UN « BILL OF RIGHTS » ?

Si l'on essaye de discerner des tendances dans l'attitude des gouvernants et des juges face aux difficultés qui viennent d'être évoquées, on voit apparaître trois orientations principales qui ne sont pas parfaitement cohérentes entre elles mais modifient un certain nombre d'idées reçues sur les mécanismes de garantie des libertés au Royaume-Uni.

*Un contrôle accru des juges sur le pouvoir discrétionnaire
de l'administration*

C'est là une des évolutions les plus notoires dans l'état de droit au Royaume-Uni au cours des vingt dernières années. Rompant avec les réticences de l'après-guerre, les juges, au début des années 60, ont progressivement admis et l'intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale et leur aptitude à contrôler cette intervention. Ils ont, dans cette optique, utilisé les mécanismes de la *common law* : interdiction de l'*ultra vires* ou excès de pouvoir, droit à un recours, respect des règles de justice naturelle (*audi alteram partem*), obligation pour l'administration d'exercer ses pouvoirs, mais de les exercer raisonnablement, etc. Une série d'affaires célèbres entre 1962 et 1977 sont venues dire clairement aux diverses composantes de l'exécutif que le pouvoir judiciaire pourrait agir en chien de garde capable de mordre assez durement. Formés par la tradition de *common law* d'interprétation restrictive du droit écrit, les juges britanniques ont découvert après leurs homologues continentaux que toute loi laissait une marge d'appréciation à l'administrateur et par conséquent au juge. Un pas important a ainsi été franchi dans la voie du contrôle par les juges de droit commun du pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Toutefois, certains commentateurs ont reproché aux juges de donner trop de place à leurs propres convictions dans l'interprétation de la loi : si la loi autorise le ministre à juguler les syndicats, la loi sera interprétée libéralement ; si la loi autorise le ministre à contrer l'action d'autorités inférieures jugées bien-pensantes, les juges auront tendance à interpréter restrictivement la loi (cf. Tameside, 1976 ; Padfield, 1962 ; Laker, 1977). Lord Scarman a beau rappeler que le juge ne saurait automatiquement substituer sa propre appréciation

au pouvoir discrétionnaire de l'administration (6), il n'est pas certain que les hauts magistrats britanniques aient fait un effort suffisant pour traiter de la même manière des situations juridiquement semblables, pour démontrer la cohérence de leur tentative de création d'un véritable droit public.

Même si des voies procédurales nouvelles (*remedies*) propres au droit public ont été mises en place depuis 1977, même si un concept de droit public se développe sur cette base (7), cela ne règle pas tous les problèmes. En l'absence d'un ordre juridictionnel spécialisé et d'un code de principes positifs de droit public, la garantie des libertés individuelles et collectives contre les atteintes de l'exécutif demeure aléatoire.

Des libertés plus codifiées

Cette voie également a été suivie par un Parlement qui, à l'initiative de l'exécutif, légifère plus que par le passé et légifère autrement. La loi n'intervient plus seulement pour limiter l'exercice de libertés dans l'intérêt général, mais au contraire elle organise de façon positive l'exercice de certaines libertés : relations raciales, égalité entre hommes et femmes.

Le *Data Protection Act 1984* est caractéristique de cette nouvelle tendance à ne plus faire seulement confiance aux principes de *common law* généralement inspirés par le souci du respect du droit de propriété. A l'image des législations continentales et afin de permettre la ratification par le Royaume-Uni de la Convention sur la protection des données, adoptée en 1984 dans le cadre du Conseil de l'Europe, la loi britannique prévoit un système d'enregistrement des fichiers sous le contrôle et la responsabilité d'une administration spécialisée. L'information elle-même doit être conforme à certaines règles de qualité et de fiabilité ; enfin la communication des données est entourée de garanties.

Mais, dans beaucoup d'autres domaines liés aux libertés où des lois de ce genre n'ont pas été adoptées, on arrive à ce paradoxe que le droit anglais n'atteint pas les standards européens et que les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme sont invoquées pour combler les lacunes d'un système dont la conven-

(6) Conférence au Royal Institute of Public Administration, 4 novembre 1982.

(7) *O'Reilly v. Mackman*, Chambre des Lords, 1983.

tion en principe s'inspire (8). Un rappel doit être fait ici du dualisme qui prévaut au Royaume-Uni dans les relations entre convention internationale et droit interne. La Convention européenne des droits de l'homme, dûment ratifiée, engage le Royaume-Uni sur le plan international. Par contre, dans toute la mesure où les dispositions substantielles de la Convention n'ont pas été introduites spécifiquement par le législateur dans le droit anglais, elles ne font pas partie intégrante de ce dernier. Le justiciable ne peut pas les invoquer avec succès devant les juridictions nationales, d'où l'obligation qui lui est faite — et dont il a souvent usé — d'opérer un détournement par la Commission et éventuellement la Cour de Strasbourg afin d'obtenir le respect par les autorités britanniques des dispositions d'une convention ratifiée par le Royaume-Uni. Cela explique le nombre de condamnations du Royaume-Uni par la Cour de Strasbourg sur des questions de conditions de détention, de liberté de l'information, de traitement des prisonniers...

On est en droit de se demander s'il n'y aurait pas des solutions plus raisonnables pour introduire au Royaume-Uni les standards européens de protection des libertés, à l'heure où ce pays, étant devenu membre de la Communauté économique européenne, accepte le principe d'applicabilité directe du droit communautaire.

La question d'un « Bill of Rights »

La question qui se pose est non seulement celle d'une codification des libertés, mais d'une codification avec valeur supérieure à celle de la loi afin de mettre la minorité à l'abri de la dictature de la majorité et tous les justiciables à l'abri de la fantaisie des juges. Lord Denning, très représentatif du milieu judiciaire, a exprimé dans les livres qu'il a publiés dans son grand âge (9) sa croyance dans le rôle de la justice pour tenir la balance entre les hommes eux-mêmes, entre les individus et l'Etat. Mais Lord Denning a toujours cherché à faire prévaloir son sentiment instinctif de la justice, car tel est selon lui le rôle du juge dans la tradition britannique. Ainsi il a toujours défendu la liberté d'expression, la liberté de la presse, mais s'est montré moins libéral pour les immigrants,

(8) Par exemple, le principe d'*habeas corpus* se trouve aujourd'hui très affaibli au Royaume-Uni du fait de divers « actes » du Parlement autorisant la détention. Pourtant les partenaires européens de la Grande-Bretagne estiment que l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme s'inspire très clairement de l'institution anglo-saxonne de l'*habeas corpus*.

(9) Notamment *The Discipline of Law* (1979) ; *The Due Process of Law* (1980).

les prisonniers, les étudiants menacés d'exclusion par leur Université...

Son évolution à propos de la question d'un *Bill of Rights* au Royaume-Uni est très caractéristique. Il a d'abord été hostile à une codification calquée sur la Convention européenne des droits de l'homme, dont il estimait la rédaction trop vague et comportant trop d'exceptions, préférant faire confiance au juge, même à un juge qui ne peut pas être neutre dans une société soumise à de fortes tensions. Puis son opposition personnelle à une loi de 1974 élargissant l'immunité des syndicats lui a fait prendre conscience de l'intérêt d'une codification des libertés à un niveau supérieur à celui de la loi et il a changé de point de vue, rejoignant les socio-démocrates et les libéraux. Lord Denning a ainsi contribué avec vigueur et sincérité à clarifier le débat sur les droits de l'homme, leur contenu et leurs sources, au moment où le droit anglais s'ouvre clairement au droit continental.

Introduire une déclaration de droits avec rang supralégislatif dans un pays qui n'a pas de constitution écrite et un droit peu codifié, c'est rompre avec le principe le plus fondamental du droit constitutionnel : celui de la souveraineté du Parlement. Mais, si ce pas n'est pas franchi, on peut craindre que la Grande-Bretagne, si justement fière de son rôle historique d'initiateur de l'Etat de droit et de la garantie des libertés, ne se trouve, à la fin du xx^e siècle, dépassée par ses partenaires continentaux, mieux capables d'adapter leur droit aux exigences de la démocratie moderne.

RÉSUMÉ. — *Le pouvoir judiciaire, gardien des libertés, s'incarne au Royaume-Uni dans la personne des juges des cours supérieures. Leur influence est d'autant plus grande que les libertés sont peu codifiées par le législateur et que la justice se prononce sans référence à une constitution écrite. Toutefois le système de common law a montré ses limites.*

Le pouvoir judiciaire ne paraissant plus toujours en mesure d'assumer sa mission de protection des libertés par les moyens traditionnels, d'autres voies sont envisagées : des libertés plus codifiées, un contrôle plus étendu par les juges du pouvoir discrétionnaire de l'administration ne suffiraient pas nécessairement à faire contrepoids au conservatisme inévitable du milieu judiciaire. Le débat est ouvert quant à l'opportunité de l'introduction au Royaume-Uni d'un Bill of Rights de niveau supralégislatif.

MARTIN HARRISON

*Les médias audio-visuels
à la croisée des chemins*

Il reste peu de certitudes dont la Grande-Bretagne puisse s'enorgueillir aujourd'hui. Même la croyance que ses « agents de police sont formidables » en a pris un sérieux coup face aux piquets de grève des mineurs et dans les rues d'Hansworth et de Brixton. Mais il lui reste cependant une certitude : qu'elle possède le système de radio-télévision le meilleur — ou le « moins mauvais » — du monde. Cette expression de « moins mauvais » peut apparaître comme le parfait exemple de la tendance qu'ont les Britanniques à mettre l'euphémisme au service de leur sentiment de supériorité, mais c'est aussi une façon de reconnaître que l'audio-visuel n'arrive pas toujours à la hauteur de sa réputation (les inepties de Radio 1 en sont un bon exemple). Cette réputation repose sur la capacité de l'audio-visuel britannique à proposer des programmes de haute qualité, même s'il y a parfois des déchets, tout en restant authentiquement populaire et en préservant un degré exceptionnel d'indépendance face aux pressions de toutes sortes, y compris les politiques.

Mais le système « traditionnel » paraît au bord de changements décisifs. Les catalyseurs de changement sont la télévision par satellite, les réseaux câblés à canaux multiples, promesse (ou menace) d'une « société câblée » et les magnétoscopes. Ces derniers qui ont reçu, de la part de la population et du Gouvernement, un accueil plus enthousiaste qu'en France, ont déjà eu un impact significatif sur le sort d'une industrie cinématographique en déclin ; ils ont également permis à la population de se libérer des programmes proposés par la télévision, en recourant tantôt à des cassettes vidéo louées, tantôt à des enregistrements différés. Le câble et le satellite

progressent plus lentement ; et on peut se demander s'il existe un marché pour les deux à la fois. Il n'empêche qu'ils mettent en cause la plupart des principes de base, chers à l'audio-visuel britannique, concernant la concurrence, le concept de service public, les modes de financement et les rapports avec le Gouvernement.

Historique du système actuel

Du monopole au duopole. — Le service radiophonique a fait ses débuts comme un monopole et l'est resté pendant trente ans. Le monopole est né de la tradition héritée du service des postes et télégraphes, de l'hostilité de certains intérêts en place (la presse notamment) et des appréhensions des autres, monde politique compris. La crainte de la concurrence, qui a été si préjudiciable à la Grande-Bretagne en d'autres domaines, a été entretenue par les récits des voyageurs sur les excès initiaux du système américain. Mais les facteurs techniques ont joué également un rôle crucial. Puisque le service radiophonique devait « couvrir » le pays tout entier, il lui fallait se soumettre aux contraintes nombreuses imposées par la géographie, la pénurie de longueurs d'ondes et la technologie embryonnaire de l'époque.

Avec l'avènement de la radio commerciale à Luxembourg, dans les années 30, le monopole ne fut jamais total. Néanmoins, il était suffisamment efficace pour permettre au premier directeur général de la BBC, John Reith, de brandir « la force brutale du monopole » — selon ses propres termes (1) — pour façonner le système suivant une éthique de service public qui, aujourd'hui encore, a gardé toute sa vitalité. Cette morale restrictive s'accordait fort bien avec les contraintes techniques. La fin du monopole, dans les années 50, a été souvent attribuée à des pressions peu scrupuleuses des intérêts commerciaux (2).

Mais il n'y eut pas que cela. Bien que l'*establishment* ait combattu le changement pied à pied convaincu qu'il se ferait aux dépens de la qualité, une nouvelle génération de conservateurs se révéla être plus sensible à la notion de concurrence et aux indications fort claires des sondages d'opinion. D'ailleurs, au nombre des victimes du monopole, il y avait Churchill qui n'avait pas pardonné à la BBC son refus de le laisser s'exprimer sur l'Inde en tant que « rebelle »

(1) Cité par B. Paulu, in *Television and Radio in the United Kingdom*, Londres, Macmillan, 1981, p. 17.

(2) Voir H. H. Wilson, *Pressure group, The Campaign for Commercial Television in England*, New Brunswick (NJ), Rutgers University Press, 1961.

dans les années 30. Mais le climat de l'opinion n'avait pas été seul à changer : les développements techniques permettaient d'envisager un second service national de télévision.

La télévision indépendante connut un succès populaire immédiat. Bien qu'en 1962 la commission Pilkington se soit montrée critique de la qualité et de la diversité insuffisante des programmes d'ITV (Independent Television), la concurrence se révéla profitable dans le domaine des informations et des documentaires (3). A la réflexion, ce qui frappe n'est pas l'abandon de l'héritage de Reith mais tout ce qui en a survécu après l'avènement de la concurrence et le changement dans les attitudes du public. Aussi, insensiblement, les réseaux public et indépendant se sont installés dans un duopole confortable pour les raisons suivantes : l'ITV a recruté auprès de la BBC une part non négligeable de son personnel de production et les transferts n'ont jamais cessé entre les deux services. En outre, les nouvelles valeurs de la société britannique ont progressivement imprégné la BBC comme l'ITV. Et, aujourd'hui, l'ITV proclame sa mission de service public avec la même ferveur que la BBC.

Avec le temps, le système a fait place, sans difficulté, à une seconde chaîne de la BBC, à des radios commerciales locales, à « la télévision du petit déjeuner » et à une quatrième chaîne de télévision (dont la chaîne bilingue galloise). Lorsque la commission Annan a proposé des autorités séparées pour superviser les radios locales et la quatrième chaîne de télévision, le Gouvernement de Mme Thatcher a opté pour le maintien du duopole ne changeant rien à la gestion des radios et plaçant la quatrième chaîne sous l'aile de l'IBA (4).

Avec quatre chaînes nationales pour la radio comme pour la télévision, et des systèmes de radio locaux et concurrents touchant 80 % de la population, il y a un éventail de choix considérables, bien que l'apparition de radios marginales et illégales ait montré que tous les intérêts ne se jugeaient pas assez bien traités. La décision, en 1985, d'autoriser une expérience de radios « communautaires » — rendue possible par l'addition de fréquences nouvelles sur la modulation de fréquence — est la reconnaissance tacite qu'il n'est pas facile, à l'intérieur des structures existantes, de répondre aux pressions d'une société toujours plus diverse, en permettant à cette diversité d'être correctement reflétée sur les ondes. Il reste à voir si les radios « communautaires » pourront véritablement étendre

(3) *Report of the Committee on Broadcasting*, 1960, Londres, HMSO, Cmnd. 1753, 1962.

(4) *Independent Broadcasting Authority* qui supervise la télévision indépendante (ITV).

l'éventail des programmes, en évitant de devenir une simple collection de *juke-boxes* bon marché qui ne feraient que ruiner un peu plus les finances déjà vacillantes des stations commerciales existantes. L'expérience française des radios libres doit inciter à la prudence.

En ce qui concerne la télévision, les enjeux sont encore plus élevés. Jusqu'à maintenant, des réseaux en nombre limité ont été chargés, dans des proportions diverses, de répondre à des critères de qualité qui, sur le papier au moins, sont tout à fait remarquables. Ainsi, l'IBA doit fournir des services qui « assurent un haut niveau global dans tous les domaines, notamment sur le plan du contenu et de la qualité ». Elle doit préserver « équilibre et large choix dans les programmes, compte tenu des jours de la semaine et des heures de la journée où ces programmes sont diffusés ». Cette définition ambitieuse des objectifs de la télévision doit beaucoup à Reith et aux valeurs sociales de ceux qui ont façonné le système sur le plan politique comme sur le plan professionnel, mais cela reflétait également le sentiment que la rareté des fréquences impliquait qu'on en fasse bon usage. Actuellement le Gouvernement encourage la concurrence, même dans le domaine culturel ; les attentes sociales vont dans le sens d'une plus grande liberté de choix et les minorités revendiquent de plus en plus bruyamment (la chaîne galloise bilingue a été arrachée à un Gouvernement réticent après des campagnes multiples, allant même jusqu'à la désobéissance civile et le début d'une grève de la faim par un leader nationaliste respecté). Mais le changement essentiel réside dans l'introduction du câble et du satellite : il n'est plus possible de justifier les mesures de limitation et de contrôle par le nombre restreint des réseaux possibles. Les frontières de la télévision seront dorénavant économiques et non techniques, et les arguments culturels tireront leur valeur de leurs mérites propres et non plus d'impératifs techniques. Certains y verront l'avènement du consommateur-roi après des années de paternalisme triomphant sous les couleurs du « service public ». Les sceptiques redoutent que, dans un monde où le profit apparaît de plus en plus comme le seul régulateur, la qualité et la variété des programmes ne soient rapidement mises à mal. Les incitations au changement sont industrielles plutôt que culturelles, le Gouvernement craignant que la Grande-Bretagne ne prenne du retard dans la nouvelle révolution technologique. On s'est beaucoup moins inquiété des répercussions générales à long terme qui en résulteront sur le système audio-visuel du pays.

Le financement. — Le système en place subit également une crise dans son financement. L'obligation, pour tous les foyers équipés d'un poste, de payer une redevance a été garante de l'indépendance de la BBC ; c'est du moins ce qui a été le cas jusqu'à une époque récente. La stabilité des prix et l'augmentation du nombre des foyers équipés ont permis à la redevance de rester inchangée de 1922 à 1946. Après cette date, elle a augmenté régulièrement, mais le développement de la télévision en noir et blanc, puis de la couleur (et l'apparition d'une surtaxe) a permis une expansion presque indolore du système pendant plus de trente ans.

Pendant, dans les années 70, alors que s'épuisaient les bénéfices financiers de l'expansion de la couleur, les projets de télévision nationale et de développement des radios locales ont coïncidé avec une période d'inflation et de chômage ; les augmentations de la redevance sont devenues plus fréquentes et plus élevées. Certes, la redevance noir et blanc a été maintenue artificiellement basse au bénéfice des économiquement faibles. Mais la télévision couleur est devenue, de nos jours, un droit imprescriptible des libres citoyens britanniques, aussi la redevance apparaît-elle comme une taxe fortement régressive. La cause des citoyens a été bruyamment défendue, notamment par les journaux, sans doute davantage poussés par leur hostilité envers la BBC qu'à leur compassion pour les plus défavorisés. Il y a huit ans, la commission Annan a examiné les critiques adressées à la redevance et s'est prononcée pour son maintien (5).

Plus récemment, la crainte des conservateurs de se rendre impopulaires en ajustant une taxe aussi sensible s'est alliée à leur peu de sympathie pour les entreprises nationales, et leur amertume devant l'attitude de la BBC à propos de la guerre des Malouines et d'autres grands problèmes, pour favoriser l'immobilisme en matière de redevance. Espérant désarmer les critiques, la BBC a demandé au cabinet de consultants en gestion McKinsey de faire une étude de son efficacité. Bien que le rapport d'experts (1984) ait été, dans l'ensemble, favorable à la gestion financière de la BBC, lorsque cette dernière a demandé l'autorisation d'augmenter la redevance de 44 % (un peu plus que l'inflation) pour les années budgétaires 1985-1988, le Gouvernement a accepté une augmentation moindre sur deux ans et a nommé une commission sur le financement futur de la société nationale, dont le président est bien connu pour ses vues favorables à l'économie de marché.

(5) *Report of the Committee on the Future of Broadcasting*, Londres, HMSO, Cmnd. 6753, 1977.

Mais l'avenir de la BBC n'est pas seul en cause. Si la commission Peacock venait à proposer un financement par la publicité, même partiel, les répercussions pourraient en être tout aussi importantes pour l'ITV et la chaîne 4 qui dépendent déjà de la publicité pour leur financement. Bien que le champ d'investigation de la commission Peacock soit presque exclusivement limité aux questions de financement, elle pourrait être amenée à faire des propositions qui aient des implications importantes à la fois sur la qualité et la gamme des programmes sur les quatre chaînes. Encore une fois, des questions fondamentales se trouvent traitées indirectement et au hasard de la conjoncture.

Gouvernement et audio-visuel

Ces questions de changement technique, de concurrence et de financement influent sur l'ensemble des rapports entre le Gouvernement et l'audio-visuel. Le contraste entre les médias écrits et l'audio-visuel est frappant. L'intervention gouvernementale dans l'industrie des journaux, même sous forme de subventions bien intentionnées, est inévitablement perçue comme une menace à la liberté. Par contre, l'idée que le Gouvernement a le droit et même le devoir d'établir les grandes lignes de développement de la radio-télévision et même de le contrôler est tout à fait acceptée. La raison essentielle en est encore la rareté des fréquences. Toutefois, il est aussi admis sans peine que l'Etat ne doit pas gérer lui-même le système audio-visuel, en vertu d'une tradition fondée sur un mélange de principes libéraux, d'indifférence et d'intérêt personnel. Indifférence parce que beaucoup d'hommes politiques ne furent guère intéressés par les débuts de la radio ; peu d'entre eux en tout cas eurent assez d'imagination pour concevoir son potentiel. En 1924, lorsque Reith lui suggéra une rencontre pour discuter des potentialités de la radio, la réaction de Ramsay Mac Donald (alors Premier ministre) fut négative : « En ce qui me concerne, je suis totalement indifférent à toutes ces parolotes, qu'elles émanent d'adversaires ou d'amis. Je préfère qu'on me laisse tranquille » (6). Plus attentive aux implications de la radio, la commission Sykes concluait que « le contrôle d'un service ayant une influence potentielle si grande sur l'opinion publique et la vie de la nation doit être entre les mains de l'Etat » ;

(6) Cité par A. Biggs, *The History of Broadcasting in the United Kingdom* vol. 1, Londres, Oxford University Press, 1961, p. 271.

mais elle doit néanmoins être indépendante du Gouvernement pour empêcher qu'on la soupçonne « d'user de ses potentialités uniques pour servir les intérêts du parti politique au pouvoir » (7).

Une attitude libérale fut encouragée au sein des partis par la fluidité de la situation politique au milieu des années 20 ; dans l'hypothèse où la radio serait tombée sous l'influence gouvernementale, on ne pouvait dire avec certitude qui en serait le principal bénéficiaire. Par conséquent, lorsque la commission Crawford (8) recommanda que le service radiophonique soit confié à une entreprise publique autonome, il y eut peu d'opposition.

L'indépendance, dont la radio a joui dès le début, reposait sur des arrangements institutionnels qui devaient lui assurer à la fois autonomie et neutralité politique, sur le rôle très limité qui lui était dévolu dans certains domaines (les informations, par exemple, voir plus loin) sur les attitudes et les conceptions caractéristiques de l'élite et de l'opinion publique de l'époque, et, bien entendu, sur le système de la redevance.

Les institutions

En ce qui concerne les institutions, le rôle des gouverneurs de la BBC (et plus tard des membres de l'IBA) a eu une importance cruciale. Selon l'expression d'un de ses anciens présidents, Lord Normanbrook, « constitutionnellement, le conseil des gouverneurs est la BBC ».

Ce conseil ne décide pas normalement de ce qui sera radio-diffusé ou pas — ces décisions relèvent des professionnels dirigés par le conseil de direction — mais « il tranche en dernier ressort de tous les grands problèmes de gestion, de toutes les questions controversées (politiques, religieuses ou culturelles) qui peuvent émouvoir le Parlement ou de vastes secteurs de l'opinion » (9). Selon leurs déclarations à la Commission Annan (1977), les gouverneurs ont pour responsabilité de « représenter la BBC auprès du Gouvernement et de la société, et, dans certaines situations, de défendre la BBC contre les critiques et les pressions imméritées... Le conseil des gouverneurs doit, par conséquent, être à la fois le critique et le gardien du service audio-visuel » (10). On pourrait

(7) *The Broadcasting Committee Report*, Londres, HMSO, Cmd. 1951, 1923.

(8) *Report of the Broadcasting Committee*, 1925, Londres, HMSO, Cmd. 2599, 1926.

(9) Cité par Paulu, *op. cit.*, p. 132.

(10) *Ibid.*

dire à peu près la même chose des membres de l'IBA vis-à-vis de la télévision indépendante.

Les uns et les autres doivent donc, dans une certaine mesure, être les interprètes de la « société » auprès des professionnels et de ces derniers auprès de la « société » et du Gouvernement. Leur réussite dans ce rôle tampon est indispensable au succès de leur tâche de garant de l'indépendance du service. Selon la commission Pilkington, ils doivent être « des hommes et des femmes remarquables » : remarquables dans la compréhension de leurs responsabilités et capables de défendre cette indépendance contre les attaques qu'elle ne peut manquer de subir (11). Les gouverneurs, actuellement au nombre de douze, sont tous officiellement à temps partiel et nommés pour cinq ans par « la Reine en son conseil » (12).

Les douze membres de l'IBA sont tous également à temps partiel et nommés pour cinq ans par le ministre de l'intérieur (*Home Secretary*). Tous sont donc désignés par le Gouvernement du jour. Et aucun pluralisme politique n'est imposé par les textes. Cela pourrait ouvrir la voie à une ingérence gouvernementale considérable, mais aucun Gouvernement n'a cherché à noyauter le conseil de la BBC ni l'IBA avec ses sympathisants (encore qu'actuellement le président et le vice-président des gouverneurs de la BBC aient des liens incontestables avec le Parti conservateur, rupture regrettable avec les conventions passées). Les deux institutions ne sont pas censées représenter des « intérêts » mais toutes deux ont « un représentant national » de l'Ecosse, du pays de Galles et d'Irlande du Nord. Dans les deux, figure un syndicaliste, et la BBC s'adjoint toujours un diplomate, un expert financier et un éducateur. Les deux ont une proportion de femmes plus grande que la plupart des institutions publiques britanniques et les minorités ethniques y sont maintenant représentées. Aucun des deux organismes n'avait été dirigé par un homme politique jusqu'à la nomination de Lord Hill (13), en 1963, à la tête de l'autorité de télévision indépendante (organe qui a pré-

(11) *Op. cit.* Pilkington ajoute qu'ils doivent « juger de ce qu'est l'intérêt public et que c'est de cela qu'ils sont responsables ».

(12) *The Queen in Council*, donc en fait par le cabinet.

(13) Ancien ministre conservateur, Lord Hill fut plus tard nommé président des gouverneurs de la BBC par un Premier ministre travailliste, Harold Wilson. Cette nomination fut interprétée comme un geste destiné à imposer une plus stricte discipline à la BBC, à l'époque dans une phase agressive et peu respectueuse, sous la direction générale de Sir Hugh Greene. Ce n'est pas par hasard que Wilson choisit un adversaire politique pour ce rôle ; ce faisant, en effet, il transformait ce qui aurait pu apparaître comme une reprise en mains partisane en un geste de protection pour l'ensemble de la classe politique.

céde l'IBA). Par ailleurs, il fallut attendre 1969 et la nomination de Sir Hugh Greene pour qu'un ancien directeur général de la BBC, donc un professionnel, accède au conseil des gouverneurs. Bref, gouverneurs ou membres de l'IBA, comme la plupart de ces notabilités qui remplissent les conseils des organismes publics en Grande-Bretagne, sont généralement membres des classes moyennes, des gens d'âge assez mûr et surtout intrinsèquement des « amateurs » (14).

L'ironie est facile ; le système a en fait fonctionné raisonnablement bien — sinon sans conflits — pendant de nombreuses années. Certes, il y avait des gens pour dire que les gouverneurs étaient trop conservateurs et trop « classes moyennes », qu'ils n'étaient pas à la hauteur de leurs responsabilités dans la défense de la qualité et qu'ils donnaient trop d'importance aux griefs des hommes politiques. Ces critiques contradictoires sont le sort habituel des groupes tampons. Cependant, si les professionnels de l'audio-visuel ont, en Grande-Bretagne, joui d'une marge enviable de liberté, c'est en partie, parce qu'ils ont su défendre leurs positions avec adresse et, en partie, parce que les gouverneurs et les membres de l'IBA ont absorbé les chocs plus efficacement qu'on ne l'a prétendu à différentes reprises. Un des facteurs qui ont contribué à cette efficacité est qu'ils ont, sauf rare exception, évité de voir les programmes avant leur transmission. Un des rares et notables exemples d'échec a été leur refus de montrer le *War Game* de Peter Watkins qui dépeint avec beaucoup d'imagination une attaque nucléaire ; les milieux officiels estimaient qu'il ne fallait pas projeter ce film de crainte de conduire certains spectateurs au désespoir et au suicide, attitude paternaliste qui trahissait une grande méconnaissance des réactions des gens ordinaires.

Ce raisonnement peut expliquer l'attitude des gouverneurs dans l'affaire de l'émission *Real Lives*, qui a plongé la BBC dans la plus grande crise interne de son histoire (juillet 1985). Au départ, il y a eu la demande de retrait par le ministre de l'intérieur d'un documen-

(14) Paulu remarque que pour les 41 gouverneurs de la BBC qui ont servi entre 1927 et 1955, l'âge médian à la nomination était de cinquante-neuf ans. Beaucoup avaient appartenu aux *public schools* ou à Oxbridge ; ils étaient surtout industriels, professeurs ou écrivains. Des 43 gouverneurs qui ont servi entre 1955 et 1975, l'âge médian initial était de cinquante-huit ans ; les deux tiers des 27 qui étaient allés à l'Université étaient passés par Oxbridge. Pour les 56 membres de l'IBA entre 1954 et 1976, l'âge médian était de soixante ans ; 25 des 34 qui étaient allés à l'Université sortaient d'Oxbridge. Onze étaient pairs, ainsi que treize gouverneurs de la BBC de la même période. « Pas un qui ne représentât le meilleur de la mentalité britannique, idéal de Reith pour le conseil de la BBC », commente Paulu, *op. cit.*, p. 133-134.

taire sur l'Irlande du Nord où deux politiciens extrémistes, l'un républicain, l'autre unioniste, répondaient à des questions sur la violence. Le ministre alléguait que ce documentaire risquait de conférer publicité et respectabilité aux causes les plus extrêmes. Fait significatif : il demandait aux gouverneurs d'agir, se refusant à utiliser le pouvoir de veto qu'il détient en dernier ressort (15). Les gouverneurs ont admis que le programme en cause ne pouvait être diffusé tel quel. Il fut repoussé à une date ultérieure. Au cours du scandale qui a suivi cette décision (dont la grève de vingt-quatre heures de tous les personnels de la BBC et d'une grande partie des services de l'IBA fut le point fort), on a reproché violemment aux gouverneurs d'avoir lâchement capitulé devant les pressions gouvernementales. En fait, si leur comportement resta honorable, il n'en fut pas moins regrettable. Bien que décidés à résister à toute pression déplacée, ils rompirent néanmoins avec la tradition et se firent projeter le programme ; déconcertés par la présentation dépassionnée d'hommes de violence, ils ne se sont pas rendu compte que les propos tenus par les interviewés étaient monnaie courante en Irlande du Nord, ni que ce style d'entretien intimiste en révèle davantage sur les personnalités en cause que des questions plus brutales, et qu'en fait les propos des deux hommes suffiraient à les condamner. La décision de retirer le programme et la façon dont elle a été expliquée ont révélé incompréhension et inadaptation plutôt que servilité. Comme dans l'affaire du *War Game*, les gouverneurs n'ont pas voulu se fier au bon sens du public ordinaire qu'ils sont pourtant censés représenter.

Audio-visuel et information. — En un sens, l'affaire de *Real Lives* a montré à quel point s'est développée la liberté de l'audio-visuel. Bien qu'il ait toujours été admis que la radio-télévision ne doive jamais être sous la coupe d'un parti ou d'un groupe d'intérêt, au départ, on a plutôt voulu la neutraliser que la rendre simplement neutre. Dans les premières années, l'opposition des propriétaires de journaux a empêché la BBC d'avoir sa propre agence d'information et même de diffuser des nouvelles avant 19 heures. De nombreux

(15) Les ministres ont le double pouvoir de demander à la BBC de diffuser ou de ne pas diffuser une émission particulière. Ces prérogatives n'ont jamais été utilisées, bien qu'en 1932 une émission par un ancien commandant d'*U-boat* allemand ait été annulée pour éviter un veto. En 1965, Sir Hugh Greene estimait « qu'il y avait peu de chances » pour que ce droit de veto fût jamais exercé. Voir Paulu, *op. cit.*, p. 32-45, pour une discussion historique des relations BBC-Gouvernement.

politiciens voulaient également l'empêcher de traiter de l'actualité ; pourtant, chaque journaliste se voyait déjà imposer l'engagement fondamental d'assurer objectivité et équilibre. En 1923, le Post-Master General (16) déclarait à la Chambre : « Je pense que le service radiophonique ne doit pas être utilisé pour la diffusion de discours sur les sujets controversés », et Reith répondait : « La société de radiodiffusion n'a jamais, je crois, diffusé quelque chose de controversé et évitera, bien sûr, de le faire à l'avenir » (17).

Après 1928, les émissions d'actualité furent autorisées « à titre expérimental ». On ne revint jamais sur cette décision. Cependant, la méfiance initiale prévalut longtemps, dictant pendant des années aux dirigeants une attitude ultra-prudente sur les affaires controversées. Même après la guerre, la règle dite « des quinze jours », que la BBC s'était à l'origine fixée elle-même, puis que le Gouvernement lui avait imposée pour que le Parlement reste le « forum de la nation », empêcha de présenter des programmes portant sur des questions à l'ordre du jour du Parlement dans la quinzaine suivante, ce qui, quelquefois, provoquait l'annulation tardive de programmes lorsqu'un débat extraordinaire intervenait à la Chambre. Cette règle, elle aussi, fut abandonnée « à titre expérimental », en 1956, pour ne plus jamais revenir. Autre habitude restrictive pour la BBC : à part les émissions spéciales, réservées aux partis, les élections étaient totalement passées sous silence : pas d'échos de la campagne, pas de débats, pas d'interviews : un black-out total. Il fallut attendre 1959 pour que l'audio-visuel ait un comportement adulte pendant les élections, et même, plus longtemps, avant qu'il échappe à certaines des limitations que les hommes politiques cherchaient à lui imposer. Il n'est donc pas contestable que la prudence était le prix que l'audio-visuel payait pour sa liberté. Mais une nouvelle génération plus portée à l'interrogation qu'à la déférence était décidée à étendre la liberté, que ce fût en matière de théâtre « réaliste » ou dans le domaine de l'information et de l'actualité. La vitalité, l'innovation, la créativité qui, en France, furent surtout le fait du cinéma, trouvèrent, pour l'essentiel, leur expression à la télévision. Si le cinéma s'appauvrit, la télévision s'enrichit. En raison des changements dans les comportements sociaux, beaucoup approuvèrent la mise à l'écart

(16) N.d.t. : le ministre chargé des postes a été le premier responsable des services de radio, comme en France. Actuellement, les postes forment une « corporation » autonome comme la BBC et les télécommunications ont été privatisées en 1984. Le titre et la fonction de Post-Master General ont été supprimés en 1969.

(17) Briggs, *op. cit.*, p. 169.

des contraintes anciennes. Mais il y eut inévitablement des résistances de la part de ceux pour qui les professionnels de l'audio-visuel étaient à l'origine du déclin des mœurs ou de ceux qui les accusaient de chercher à dicter les conditions générales de la vie politique.

Tensions et dangers. — Les tensions liées à la nouvelle confiance en soi de l'audio-visuel se sont intensifiées dans les années 70 et 80. La fragmentation de la société l'a rendue moins « consensuelle ». En politique, la « conviction » a remplacé le « consensus ». La violence verbale et physique s'est accrue en Irlande du Nord et au centre des grandes villes, sur les terrains de football et au sein des piquets de grève. Quand les relations sociales sont plus polarisées et que les valeurs « traditionnelles » sont contestées, l'éthique de « l'intérêt public », idéal des fondateurs du système, est mise en cause. Il est donc de plus en plus difficile pour les journalistes de tenir le « juste milieu » entre les adversaires et de rendre compte des conflits qui les entourent d'une façon qui soit considérée par presque tous comme juste et équilibrée. En outre, dans cette politique d'affrontement — c'est du moins ce que la grève des mineurs de 1984-1985 a démontré concrètement — l'audio-visuel fait maintenant partie de l'enjeu, incitant les combattants de la lutte sociale à chercher à façonner à leur volonté ce qu'il transmet. Les accusations de partialité adressées à la télévision sont devenues l'ingrédient de base de presque tout conflit important, ce qui provoque un sentiment d'amertume.

Aussi l'audio-visuel est-il soumis à des pressions accrues, à la fois parce que son rôle et la façon dont il le conçoit ont changé, et parce que le contexte social, dans lequel il opère, a changé. Cette évolution recèle des dangers pour l'ensemble des professionnels mais ceux de la BBC sont spécialement menacés. La redevance confère le droit à des prestations mais aussi celui de se plaindre. Toute critique visant un quelconque service de la « corporation » rejait inévitablement sur la BBC en général, il en va différemment avec la télévision indépendante où les critiques porteront tantôt sur l'IBA, tantôt sur l'un des dix-huit concessionnaires indépendants. Même de nos jours, la BBC est vue comme un instrument national avec des responsabilités nationales — dont on exempte le service indépendant — et on la prend souvent en défaut.

L'antipathie de tant de politiciens est inévitable. Chaque parti est convaincu d'avoir des raisons de se plaindre, qu'il s'agisse de l'insistance des journalistes à explorer les divisions du Parti tra-

vailliste, de leur incapacité à rassembler le public autour du drapeau pendant la guerre des Malouines, ou de leur intérêt insuffisant pour l'Alliance. Ces reproches s'ajoutent aux griefs des féministes, des homosexuels, des minorités ethniques, des militants syndicaux, des industriels et des défenseurs de l'ordre moral — pour n'en mentionner que quelques-uns. L'hostilité traditionnelle d'une grande partie de la presse écrite a pris un tour plus agressif qui est partiellement idéologique, partiellement le reflet de l'ambition de certains propriétaires de construire des empires « médiatiques » grâce au câble et aux satellites. Aussi, de même que les conservateurs de droite persistent à reprocher à l'audio-visuel d'être le paradis de la « gauche dans le vent » et à réclamer le démantèlement de la BBC, les critiques de gauche vont répétant que, sous son masque de neutralité et d'équilibre, la radio-télévision perpétue l'hégémonie des intérêts économiques dominants, impliquant que la perte ne serait pas grande si la BBC était démantelée. Même certains de ceux qui se seraient normalement portés au secours de la BBC ont été découragés par son comportement lors d'affaires récentes : sa volonté de dévaloriser la télévision matinale, son excès d'ambition en tentant d'ajouter la télévision par satellite à une gamme d'activités déjà à la limite de ses capacités de gestion, son recours aux services de sécurité pour vérifier la loyauté de son personnel et enfin l'affaire de *Real Lives*.

Par conséquent, si les professionnels de l'audio-visuel se sentent vulnérables dans un monde qui leur est hostile, ils ont, dans une certaine mesure, contribué à leurs malheurs. Leur sentiment d'être assiégés n'en est pas moins indiscutable. Le directeur général adjoint de la BBC a parlé « d'une déstabilisation délibérée de la croyance du public dans l'honnêteté de l'audio-visuel » et, pour lui, l'indépendance du service est menacée par « la crainte que les ressources financières ne tarissent, la crainte de l'impopularité, la crainte du Gouvernement, la crainte des groupes de pression, la crainte de la vérité » (18).

Que les libertés traditionnelles de l'audio-visuel soient menacées n'est pas douteux ; que les atteintes à la liberté l'emportent quelquefois n'est pas niable. Cependant, en dépit de la loi sur les secrets officiels, des groupes de pression, des lois draconiennes contre la diffamation et l'outrage à magistrat et du manque de cran occasionnel des journalistes, directeurs et gouverneurs, la Grande-Bretagne jouit

(18) *The Guardian*, 23 octobre 1985. Voir aussi C. Dunkley, *Television Today and Tomorrow : Wall to Wall Dallas ?*, Harmondsworth, Penguin, 1985.

encore d'une production audio-visuelle variée et de bonne qualité. Par-delà la véhémence des partis et des groupes, le soutien du public demeure élevé ; on ne peut concevoir aujourd'hui ni un système totalement apprivoisé ni un retour à la quiétude des premières années. Avec un peu de chance, l'affaire de *Real Lives* ne sera peut-être rien de plus qu'un accident exceptionnel.

Le plus grave danger menaçant le système actuel est ailleurs ; bien qu'il reste à voir si le câble et le satellite sont viables simultanément sur le plan économique, il n'est pas douteux que les canaux vont se multiplier. Or, multiplication est synonyme de dérégulation. Les nouveaux réseaux câblés seront soumis à un contrôle minimum destiné à prévenir la sédition, la diffamation, la pornographie et non à des exigences d'équilibre et d'équité dans la présentation des questions controversées. Il est peu probable que les règlements concernant la télévision par satellite soient plus exigeants. En vérité, la Grande-Bretagne étant incluse dans les zones de diffusion de plusieurs satellites, il est difficile de croire que même un contrôle national minimum puisse exister. En définitive, il n'est pas impossible d'imaginer que la Grande-Bretagne voie son indépendance culturelle menacée du fait des satellites étrangers, menace comparable à celle contre laquelle le Canada se débat depuis tant d'années. Que les services disponibles en Grande-Bretagne dans la prochaine décennie soient basés sur le territoire national ou à l'étranger, il se peut qu'ils soient opérés les uns et les autres par des sociétés nationales multimédias dirigées par des gens du type de Rupert Murdoch. Or, les contrôles visant les concentrations paraissent jusqu'à présent insuffisants ; il n'est donc pas impossible qu'une multiplication des canaux fournisse paradoxalement un choix réel moins grand qu'actuellement.

Toutefois l'avenir ne se confond pas forcément avec des versions vidéo permanentes du *Sun* de M. Murdoch. Depuis les débuts de la radio, la moindre innovation a été saluée avec hostilité et par des prophéties de décadence. Depuis l'un des premiers concerts à être radiodiffusés qui provoqua les protestations des armées sous prétexte qu'il s'agissait d'une utilisation « frivole » d'une ressource nationale limitée, en passant par le chœur antique de l'*establishment* annonçant les pires calamités culturelles, à l'introduction de la télévision indépendante. Il en est de même aujourd'hui, la perspective de la multiplication des canaux suscite les mêmes résistances alarmistes qu'autrefois. Et pourtant les troisième et quatrième chaînes ont constitué un enrichissement plutôt qu'un appauvrissement ; les réseaux anciens ont transmis beaucoup de leurs valeurs aux nouveaux et

ont été, à leur tour, renouvelés par des idées neuves. Il n'est pas impossible que cela se produise encore. Mais cela n'arrivera pas si la survie des réseaux actuels n'est pas assurée, pas seulement dans les formes mais sur une base financière suffisante pour permettre le maintien de leurs normes de qualité et leur indépendance. On ne peut les protéger de la concurrence, mais s'ils sont amenés à disparaître et même s'ils sont simplement affaiblis, la Grande-Bretagne en sera considérablement appauvrie.

Il est tentant de dire que la politique audio-visuelle de la Grande-Bretagne en est à un tournant. Le problème est qu'elle n'a pas vraiment de politique audio-visuelle : c'est à peine même si l'expression existe. La radio et la télévision sont sous la responsabilité du ministère de l'intérieur où les ministres, assaillis qu'ils sont par des questions explosives comme l'immigration et l'ordre public, ne lui accordent qu'une attention occasionnelle. Même attitude pour le cinéma de la part du ministère du commerce et de l'industrie. C'est une autre division de ce ministère qui a la responsabilité politique du câble, bien que la nouvelle Cable Authority en ait le contrôle détaillé. La principale préoccupation du ministère semble être les rapports entre le câble et la politique industrielle globale et notamment la technologie de l'information plutôt que les questions qualitatives. Mais son espoir que le câble soit la dynamique d'un développement rapide s'est effondré lorsque le ministère des finances a supprimé les avantages fiscaux sur lesquels comptaient les futurs entrepreneurs. Les arts ont leurs défenseurs au sein du ministère de l'éducation et de la science qui n'a par contre aucune responsabilité pour la radio et la télévision.

Ainsi, malgré la prospérité du commerce de vidéos, l'industrie du cinéma est au plus bas, le développement des réseaux câblés est beaucoup moins rapide qu'on ne l'espérait, plusieurs projets de télévision directe par satellite ont échoué et les professionnels de l'audio-visuel ont un avenir incertain. Des changements interviendront, ce n'est pas douteux, mais il n'est de la responsabilité de personne de prévoir la nature et la direction générale qu'ils prendront. Pour un exemple de cet « incrémentalisme » incohérent dont on dit qu'il caractérise le processus de décision politique en Grande-Bretagne, il n'est point nécessaire de chercher plus loin*.

* *N.d.l.R.* Depuis que ces lignes ont été écrites, M. Harrison a publié : *TV News : whose bias ? A casebook analysis of strikes, television and media studies*, Policy Journals, Hermitage Berkshire, 1986, 408 p.

RÉSUMÉ. — *Le système de radio-télévision britannique est à la croisée des chemins, en grande partie parce que ses relations avec le Gouvernement sont affectées par le changement technique, la concurrence et une crise de financement. D'où les tensions qui se sont fait jour dans les années 70 et 80. L'audio-visuel est soumis à des tensions accrues, à la fois, parce que son rôle et la façon dont il le conçoit ont changé, et, parce que le contexte social, dans lequel il opère, a changé. Mais l'actuel système encore plus gravement menacé par la multiplication des canaux n'assure, en aucune façon, qu'un choix réel plus grand sera offert au citoyen.*

Dossier

I. — RÉSULTATS DES ÉLECTIONS A LA CHAMBRE DES COMMUNES DE 1945 A 1979

	Total des voix obtenues	Elus	% des voix obtenues
<i>5 juillet 1945 :</i>			
Conservateurs	9 988 306	213	39,8
Libéraux	2 248 226	12	9,0
Travaillistes	11 995 152	393	47,8
Communistes	102 780	2	0,4
Divers	751 514	20	2,4
	25 085 978	640	100
Electeurs inscrits : 33 240 391			
Participation : 72,7 %			
<i>23 février 1950 :</i>			
Conservateurs	12 502 567	298	43,5
Libéraux	2 621 548	9	9,1
Travaillistes	13 266 592	315	46,1
Communistes	91 746		0,3
Divers	290 218	3	1,0
	28 772 671	625	100
Electeurs inscrits : 33 269 770			
Participation : 84,0 %			
<i>25 octobre 1951 :</i>			
Conservateurs	13 717 538	321	48,0
Libéraux	730 556	6	2,5
Travaillistes	13 948 605	295	48,8
Communistes	21 640		0,1
Divers	177 329	3	0,6
	28 595 668	625	100
Electeurs inscrits : 34 645 573			
Participation : 82,5 %			

	Total des voix obtenues	Elus	% des voix obtenues
<i>26 mai 1955 :</i>			
Conservateurs	13 286 569	344	49,7
Libéraux	722 405	6	2,7
Travaillistes	12 404 970	277	46,4
Communistes	33 144		0,1
Divers	313 410	3	1,1
	<hr/> 26 760 498	630	100
Electeurs inscrits : 34 858 263			
Participation : 76,7 %			

<i>8 octobre 1959 :</i>			
Conservateurs	13 749 830	365	49,4
Libéraux	1 638 571	6	5,9
Travaillistes	12 215 538	258	43,8
Communistes	30 897		0,1
Plaid Cymru	77 571		0,3
Parti national écossais (SNP)	21 738		0,1
Divers	12 464	1	0,4
	<hr/> 27 859 241	630	100
Electeurs inscrits : 35 397 080			
Participation : 78,8 %			

<i>15 octobre 1964 :</i>			
Conservateurs	12 001 396	304	43,4
Libéraux	3 092 878	9	11,2
Travaillistes	12 205 814	317	44,1
Communistes	45 932		0,2
Plaid Cymru	69 507		0,3
SNP	64 044		0,2
Divers	168 422		0,6
	<hr/> 27 655 374	630	100
Electeurs inscrits : 35 892 572			
Participation : 77,1 %			

	Total des voix obtenues	Elus	% des voix obtenues
<i>31 mars 1966 :</i>			
Conservateurs	11 418 433	253	41,9
Libéraux	2 327 533	12	8,5
Travailleurs	13 064 951	363	47,9
Communistes	62 112		0,2
Plaid Cymru	61 071		0,2
SNP	128 474		0,2
Divers	170 569	2	0,6
	27 263 606	630	100

Electeurs inscrits : 35 964 684
 Participation : 75,8 %

<i>18 juin 1970 :</i>			
Conservateurs	13 145 123	330	46,4
Libéraux	2 117 035	6	7,5
Travailleurs	12 179 341	287	43,0
Communistes	37 970		0,1
Plaid Cymru	175 016	1	0,6
SNP	306 802	1	1,1
Divers	383 511	5	1,4
	28 344 798	630	100

Electeurs inscrits : 39 342 013
 Participation : 72,0 %

<i>28 février 1974 :</i>			
Conservateurs	11 868 906	297	37,9
Libéraux	6 063 470	14	19,3
Travailleurs	11 639 243	301	37,1
Communistes	32 741		0,1
Plaid Cymru	171 364	2	0,6
SNP	632 032	7	2,0
National Front	76 865		0,3
Divers (G.-B.)	131 059	2	0,4
Divers (I.N.)	717 986	12	2,3
	31 333 226	635	100

Electeurs inscrits : 39 798 899
 Participation : 78,7 %

	Total des voix obtenues	Elus	% des voix obtenues
<i>10 octobre 1974 :</i>			
Conservateurs	10 464 817	277	35,8
Libéraux	5 346 754	13	18,3
Travailleurs	11 457 079	319	39,2
Communistes	17 426		0,1
Plaid Cymru	166 321	3	0,6
SNP	839 617	11	2,9
National Front	113 843		0,4
Divers (G.-B.)	81 227		0,3
Divers (I.N.)	702 094	12	2,4
	29 189 178	635	100
Electeurs inscrits : 40 072 971			
Participation : 72,8 %			

<i>3 mai 1979 :</i>			
Conservateurs	13 697 690	339	43,9
Libéraux	4 313 811	11	13,8
Travailleurs	11 532 148	269	36,9
Communistes	15 938		0,1
Plaid Cymru	132 544	2	0,4
SNP	504 259	2	1,6
National Front	190 747		0,6
Ecologistes	38 116		0,1
Workers' Rev. P.	13 535		0,1
Divers (G.-B.)	85 338		0,3
Divers (I.N.)	695 889	12	2,2
	31 220 010	635	100
Electeurs inscrits : 41 093 264			
Participation : 76,0 %			

II. — RÉSULTATS DES ÉLECTIONS DU 9 JUIN 1900

	Députés	Electeurs	Exprimés en voix et en %	Suffrages recueillis nombre d'élus, nombre de sièges	
				Conser- vateurs	Travail- listes
Angleterre	523 2 001 ⁽¹⁾	35 146 369	25 472 922 72,5 %	11 711 980 46 % 362 ⁽²⁾ 523	6 862 600 26,9 % 148 523
Ecosse	72 314	3 886 899	2 824 118 72,7 %	801 312 28,4 % 21 72	990 600 35,1 % 41 72
Pays de Galles	38 169	2 113 854	1 608 940 76,1 %	499 310 31 % 14 38	603 800 37,5 % 20 38
Irlande du Nord	17 95	1 050 222	764 925 72,8 %		
Total Royaume-Uni	650 2 579	42 197 344	30 670 905 72,7 %	13 012 602 42,4 % 397 633	8 457 100 27,6 % 209 633

⁽¹⁾ Les sièges attribués à chaque parti apparaissent en caractère gras. Le nombre des

⁽²⁾ Dont le *Speaker*.

III. — RÉFÉRENDUM SUR LA PARTITION DU 8 MARS 1973

- Questions : 1. *Désirez-vous que l'Irlande du Nord continue de faire partie du Royaume-Uni ?*
2. *Désirez-vous que l'Irlande du Nord soit rattachée à la République d'Irlande à l'extérieur du Royaume-Uni ?*

Electeurs inscrits	1 030 084
Votants	604 256 (58,5 % des inscrits) ⁽¹⁾
Favorables à Q. 1	591 820 (57,4 % des inscrits)
Favorables à Q. 2	6 463 (0,6 % des inscrits)
Bulletins nuls	5 973 (0,5 % des inscrits)

⁽¹⁾ Il faut rappeler que l'ensemble des partis et associations représentatifs de la minorité avaient appelé à un boycott du référendum.

IV. — RÉSULTATS DU RÉFÉRENDUM EUROPÉEN DU 5 JUIN 1975

	Inscrits	% des inscrits par rapport à l'ensemble	Participation	% « oui »	% « non »
Angleterre	33 356 208	83,0	64,8	68,7	31,3
Ecosse	3 688 799	9,3	61,7	58,4	41,6
Pays de Galles	2 011 136	5,0	66,7	64,8	35,2
Irlande du Nord	1 030 534	2,6	47,4	52,1	47,9
Total	40 086 277	100,0	64,5	67,2	32,8

V. — 1^{er} MARS 1979

RÉFÉRENDUMS RÉGIONAUX EN ÉCOSSE ET AU PAYS DE GALLES SUR LA « DEVOLUTION » RÉSULTATS PAR RAPPORT AUX INSCRITS

Ecosse *oui* : 32,9 % ⁽¹⁾, *non* : 30,7 %, abstentions : 35,4 % ;
Pays de Galles *non* : 46,5 %, *oui* : 11,8 %, abstentions : 41,7 %.

⁽¹⁾ Le oui n'ayant pas obtenu 40 % des inscrits, comme le demandait la loi référendaire, le Parlement a considéré le résultat de ce scrutin comme négatif.

JOURNAL

École et cohabitation

LOUIS ARÉNILLA*

Trois décisions — économique, électorale, scolaire — des années 83-84 annoncent une rupture. La première renverse la politique économique choisie en 1981 ; la deuxième accomplit une promesse présidentielle, celle d'introduire la représentation proportionnelle dans l'élection des représentants du peuple ; la troisième remplit un vide, l'absence d'un programme socialiste d'éducation. L'une obéit à des contraintes ; mais les deux autres ne préparent-elles pas les conditions d'une cohabitation ? D'une part, un mécanisme parlementaire qui réagence les forces politiques, d'autre part, un programme d'action gouvernementale qui rassemble et devient exemplaire pour d'autres actions.

Les structures de développement des deux premières décisions sont symétriques et antagoniques. La relance économique est vite stoppée ; « trois petits tours et puis s'en vont » ; les figurines d'une relative libéralité cèdent la place aux masques de la rigueur. Mais, tandis que les gouvernements antérieurs à 1981, obnubilés par la hantise d'une explosion sociale, édulcoraient leurs mesures techniques, le pouvoir socialiste leur restitue une plénitude qui se traduit d'ailleurs par une évidente efficacité sur le plan des prix, de l'inflation. Le retour à un passé récent et la radicalisation de sa logique commandent la modernisation du système industriel qui apparaît ainsi aujourd'hui comme la vérité d'une politique économique libérale.

Dans l'abandon de la règle majoritaire pour élire les membres des assemblées nationale et régionales, ces deux caractères se retrouvent mais renversés en quelque sorte. Si la décision n'enferme pas le souhait d'une réforme de la constitution de 1958, elle cherche cependant à enjamber trente années de pratiques politiques. Le fait et l'inconditionnalité majoritaires, dus à des raisons conjoncturelles certes, mais aussi au scrutin majoritaire, ont conduit à une bipolarisation rigide des forces politiques et de l'opinion ; même approuvée par l'opposition, une initiative de la

* Agrégé de Philosophie. Ancien conseiller technique auprès du ministre de l'Éducation nationale.

majorité était contestée soit dans ses modalités d'application, soit dans son opportunité. Il existera toujours une majorité et une opposition, fondements de toute démocratie. Mais les nouvelles modalités de vote cherchent à « perméabiliser » la démarcation que les anciens gouvernements s'efforçaient de durcir, de radicaliser.

La rupture scolaire retient un élément de chacune des deux autres. Rien de comparable avec la première quant au laps de temps « néantisé » ; malgré le renouvellement des hauts fonctionnaires (directeurs du ministère, recteurs), la valse des responsables départementaux (40 départements changèrent d'inspecteurs d'académie), le ministère Savary a poursuivi la politique antérieure, avec des moyens accrus mais pas toujours judicieusement distribués. Les multiples commissions réunies reprisent des idées répétées depuis longtemps. 1968 avait accrédité l'image d'une relation pédagogique où l'enseigné comme l'enseignant se situaient à des degrés divers de non-savoir ; il n'y avait que des enseignés dont la confrontation dans l'égalité devait faire surgir, *ex nihilo* et sur place, un savoir commun. L'acte de connaître cessait d'être un processus temporel pour devenir une structure sans genèse. L'institution scolaire, avec sa méfiance vis-à-vis des classements à caractère compétitif, l'importance donnée à la « créativité », marquait la volonté, largement entravée d'ailleurs, d'expulser l'émulation. On avait construit une institution-vitrine où un pouvoir foncièrement autoritaire exhibait un comportement démocratique et participatif ; en l'occurrence, une telle politique reflétait le malaise d'une société qui niait ses conditions de vie — concurrence brutale, subordination aux cadences et aux normes de toutes sortes, imposition des goûts, des besoins, des tâches, etc. — en exaltant des objectifs et des pratiques éducatives antithétiques des contraintes socio-économiques : la coopération, le libre choix des rythmes et du travail, la spontanéité, l'absence de lutte... Les adultes voyaient, et voient encore dans l'institution scolaire, une sorte de simulation de leurs aspirations, une quasi-expérimentation de leurs fantasmes ; l'espace scolaire, comme scène d'un sociodrame de l'égalitarisme, de l'équité et de la liberté, serait chargé d'exorciser l'inégalité, l'injustice et l'absolutisme de la société. Aucune alternative n'a été opposée à cette politique de 1981 à 1984.

L'exaltation de la compétence, du mérite, de l'émulation à travers la notion d'élitisme républicain, les déclarations quelque peu excédées ou ironiques de J.-P. Chevènement sur le pédagogisme ou la joie à l'école s'inscrivent en faux contre un discours qui faisait de l'école la contre-société idéale. Désormais l'institution scolaire doit dispenser le savoir, l'école primaire apprendre à lire ; on ne joue plus, on travaille. Toutes ces initiatives, comme celle de la réforme électorale, veulent retourner des tendances, officiellement consolidées par un pouvoir qui, surtout depuis 1968, croyait démocratiser en concédant aux idées gauchistes. Parallèlement, à l'image de l'action économique du gouvernement, une volonté de modernisation radicalise des mesures que le septennat précédent, en raison des méfiances syndicales, appliquait timidement. Christian Beullac

ne désapprouverait pas la distribution d'un ordinateur dans chaque école, la revalorisation de la technologie, l'étroite association des établissements techniques et des entreprises, la relance de l'instruction civique.

Cette politique, pour certains « ringarde » ou « rétro », suscite un indéniable consensus, ce qui veut dire, pour un gouvernement de gauche, le ralliement de la droite. Elle est, actuellement, suffisamment ambiguë dans sa formulation pour expliquer ce frémissement d'unanimité. Comment celui-ci pourrait se transformer en adhésion explicite et générale ? Comment une réforme de l'institution éducative serait-elle assez classique et utilitaire pour intéresser la droite, assez neuve et utopique pour rallier la gauche, du moins une certaine gauche inquiète ? A notre avis, il conviendrait de pousser jusqu'au bout de leur logique ce qui est en filigrane dans les idées énoncées par J.-P. Chevènement.

1 / Une nouvelle donne devrait partager les tâches éducatives entre l'institution scolaire et la société. Pour cela, il faut rompre avec une tendance séculaire, venue des sophistes, pour qui la préparation au métier et à la vie en société n'est plus le fruit d'une expérience vécue auprès d'un artisan ou d'un sage, mais l'effet d'une activité indépendante du travail productif. La réhabilitation de l'expérience dans la formation humaine fait du parcours éducatif un va-et-vient entre les lieux de réflexion et ceux où se vivent les situations existentielles ; elle évitera la mise en œuvre, toujours artificielle, de ressources pédagogiques uniquement destinées à simuler des situations proches de la réalité ; la société serait mise à contribution en fournissant les sites des diverses expériences de l'existence humaine (entreprises, collectivités, centres confessionnels, mouvements associatifs, etc.) ; l'institution scolaire, au strict sens du terme, serait le lieu de théorisation, celui où se dégagent, à des niveaux divers d'abstraction, les principes généraux qui organisent l'expérience humaine. La réflexion pédagogique de ces dernières décennies, qui a mis davantage l'accent sur les fonctions d'animation et sur la méthodologie plutôt que sur l'acquisition des connaissances, fut sans doute un moment nécessaire de l'histoire éducative ; le ministre ne peut pas considérer cette étape comme inutile et la récuser purement et simplement ; mais l'interrogation indéfinie sur l'appropriation des connaissances risquait d'évoquer le vieil adage : « Qui peut, agit ; qui ne peut pas, enseigne ; et qui n'a rien à enseigner se consacre à la méthodologie. »

2 / « La revalorisation de l'enseignement technologique comme filière de réussite » (*Quinzaine littéraire*, n° 445 du 1^{er} août au 31 août 1985) peut choquer des enseignants par ce qu'elle implique de professionnalisation et de subordination apparente aux besoins de la société industrielle. Pourtant est-ce que l'enseignant ne choisit pas pour ses enfants la meilleure filière de réussite sociale ? ne vise-t-il pas pour eux des écoles — Ecoles normales supérieures, Ecole d'administration, polytechnique — à vocation théoriquement professionnelle ? Le corps enseignant démystifiera

sa thématique de la formation de l'homme si on fait de la technologie une véritable discipline intellectuelle correspondant à une aspiration capitale de l'homme, celle de s'investir dans des techniques instrumentales d'intervention ; la prise en considération de cette disposition vitale — dont notre monde actuel est le produit — rendrait à la technologie sa dignité de grande et noble discipline ; elle commanderait une redistribution du savoir selon les attitudes fondamentales humaines : technologique ou pragmatique, théorique ou spéculative, pratique ou morale. De deux choses l'une : ou J.-P. Chevènement traite la technologie comme ses prédécesseurs ; il la revalorise par le discours, prêtant aux établissements qui l'accueillent et aux diplômés qui la sanctionnent le prestige verbal d'une simple dénomination ; « Si tu ne vas pas au Bac., le Bac. viendra à toi », titrait un journal après la création des Bac. professionnels. Ou bien, il définit un nouvel humanisme où la technologie ne serait plus considérée comme une composante secondaire de la culture. Un programme éducatif construit sur les trois dimensions de l'existence humaine composerait un tout cohérent où les connaissances s'appelleraient les unes les autres, attestant par leurs relations leur nécessaire complémentarité ; car l'attitude technologique, celle qui applique les lois théoriques, ne peut pas ne pas renvoyer aux conditions qui constituent la « pratique », c'est-à-dire le domaine englobant les problèmes non résolus par la rationalité théorique et technologique, la région où chaque homme est interpellé par des exigences éthiques et requis par un ordre de valeurs.

3 / L'école ne peut donc pas être neutre ; la revendication du pluralisme scolaire en France le confirme. La dénonciation d'un monopole étatique recouvre le souhait d'un système éducatif idéologiquement marqué. L'école publique doit l'être puisque tout acte éducatif implique une visée axiologique. D'ailleurs, n'est-il pas symptomatique de voir ceux-là mêmes qui blâment la soi-disant partialité de l'école regretter l'instituteur de la III^e République, celui justement d'une école militante ? Dans un monde encombré, généreux en décibels, il faut naturellement apprendre les règles de conduite sans nuisances pour autrui. Il faut aussi démonter les institutions du pays. Mais *La Marseillaise* réapprise et l'instruction civique se délesteront de la symbolique démonétisée qu'elles ont pour certains si elles renouvellent leur signification originelle, celle par laquelle les « hussards noirs » de la République faisaient aimer le régime républicain.

Le discours de Chevènement peut comporter trois lectures. Politique, il sert à conquérir une popularité et l'actuel titulaire de la rue de Grenelle peut se vanter d'être le seul à avoir accru son audience dans le pays en occupant le ministère de l'éducation nationale. Technocratique, il charge l'école de produire des travailleurs, des techniciens, des dirigeants. Prospectif, il contient des moyens pour que l'école dépasse son rôle de fournisseur face à une société employeuse, rôle cependant auquel aucun système éducatif n'échappera ; en particulier, la conception de cursus scolaires de plus en plus alignés sur la durée des études longues peut rétablir l'école

dans sa vocation d'enseignement général, surtout si le cycle primaire réussit à donner le goût de la lecture. L'éclatement des espaces de formation peut même, à un horizon lointain, résoudre le problème de l'école libre ; la répartition des rôles de formation entre la société et l'Etat serait celle qui existerait entre un environnement pourvoyeur d'expériences concrètes — les familles spirituelles et autres entités — et le lieu où elles s'analyseraient, l'établissement public.

Bien avant J.-P. Chevènement, quel est le ministre qui n'a pas déclaré que l'école primaire devait apprendre à lire, que la technologie était noble, essentielle ? Jamais ces paroles n'eurent l'impact de celles du ministre actuel. « L'apprendre à apprendre » des discours officiels finissait même par connoter une minimisation des savoirs anachronique dans une société de plus en plus soumise à la science. L'effet Chevènement n'est pas seulement provoqué par des idées simples, assénées à la manière de slogans publicitaires, mais aussi et surtout parce qu'elles ont donné l'impression que l'école était prise au sérieux. Elle n'est plus considérée comme un gadget ; pour la première fois, brutalement, on dissocie travail et amusement, effort et jeu.

En juillet 1984, le Président de la République a désavoué un ministre dont l'inexistence médiatique transforma le débat scolaire en querelle sur la liberté. Mais le départ d'Alain Savary signifiait aussi la volonté présidentielle de prendre en compte des aspirations bruyamment exprimées. Le consensus sur l'école obtenu par Chevènement est-il le deuxième stade d'une marche vers la cohabitation ? Un troisième stade serait-il tout à fait utopique ? Avec un accord de principe sur les grandes directions de la rénovation scolaire et universitaire, dans une topologie parlementaire remodelée par la représentation proportionnelle, les « majorités d'idées », chères à Edgar Faure, différentes sans doute pour chacun des points concrétisés du programme, permettraient la cohabitation autrement qu'en termes de personnes.

Les institutions insulaires des Etats du sud de la Méditerranée occidentale

CLAUDE OLIVESI*

Il existe en Europe quelque cinquante minorités « repliées » sur des côtes, dans des îles (1) ou dans des confins montagneux. Cette localisation résiduelle a longtemps été considérée comme un facteur de décadence, sinon d'élimination (2). Rattachées pour la plupart (ou jusqu'à une date récente) à une métropole étatique, à un centre de décisions plus ou moins lointain, elles ont vécu l'Etat, comme une entité extérieure, lointaine, étrangère à leur corps social. Cette nouvelle rationalité n'a pas réussi à gommer totalement l'originalité de ces minorités européennes.

Dans les années 70, la question du développement des îles de l'Europe (et principalement celles du Sud), et leurs statuts fut posée par les instances de la Communauté européenne. La première Conférence des régions insulaires européennes en avril 1981 déclarait à Ténérife :

« L'examen des problèmes économiques du développement insulaire ne saurait se suffire à lui-même. Les facteurs politiques et institutionnels sont également fondamentaux et devront constituer un des objectifs futurs de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, s'insérant dans sa politique d'approfondissement de la construction européenne et de décentralisation démocratique des institutions insulaires » (3).

* Institut régional d'Administration de Bastia.

(1) 10 millions d'individus vivent dans des « systèmes liens » étatiques ou non : Malte, Chypre pour les premiers ; Açores, Madère, Canaries, Baléares, Corse, Sicile, Sardaigne, Crète, Dodécannèse, Ioniennes, etc., pour les seconds. Cf. tableau pour le bassin occidental méditerranéen.

(2) J. Chesnaux, Dissidences régionales et crise de l'Etat-nation en Europe occidentale, *Le Monde diplomatique*, 22 avril 1981.

(3) Extrait du rapport présenté par M. Saaveora, président du gouvernement de la communauté autonome des îles Canaries, deuxième Conférence des régions insulaires de l'Europe, Conseil de l'Europe qui s'est déroulé du 27 au 29 mars 1984 aux Açores.

La même Conférence des pouvoirs locaux et régionaux qui affirmait quelques années auparavant : « Pour assurer une réelle participation des régions à la politique d'aménagement du territoire, des structures de simple décentralisation ne sont pas suffisantes, il faut au contraire de véritables collectivités régionales autonomes » (4).

Cette reconnaissance « européenne » des problèmes régionaux a commencé à se développer au lendemain de la deuxième guerre mondiale, y compris sur le terrain institutionnel.

Les régions insulaires sont particulièrement bien placées, pour comprendre et soutenir le processus de régionalisation politique.

Les îles constituent des systèmes clos, enfermés, renfermés sur eux-mêmes. Cet enfermement conduit tout naturellement à la préservation de la spécificité des communautés culturelles historiques qui y habitent. De plus, l'histoire aidant, la revendication de la différence, tant culturelle que politique, à l'encontre des « centres » est une constante de la vie des formations sociales insulaires (et plus largement périphériques). Les îles du sud de l'Europe, qu'elles soient « atlantiques » ou « méditerranéennes », ont toutes connu une histoire mouvementée qui a fait de ces bases avancées (militaires, commerciales et donc politiques) un objet de convoitise et d'affrontement des puissances qui dominèrent l'Europe, voire le monde. Mais la prise en compte de l'originalité/spécificité des RS (formations sociales) varie en fonction des métropoles auxquelles elles sont rattachées.

En fait, l'observateur peut classer avec des nuances, pour les quatre Etats occidentaux du sud de l'Europe (Portugal, Espagne, France et Italie), le statut des îles en fonction des options « centralisatrices » ou « décentralisatrices » que les centres politiques ont adoptées (5).

D'une part et chronologiquement, l'Italie (1946-1948), le Portugal (1976) et l'Espagne (1978) ont mis en place des politiques de régionalisation hardie qui confèrent à ces Etats une organisation politico-administrative à égale distance de l'Etat unitaire centralisé et de l'Etat fédéral. Ces Etats revêtent un caractère nouveau que la doctrine a qualifié d' « Etat régional » (6), objet du XI^e Congrès de l'Académie internationale de Droit comparé (7). Cet Etat régional serait unitaire mais conférerait constitutionnellement de larges pouvoirs politiques aux échelons régionaux inférieurs. Ceux-ci participeraient alors à la formation de la volonté étatique.

D'autre part, la République française qui par des actes législatifs (mars et juillet 1982), dans le cadre général du dispositif de décentralisation, a attribué à la région de Corse un statut particulier (8).

(4) *Ibid.*

(5) Portugal : Açores, Madère ; Espagne : Baléares, Canaries ; Italie : Sardaigne, Sicile ; France : Corse.

(6) J. Chapuisat, *Autonomie territoriale et régionalisation politique*, *AJDA*, 20 février 1983.

(7) IX^e Congrès de l'Académie internationale de Droit comparé qui s'est déroulé en septembre 1982 à Caracas.

(8) Loi du 2 mars 1982. Statut particulier pour la région de Corse : organisation administrative.

Une différence de degré et de nature apparaît entre les deux catégories de politique menées par ces Etats en direction de leurs îles.

— Pour les premiers : les constitutions, sans remettre en cause le caractère unitaire des Etats, reconnaissent explicitement le principe d'autonomie, les régions insulaires se trouvant dotées de statuts à valeur juridique renforcée et constitutionnelle (la Constitution étant la norme fondamentale des Etats, sommet de la pyramide des actes juridiques de droit) (9).

— Pour la France, l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 stipule : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements et les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. »

La région devient, par la loi du 2 mars 1982, « Droits et libertés des communes, des départements, des régions et de l'Etat », une nouvelle collectivité territoriale. Mais une question apparaît alors : y aurait-il différence de degré et de nature entre les collectivités territoriales citées par la Constitution, de par leur caractère « super-légalité », et la région, nouvelle collectivité territoriale, créée par acte législatif ?

En outre, la région de Corse est dotée par acte législatif d'un statut particulier et non pas, comparativement aux autres îles méditerranéennes, par loi organique ou constitutionnelle.

Cette différence de force et de statuts juridiques au regard de la Constitution ne manque pas d'avoir des répercussions sur l'organisation politico-administrative des Etats.

1) *Les statuts d'autonomie constitutionnelle*

La reconnaissance constitutionnelle : l'Italie fut la première à donner l'exemple avec sa nouvelle Constitution 1948. La République italienne reconnaît constitutionnellement la régionalisation comme principe d'organisation politico-administrative. L'article 5 affirme : « La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales... adapte les principes et les méthodes de sa législation aux nécessités de l'autonomie et de la décentralisation. » Le titre V de la Constitution est réservé à l'organisation de ces autonomies locales et plus particulièrement aux régions.

Art. 115. — « Les régions sont constituées en organismes autonomes, ayant des pouvoirs particuliers et des fonctions particulières selon les principes fixés par la Constitution. »

Mais la norme fondamentale italienne introduit une différenciation. Dans son article 131, la Constitution définit les régions au nombre de 20 et l'article 116 attribue à cinq d'entre elles « des formes et des conditions

(9) A. H. Auriou et J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ed. Montchrestien 1980.

Iles de la Méditerranée occidentale

Etats-iles	Population		Superficie		Densité
Açores	291 028	3,06 %	2 335 km ²	2,54 %	125 hab/k
Madère	265 600	2,79 -	769 —	0,86 -	333 —
Portugal	9 500 000	100 -	91 631 —	100 -	103 —
Canaries	1 170 000	3,15 -	7 273 —	1,44 -	160 —
Baléares	520 000	1,40 -	5 014 —	0,99 -	104 —
Espagne	73 110 000	100 -	504 750 —	100 -	73 —
Sicile	4 919 000	8,65 -	25 708 —	8,53 -	197 —
Sardaigne	1 602 937	2,82 -	24 900 —	8,26 -	65 —
Italie	56 828 500	100 -	301 252 —	100 -	188 —
Corse	240 000	0,43 -	8 872 —	1,62 -	27 —
France	55 586 714	100 -	551 695 —	100 -	101 —
Total insul.	9 012 789	5,66 -	74 898 —	5,16 -	120 —
Total métrop.	159 025 210	100 -	1 449 328 —	100 -	109 —

particulières d'autonomie selon les statuts spéciaux adoptés par des lois constitutionnelles ».

Ces cinq régions à statut spécial d'autonomie, ce sont : la Sicile (10), la Sardaigne, le Val d'Aoste, le Trentin - Haut-Adige et le Frioul-Vénétie Julienne (11).

Puis ce fut au tour du Portugal. A la suite de la chute de Caetano et de la Révolution des œillets, le Portugal se dotait d'une nouvelle Constitution (22 avril 1976) qui reconnaît dans ses articles 227 à 236 le principe des autonomies (titre VII, régions autonomes).

Art. 227. — « Le régime politico-administratif propre aux archipels des Açores et de Madère est fondé sur les particularités géographiques, économiques et sociales... L'autonomie politico-administrative régionale ne porte pas atteinte à la souveraineté de l'Etat et s'exerce dans le cadre de la Constitution. »

Seules les Açores et Madère sont constitutionnellement dotées de statut d'autonomie sans que ceux-ci remettent en cause le caractère unitaire de l'Etat portugais. Le statut de la région autonome des Açores a été approuvé par loi organique en 1976 et celui de Madère par la loi organique du 5 août 1980 (12).

Enfin, à la mort du général Franco, l'Espagne se dote le 29 décembre 1978 d'une nouvelle Constitution qui instaure une monarchie constitutionnelle parlementaire fortement décentralisée.

La nouvelle Constitution « reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions de l'Espagne et la solidarité entre elles toutes ». Elle permet la création d'entités régionales autonomes qui prennent le nom de communautés autonomes (13). Ces créations peuvent être instaurées en suivant deux procédures distinctes.

• *La première* est définie par l'article 151 de la Constitution. Elle est réservée aux « territoires qui dans le passé ont adopté par plébiscite des projets de statut et qui à la date de la promulgation sont dotées de régime

(10) Le 15 mai 1946 par décret-loi le statut de la région de Sicile fut approuvé dérogativement en attendant la nouvelle Constitution, puis le 26 février 1948 les lois constitutionnelles approuvant les statuts spéciaux de la Sicile, Sardaigne, Val d'Aoste et Trentin - Haut-Adige étaient promulguées. Pour le Frioul-Vénétie Julienne il fallut attendre la loi constitutionnelle du 31 janvier 1963.

(11) D. Mazzega, J. Musitelli, L'organisation régionale italienne, *Notes et Etudes documentaires*, n° 4553-4554, janvier 1980, La Documentation Française.

(12) Deuxième Conférence des régions insulaires européennes : des 27-29 mars 1984. Titre VII de la Constitution portugaise, Açores, statut d'autonomie.

(13) G. Camilleri et C. Galliat, Le statut d'autonomie de la Catalogne, *Revue française de science politique*, numéro 5, octobre 1980, vol. 30, p. 1012 et s.; sur la base du statut de Nuria élaboré par les *deputaciones* de Catalogne. Celle-ci est dotée en 1932 d'un statut d'autonomie : la généralité, qui sera supprimée comme celles des autres régions avec l'arrivée au pouvoir du général Franco.

provisoire d'autonomie ». Cette procédure a été utilisée pour la Catalogne, le Pays basque, la Galicie, etc.

Cette procédure attribue l'initiative aux *deputaciones* (équivalent des conseils généraux français) ; la demande doit être ratifiée à la majorité absolue du corps électoral de la région concernée. Le projet de statut est alors élaboré par l'organe collégial, puis présenté à la commission constitutionnelle des Cortes, soumis à référendum populaire régional et promulgué par le roi comme loi constitutionnelle.

• La deuxième procédure est réglementée par les articles 143 à 146, dite de droit commun, elle se déroule en quatre étapes :

- l'initiative appartient aux *deputaciones* ou aux conseils inter-insulaires (*cabildos*) pour les îles (les deux tiers des municipalités représentant la majorité du corps électoral) ;
- puis le projet est élaboré par l'Assemblée composée des délégations des provinces concernées et par les députés et sénateurs desdites provinces, aux Cortes ;
- le projet est soumis aux Cortes pour procédure législative ;
- le roi promulgue le statut comme loi organique de l'Etat espagnol.

C'est en suivant cette procédure que les Canaries, par loi organique du 10 août 1982, puis les Baléares, par loi organique du 25 février 1983, ont été dotées de statut d'autonomie (14).

Pour l'ensemble des trois Etats, la reconnaissance constitutionnelle conduit à attribuer aux communautés autonomes (régions) une organisation et des compétences particulières.

L'organisation et les compétences

La structure des régions repose sur deux organes. Selon le principe de la séparation des pouvoirs, à ces organes distincts correspondent des fonctions distinctes et séparées.

— Une assemblée élue au suffrage universel direct et à la proportionnelle, au scrutin de liste régional : une fois élue, elle désigne en son sein le président de la région (ou de la communauté autonome) à la majorité absolue des suffrages.

A ce stade l'organisation de l'instance exécutive varie d'un pays à l'autre. Pour l'Italie (15), le Président est assisté d'un « comité exécutif » (junte régionale) qui constitue un véritable exécutif collégial, et dans les régions italiennes, les assesseurs (membres du comité exécutif) se trouvent

(14) Deuxième Conférence des régions insulaires de l'Europe : des 27-29 mars 1984. Conseil de l'Europe. Communauté autonome des Canaries : loi organique du 10 août 1982 ; communauté autonome des Baléares : loi organique du 25 février 1983.

(15) P. Ferrari, L'expérience régionale italienne, *Les Cahiers français*, janvier-avril 1973, notice 7.

placés à la tête d'un département administratif. La junta régionale est élue par l'assemblée.

En Espagne et au Portugal, le président de la communauté autonome, une fois désigné, présente à l'assemblée les membres du Gouvernement régional. Les membres de ce « Gouvernement » sont choisis par le président qui peut les révoquer à tout moment.

— Les exécutifs régionaux sont responsables politiquement et collégalement devant les assemblées. Ils peuvent donc poser la question de confiance, lors d'un discours de politique générale, ou lors de la présentation d'un texte particulier. Si la question de confiance est repoussée, l'Exécutif donne sa démission et un nouveau président sera élu. De même, les assemblées peuvent voter une motion de censure qui entraînera la chute de l'exécutif régional.

Là encore, la différence de conception de l'organe exécutif en Italie d'une part et en Espagne et au Portugal d'autre part apporte quelques spécificités. Dans les régions italiennes, la question de confiance est posée collégalement par l'exécutif régional, dans les communautés et régions autonomes d'Espagne et du Portugal, celle-ci est posée par le Président ; de plus dans celles-ci le dépôt d'une motion de censure doit impérativement comporter le nom du nouveau candidat à la présidence.

D'une manière générale, les régions des trois pays reposent sur une organisation binaire ; d'un côté une assemblée élue au suffrage universel, de l'autre un exécutif responsable devant cette assemblée. A cette séparation des organes, correspond une séparation des fonctions.

Les compétences des organes régionaux

Les assemblées bénéficient d'une compétence législative propre (sauf l'Italie). Cette compétence est définie par la Constitution qui attribue dans certains domaines, la possibilité aux assemblées de légiférer (domaine de compétence exclusive).

Elles bénéficient ensuite d'une compétence législative, dite partagée ou concurrente. Les régions, pour des matières définies expressément, établissent des règles législatives dont les principes fondamentaux sont fixés par les lois de l'Etat (valable pour les trois Etats).

Enfin, elles détiennent une compétence législative dite « d'application » ou complémentaire. Les Constitutions permettent à l'Etat de demander aux régions d'édictier des mesures d'application des lois étatiques. En exerçant cette compétence, la région ne peut innover, mais doit se contenter d'adapter les lois nationales aux exigences régionales spécifiques.

Dans ce domaine, les situations diffèrent entre l'Italie d'une part et l'Espagne et le Portugal d'autre part. Les régions italiennes ne bénéficient que de compétences législatives partagées et d'application, ceci pour éviter que l'autonomie législative des régions ne porte atteinte à l'ordonnance juridique de l'Etat ; en Italie, le pouvoir régional doit respecter les normes constitutionnelles et juridiques. Pour les régions autonomes espa-

gnoles et portugaises, le fait qu'elles détiennent une compétence législative propre (définie par la Constitution) instaure un ordonnancement juridique différencié.

Cependant, toutes les législations régionales sont soumises à un contrôle de conformité avec les principes fondamentaux définis et contenus dans le corps de la Constitution. Le contrôle de constitutionnalité est exercé par la Cour constitutionnelle en Italie, le Tribunal constitutionnel en Espagne et le Conseil de la Révolution au Portugal. La saisine des instances de contrôle constitutionnel appartient à la fois aux représentants de l'Etat dans les régions et à l'exécutif régional.

L'exécutif régional détient la compétence administrative qui s'exerce dans les matières relevant du pouvoir législatif et dans celles que l'Etat a éventuellement déléguées. Il a donc une double compétence administrative :

- une compétence administrative autonome : qui a un champ d'application complémentaire aux compétences législatives propres aux régions et partagées avec l'Etat ;
- une compétence administrative déléguée : celle-ci revêt deux formes principales. La première tient à l'utilisation des régions par l'Etat comme des organes de décentralisation administrative agissant selon les directives et sous le contrôle du centre politique. La seconde s'analyse comme étant une délégation de l'exercice des autres fonctions administratives qui s'ajoutent à celles définies ci-dessus.

L'ordonnancement juridique des trois Etats cités nous place dans une situation nouvelle. Dans un Etat unitaire (et ils le sont : principe réaffirmé dans les Constitutions), il n'existe qu'un ordonnancement juridique. La compétence de la compétence revient à l'Etat. Celui-ci peut répartir les compétences (administratives) aux différentes collectivités territoriales qui le composent. Dans l'Etat fédéral, les unités fédérées disposent d'un pouvoir d'auto-organisation (16), ce que ne possèdent pas les collectivités décentralisées.

On ne peut considérer les régions autonomes insulaires que sont les Baléares, les Canaries, les Açores, Madère, la Sicile et la Sardaigne, comme de simples collectivités décentralisées d'un Etat unitaire, car elles disposent d'un pouvoir de statuer à titre initial (surtout pour les îles d'Espagne et du Portugal). De plus, une collectivité décentralisée ne détient pas de pouvoir législatif, mais un pouvoir administratif, un pouvoir normatif conditionné.

Mais elles ne sont pas non plus les éléments fédérés d'Etats fédéraux (17). G. Burdeau, dans son *Traité de sciences politiques*, définit la distinction en ces termes : « Le fédéralisme vise l'activité gouvernementale, la décentralisation ne concerne que les pouvoirs d'administration. »

(16) R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, CNRS, Paris, 1962.

(17) P. Vieille, L'Etat périphérique et son héritage, *Peuples méditerranéens*, 2-27 novembre 1984 : L'Etat et la Méditerranée.

Nous sommes alors en présence d'un nouvel élément hybride, tout en gardant des caractéristiques de collectivités décentralisées, cet élément acquiert des propriétés d'auto-organisation : que ce soit par les pouvoirs législatifs qui lui sont conférés, mais aussi par le fait que leur statut d'autonomie ne peut être modifié sans leur consentement, soit par modification selon le principe du parallélisme des formes, soit par révision de la Constitution elle-même. Avec l'Italie, l'Espagne et le Portugal nous avons abandonné les collectivités territoriales classiques et l'organisation politico-juridique confère aux régions autonomes des situations de quasi-collectivités fédérées.

On mesure alors la différence qu'il peut y avoir entre le statut des régions insulaires d'Italie, d'Espagne et du Portugal et le statut particulier de la Corse.

Le statut particulier de la Corse

Bien qu'une tentative ait été abordée en 1969 par le général de Gaulle, une première étape fut franchie sous le septennat du président Pompidou avec la loi du 5 juillet 1972 sur la création et l'organisation des régions. Cependant celles-ci n'étaient pas des collectivités territoriales, mais seulement des établissements publics régionaux.

Plus récemment que les autres Etats, la République française a fait de la décentralisation un principe législatif, systématisé par les lois du 2 mars 1982 sur « les droits et libertés des communes, des départements, des régions et de l'Etat », et du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat. Par la première loi et conformément à l'article 72 de la Constitution, une nouvelle collectivité territoriale est née : la région. Et dans la foulée, la région de Corse se voit attribuer un statut particulier par deux actes législatifs, dérogeant au « droit commun » de la décentralisation : la loi du 2 mars 1982 sur l'organisation administrative de la région de Corse, puis celle du 30 juillet 1982 sur ses compétences.

a) L'organisation administrative

Elle repose sur le principe de l'organisation des collectivités territoriales décentralisées (art. 72, al. 2) : « Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. »

- une organisation binaire : une instance délibérante élue au suffrage universel direct et à la proportionnelle dans le cadre de la circonscription régionale : l'assemblée de Corse ;
- une instance exécutive, élue par les membres de l'assemblée délibérante, en la personne du président de l'assemblée de Corse.

L'assemblée, élue pour six ans, désigne son président à la majorité des suffrages. Une fois désigné, celui-ci devient le détenteur du pouvoir exécutif régional pour une période de trois ans. Le bureau de l'assemblée élu par

cette dernière est composé de dix membres au maximum. Ceux-ci peuvent avoir des délégations du président pour une durée indéterminée. L'exécutif peut retirer ces délégations à tout moment.

Dans sa fonction délibérante, l'assemblée de Corse est assistée de nombreux Conseils dont les deux plus importants sont le Conseil économique et social et le Conseil de la Culture, de l'Éducation et du Cadre de Vie. Ceux-ci doivent être préalablement saisis pour avis, sur toutes les questions relevant des domaines économique, social et culturel.

Les lois portant statut particulier mettent en place des Offices dans les secteurs sensibles de l'économie insulaire, à charge pour eux de mettre en pratique les décisions arrêtées par l'assemblée dans les domaines de sa compétence : ce sont les Offices de Développement agricole et rural, de Développement hydraulique et des Transports.

L'assemblée de Corse est la clé du système « statut particulier » et, à ce titre, elle reçoit de l'État un transfert de compétences.

b) *Les compétences de l'assemblée de Corse*

« L'assemblée de Corse règle par ses délibérations les affaires qui sont de sa compétence. »

Par la loi du 30 juillet 1982, l'instance délibérante de la région de Corse reçoit quatre compétences particulières : une compétence en matière de préservation et de développement de l'identité culturelle corse, une compétence en matière d'enseignement secondaire, en matière de transports intérieurs, et enfin dans le domaine de l'environnement. À côté de cela, la région de Corse reçoit d'importantes prérogatives en matière de développement économique et de planification (ce domaine est défini, de façon générale, pour l'ensemble des régions par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification). En effet, les régions élaborent des plans régionaux qui peuvent soit prendre en considération les objectifs retenus par le Plan de la nation, soit s'écarter de ces objectifs. De plus, les régions et l'État, en signant des contrats de plan, mettent en commun leurs moyens financiers, pour mener à bien des politiques de développement économique et culturel.

Une particularité de la Corse provient aussi du fait que les lois portant statut particulier stipulent qu'elle bénéficiera d'un statut fiscal particulier et dérogatoire au droit commun reprenant notamment les arrêtés Miot de 1801 et les décrets impériaux de 1811.

Dernier élément, certainement le plus spécifique au regard de l'organisation administrative des collectivités territoriales, qui permet à l'assemblée de Corse, en utilisant l'article 27, de saisir le Premier ministre en faisant des propositions de modification du statut particulier, des collectivités locales et des actes législatifs au regard de leur application en Corse.

Avec le statut particulier de la Corse, nous sommes loin des statuts d'autonomie évoqués à propos de l'Italie, de l'Espagne et du Portugal. Il y a une différence de degré et de nature.

Différence de nature : Car le statut particulier est un acte législatif, les autonomies sont constitutionnelles : des actes à valeur juridique renforcée. Leur révision ne peut se faire que par révision de la Constitution ou en respectant les procédures contenues dans les statuts eux-mêmes. Le recours aux juges constitutionnels est reconnu et protégé de ce fait les régions autonomes contre toute atteinte de l'Etat.

Différence de degré : Car la région de Corse est une collectivité territoriale décentralisée. A ce titre l'Assemblée reçoit des *compétences transférées* de l'Etat. Elle n'est qu'une *assemblée délibérante* et non législative, ne détenant même pas une compétence législative d'attribution, elle se borne à régler par délibération les affaires qui sont de sa compétence. A ce titre les actes que l'assemblée est amenée à édicter sont de type réglementaire, ils sont soumis *a posteriori* au contrôle du juge administratif, et passibles éventuellement de recours pour annulation devant la juridiction administrative.

Enfin, la région ne constitue qu'un élément administratif supplémentaire, aux côtés de la commune et du département, sans qu'elle puisse exercer une quelconque tutelle sur ces autres collectivités territoriales. Les régions et communautés autonomes d'Italie, d'Espagne et du Portugal ont placé sous leur tutelle les autres subdivisions que sont les communes, les provinces, les conseils insulaires, etc. La communauté autonome des Canaries est placée en position hiérarchique par rapport aux *cabildos* (conseils insulaires) et aux communes auxquelles elle peut déléguer tout ou partie de ses compétences administratives.

Ces quelques points de comparaison nous montrent la distance qui existe, d'une part, entre la Corse dotée de son statut particulier et l'ensemble des autres îles du sud occidental de l'Europe.

Cependant, malgré les différences institutionnelles dues aux politiques plus ou moins « régionalisatrices » que mènent les centres politiques en direction des périphéries insulaires, il se dégage pour l'ensemble des îles un isomorphisme, c'est-à-dire des propriétés communes à l'ensemble des régions insulaires. Cet isomorphisme est le produit d'éléments hétérogènes.

Les formations sociales insulaires ont, tout d'abord, connu une histoire mouvementée, victimes de l'historicité des autres. Leur peuplement est le résultat de cette Histoire faite de conflits entre les puissances européennes. La stabilité politique (rattachement à une métropole définitive) a été tardive (XVIII, XIX).

Leur « périphéralité » et leur « sudité » renforcent leur spécificité par rapport aux centres politiques auxquels les formations sociales insulaires sont rattachées. Mais cette particularité et ce rattachement à des sociétés globales font que les formations sociales des Etats du sud de l'Europe sont des sociétés hétérogènes où le processus d'achèvement de la nation est malgré tout inachevé.

L'organisation des formations sociales de ce Sud et plus particulièrement des régions insulaires repose sur un enchevêtrement de réseaux de

solidarités, où les relations verticales priment les relations horizontales ou de classe.

Leur sous-développement économique renforce leur fragilité; périphéries d'un centre industrialisé, elles restent globalement en marge du développement industriel (leur économie, reposant majoritairement sur l'agriculture et le tourisme). L'ensemble des formations sociales insulaires sont dans une situation de dépendance par rapport aux centres industriels (qui ne correspond pas forcément aux centres politiques de chacune d'entre elles). Leur instance économique est en fait le produit de l'enchevêtrement complexe de deux modes de production; le premier que l'on pourrait qualifier de traditionnel (agriculture, élevage de l'intérieur), le second, capitaliste, reposant sur de nouvelles branches économiques (tourisme, tertiaire, agriculture spéculative, etc.) impulsées par une rationalité extérieure.

L'articulation de l'ensemble de ces éléments amène les formations sociales insulaires à être dotées d'institutions politiques spécifiques. Celles-ci constituent un des moyens de préservation et de développement du particularisme, permettant de l'affirmer politiquement tout en respectant le caractère unitaire de la formation politique globale à laquelle les systèmes « îliens » sont rattachés.

Italie

ANDREA MANZELLA

Le septennat extraordinaire de Sandro Pertini aura surtout été caractérisé par la capacité du Président de la République à faire le lien entre les institutions et le pays profond. Son élection s'était déroulée au moment où (1978) une offensive terroriste au niveau national se combinait avec un mépris général pour la politique et les institutions (son prédécesseur, Leone, suspecté d'affairisme familial, avait été contraint de démissionner). Sandro Pertini, homme de la Résistance italienne, avait réussi à faire de la Présidence de la République une institution *ombudsman* de la nation, en obtenant, avec un succès exceptionnel, l'unité du front contre le terrorisme.

Pertini n'avait certes pas réussi à extirper les racines de l'instabilité gouvernementale italienne. Au contraire, c'est justement durant la période 1978-1985 que mûrit ce que l'on peut définir comme le phénomène de la « crise du Gouvernement de coalition ».

Des 40 Gouvernements qui se sont succédé en Italie de janvier 1948 à décembre 1985, 26 sont des Gouvernements de coalition, tandis que 12 Gouvernements monocolors (DC seule) furent des Gouvernements de transition entre une coalition et une autre. Seuls les deux monocolors Andreotti (1976-1979) exprimèrent une formule politique bien définie, celle de la « solidarité nationale », la « grande coalition », qui vit, pour la première fois, le PCI soutenir le Gouvernement.

La coalition de type italien a été longtemps marquée par un fonctionnement interne reposant sur la prédominance politico-institutionnelle de la Démocratie chrétienne. Cette prédominance dura jusqu'en 1976, au moment où Démocratie chrétienne et Parti communiste se retrouvèrent à égalité de votes (un éphémère « dépassement » communiste se produisit même aux élections européennes de 1984).

La première réponse du système politique fut justement la « grande coalition » qui dura de 1976 à 1979, avec un Gouvernement monocolor

démocrate-chrétien présidé par Andreotti et appuyé de l'extérieur, avec l'abstention d'abord, le vote de confiance ensuite, du Parti communiste. Mais la rupture de la grande coalition, avec les élections anticipées de 1979, donna au Parti socialiste (malgré l'exiguïté de son électorat, qui ne dépassait pas 10,4 %), une position clé dans le système politique et dans les dosages de Gouvernement.

Cette position d'arbitre des socialistes se traduisit, sur le plan institutionnel d'abord, par la formule de la « coalition paritaire » (c'est-à-dire le refus de reconnaître le primat numérique de la DC comme un facteur de primat politique), et ensuite par celle de l'« alternance » (c'est-à-dire le principe, découlant du premier, d'une rotation à la tête du Gouvernement des partis de la coalition).

L'affirmation de ces principes, après une période de turbulence parlementaire et interne au Gouvernement, fut traduite par le Gouvernement Spadolini en juin 1981. C'était le premier Gouvernement, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution républicaine, non dirigé par un démocrate-chrétien. Spadolini — avec l'intermède d'une crise gouvernementale brève mais significative en août 1982 (elle éclata au Parlement le jour même où le sommet des secrétaires généraux des partis de la coalition avait constaté la « bonne santé » du Gouvernement) — dura jusqu'en novembre 1982. Une période de dix-sept mois assez indicative pour une expérience.

A la démission de Spadolini, pour des raisons « institutionnelles », les socialistes crurent venu, après un éphémère Gouvernement démocrate-chrétien de quelques mois dirigé par le vétéran Fanfani, le moment de revendiquer leur temps de direction du Gouvernement, dans le sillage d'un succès espéré aux élections. Le PSI provoqua ainsi les élections anticipées de 1983. Il n'obtint pas le succès prévu (au contraire il connut même un recul sévère dans certains secteurs décisifs du pays comme Gênes, Turin ou Milan), mais il conserva toute sa rente de situation dans le système politique. Une situation, qui, confortée par le grave échec de la DC (— 5,4 %), permit au leader socialiste Craxi d'obtenir le 3 août 1983 la direction d'un très long (pour la moyenne italienne) Gouvernement, qui n'est entré en crise qu'en octobre 1985 ; et encore cette crise, exceptionnelle en son genre (du fait de ses motifs de politique étrangère), a-t-elle été colmatée et le Gouvernement maintenu.

Si l'on s'en tient au seul critère de la durée des Gouvernements qui se sont succédé durant le septennat Pertini, on pourrait conclure qu'une opération très délicate — celle de la renonciation par le parti de majorité relative au poste de président du Conseil dans des gouvernements de coalition — a non seulement réussi, mais a eu de bons succès avec Spadolini et Craxi.

La réalité n'est pas aussi rose. En effet, la « crise du Gouvernement de coalition » n'est résolue ni par le principe de l'« égale dignité » entre les partis qui composent la coalition, ni par l'application effective du principe de l'« alternance ». Toutes les crises qui surgissent au sein des Gouverne-

ments Spadolini et Craxi naissent précisément de l'application du principe de collégialité, c'est-à-dire du conflit entre responsabilité individuelle des ministres et responsabilité collégiale du Gouvernement, et du degré d'efficacité des pouvoirs d'orientation et de coordination du président du Conseil.

En particulier, la crise Spadolini de novembre 1982 et la crise Craxi d'octobre 1985 révèlent un impressionnant parallélisme de situation.

Dans le premier cas, la démission du président du Conseil est due à l'impossibilité de surmonter (grâce à la révocation, inconnue dans la pratique institutionnelle italienne) le différend entre deux ministres clés de son Gouvernement, celui du trésor et celui des finances.

Dans le second cas, ce sont trois ministres (du Parti républicain) qui démissionnent pour protester contre l'absence de consultation préalable aux décisions adoptées par le président du Conseil et le ministre des affaires étrangères dans l'affaire de l'avion égyptien détourné par les forces américaines sur l'Italie.

Cette répétition de situations analogues montre que le charisme de Pertini — qui, ces dernières années, a suppléé bien des fois à la Constitution, avec des accents de présidentielisme, pour pallier les carences de l'exécutif — n'a pas guéri le vice fondamental du système de gouvernement italien.

Ce vice tient dans la propagation du proportionnalisme : des fonctions de représentation aux fonctions de décision au Parlement, jusqu'aux fonctions gouvernementales, avec une tendance à la diaspora de l'équipe ministérielle. Dans le « gouvernement féodal par ministère », chaque parti de la coalition administre ses ministères avec une « souveraineté » qui n'accepte d'être « limitée » ni par les pouvoirs du président du Conseil, ni par les autres ministres.

Les fonctions collégiales du conseil des ministres sont quasiment annulées du point de vue politique (ne demeure que la concertation technique et administrative, résultant du travail des bureaucraties), mais également du fait d'un collègue pléthorique de « faux égaux », dans lequel le ministre du trésor est, formellement, au même niveau que celui de l'environnement, et le ministre des affaires étrangères qu'à celui de la protection civile. Le président du Conseil n'a pas à sa disposition une structure administrative, même de simple « conseil » ou d'« analyse » (l'institution de la présidence du Conseil, bien que prévue à l'article 95 de la Constitution, n'a jamais été concrétisée : l'unique instrument administratif à la disposition du président du Conseil est son cabinet). Ses pouvoirs de coordination se réduisent à la fonction de « persuasion » politique et d'arbitrage vis-à-vis de ses ministres. C'est ce qui a suscité la création de collèges plus restreints que le conseil des ministres dans le but de renforcer substantiellement les pouvoirs du président du Conseil par rapport au Gouvernement tout entier ; des pouvoirs qui, dans ces collèges restreints, feront l'objet d'une sorte d'investiture par les ministres qui sont aussi les *leaders* des « délégations au Gouvernement » des partis de la coalition.

Ce fut le cas du « cabinet économique » qui fonctionna de fait dans les

Gouvernements Spadolini et du « conseil de cabinet », institué par une délibération formelle du conseil des ministres du Gouvernement Craxi (mais l'affaire du détournement de l'*Achille Lauro* aboutit à un « comité de crise » encore plus restreint composé du président du Conseil, du ministre des affaires étrangères et du ministre de la défense : et ce fut justement la rupture de cette collégiale plus restreinte qui fut invoquée par le ministre de la défense pour justifier sa démission). Si ces remèdes collégiaux destinés à consolider les pouvoirs politiques du président du Conseil se sont avérés utiles, ils n'ont pas été décisifs ; liés à la conjoncture politique, ils en suivent les fluctuations, sans réussir à conditionner durablement la structure juridique des pouvoirs et des responsabilités qui en découlent au sein de l'institution gouvernementale. Nous avons ainsi : la responsabilité personnelle des différents ministres pour les actes de leurs ministères respectifs ; la sphère de compétence collégiale du conseil des ministres ; les pouvoirs de décision et de coordination du président du Conseil ; les pouvoirs de veto dont chaque parti de la coalition dispose dans les affaires considérées d'intérêt politique général.

Il s'agit, comme on le voit, d'une série de pouvoirs qui, à première vue, semblent incompatibles entre eux. Si, malgré cela, les exécutifs italiens parviennent à se donner une certaine fonctionnalité et, durant ces dernières années, à augmenter sensiblement leur durée moyenne, cela est dû à deux facteurs.

Tout d'abord au fait que l'opération de remise en ordre interne entreprise par la DC, parti de majorité relative, sous la direction déterminée de son secrétaire général Ciriaco De Mita (depuis 1982), permet à ce parti d'exercer une fonction constante de stabilisation au sein du Gouvernement. La volonté démocrate-chrétienne de construire un parti catholique moderne capable de répondre aux défis d'une société en mutation et des mouvements catholiques de base a abouti à un travail patient de dédramatisation des crises. Pour ce faire, le vice-président du Conseil Forlani a inventé, au sein du Gouvernement Craxi, une fonction institutionnelle originale. Un type nouveau de vice-présidence du Conseil est apparu, différent tant de la vice-présidence de « représentation » que de la vice-présidence « pour fonctions » (dont l'exemple classique fut la « délégation » des affaires économiques à Ugo La Malfa en 1974 et 1979).

M. Forlani remplit des fonctions de coordination triangulaire entre son parti, les quinze ministres démocrates-chrétiens (sur 28) et le président du Conseil. Mais il remplit également une fonction de représentation globale de la DC « au gouvernement » dans ses rapports avec les autres partis de la coalition. Ainsi, il partage la tâche que la Constitution confie au président du Conseil de « maintenir l'unité d'orientation politique » du Gouvernement. Et il a donné à ce Gouvernement, de l'intérieur, le ciment traditionnel du parti de majorité relative. Il s'agit donc d'une vice-présidence de « codirection » en quelque sorte.

En second lieu, un élément décisif a été la forte popularité de la stabilité gouvernementale. « Gouvernement parlementaire rationalisé » fut

la formule même de la Constituante, la rationalisation étant entendue comme la garantie de la durée des Gouvernements contre les coups de mains et les embuscades parlementaires ou le rejet de propositions partielles. Mais l'absence de lois organiques et les défauts des règlements parlementaires ont trahi cette orientation constitutionnelle.

Le résultat a été la succession de 40 Gouvernements en trente-sept ans de République et, parallèlement, trois dissolutions anticipées des Chambres. Mais l'esprit de la Constitution a eu, ces derniers temps, sa revanche. Au fur et à mesure qu'avec la grande crise de l'Etat assistentiel les Gouvernements deviennent plus faibles tout comme leur capacité à peser sur les grandes mutations socio-économiques, l'opinion devient plus consciente de la nécessité de garantir au moins plus de temps à l'action gouvernementale. Le très puissant « parti du refus de la crise » a ainsi fait surmonter aux derniers Gouvernements de graves moments de difficulté qui, en d'autres temps, auraient été sûrement mortels, et réagi négativement à des crises gouvernementales ou menaces de fin anticipée de la législation.

Il demeure cependant la faiblesse fondamentale de notre structure gouvernementale, celle de la « gouvernabilité du Gouvernement ».

Même le recours à des formules de directoire composé par les secrétaires, les leaders des partis de la coalition, quelle que soit leur conception (dans ou hors du Gouvernement), s'il peut être utile pour des fins politiques contingentes (comme pour la proposition malheureuse d'Ugo La Malfa au PCI, lors de sa tentative de constitution d'un ultime Gouvernement de solidarité nationale en 1979), ne permet pas de renforcer le fonctionnement concret de l'institution gouvernementale. Celle-ci doit trouver en elle-même ses propres règles d'équilibre et de fonctionnement.

C'est alors que le discours revient à la question des pouvoirs institutionnels du président du Conseil. Il semble toujours plus nécessaire de donner au président du Conseil une responsabilité pleine et entière au nom de son Gouvernement. Le proportionnalisme représentatif serait certainement entamé par ce « plus » institutionnel dont serait doté le président du Conseil (de ce fait le choix de ce dernier en dehors du parti de majorité relative deviendrait aussitôt plus difficile), mais l'atténuation de la conflictualité et l'homogénéité de l'équipe gouvernementale assureraient un bénéfice évident.

Par ailleurs, si l'on veut sauver le proportionnalisme comme valeur de représentation, tant au Parlement qu'au Gouvernement, il faut en éviter l'application outrancière tant aux Chambres qu'à l'exécutif, par la recherche de « simplifications » des procédures de décision.

Dans la relation finale de la Commission parlementaire pour les réformes institutionnelles du 29 janvier 1985, la voie à suivre suggérée est celle de la « création d'un lien de confiance direct entre le président du Conseil et le Parlement sur la base d'une présentation du programme du Gouvernement qu'il entend former et de la composition du conseil de cabinet en tant qu'expression de la formule politique sur laquelle ce Gouvernement

sera fondé (il n'est pas exclu que le président du Conseil puisse également annoncer à l'avance la liste des ministres, mais sans qu'il soit lié par elle et à condition qu'il reste le titulaire exclusif du rapport de confiance) ».

Telle pourrait être la base de départ pour la solution du « rébus » institutionnel dans lequel est englué tout Gouvernement en Italie.

Ce n'est qu'après avoir établi cette primauté institutionnelle du président du Conseil que l'on pourrait concevoir des formules d'équilibrage de ses nouveaux pouvoirs (telles qu'un « contrat de Gouvernement » avec des clauses précises de rescision ou même de durée, formules peut-être préférables à ces pactes de coalition électorale, théorisés depuis longtemps par la DC).

La crise chronique du Gouvernement de coalition est donc loin d'être résolue. Les mesures favorables à la stabilité qui sont récemment advenues avec la rationalisation des procédures parlementaires (surtout avec l'institutionnalisation de la « session du budget », période fixée à l'avance, sans possibilité d'obstruction pour l'approbation du budget et de la loi de finance) ne suffisent pas à garantir la stabilité institutionnelle.

Comme on l'a vu, les deux dernières crises gouvernementales (1982 et 1985) se sont produites pour des raisons qui concernent le fonctionnement interne du Gouvernement plus que l'acuité de contrastes politiques (contrastés qui, à chaque occasion, semblent au contraire surmontables).

Le problème de l'exécutif en Italie, dans sa structure, est donc celui de la nécessaire fondation d'un principe d'autorité malgré le proportionnalisme et la pratique des délégations de partis au Gouvernement.

Peut-être n'est-ce plus le premier des problèmes institutionnels italiens. Somme toute, dans un système étatique et économique étroitement compartimenté, où la logique de l'Etat-patron touche toujours moins de secteurs, il y a des problèmes plus cruciaux, comme ceux de l'administration publique ou du système judiciaire. Mais celui du Gouvernement reste cependant toujours symbolique du « cas italien ». Aucune des cent formules politiques essayées ne l'a résolu. Malgré toutes les méfiances historiques que suscite dans notre pays (et bien avant le fascisme) l'idée d'un renforcement de la position du Premier ministre, la voie de la révision constitutionnelle semble pourtant obligée de passer par là.

Les sondages politiques en Grande-Bretagne

MONICA CHARLOT*

Les sondages d'opinion ont été, en Angleterre comme en France, importés des Etats-Unis où ils étaient déjà reconnus, grâce à Gallup, vers la fin des années 30. L'équivalent britannique de l'IFOP est alors BIPO (*British Institute of Public Opinion*) et le Stoetzel d'outre-Manche s'appelle Henry Durant. Le premier sondage préélectoral a lieu à Fulham, en 1938, lors d'une élection législative partielle : il annonce une victoire d'une jeune candidate travailliste, Edith Summerskill et convainc du même coup le directeur du *News Chronicle*, Sir Gerald Barry, de la précision de cette nouvelle méthode de connaissance de l'opinion publique. Son journal publiera en exclusivité, jusqu'à la disparition du titre en 1964, les enquêtes politiques de Gallup, Londres. En 1945, BIPO réussit son premier sondage préélectoral national, annonçant envers et contre tous la défaite de Churchill et la nette victoire travailliste. Le *News Chronicle* donne bien l'information à la une, mais sur une seule colonne et en soulignant qu'« il est impossible de fonder sur ces résultats le moindre pronostic concernant la répartition probable des sièges » (1).

En 1950, lors des deuxièmes élections législatives de l'après-guerre, le *Daily Express* lance sa propre organisation de sondages ; il est rejoint à l'élection suivante de 1951 par le *Daily Graphic*, qui publie les enquêtes de *Research Services Ltd.* — un nouvel institut fondé par une agence de publicité, *London Press Exchange*. Ce dernier institut est dirigé par Mark Abrams et fera deux enquêtes marquantes de la science politique britannique : l'enquête de Mark Abrams et Richard Rose publiée après la troisième défaite électorale travailliste de 1959 dans *Must Labour Lose ?* (2) — sur

* Professeur à l'Université de Paris III, actuellement directrice de la Maison française d'Oxford.

(1) Le *News Chronicle*, 4 juillet 1945.

(2) Mark Abrams, Richard Rose, Rita Hinden, *Must Labour Lose ?*, London, Harmondsworth, 1960.

la nécessité d'un changement d'image du Parti travailliste s'il ne voulait pas être condamné à l'opposition permanente ; l'enquête de Mackenzie et Silver, en 1968, pour *Angels in Marble* — un ouvrage sur le vote ouvrier conservateur (3). En 1957 est fondé *National Opinion Polls Ltd.* (NOP), une filiale d'*Associated Newspaper Ltd.* dirigée par R. M. P. Shields et dont le *Daily Mail* publie les enquêtes politiques. L'alternance, après treize années de pouvoir conservateur, en 1964, relance l'industrie des sondages. A la fin des années 60, on compte cinq instituts publiant des sondages politiques : Gallup (anciennement BIPO), associé au *Daily Tele-*

TABLEAU I. — *Les instituts de sondages politiques britanniques*

Institut	Année de fondation	Principaux supports	Publications
Gallup Poll	1937	<i>Daily Telegraph</i> ; <i>Sunday Telegraph</i>	<i>Gallup Poll Index</i> (mensuel) ; <i>The Gallup Report</i> (annuel depuis 1981)
RSL (Research Services Ltd.)	1956	<i>Observer</i>	
NOP (National Opinion Poll)	1957	<i>Daily Mail</i>	<i>NOP Review</i> (bimensuel)
ORC-Harris (Opinion Research Centre)	1965	Parti conservateur <i>Evening Standard</i> ; <i>Sunday Times</i>	
Marplan	1968	<i>The Times</i>	
MORI (Market and Opinion Research International)	1970	Parti travailliste <i>Daily Express</i> ; <i>Daily Star</i> ; <i>Evening Standard</i> ; <i>The Times</i> and <i>Sunday Times</i> ; <i>Panorama</i> (BBC)	
Audience Selection	1980	Télévision du matin (chaîne privée) ; <i>The Sun</i> ; enquêtes privées pour le SDP	

(3) R. T. McKenzie, A. Silver, *Angels in Marble*, London, Heinemann, 1968.

graph et au *Sunday Telegraph* depuis la disparition du *News Chronicle* en 1964 ; *Research Services Ltd.* (RSL) que publie désormais l'*Observer* ; *NOP (Daily Mail)* ; *Opinion Research Centre* (ORC), fondé en 1965 par deux anciens conseils du Parti conservateur, T. F. Thompson et Humphrey Taylor, proche de ce parti et publié par l'*Evening Standard* et une vingtaine de journaux de province, institut qui sera repris en septembre 1969 par Louis Harris Associates ; *Marplan*, enfin, ancien service de recherches de l'agence de publicité américaine McCann Erikson, qui s'est lancée sur le marché des sondages politiques en 1968 avec le *Times*. Deux autres instituts sont venus depuis lors renforcer les sondeurs : *Market and Opinion Research International* (MORI), proche du Parti travailliste, au début des années 70, et *Audience Selection*, filiale de l'agence de publicité BAC, dix ans plus tard, qui travaille essentiellement par téléphone et pour la télévision (cf. tableau 1).

Les sondages électoraux

Les élections législatives constituent bien entendu le temps fort des sondages en Grande-Bretagne. Lors des dernières élections de juin 1983, selon David Butler et Dennis Kavanagh, 47 enquêtes électorales nationales ont été publiées dans le seul mois précédant le jour du vote, 50 000 électeurs ont été interrogés et 250 000 livres sterling versées par les médias aux instituts de sondages (4). Les sondages ne sont pas interdits comme en France durant la dernière semaine de la campagne ; la plupart des organes d'information respectent volontairement un code de conduite adopté en 1970 en publiant la taille de l'échantillon, la méthode de sondage (le plus souvent par quotas) et les dates de réalisation de l'enquête. Les partis politiques, tout en exploitant de mieux en mieux avec l'aide d'experts les sondages publiés, commandent par ailleurs des enquêtes privées dont ils font état, le cas échéant, durant la campagne. Pour les élections de juin 1983, toujours selon Butler et Kavanagh, le Parti conservateur aurait ainsi dépensé en sondages privés 80 000 livres dans l'année précédant l'élection, plus 98 000 livres durant la campagne — une dépense finalement limitée par le fait que toutes les enquêtes leur assuraient une victoire confortable et que les intentions de vote demeuraient stables, à leur avantage. Le Parti travailliste, après avoir imprudemment négligé les enquêtes de pré-campagne (40 000 livres sterling dépensées à partir du début d'avril 1985 seulement), avait sans succès tenté de rattraper son retard au moment de l'élection (100 000 livres consacrées aux sondages de campagne). Le SDP, plus modestement, aurait acheté pour 50 000 livres sterling de sondages, durant la campagne. Les conservateurs, de loin les meilleurs utilisateurs de sondages, alternaient grandes enquêtes sophistiquées (4 enquêtes hebdomadaires approfondies sur des échantillons

(4) David Butler, Dennis Kavanagh, *The British General Election of 1983*, London, Macmillan, 1984, p. 129-130.

de 2 000 personnes) et sondages express (5). Un minimum de 616 000 livres sterling, soit 740 millions de centimes français — dont 60 % dépensés par les partis en sondages privés — pour une élection sans surprise, sans parler des enquêtes locales, rares il est vrai parce que trop coûteuses, nul ne peut douter de l'intégration des sondages dans l'information et la décision électorale en Grande-Bretagne aujourd'hui. D'autant que ces chiffres sont sans doute doublement sous-estimés, du fait que les sondages vendus aux médias le sont à perte, comme en France, et que le coût des sondages privés est celui que les partis veulent bien déclarer aux politistes.

La précision des sondages britanniques est bonne, malgré quelques accidents de parcours dont le plus grave a été celui des élections de 1970 où ils avaient donné les travaillistes victorieux alors qu'Edward Heath l'avait emporté pour les conservateurs (6). Une des difficultés permanentes de la saisie des intentions de vote demeure celle du différentiel d'abstentions d'un parti à l'autre. Les intentions de vote publiées correspondent en général à celles données d'emblée, en réponse à une question du genre — « s'il y avait une élection générale demain, comment voteriez-vous ? », augmentées des intentions exprimées en réponse à une question de relance, pour ceux qui n'en avaient pas exprimé, du type — « de quel parti vous sentez-vous le plus proche ? ». Certains instituts comme NOP assimilent les refus d'intentions de vote et indécis aux abstentionnistes déclarés ; d'autres, tel Gallup, préfèrent présenter deux hypothèses de choix électoraux, l'une en intégrant dans les pourcentages d'exprimés — sous la rubrique « divers » — les indécis et refus de vote, l'autre en les excluant. Gallup utilise également un indice de participation électorale à partir de la question « Êtes-vous tout à fait certain, à peu près certain, peu certain, pas du tout certain d'aller voter ? », seuls les tout à fait certains étant pris en compte pour le calcul des intentions de vote. Mais la fiabilité de cet indice est loin d'être établie. N'importe comment, comme l'ont montré David Butler et O'Minscheartaigh (7), les listes électorales sur lesquelles sont finalement calculées, officiellement, les abstentions, ne sont déjà plus valables qu'à 92,5 % lorsque l'élection a lieu au milieu de l'année.

Certains instituts suivent l'exemple donné par *Marplan* lors de l'élection de 1979 et procèdent à des sondages par téléphone. On estimait alors que les trois quarts des Britanniques avaient le téléphone, une proportion qui n'a pratiquement pas changé depuis. Selon une étude inédite de NOP, faite en 1980, un sondage téléphonique d'intentions de votes introduirait un biais de 11 à 13 % en faveur du vote conservateur, les redressements habituels en fonction du sexe, de l'âge, de la classe sociale et de la région ne parvenant pas à réduire ce biais de plus de moitié (8).

(5) *Ibid.*, p. 140-144.

(6) Cf. Monica Charlot, Les sondages et les élections législatives britanniques (18 juin 1970), *Revue française de Science politique*, XX, 5, octobre 1970, 951-963.

(7) David Butler, O'Minscheartaigh, « What is 40 % ? A note on the eligible electorate », étude inédite, 13 février 1979.

(8) John O'Brien, « Telephone interviewing », NOP, inédit, mai 1980.

En octobre 1974, Louis Harris a introduit une nouvelle innovation pour la BBC : le sondage à la sortie des bureaux de vote — utilisé comme base de projection des résultats en sièges. Cette double opération de sondage à chaud et d'estimation s'est soldée par un échec : l'estimation prévoyait un avantage travailliste de 150 sièges, la majorité effective travailliste n'a été que de 3 sièges. La raison de cet échec n'était pas due à la méthode mais à une mauvaise organisation de la collecte et du traitement des données — Harris n'ayant pas réussi à acheminer à temps la totalité des résultats enregistrés dans les 85 circonscriptions anglaises et 50 circonscriptions écossaises de l'échantillon. Lors des dernières élections législatives, celles de juin 1983, les sondages de sortie des bureaux de vote se sont au contraire révélés très précis (cf. tableau 2) ; ils sont d'autant plus précieux, en Grande-Bretagne, que l'obligation légale de ne dépouiller les urnes que dans un lieu unique, au siège central de chaque circonscription, et non pas dans chaque bureau de vote, retarde considérablement le dépouillement, donc la connaissance des résultats définitifs, voire de la tendance générale du scrutin.

TABLEAU 2. — *Sondages de sorties des bureaux de vote, 1982*

(% de suffrages exprimés)	Conser- vateurs	Alliance	Travailleurs
Harris-ITN	42	26	29
Gallup-BBC	44	26	29
<i>(Résultats effectifs)</i>	<i>(43)</i>	<i>(26)</i>	<i>(28)</i>

Ces bons résultats sont d'autant plus frappants que, contrairement aux sorties d'urnes françaises ou suédoises, les enquêtes britanniques relèvent les votes des électeurs sans préserver leur anonymat par l'auto-administration du questionnaire ou la procédure des urnes.

Les baromètres politiques

Entre les élections, les instituts britanniques suivent, comme les instituts français, l'évolution de la conjoncture politique à l'aide de questions régulièrement répétées sous la même forme. D'une façon générale, qu'il s'agisse de leurs questionnaires électoraux ou de leurs enquêtes intermédiaires, les instituts britanniques évitent de changer, autant que possible, la formulation de leurs questions, ce qui permet de disposer de séries régulières et parfois très longues de données d'opinion politique.

Compte tenu de la personnalisation de la vie politique britannique dans les chefs des principaux partis, les questions de personnes sont étudiées avec une attention particulière : questions de compétence perçue du chef du parti au pouvoir comme Premier ministre et du chef du parti

évincé du pouvoir comme chef de l'opposition ; questions visant à déterminer quelles personnalités politiques feraient, selon les électeurs, le meilleur Premier ministre ; questions, plus complexes, d'évaluation des traits de personnalité de différents hommes politiques. Dans ce dernier domaine, *Marplan* avait tenté de construire, en 1969, un indice de popularité fondé sur la cotation des personnalités choisies sur quatre dimensions : sympathie - antipathie ; compétence - incompétence ; fermeté - faiblesse ; franchise - dissimulation (9). Michaël Foot, député travailliste et futur chef du Parti, avait alors protesté, au nom de l'infinie complexité de la personnalité humaine, contre ce « substitut arithmétique » trompeur et dégradant (10). Gallup et NOP préfèrent partir des principales qualités d'un Premier ministre idéal, telles que l'opinion les définit elle-même à travers des questions-inventaires.

Les questions classiques de satisfaction-mécontentement du Premier ministre (Gallup-NOP) et du chef de l'opposition (Gallup-ORC) permettent d'utiles comparaisons dans le temps et l'appréciation du poids politique personnel des différents leaders. Gallup est irremplaçable, de ce point de vue, avec ses séries complètes depuis 1945. Les 14 Gouvernements suivis jusqu'à leur terme, en la personne de leur chef, depuis cette date (cf. tableau 3) sont ainsi nettement différenciés. Si l'on met à part le trop court ministère Eden entre la succession de Churchill et l'élection générale de 1955, le Premier le plus populaire depuis la guerre est Harold Wilson durant son premier Gouvernement (pour la moyenne de satisfaits), Harold Macmillan, lors de son deuxième Gouvernement après les élections de 1959, pour le record de popularité alors établi (79 %) ; les Premiers les plus impopulaires sont sans conteste les deux derniers, Edward Heath et Margaret Thatcher. Celle-ci avait battu, durant son premier mandat, le record d'impopularité avec 25 % seulement de satisfaits. Depuis sa réélection en juin 1983 et jusqu'en décembre 1985, Margaret Thatcher a 42 % de satisfaits en moyenne, ce qui la situe à hauteur de sa popularité de premier mandat. Son meilleur score — 52 % en juillet 1983, 51 % en moyenne dans les six mois suivant sa seconde victoire électorale — vérifie à la fois la loi de « l'état de grâce » et celle de l'usure d'un second mandat si l'on compare au record de 1979 (64 % de satisfaits). D'autant que de mois en mois la popularité de la « dame de fer » ne cesse de se dégrader : 44 % de satisfaits en moyenne pour 1984, 36,5 % pour 1985 — avec un creux de 30 % en août. Il est vrai que Mme Thatcher n'a pas encore battu son record d'impopularité de premier mandat (25 %). Notons enfin que l'écart record entre le meilleur et le plus mauvais indice de popularité durant un même Gouvernement est détenu par Harold Macmillan durant son second ministère (44 points), suivi de près par Harold Wilson (42 points lors de son second ministère également). Plus haute était la popularité, plus grande est, le cas échéant, la chute.

(9) Cf. D. Wood, *Assessing our political leaders*, *The Times*, janvier 1969.

(10) Cf. *The Times*, 20 janvier 1969.

TABLEAU 3. — La popularité des Premiers ministres britanniques 1945-1983
(pourcentage de satisfaits)

Gouvernement	Moyenne	Point le plus haut	Point le plus bas	Ecart
Eden 1 (cons.), avril-mai 1955	72	73	71	2
Wilson 1 (trav.), nov. 1964 - févr. 1966	59	66	48	18
Eden 2 (cons.), juill. 1955 - déc. 1956	55	70	41	29
Macmillan 2 (cons.), févr. 1960 - oct. 1963	52	79	35	44
Churchill (cons.), déc. 1951 - janv. 1955	52	56	48	8
Macmillan 1 (cons.), févr. 1957 - août 1959	50	67	30	37
Wilson 3 (trav.), avril 1974 - mars 1976	46	53	40	13
Callaghan (trav.), avril 1976 - avril 1979	46	59	33	26
Home (cons.), nov. 1963 - sept. 1964	45	48	42	6
Wilson 2 (trav.), avril 1966 - juin 1970	41	69	27	42
Thatcher 1 (cons.), juin 1979 - juin 1983	39	52	25	27
Heath (cons.), sept. 1970 - févr. 1974	37	45	31	14

(D'après *Gallup Political Index*, n° 292, décembre 1984).

R. L. Leonard a relevé quatre effets récurrents que l'on peut observer à travers ces courbes de popularité et qui confirment des phénomènes observés ailleurs qu'en Grande-Bretagne :

- un Premier populaire renforce l'audience de son parti (effet Wilson, effet Macmillan, effet Eden) ; ajoutons que sa chute peut également entraîner son parti comme le prouvent précisément ces trois leaders ;
- plus un Premier reste longtemps au pouvoir, plus sa popularité diminue, un effet d'usure déjà noté à propos des mandats présidentiels successifs aux Etats-Unis (11) ;

(11) Cf. James A. Stimson, Public Support for American Presidents : A Cyclical Model, *The Public Opinion Quarterly*, Spring 1976, 1-21.

- les partis bénéficient d'une embellie dans l'opinion quand ils changent de chef ;
- les nouveaux leaders bénéficient dans l'opinion d'une sorte d'état de grâce (12).

Les deux derniers points sont admirablement illustrés par Neil Kinnock, le nouveau chef du Parti travailliste. Michaël Foot, son prédécesseur, avait battu tous les records d'impopularité d'un chef de l'opposition

TABLEAU 4. — *La popularité des chefs de l'opposition britanniques, 1955-1984*
(pourcentage de personnes pensant qu'il est « un bon leader »)

	Moyenne	Point le plus haut	Point le plus bas	Ecart
Wilson 1 (trav.), mars 1963 - sept. 1964	59	67	44	23
Callaghan (trav.), juin 1979 - oct. 1980	53	63	46	17
Wilson 2 (trav.), sept. 1970 - févr. 1974	49	66	37	29
Gaitskell 2 (trav.), févr. 1960 - janv. 1963	47	57	35	22
Heath 1 (cons.), août 1965 - févr. 1966	47	51	40	11
Kinnock (trav.), oct. 1983 - déc. 1984	43	58	35	23
Gaitskell 1 (trav.), mai 1956 - août 1959	43	53	32	21
Thatcher (cons.), févr. 1975 - avril 1979	41	64	31	33
Home (cons.), nov. 1964 - juill. 1965	37	41	32	9
Heath 2 (cons.), avril 1966 - juin 1970	33	46	24	22
Heath 3 (cons.), avril 1974 - janv. 1975	33	38	29	9
Foot 1 (trav.), nov. 1980 - juin 1983	21	38	14	24
Foot 2 (trav.), juill. 1983 - sept. 1983	10	11	9	2

(D'après *Gallup Political Index*, n° 292, décembre 1984).

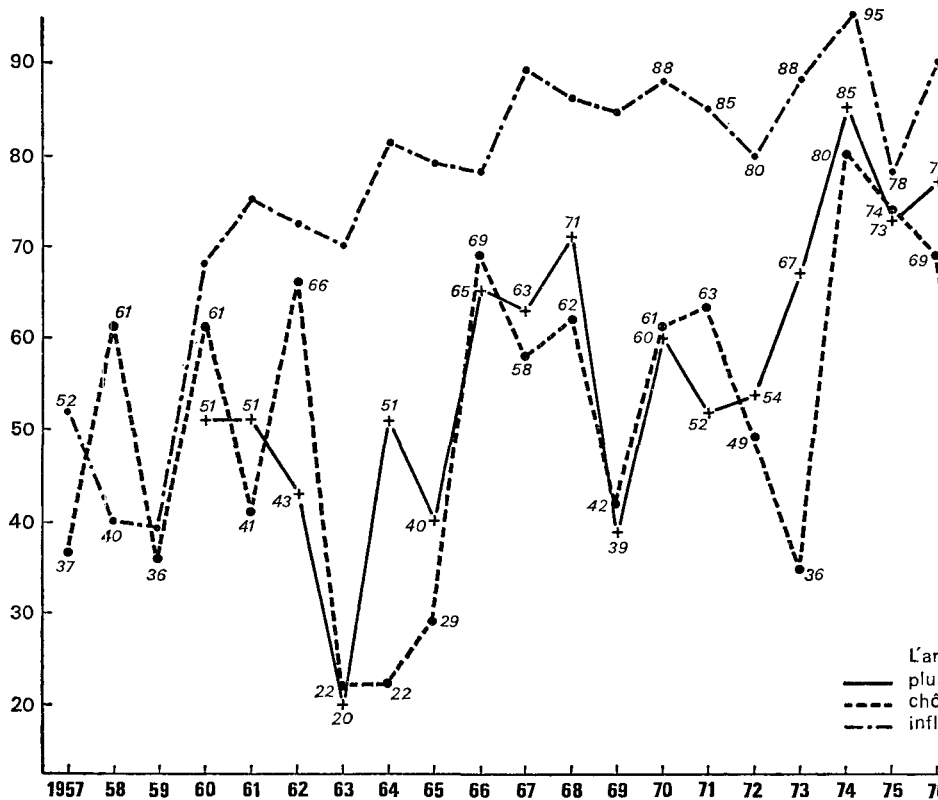
(12) R. L. Leonard, Labour without Wilson, *New Society*, 6 juin 1968, p. 827-828.

britannique, avec 21 % seulement, en moyenne, de jugements positifs sur son *leadership* du Parti travailliste avant les élections de 1983, 10 % dans les mois suivant cette élection et sa retentissante défaite ! (tableau 4). Neil Kinnock, dès sa désignation à sa succession, atteint le score de 58 % de jugements positifs. « L'état de grâce » de sa première année — 1984 — à la tête du Parti travailliste le situe, en moyenne, à 41 % ; en 1985 il est à 38 %. Mais ce dernier score cache l'essentiel : le fait qu'au dernier Congrès travailliste, en s'opposant clairement et vivement aux gauchistes du parti, Neil Kinnock ait affirmé son autorité de leader et sa crédibilité aux yeux des Britanniques. A la veille du Congrès, en septembre 1985, il est au plus bas (29 %) dans la mesure où l'on s'attend à sa défaite. Le mois suivant, en octobre 1985, il est au plus haut (58 %). Sa popularité dépasse désormais celle de Margaret Thatcher.

Pour conclure un trop rapide tour d'horizon des sondages politiques britanniques, nous nous arrêterons sur l'évolution du moral national à l'épreuve de la crise britannique, depuis longtemps décelée par André Siegfried, et de la crise mondiale qui, après 1973, est venue compliquer encore la solution des problèmes nationaux en dépit de l'aubaine du pétrole des mers du Nord. Chaque année, au seuil de l'an nouveau, Gallup mesure l'optimisme et le pessimisme des Britanniques quant à l'évolution de la situation de l'économie, de l'emploi et des prix (13). En 1974-1976 l'impact de la crise est maximal et tous les records de pessimisme sont battus en matière d'inflation, de difficultés économiques et de chômage. Après la curieuse bouffée d'optimisme de début 1977, peut-être liée à la personnalité rassurante de James Callaghan et à sa politique d'entente avec les syndicats, ainsi qu'à l'alliance Lib-Lab (libéraux-travaillistes), l'inquiétude revient au galop en 1978-1979. Mais le phénomène le plus intéressant est la *baisse* du pessimisme sous Margaret Thatcher, notamment depuis 1982 : forte baisse des inquiétudes sur les difficultés économiques, ainsi que sur le chômage (avec une remontée sur ce point, cependant, en 1984), moindre remontée de l'optimisme sur les prix où, pourtant, l'action du Gouvernement est la plus efficace. Comme quoi les succès d'un Gouvernement ne sont pas toujours immédiatement perçus par l'opinion, ni nécessairement portés au crédit du chef de Gouvernement.

(13) Questions posées : « En pensant à l'année prochaine — 19... — pensez-vous que ce sera une année de prospérité économique ou de difficultés économiques, ou la même chose que cette année ? », « Est-ce que les prix vont monter, vont baisser, ou rester les mêmes ? », « Est-ce que les grèves et conflits du travail dans ce pays augmenteront, diminueront, ou resteront au même niveau ? »

Le pessimisme des Britanniques sur l'économie, l'emploi et les prix



Chronique constitutionnelle française

(16 octobre 1985 - 15 janvier 1986)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

ALTERNANCE

— *Bibliographie.* H. Portelli, La fin d'une époque, et O. Duhamel, Démocratie « hard » ou « soft », *Le Monde*, 9-1.

— *Faire son devoir.* « Quand le résultat viendra, je ferai comme tout le monde, je m'inclinerai devant la décision », a déclaré le chef de l'État au cours de sa conférence de presse du 21-11. Il a ajouté : « Le Président de la République est élu par le peuple pour une durée donnée, en la circonstance, c'est sept ans, et pendant ces sept ans il doit faire son devoir. Je ferai mon devoir » (*Le Monde*, 23-11).

A Europe 1, le 9-12, après avoir répété que le Président « doit s'incliner devant la volonté des Français », il a poursuivi : « Le Président de la République n'est pas en question quand on vote pour des maires, des conseillers municipaux, des conseillers généraux, des députés, des sénateurs, que sais-je encore... Il n'est pas du tout en question quand on vote pour élire le président du syndicat intercommunal d'électricité. » Evoquant sa situation future à l'Elysée, M. Mitterrand a assuré : « Vous ne me verrez jamais m'enfermer dans une forteresse. *J'aurai ma liberté de mouvement, quoi qu'il advienne* » (*ibid.*, 11-12).

— *La majorité gouvernera.* Après les élections législatives, a déclaré le chef de l'État à TF1 le 15-12, « la majorité des élus verra naturellement le Président de la République lui confier le soin de gouverner, et le Prési-

dent de la République respectera d'autant mieux la liberté d'action de ce Gouvernement qu'il exprimera la volonté majoritaire des Français... Je souhaite très vivement que cette majorité soit celle d'aujourd'hui » (*Le Monde*, 17-12). Interrogé cependant sur la désignation comme Premier ministre du chef du parti le mieux représenté à l'AN, M. Mitterrand a répondu que « ce n'est pas une règle. Le Président de la République choisit qui il veut... Mais ça peut coïncider » (*ibid.*, 8-1).

— *Le Premier ministre sera « indéboulonnable »*. Paraphrasant son discours de Verdun-sur-le-Doubs (localité renommée pour la « pochouse », selon M. Mitterrand : *Le Monde*, 11-12), M. Giscard d'Estaing a répété que « le Président de la République n'a aucun moyen de s'opposer à la mise en place d'une nouvelle politique voulue par le Gouvernement et la majorité parlementaire ». On surestime, a-t-il ajouté, les pouvoirs du chef de l'Etat qui, en réalité, sont les mêmes que ceux de son prédécesseur de la IV^e République, « avec, en plus, le droit de dissolution et le pouvoir que lui confère le prestige populaire ». En particulier, il n'a pas le pouvoir de renvoyer le Premier ministre qu'il a nommé : celui-ci sera donc *indéboulonnable* dès lors que la majorité parlementaire le soutiendra (*ibid.*, 16-1).

— *Le Premier ministre sceptique*. A « L'heure de vérité » sur Antenne 2, M. Fabius a estimé le 8-1 que la cohabitation « a très peu de chances de marcher »... en raison des rivalités de l'opposition dans la course à l'Elysée (*Le Monde*, 10-1).

— *Tautologie ?* « Le Président présidera, et le Gouvernement gouvernera... Malheur à celui par qui la crise arrivera », a affirmé M. Chaban-Delmas à tfl le 12-12 (*Le Monde*, 14-12). « Excellente formule », a opiné M. Mitterrand (*ibid.*, 8-1).

V. Premier ministre, Président de la République.

AMENDEMENT

— *Recevabilité*. L'amendement *tour Eiffel* introduit à l'AN par le Gouvernement le 15-11 (p. 4429), lors de la nouvelle lecture (après échec de la CMP) du projet de loi modifiant la loi du 29-7-1982 en matière de communication audio-visuelle, a été regardé comme régulier en la *forme*, par le CC, avant d'être censuré au fond (v. *Libertés publiques*). Dans sa décision 85-198 DC du 13-12 (p. 14574 et 14576), ce dernier repoussa l'argument tiré d'un détournement de pouvoir, en considérant que ledit amendement *n'était pas dépourvu de tout lien avec le projet en discussion*.

Dans une décision ultérieure 85-199 DC du 28-12 (p. 15386 et 15388) afférente à la loi portant amélioration de la concurrence, le CC reprendra

la même formulation, précisant toutefois que l'art. 45 C ne comporte au cours de la lecture intervenant après échec de la CMP aucune restriction particulière au droit d'amendement appartenant soit au Gouvernement, soit aux députés, à la différence de la situation qui se présente en dernière lecture (décision 85-191 DC du 10-7-1985, cette *Chronique*, n° 35, p. 178).

V. Bicamérisme, Libertés publiques.

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *L'Assemblée nationale aujourd'hui* : un colloque organisé par l'AFSP et *Pouvoirs* s'est tenu sur ce thème les 21 et 22-11.

— *Allocution de fin de session*. Renouant avec une tradition délaissée, le président de l'AN a prononcé le 18-12 une allocution dans laquelle il a dressé un bilan de la législature. Innovation : les quatre présidents de groupe sont intervenus à la suite de M. Mermaz (p. 6333). Il a été fait référence à cette occasion au rapport de M. Alphandéry (UDF) sur les crédits des relations avec le Parlement (AN, n° 2987, annexe n° 27), qui dresse un bilan critique de la septième législature. V. Thierry Bréhier, Une « découverte » dans la continuité, *Le Monde*, 20-12.

— *Bureau*. Mme Denise Cacheux (s) a été désignée le 9-1 comme questeur en remplacement de M. René Gaillard (s) décédé (AN, p. 5).

— *Composition*. A la suite de la nomination de M. Charles Josselin (s) au Gouvernement par décret du 15-11 (v. *Gouvernement*), M. Jean Gaubert l'a remplacé le 16-12 (AN, p. 6197), M. Michel Guyton a d'autre part remplacé le 30-12 M. Gaillard (s) décédé (AN, p. 5).

— *Permanences des députés*. A la suggestion de Mme d'Harcourt, que les préfectures et sous-préfectures puissent accueillir celles-ci, par suite de l'instauration de la RP, le ministre de l'intérieur oppose un refus catégorique, en estimant que ce ne serait pas conforme au *principe de neutralité* qui doit régir les rapports entre l'administration et les élus nationaux, conformément au principe de la séparation des pouvoirs (AN, Q, p. 5538).

V. Bicamérisme.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Réforme de la procédure d'instruction en matière pénale*. Le pouvoir et la solitude autant que le vedettariat du juge d'instruction, illustrés par certaines affaires récentes, ont vécu. Dorénavant, aux termes de

l'art. 2 de la loi 85-1303 du 10-12 (p. 14391), *une chambre d'instruction*, composée de trois magistrats du siège titulaires, ainsi que de deux magistrats du siège suppléants, le remplacera (nouvel art. 49 du code de procédure pénale).

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Condition des membres des tribunaux administratifs.* La loi 86-14 du 6-1 (p. 332) fixe, de manière traditionnelle, les règles garantissant leur indépendance. La fonction est notamment déclarée *incompatible* avec l'exercice d'un mandat de député, de sénateur, de représentant à l'Assemblée des Communautés européennes (art. 4, al. 1^{er}). Une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 32, p. 176), c'est donc en méconnaissance de la hiérarchie des normes qu'une loi ordinaire a statué au lieu et place de la LO, prévue à l'article 25 C. Autrement dit, l'autorité absolue de la chose jugée attachée aux décisions du CC rendues le 30-8-1984 (*ibid.*) ne semble lier ni le SGG, ni l'assemblée générale du CE sur ce point...

V. *Incompatibilités parlementaires.*

BICAMÉRISME

— *Bilan de la session d'automne et de la première session extraordinaire.* 68 lois ont été votées : 33 normalement, telle la limitation du cumul des mandats, dont 21 relatives à l'autorisation d'engagements internationaux (parmi lesquels l'élargissement de la CEE à l'Espagne et au Portugal) ; 9 d'entre elles à l'issue d'une CMP, tandis que l'AN disposait du dernier mot à 26 reprises (protocole n° 6 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme concernant l'abolition de la peine de mort ; communication audio-visuelle notamment) (*BIRS*, n° 359, p. 17).

V. *Amendement, Urgence.*

CODE ÉLECTORAL

— *Campagne à la radio-télévision* (art. L 167-1 : v. cette *Chronique*, n° 35, p. 179). Le décret 85-1228 du 20-11 (p. 13630) modifie celui du 9-1-1978 fixant les conditions de participation des partis à la campagne (*CCF*, 5, p. 42), afin de tenir compte des nouvelles institutions de l'audio-visuel, notamment de la Haute Autorité, et du nouveau mode de scrutin (suppression du second tour, conditions d'accès modifiées pour les partis non représentés par un groupe à l'AN : présentation de listes dans 20 circonscriptions).

— *Election des conseillers régionaux.* Le décret 85-1236 du 22-11 (p. 13689), pris en application de la loi 85-269 du 10-7 (cette *Chronique*, n° 35, p. 178), ajoute un livre IV au code électoral (partie réglementaire) : art. R 182 à R 189.

— *Election des députés.* Le décret 85-1235 du 22-11 (p. 13688) tire les conséquences de l'institution du scrutin de liste par la loi 85-690 du 10-7 (cette *Chronique*, n° 35, p. 179) en modifiant certaines dispositions du titre II du Livre 1^{er} (partie réglementaire) relatives aux déclarations de candidature et aux opérations de vote.

V. Elections, Incompatibilités.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* J. Moreau, *Administration régionale, départementale et municipale*, Dalloz, 7^e éd., 1985 : le nouveau droit local systématisé de main de maître ; J. Rohr et autres, *Vertus et limites de la décentralisation*, Litec, 1985 ; S. Regourd, La décentralisation et le système audiovisuel français, *AJDA*, 1985, p. 515 ; J.-Cl. Bonichot, La décentralisation depuis 1982, *Universalis*, 1985, p. 253 ; F. Moderne, La coopération entre les régions, *JJA*, 27-12 ; Histoire du corps préfectoral (II), *Administration*, n° spécial 126, 1985 (v. *Droit constitutionnel*).

— *Exercice des compétences.* Outre les lois 85-1268 du 29-11 (p. 13999) et 85-1352 du 20-12 (p. 14943), modifiant le régime des dotations globales de fonctionnement et d'équipement, de nouvelles dispositions résultent d'une part de la loi 86-16 du 6-1 (p. 367) qui, sous cet aspect, modifie le fonctionnement des conseils généraux et, d'autre part, celle (86-29) du 9-1 (p. 470) qui porte dispositions diverses. La technique rédactionnelle du *fourre-tout*, à laquelle le législateur a cédé une fois encore (cette *Chronique*, n° 35, p. 178), conduit à l'illisibilité. Il serait temps de renoncer à la facilité et de considérer qu'une loi est destinée d'abord à être comprise.

— *Extension du droit commun à la région.* La loi 86-16 du 6-1 précitée tire à bon droit les conséquences de la transformation de celle-ci en collectivité territoriale (cette *Chronique*, n° 35, p. 181). En bonne logique, une réflexion est en cours, au ministère de l'intérieur, sur la modification des règles protocolaires fixées par le décret du 16-6-1907, modifié par ceux du 20-11-1944 et du 2-12-1958, concernant le rang du président du conseil régional (AN, Q, p. 5888).

V. Dissolution, Elections.

COMMISSIONS

— *Auditions de fonctionnaires.* A la question de M. Cousté (RPR) sur le point de savoir si le pouvoir exécutif est disposé à autoriser les fonctionnaires à venir devant les commissions, le ministre des relations extérieures oppose l'art. 20 C : « *Seul le Gouvernement est collectivement et solidairement responsable devant l'Assemblée nationale.* L'administration ne saurait assumer la responsabilité des actes du Gouvernement devant le Parlement. Il n'est donc conforme ni à la tradition républicaine d'indépendance de l'administration vis-à-vis du pouvoir politique, ni au régime parlementaire qui pose le principe du contrôle des assemblées sur le Gouvernement, que des hauts fonctionnaires se rendent devant les commissions permanentes ou spéciales pour y répondre aux questions des parlementaires, sauf s'il s'agit d'y accompagner leur ministre dont le rôle normal est de présenter, d'expliquer et de défendre la politique du Gouvernement devant les assemblées. Cette règle ne souffre que de très rares exceptions, qui concernent les responsables des entreprises publiques et nationales, en raison de l'autonomie dont elles disposent dans l'organisation des pouvoirs publics, les magistrats de la Cour des comptes dans le cadre des dispositions de l'article 47 de la Constitution et les hauts fonctionnaires qui sont invités à comparaître devant une commission parlementaire d'enquête ou de contrôle » (AN, Q, p. 5551).

V. République.

— *Commission spéciale.* En application de l'art. 16, al. 3 du R (demande d'un président de groupe ou de commission), une commission spéciale a été créée au Sénat pour examiner la proposition de loi de M. Cluzel (UC) portant réforme du régime juridique de la presse. Nomination des membres le 5-12 (p. 5383).

COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

— *La 5^e chaîne.* Le Sénat a décidé le 28-11 (p. 3467) la création d'une commission d'enquête et de contrôle « sur les concessions de service public dans le domaine de la communication audio-visuelle », à propos des accords passés avec MM. Seydoux et Berluseoni. Cette décision a été prise en application de l'art. 30 R qui permet la discussion immédiate (v. *Ordre du jour*), selon la procédure qui avait déjà été utilisée un an plus tôt à propos de la Nouvelle-Calédonie (cette *Chronique*, n° 33, p. 155).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* P. Delvolvé, Le CC et la liberté de l'enseignement, RFDA 1985, p. 624 ; L. Favoreu, La reconnaissance par les lois de la Répu-

blique de la liberté de l'enseignement comme principe fondamental, *ibid.*, p. 597 ; Ch. Debbaseh, Le financement de la radiodiffusion et de la télévision dans la jurisprudence du cc, *Mél. J.-P. Beguet*, 1985, p. 321 ; J. Le Calvez, Les principes constitutionnels en droit pénal, *JCP*, 1985.I.3198 ; D. Rosenberg, Les anciens Présidents de la République membres de droit du cc : l'impossible retraite, *RDP*, 1985, p. 1263 ; B. Chenot, Le cc (1958-1985), *JJA*, 10-1 ; F. Luchaire, Le rôle grandissant du cc, *La Montagne*, 27-11. Notes : L. Hamon, Droit constitutionnel, *D*, 1985, p. 351, et sous 8 et 23-8-1985, *AJDA*, 1985, p. 605 ; G. Maindrault et R. Martin, La décision du cc du 29-12-1984 relative à la loi de finances pour 1985, *Juris PTT*, n° 3, 1985, p. 2 ; R. Etien, Jurisprudence financière du cc, *RA*, 1985, p. 140, 254 et 462 ; M. de Villiers, Le cc en 1984, *ibid.*, p. 35, et sous 25-1-1985, p. 355.

— *Condition des membres.* Telle une antienne (cette *Chronique* n° 36, p. 177), M. Paul Legatte vient de faire l'objet, à son tour, d'une promotion dans l'ordre national de la Légion d'honneur (p. 17).

— *Décisions.* 85-142 L, 13-11 (p. 13437). Délégation, V. *Pouvoir réglementaire.*

85-143 L, 13-11 (p. 13459). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*

85-144 L, 13-11 (p. 13459). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*

85-198 DC, 13-12 (p. 14574 et 14576). Loi modifiant la loi 82-652 du 29-7-1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audio-visuelle. V. *Amendement et Libertés publiques.*

85-199 DC, 28-12 (p. 15386 et 15388). Loi portant amélioration de la concurrence. V. *Amendement.*

85-201 DC, 28-12 (p. 15386 et 15389). Loi de finances pour 1986. V. *Loi de finances.*

85-203 DC, 28-12 (p. 15387 et 15390). Loi de finances rectificative pour 1985. V. *Loi de finances.*

85-205 DC, 28-12 (p. 15388). LO relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires. V. *Incompatibilités parlementaires.*

28-12 (p. 15388). Nomination d'un rapporteur adjoint près le cc. V. *ci-dessous.*

— *Procédure.* Une innovation et une confirmation méritent attention de l'analyste, qui ne saurait se détourner pour autant de l'objectif de la *transparence.*

Au premier cas, l'intitulé des décisions de déclassement (art. 37, al. 2) a été modifié en vue d'une meilleure lisibilité, par suite d'une initiative, semble-t-il, du rapporteur. Avec la décision 85-143 L du 13-11 (p. 13459), l'indication numérique et chronologique est désormais complétée par l'objet auquel elle se rapporte.

En outre, à l'occasion du remplacement d'un rapporteur adjoint,

le 28-12 (p. 15388), il a été mis un terme à la présentation constante, selon laquelle le président, *en application de la délibération du Conseil*, procédait à la nomination (v. F. Luchaire : *Le CC*, 1980, p. 311, et *Rec.*, 1984, p. 10). Dans le respect des termes de l'art. 36, al. 2 de l'ord. du 7-11-1958, portant LO, la compétence a été exercée par le Conseil en *plenum*. Contre toute attente, la décision a été publiée, au *JO*, non en forme juridictionnelle mais en résumé administratif. Il n'est pas douteux que le SCC a commis, en l'espèce, une irrégularité juridique. On ajoutera pour conclure, que le choix des rapporteurs adjoints pose un problème de principe, par-delà la qualité des personnes présentées. Car, à dire vrai, le CC est placé devant le fait accompli : le vice-président du CE et le premier président de la Cour des comptes adressant une liste comportant cinq noms. On croit savoir qu'une démarche aurait été effectuée, en vain, par le président du Conseil auprès des chefs de corps en vue d'obtenir une liste comportant le double de noms.

Au second cas, l'*assistance juridique* que le CC apporte aux pouvoirs publics a pu se vérifier, le 13-12 (p. 14574). En statuant spontanément, dans la quinzaine, à propos de l'amendement *tour Eiffel* (v. *Libertés publiques*), le Conseil a non seulement fait montre de loyauté, en permettant à ceux-là de se retourner, avant la clôture de la session ordinaire du Parlement, mais expérimenté, une fois de plus, en matière de libertés publiques, la méthode de la *censure positive* ou *constructive* (cette *Chronique*, n° 33, p. 162).

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

— *Règlement*. Conformément à l'art. 15 de l'ord. 58-1360 du 29-12-1958 portant LO, le règlement de l'assemblée consultative de la place d'Iéna, arrêté sur la proposition de son bureau, a été approuvé par un décret du Président de la République du 15-11 (p. 13366). Par voie de conséquence, le décret antérieur du 21-5-1960 est abrogé.

CONSTITUTION

— *Bibliographie*. P. Bastid, *L'idée de constitution*, Economica, 1985, rééd.) : une mise en perspective historique qui fait mieux apparaître la révolution juridique de 1958.

— *Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires de la Constitution de 1958*. A la faveur d'une question écrite, le PM dresse le bilan de l'activité respective du comité national et du comité scientifique créés à cet effet, en 1984 (cette *Chronique*, n° 31, p. 179), ainsi que du programme de publication arrêté (AN, Q, p. 19).

V. *Président de la République, République*.

DEMANDE DE NOUVELLE DÉLIBÉRATION DE LA LOI

— *Bibliographie.* B. Baufumé, Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi : le précédent du 13 juillet 1984 (loi sur l'Exposition universelle de 1989), *RDP*, 1985, p. 1239.

DISSOLUTION

— *Compétence exceptionnelle des conseils généraux.* La loi Tréveneuc du 15-2-1872 qui organise, on le sait, la suppléance de l'Assemblée nationale élue en 1871, ou de celles qui lui succéderont, au cas où celles-ci seraient illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, par une assemblée de délégués desdits conseils, demeure-t-elle en vigueur ? Par une curieuse coïncidence, un député et un sénateur interrogent, en ce sens, le ministre de l'intérieur. Invoquant l'opinion des spécialistes les plus qualifiés du droit constitutionnel, celui-ci conclut à sa désuétude (AN, Q, p. 5259, et S, Q, p. 35).

DROIT COMMUNAUTAIRE

— *Bibliographie.* B. Genevois, concl. sous CE, 26-7-1985, Office national interprofessionnel des céréales, *AJDA*, 1985, p. 615 (effets attachés par la juridiction française aux arrêts de la CJCE).

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* P. Avril et J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, PUF, 1986 ; A. Barilari et M.-J. Guédon, *Institutions politiques. Plans détaillés*, Sirey, 1985 : une étude pratique enrichissante. B. Tricot et R. Hadas-Lehel, *Les institutions politiques françaises*, PFNSP et Dalloz, 1985, le must ; J. Cluzel, *Les anti-monarques de la Ve. Essai sur les contre-pouvoirs politiques*, LGDJ, 1985 ; J. Owona, *Droit constitutionnel et régimes politiques africains*, Berger-Levrault, 1985 (avec des références à la « Constitution-mère » de 1958).

ÉLECTIONS

— *Bulletin de vote.* La tenue simultanée des élections parlementaires et régionales a impliqué, à l'évidence, l'établissement de bureaux distincts, mais nullement l'utilisation de bulletins de couleur différente, à l'opposé de l'opinion avancée par M. Longequeue (s). A cette fin, l'art. L 66 du

code électoral proscrit, *expressis verbis*, les bulletins écrits sur papier de couleur. En revanche, dans le silence de l'art. R 54, le ministre de l'intérieur a différencié les enveloppes de scrutin : le bleu pour les députés ; l'orange pour les conseillers régionaux (s, Q, p. 2196).

— *Campagne électorale*. Dans une question au Gouvernement, M. Millon (UDF) s'est inquiété le 13-11 de l'organisation de la prochaine campagne et en particulier du partage du temps d'antenne entre la majorité et l'opposition en application de l'art. 167-1 (v. *Code électoral*). M. Fillioud lui a répondu en rappelant les responsabilités de la Haute Autorité de la communication audio-visuelle en la matière (AN, p. 4285).

— *Contentieux*. Suite aux incidents qui avaient perturbé les élections municipales de 1983 (cette *Chronique*, n° 27, p. 181, et n° 30, p. 164), Mme Marie-Thérèse Goutmann (PC), ancien maire de Noisy-le-Grand, inculpée d'atteinte à la sincérité d'un scrutin, a été renvoyée devant le tribunal correctionnel de Bobigny (*Le Monde*, 8-11). D'autre part, le TGI d'Evry a condamné l'ancien maire de Vauballan, M. Le Beguec (PCF), pour fraude électorale (*ibid.*, 12/13-1).

— *Elections cantonales*. Un complément utile (cette *Chronique*, n° 36, p. 182) est présenté par le ministre de l'intérieur, s'agissant du nombre de cantons et de la population moyenne afférente (AN, Q, p. 5072). Cette dernière varie de 2 971 (Lozère) à 36 685 (Bouches-du-Rhône). V. A. Roux, Le découpage des circonscriptions administratives et électorales devant le CE, *AJDA*, 1983, p. 219.

— *Listes électorales*. Seuls les électeurs y ont accès, rappelle le ministre de l'intérieur (AN, Q, p. 5438 et 145), et peuvent en prendre communication et copie, ainsi que des tableaux rectificatifs, pour l'ensemble des communes du département, à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage purement commercial (art. L 28 et R 16 du code électoral). Au cas où la liste est informatisée, la commune est fondée à demander une rémunération pour les prestations qui en découlent (CE, 3-1-1975, Elections municipales de Nice, *Rec.*, p. 7).

Toutefois, en période de campagne électorale, le droit de communication et copie est étendu, sous le contrôle de la commission de propagande, aux candidats et aux partis politiques (art. 32 de la loi Informatique et libertés du 6-1-1978).

A cet égard, la CNIL a adopté le 5-11 (p. 13926) deux délibérations relatives à l'utilisation des listes électorales et des fichiers d'imposition locale directe d'une part ; à celle des fichiers publics et privés pour l'envoi de documents de propagande et la recherche de financement d'autre part.

— *Machines à voter*. Autorisée par la loi du 10-5-1969, l'utilisation desdites machines dans certaines communes de plus de 30 000 habitants,

visées par le décret du 27-12-1972, est un échec (CCF, 8, p. 132). Outre le coût élevé, leur absence de fiabilité a été à l'origine de la décision de les supprimer en 1984. Le parc résiduel (une soixantaine de machines) doit être employé lors des scrutins de 1986 à Ajaccio et à Bastia (AN, Q, p. 145).

— *Non-inscription sur les listes électorales.* Une enquête du Centre d'information civique évalue à 10 % du corps électoral, soit près de 3,5 millions d'électeurs, le nombre de non-inscrits (*Le Monde*, 23-10).

V. Assemblée nationale.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Autorisation de ratification d'une convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.* La loi 85-1173 du 12-11 (p. 13111) autorise la ratification de ladite convention, adoptée à New York le 10-12-1984.

— *Autorisation de ratification du protocole n° 6 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort.* Après que le CC eut constaté la non-contrariété dudit protocole à la Constitution, le 22-5-1985 (cette *Chronique*, n° 35, p. 184), la loi 85-1485 du 31-12 (p. 16) autorise le chef de l'Etat à le ratifier.

— *Autorisation de ratification du protocole n° 7 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.* La loi 85-1475 du 31-12 (p. 13) autorise la ratification du protocole n° 7, ouvert à la signature des Etats le 22-11-1984 à Strasbourg, qui garantit l'exercice de nouveaux droits (v. AN, p. 5248).

V. Libertés publiques.

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

— Le groupe communiste a soulevé, pour la première fois de la législature, l'exception d'irrecevabilité, à propos du projet sur l'aménagement du temps de travail, le 4-12. Comme devait en convenir son porte-parole M. Ducoloné, son argumentation s'appuyait « moins sur les normes juridiques que sont Constitution et traités internationaux » (allusivement évoqués sous l'espèce des « principes généraux du droit public ») que « sur un mouvement général de société » (p. 5279).

Suivant le schéma classique, l'exception repoussée fut suivie d'une question préalable, puis d'une motion de renvoi en commission (v. *Quorum*).

— M. Gantier (UDF) a soulevé le 12-12 (p. 5954) une exception d'irrecevabilité à l'encontre du projet de loi de règlement du budget de 1983 précédemment déclaré non conforme par le CC (cette *Chronique*, n° 36, p. 191), en invoquant cette fois des arguments de fond.

GOVERNEMENT

— *Bibliographie*. F. Chauvin, *Administration de l'Etat*, Dalloz, 1985.

— *Composition*. A l'issue de sa mission (v. *Habilitation législative*), M. Edgard Pisani, ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie, a présenté sa démission (cette *Chronique*, n° 36, p. 185). Le décret du 15-11 (p. 13309) qui en prend acte, élève, par ailleurs, M. Louis Mexandeau au rang de ministre à *part entière* des PTT, selon un procédé éprouvé (cette *Chronique*, *ibid.*) et nomme M. Charles Josselin, député (s, Côtes-du-Nord 2^e), secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'urbanisme, du logement et des transports, chargé des transports. De ce fait, le gouvernement Fabius est remanié pour la cinquième fois (*ibid.*, n° 36, p. 185). Au surplus, les attributions de M. Pisani sont dévolues, pour la cinquième fois également en un an, aux termes du décret 85-1210 du 20-11 (p. 13491), à M. Joxe, ministre de l'intérieur. Quant à celui-là, il devient, à l'instar de M. Dreyfus (CCF, 23, p. 399), chargé de mission auprès du chef de l'Etat (arrêté du 15-11, p. 13309).

— *Condition*. Se réclamant de l'interprétation pérenne de l'art. 8 C, M. François Mitterrand a affirmé avec netteté à Europe 1, le 9-12 : *Les Gouvernements que j'ai constitués* (*Le Monde*, 11-12).

— *Communication publicitaire*. En vue des élections législatives (cette *Chronique*, n° 36, p. 187), une affiche innovatrice réunit, autour du PM, cinq ministres : Mmes Edith Cresson et Georgina Dufoix ; MM. Pierre Bérégovoy, Jean-Pierre Chevènement et Jack Lang. En revanche, M. Robert Badinter, héraut de l'Etat de droit, n'y figure point (*Libération*, 14-1).

— *Réunion de travail*. Un petit déjeuner a réuni, une fois de plus (cette *Chronique*, n° 36, p. 185), le Gouvernement à Matignon le 7-1 (*Le Monde*, 8-1). La campagne électorale ainsi que la situation économique et sociale ont été au centre des discussions.

— *Souhais présidentiels*. A l'occasion de la cérémonie des vœux le chef de l'Etat a souhaité le 3-1 (*Le Monde*, 4-1) au Gouvernement d'aborder la nouvelle année avec *bon pied, bon œil*. A l'unisson, le PM avait exprimé le désir que ce dernier *prenne une part très active dans la campagne électorale* (*ibid.*).

V. *Habilitation législative, Premier ministre, Président de la République.*

HABILITATION LÉGISLATIVE

— *Ordonnance sur la Nouvelle-Calédonie.* En application de la loi 85-892 du 23-8 (cette *Chronique*, n° 36, p. 187), un « train » d'ordonnances a été publié au *JO* du 15-11, précédé d'un rapport au Président de la République de près de huit pages, qui apparaît comme le testament de M. Pisani dont les fonctions prenaient fin le même jour (v. *Gouvernement*).

INCOMPATIBILITÉS

— *Conformité de la LO relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires.* La LO, qui régleme le cumul, prise dans le respect des dispositions de l'art. 25 C et dans la forme prévue à l'art. 46 C, a été reconnue conforme le 28-12, par le cc (décision 85-205 DC). Par voie de corollaire, la LO 85-1405 du 30-12 a été promulguée.

V. *Autorité juridictionnelle.*

— *Limitation du cumul des mandats.* Ainsi que le Premier ministre l'avait annoncé (cette *Chronique*, n° 36, p. 195), le code électoral a été modifié et complété par la LO 85-1405 et la loi 85-1406 du 30-12 (p. 15503) qui ont retenu la solution de *l'incompatibilité* (et non de *l'inéligibilité*) pour laisser aux élus la liberté de choisir ceux des mandats qu'ils souhaitent conserver. La LO concernant les parlementaires, l'accord du Sénat était requis en vertu de l'art. 46, al. 4 C, ce qui a entraîné un sensible assouplissement du dispositif initialement prévu ; la loi 85-1406 introduit un art. L 46-1 qui édicte une incompatibilité générale étendant à l'ensemble des élus le régime applicable aux parlementaires : *limitation à deux mandats ou fonctions électives.*

Entrent ainsi dans le champ d'application de la loi les mandats et fonctions suivants : représentant à l'Assemblée européenne, conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20 000 habitants ou plus autre que Paris, adjoint au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus autre que Paris (la mention du mandat de conseiller de Paris inclut les fonctions de maire ou d'adjoint, ce qui explique que Paris ait été ensuite écarté car le maire et ses adjoints auraient été considérés comme cumulant un mandat et une fonction). Outre la détermination des seuils, la principale divergence entre députés et sénateurs concernait la mise en œuvre de la loi, que le Sénat souhaitait étaler dans le temps. C'est ainsi que la solution finalement retenue décide que le nombre des mandats sera « gelé » à *trois* pendant l'année 1986, impliquant la possibilité pour un élu de passer de deux à trois mandats ou fonctions à l'occasion des élections qui se dérouleront cette année (sur les difficultés d'interprétation de ces dispositions transitoires, v. Th. Bréhier, *Le Monde*, 26-12).

Ce n'est donc qu'à partir de 1987 que les élus devront se mettre progressivement en règle avec la loi, en renonçant à l'un de leurs mandats ou fonctions à l'occasion de chaque élection. Aucune élection générale n'étant prévue en 1987, la mise en application de l'incompatibilité se trouve en fait reportée aux élections cantonales de 1988.

LETTRE RECTIFICATIVE

Le Gouvernement a eu recours à cette procédure, assez exceptionnelle pour qu'on la signale, afin de compléter le projet de loi portant aménagements et simplifications relatifs à la protection sociale, par un article additionnel qui complète le code de la route et prévoit le retrait immédiat du permis de conduire des conducteurs en infraction d'alcoolémie (AN, n° 3140).

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* M. Bettati, *L'asile politique en question*, PUF, 1985 ; GISTI, *Le nouveau guide juridique des étrangers en France*, La Découverte, 1985 ; Les droits de l'homme, *Droits*, n° 2, 1985 ; *Droits de l'homme en France*, Actes du colloque de Strasbourg, 1984, N. P. Engel, 1985 ; E. Derieux, L'aide de l'État à la presse, *JJA*, 13-12 ; M. Torrelli, Les droits de l'homme et le nouvel ordre économique international, *Mél. J.-P. Beguet*, 1985, p. 443 ; S. Hubac et M. Azibert, obs. sous CE 8-11-1985, Ministre de l'éducation nationale C. Rudent (neutralité du service de l'enseignement), *AJDA*, 1985, p. 712 et 11-10-1985 ; Syndicat général de la recherche agronomique (transfert de propriété du secteur public au secteur privé), *ibid.*, p. 718 ; M. Roux, Libertés locales et liberté d'enseignement devant le CE, *RFDA*, 1985, p. 635 ; F. Tiberghien, Les conditions d'entrée et de séjour des demandeurs d'asile en France, *ibid.*, p. 891.

Concl. B. Lasserre sous CE 26-4-1985, Malley (définition du journaliste professionnel), *JJA*, 9-12 et 25-7-1985, Mme B. Agostini (légalité des interdictions de séjour pendant l'état d'urgence), *AJDA*, 1985, p. 558 ; P.-A. Sadon sous Cass. 28-11-1984, Bonnet (liberté d'aller et venir et retrait du passeport), *RFDA*, 1985, p. 760.

Dossiers : Femmes : citoyennes à part entière, *Lettre de Matignon*, n° 173, 12-11 ; Guide du citoyen face à l'armée, *Hommes et libertés*, n° 39-40, déc. 1985.

Notes : B. Pacteau, arrêt *Bonnet* précité, *RA*, 1985, p. 145 ; Chr. Gavalda, *ibid.*, D, 1985, p. 313.

— *Droit d'asile.* En 1983 et 1984 le nombre total de réfugiés, inscrits sur les contrôles de l'OFFRA (cette *Chronique*, n° 35, p. 188), s'élevait respectivement à 164 113 et 169 863, dont la moitié étaient originaires d'Asie (AN, Q, p. 4991).

— *Droit de propriété.* Le projet de loi autorisant les télévisions locales privées (v. *Liberté de communication*) aura permis au Conseil, à nouveau (CCF, 21, p. 250, et cette *Chronique*, n° 29, p. 178), de se mobiliser en vue de la sauvegarde de l'un des *droits naturels et imprescriptibles de l'homme*. La décision 85-198 DC, rendue le 13-12, frappe, en effet, de non-conformité matérielle l'art 3-II, résultant de l'amendement *tour Eiffel* (v. *Amendement*). Ce dernier institue, en vue de la diffusion par voie hertzienne, au profit de l'établissement public TDF, qui demeure titulaire du monopole de diffusion, une servitude administrative grevant la hauteur des propriétés bâties publiques ou privées.

Sans contester la compétence du législateur de créer une servitude *qui poursuit un objectif d'intérêt général* (v. R. Chapus, *Droit administratif général*, 1985, t. II, n° 502), le juge a estimé, cependant, qu'elle ne comportait pas les *garanties nécessaires* au maintien de l'exercice du droit de propriété. Adoptant une démarche didactique le CC distingue, à cet effet, entre la sujétion comportant une *gêne* supportable et celle entraînant une *entrave* à l'exercice dudit droit au regard non seulement de l'immeuble mais aussi de la personne de ses occupants. A cet égard, le droit de visite, découlant des installations, rédigé en termes succincts, sans mention de l'autorité judiciaire, ne pouvait que légitimement susciter l'appréhension du CC (décision 83-164, DC, 29-12, cette *Chronique*, n° 29, p. 178). On reste, à la vérité, quelque peu confondu de l'indifférence témoignée par le pouvoir exécutif à l'égard d'une jurisprudence bien établie, depuis la loi Sécurité et liberté.

Dans ces conditions, et en application de la méthode de la censure *positive* ou *constructive* de préférence à celle de la directive interprétative (*ibid.*), la haute instance livre son sentiment, à la manière d'un correcteur, toute révérence gardée : Il revenait au législateur *de déterminer lui-même la nature des garanties nécessaires... il devait poser la règle que la servitude doit être établie non par l'établissement public, mais par une autorité de l'Etat et prévoir le principe d'une procédure destinée à permettre aux intéressés, d'une part, d'être informés des motifs rendant nécessaire l'établissement de la servitude, d'autre part, de faire connaître leurs observations.*

Il résulte de ce qui précède que, *faute d'avoir institué une procédure d'information et de réclamation assortie de délais raisonnables ou de tout autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire* en l'espèce, l'amendement *tour Eiffel* a été déclaré non conforme.

Un second grief, tiré de son al. 4, devait le démanteler, s'agissant des modalités de l'indemnisation du préjudice causé. A cet égard, le droit à réparation retenu par le législateur, à l'opposé du principe posé à l'art. L 160 du code de l'urbanisme, a méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques, en ne prenant pas en compte immédiatement l'ensemble des préjudices, ni ceux qui pourraient se révéler tardivement. En revanche, l'indemnisation, en l'absence de dépossession, ressortit à la compétence du juge administratif.

La leçon délivrée par le Conseil devait être entendue : la loi 85-1361

du 23-12 (p. 15055) qui modifie celle du 29-7-1982 sur la communication audio-visuelle (nouvel art. 34-1), d'une part, et le décret 85-1373 du 24-12 (p. 15115) pris pour son application, d'autre part, en tirent toutes les conséquences, en ce qui concerne la nécessaire conciliation entre la mise en œuvre de ladite servitude et l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis.

— *Droit de réponse*. Lors de l'émission « Questions à domicile », M. Lionel Jospin avait répondu le 26-9 à une question sur l'affaire Greenpeace en évoquant les « affaires » des précédents septennats, et notamment le décès de M. Robert Boulin. Mis en cause à cette occasion par le premier secrétaire du ps, M. Alain Peyrefitte, alors garde des Sceaux, a obtenu de tfl la lecture d'un communiqué de mise au point (*Le Figaro*, 25-10).

— *Egalité des sexes*. La loi 85-1372 du 23-12 (p. 15111) relative à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux, prévoit notamment que *toute personne majeure peut ajouter à son nom à titre d'usage, le nom de celui de ses parents qui ne lui a pas transmis le sien. A l'égard des enfants mineurs cette faculté est mise en œuvre par les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale* (art. 43).

Mme le colonel Andrée Tourne a été promue, de manière inédite, par le conseil des ministres du 23-10 (*Le Monde*, 25-10), général de brigade de l'armée de terre. Préalablement deux autres femmes avaient été élevées, à ce grade, dans le corps du service de santé des armées. D'une manière plus générale, l'intégration des femmes dans les armées a été favorisée au cours des dernières années. Au 31-12-1985, les effectifs s'élevaient à 18 761, dont 786 officiers (AN, Q, p. 5866).

Il y a lieu, enfin, de mentionner que, pour la première fois, Mme le Dr Aline Marcelli-Barge a été élue présidente d'un conseil départemental de l'ordre des médecins, celui de Paris (*Le Monde*, 11-1).

— *Liberté de communication*. Une nouvelle étape a été franchie avec les lois 85-1317 du 13-12 (p. 14535) et 85-1361 du 23-12 (p. 15055) complétant celle du 29-7-1982 portant création de télévisions privées locales, conformément à la volonté présidentielle et au rapport Bredin.

Mais, simultanément à la délibération parlementaire et à la contestation juridictionnelle (v. *Droit de propriété*) auxquelles celles-là donnaient lieu, l'Etat concédait l'exploitation de la 5^e chaîne, le 19-11 (*Le Monde*, 21-11) à MM. Berlusconi, Riboud et Seydoux, dans des conditions de régularité juridique qui allaient s'avérer parfaitement discutables.

I. L'économie de la nouvelle législation (Rapports Billon, AN, n° 2963, et Pasqua, s, n° 39) repose sur trois principes essentiels : la création résulte, soit au plan local, depuis la loi du 1-8-1984 relative aux réseaux câblés, d'une autorisation délivrée par la Haute Autorité de la communication audio-visuelle investie de la sorte d'un *bloc de compétences* (AN, p. 3014)

(nouvel art. 17), soit au plan national d'une concession accordée par l'Etat (nouvel art. 79) ; la loi se soucie par ailleurs de favoriser le pluralisme, en démarquant la loi du 23-10-1984 sur la presse (cette *Chronique*, n° 33, p. 163) : une même personne ne peut assumer plus de trois services locaux de même nature (nouvel art. 80) ; enfin la transparence des entreprises de communication audio-visuelle a été prise en considération. La Haute Autorité, à l'instar de la commission en matière de presse, reçoit, à cet égard, toutes les informations utiles (nouvel art. 82-1) (v. *Le Monde*, 4-10).

II. Reste que l'intérêt qui s'attache à la loi du 13-12-1985 a été largement occulté par l'affaire de la 5^e chaîne. Nonobstant les longues explications données par le chef de l'Etat au cours de sa conférence du 21-11 (*Le Monde*, 23-11), il est apparu vite que le pouvoir dans sa hâte de libérer les ondes avant une échéance électorale, avait manifestement délaissé certaines contraintes juridiques.

Le contrat de concession fait apparaître notamment des avantages exorbitants du... droit public (*ibid.*, 22-11, 4/31-12 et 10-1). D'où la vive réaction de la Haute Autorité le 27-11 (*ibid.*, 29-11), dépitée d'avoir été placée devant le fait accompli avant la promulgation de la loi et réclamant un droit de regard sur l'ensemble du paysage audio-visuel. Le décret 86-20 du 7-1 (p. 389), pris pour l'application de l'art. 79, lui ayant donné, entre-temps, satisfaction, elle s'est empressée de formuler son avis, le 16-1 (*Le Monde*, 17-1). Dénonçant les avantages excessifs consentis à la 5^e chaîne qui la soustrait de facto à la concurrence en raison de l'attribution des meilleurs canaux et des meilleurs sites (en clair, le statut de la télévision la plus favorisée), elle se prononce pour la transparence des procédures et l'égalité de traitement dans le choix des candidats.

Si l'on ajoute au concert des imprécations des professionnels (v. *Première*, janv., n° 106, p. 136), l'émotion qui s'est emparée de l'Académie française le 28-11 (*Le Monde*, 30-11) pour la création littéraire et artistique face à l'intrusion répétée de séquences publicitaires, la décision du cc relative à « l'amendement tour Eiffel », la constitution au Sénat d'une commission d'enquête, le 5-12, et l'introduction de recours devant le ce par des candidats évincés (*ibid.*, 10-1), on comprend que, à l'invitation du chef de l'Etat, M. Fillioud ait annoncé le 30-12 la renégociation du cahier des charges. Celle-ci aboutira, le 17-1, toutefois au statu quo (*ibid.*, 21-1). Pour qui sonne le glas ?

Au demeurant, quel que soit le cas de figure politique de demain, l'affaire de la 5^e chaîne aura eu le mérite de rappeler que le service public ne participe pas au commerce juridique ordinaire.

III. En dernière analyse, la Haute Autorité a décidé le 11-12 (*Libération*, 14/15-12) d'interdire sur les chaînes du service public une forme de communication publicitaire, au moyen de laquelle une entreprise coproduit ou parraine une émission. En revanche, elle appelle de ses vœux le mécénat audio-visuel. Par ailleurs, elle a recommandé aux responsables desdites

chaînes de ne plus communiquer aux invités des émissions politiques, les noms et adresses des téléspectateurs ayant posé des questions, à la suite d'une réclamation de l'un d'entre eux, à « L'heure de vérité » de M. Jean-Marie Le Pen, le 16-10, et d'une question au Gouvernement de M. Loncle à l'AN, le 23-10 (p. 3389).

— *Liberté de la presse*. Au mépris des dispositions de la loi du 23-10-1984 (cette *Chronique*, n° 33, p. 163), en particulier, et de l'Etat de droit, en général, M. Robert Hersant a acquis *Le Progrès de Lyon*, le 3-1 (*Le Monde*, 5/6-1) ; ce qui lui confère dorénavant le monopole dans la seconde région de France. Le même jour, le tribunal de commerce de Reims, nonobstant la décision définitive contraire de la commission présidée par M. Caillavet (*ibid.*, 29/30-12), accordait la location-gérance de *L'Union* à son fils, M. Philippe Hersant (*ibid.*, 4-1).

Sans tirer des plans sur la comète, qui nous rend visite cette année, on peut opiner que la riposte qui s'esquisse n'a guère de chance d'atteindre son objectif, même si *le pouvoir de tout faire n'en donne pas le droit* (Talleyrand).

V. Amendement, Conseil constitutionnel.

— *Recours individuel*. A la demande de M. Cousté (RPR), le ministre des relations extérieures dresse le bilan des requêtes déposées depuis 1981 contre la France devant la Commission européenne des droits de l'homme (cette *Chronique*, n° 31, p. 185) : 254 ont été enregistrées, 13 sont en cours d'examen, trois ont été jugées recevables et une a abouti (AN, Q, p. 5554) (v. *Libération*, 24-12).

LOI

— *Bibliographie*. L'instruction civique fait bon ménage avec la BD : l'association des journalistes parlementaires a publié une plaquette intitulée : *Comment naît une loi* (déc. 1985). (Vente à l'AN et au Sénat).

V. *Collectivités locales, Conseil constitutionnel, Loi de finances, Loi organique, Pouvoir réglementaire*.

LOI DE FINANCES

— *Conformité de la loi de finances pour 1986*. Le recours désormais traditionnel, depuis la réforme de 1974, a été cette année réduit à une modeste proportion : deux articles ont été contestés non pas tant au fond qu'en la forme, au sens de l'art. 1^{er} de l'O. du 2-1-1959. Selon la décision 85-201 DC du 28-12, le juge estime que l'article 82 qui vise la participation des employeurs à l'effort de construction a pour but « d'alléger les charges

de l'Etat ». Par suite, il trouve place dans ladite loi de finances. En revanche, l'art. 74 prévoyant l'intégration des personnels enseignants dans les classes bilingues (français-breton) de l'association *Diwan* dans le corps des instituteurs s'analyse en un cavalier budgétaire, selon une jurisprudence bien établie (83-164 DC, 29-12, cette *Chronique*, n° 29, p. 180). En conséquence, la dernière loi de finances de l'année, sous la septième législature a été promulguée le 30-12 (p. 15448).

— *Conformité de la loi de finances rectificative pour 1985*. Les requérants mettaient en cause des annulations de crédits, ainsi qu'une mesure d'intégration dans le corps des instituteurs. La décision 85-203 DC du 28-12 (p. 15387 et 15390) y fait bonne justice, en censurant cette dernière disposition, qui dissimule le cavalier budgétaire susmentionné.

Au soutien du premier moyen, il s'agissait d'un amendement déposé par M. Gantier (UDF) abrogeant un arrêté ministériel du 27-11-1985 portant annulation de crédits (p. 14005) en vue d'assurer le contrôle de l'exécution des lois de finances (art. 47 C). Le CC devait en confirmer, tout d'abord, l'irrecevabilité dont il avait été l'objet à l'AN (p. 5936), au motif que le caractère *absolu* qui caractérise l'art. 40 C (décision du 14-6-1978, *CCF*, 7, p. 442) fait obstacle à toute initiative se traduisant par l'aggravation d'une charge, fût-elle compensée par la diminution d'une autre charge ou par une augmentation des ressources publiques. De la même manière classique, le juge repoussait ensuite le vice de fond qui aurait entaché ledit amendement, dès lors qu'il est sans influence sur la conformité à la Constitution de la loi prenant en compte les annulations de crédits prononcées. En final, une maigre moisson.

— *Détournement de procédure ?* La conférence des présidents du Sénat a décidé que les vingt jours réservés à l'examen de la loi de finances par l'art. 39 de l'ord. 59-2 seraient consacrés à une discussion générale, découpée en débats thématiques sur les politiques sectorielles, et s'achèveraient par la discussion de la première partie. Cette procédure insolite correspondait au compromis intervenu entre les partisans d'un rejet de la première partie, qui aurait interrompu la discussion, et les centristes soucieux de discuter au fond les problèmes soulevés par le budget.

Rappelant que l'art. 40 de l'ord. 59-2 interdit la discussion de la deuxième partie avant l'adoption de la première (cc, 24-12-1979 : *CCF*, 13, p. 288), M. Labarrère a constaté que « le Sénat s'engage plus avant dans une voie qui l'écarte des procédures constitutionnelles normales ». M. Poher, qui présidait, a répliqué au ministre chargé des relations avec le Parlement : « Nous avons parfaitement le droit de faire ou non une discussion générale sur les sujets qui nous intéressent » (21-11, p. 3249).

En conséquence, le Gouvernement a refusé de se prêter à une procédure qu'il tient pour irrégulière (« Sans précédent », André Méric, *Le Monde*, 21-11) et les ministres concernés se sont abstenus de participer au débat où se relayaient MM. Labarrère et Emmanuelli, secrétaire d'Etat au

budget. Les sénateurs socialistes et communistes n'y ont pas non plus participé jusqu'au 9-12, où s'ouvrait la discussion des articles de la première partie, qui a été rejetée.

— *Etendue du contrôle parlementaire.* A l'occasion de l'examen de la loi de finances rectificative pour 1985, le rapporteur général, M. Christian Pierret, a déploré le 11-12 (p. 5922) que le Gouvernement n'ait pas donné suite à l'intention annoncée de communiquer aux rapporteurs spéciaux les motifs des principaux mouvements de crédits intervenus en cours de gestion et il a relevé la pratique des visas en dépassement et des reports de crédits déjà critiquée (cette *Chronique*, n° 29, p. 181).

ORDRE DU JOUR

— *Procédure de discussion immédiate.* Pour la troisième fois (cette *Chronique*, n° 33, p. 170), le Sénat a eu recours à cette procédure à l'issue de la séance du 28-11 consacrée à l'examen du projet modifiant la loi sur la communication audio-visuelle, pour adopter une proposition de résolution de trois présidents des groupes de la majorité sénatoriale, MM. Chauvin (UC), Pasqua (RPR), Lucotte (UREI), ainsi que de MM. Cante-
grit (CD) et Cluzel (UC), tendant à la création d'une commission d'enquête sur les concessions de service public dans le domaine de la communication audio-visuelle (p. 3466).

V. Commissions d'enquête et de contrôle.

— *Qu'est la priorité devenue ?* Le Sénat a continué de donner du fil à retordre au Gouvernement (cette *Chronique*, n° 33, p. 169) en retardant jusqu'au 28-11 la discussion du projet modifiant la loi sur la communication audio-visuelle, qui était prévue pour le 19-11 (*Le Monde*, 21-11).

Il en est allé de même pour l'examen du projet sur l'aménagement du temps de travail, inscrit à l'ordre du jour de la session extraordinaire ouverte le 9-1. La discussion avait débuté le 21, mais la commission devant désigner un nouveau rapporteur et procéder à l'audition des organisations syndicales et patronales, elle ne pourra reprendre que le 28 (*ibid.*, 11-1). A cette occasion, M. Labarrère a provoqué un vif incident en indiquant que le projet allait départager les partisans de la modernisation de ceux qu'il a qualifiés de « ringards », ajoutant : *Le Sénat ne saurait être en aucune façon, j'en suis persuadé, le temple des « ringards » et des attardés sociaux.* M. Pohér ayant invité ses collègues à ne pas répondre « aux provocations du ministre », celui-ci a répliqué à « M. le Président du Sénat qu'il convient de présider et non de s'immiscer dans les propos d'un membre du Gouvernement » (p. 4).

PARLEMENT

— *Bibliographie.* Association française de science politique (GETUPAR) : La coopération parlementaire internationale, Paris, 6-12.

V. *Assemblée nationale, Sénat.*

— *Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.* Saisi par la commission des lois de l'AN (cette *Chronique*, n° 33, p. 155), et par celle de la production, du problème des « pluies acides », l'Office a établi son premier rapport, présenté par M. Le Baill, député (s), publié en annexe à la séance du 13-12 (s, n° 211).

PARLEMENTAIRES EN MISSION

— *Nomination.* A la veille du déplacement présidentiel aux Antilles (cette *Chronique*, n° 24, p. 193), M. Sablé député NI (Martinique, 3^e) a été nommé parlementaire en mission auprès du ministre des relations extérieures, par un décret du 21-11 (p. 13604). Il en est allé de même, s'agissant de M. Huyghues des Etages, député s (Nièvre, 2^e) (décret du 7-1, p. 448) qui serait appelé à être nommé ambassadeur auprès du Conseil de l'Europe (*Le Monde*, 12-13-1), selon un procédé banalisé (cette *Chronique*, n° 26, p. 184).

PARTIS POLITIQUES

— *Bibliographie.* O. Duhamel, Le Parti socialiste depuis 1981, *Universalia 1985*, p. 260. Sous la direction de P. Birnbaum, *Les élites socialistes au pouvoir*, PUF, 1985. P. Avril, *Essais sur les partis politiques*. LGDJ, 1986.

— *Le PS, parti du Président.* Le comité directeur du ps, réuni le 14-12, a adopté la plate-forme électorale du parti et invité les socialistes à se rassembler autour du chef de l'Etat : « Au cours de la prochaine législature, notre soutien à François Mitterrand, président de la République, permettra à la France de progresser dans la voie du socialisme » (*Le Monde*, 17-12).

V. *Elections.*

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégation.* Poursuivant sa démarche (cette *Chronique*, n° 36, p. 194), le CC a procédé, à la faveur d'une nouvelle décision *fluviale* 85-142 L du 13-11 à l'appréciation de la nature juridique de textes relatifs à la sécurité sociale. Selon sa démarche traditionnelle, il a frappé de déclassé-

ment les dispositions qui désignent l'autorité administrative habilitée à agir au nom de l'Etat ; celles concernant les modalités d'exercice de la tutelle de l'Etat sur des organismes de sécurité sociale ; ou celles afférentes à des prestations, ou relatives à des obligations d'information qui pèsent sur les établissements hospitaliers. Par ailleurs, *si le caractère contradictoire de la procédure est de nature législative, les dispositions mettant en application ce principe dans une procédure disciplinaire sont de nature réglementaire.*

A l'issue de ce travail de tri imposant, un nouveau code de sécurité sociale a été publié au *JO* du 21-12. V. J.-J. Dupeyroux, *Le Monde*, 11-1.

Au surplus, le CC a reconnu la valeur réglementaire, de manière traditionnelle, respectivement aux art. 2, 6 et 8 de la loi du 19-7-1977 relative au comité national interprofessionnel pour les économies d'énergie (décision 85-143 L du 13-11) ; et à l'art. L 510-1 du code de l'urbanisme (décision 85-144 L du 13-11).

V. Conseil constitutionnel.

— *Exécution des lois.* De manière ordinaire (cette *Chronique*, n° 30, p. 176), à l'unisson des commissions parlementaires (v. *BIRS*, n°s 358 et 359, p. 22 et 25), le PM a présenté au conseil des ministres du 8-1 (*Le Monde*, 10-1) une communication sur le bilan en la matière. Sachant que désormais les ministres responsables doivent établir, avant la promulgation de la loi, un calendrier précis d'application et que les procédures de préparation et de signature des décrets ont été accélérées, les résultats obtenus sont satisfaisants. Les délais moyens de publication ont été réduits : 43 % des décrets le sont dans un délai de six mois contre 23 % sous la précédente législature ; 76 % dans le délai d'un an contre 52 % pour la même période. Tant et si bien qu'au terme de deux ans, l'exécution est quasiment achevée (98 %) alors qu'elle s'établissait à hauteur de 75 % dans le cadre de la sixième législature.

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie.* Tb. Pfister, *La vie quotidienne à Matignon au temps de l'Union de la gauche*, Hachette, 1985 : une éclairante analyse du pouvoir gouvernemental trop méconnu ; B. Le Gendre et E. Plenel, Laurent l'énigmatique, *Le Monde*, 26-10 ; A. Passeron, Flexibilité de l'emploi à Matignon, *ibid.*, 24/25-11 ; P. Mars (pseudonyme de membres de l'entourage du PM), Plaidoyer « pro Laurent », *ibid.*, 31-10.

— *Ancien Premier ministre.* Fidèle en amitié, le chef de l'Etat a remis à M. Pierre Mauroy les insignes de chevalier de la Légion d'honneur le 28-11 (*Le Monde*, 30-11).

— *Relations avec le Président de la République.* Accentuant l'appréciation présidentialiste de son prédécesseur (*CCF*, 22, p. 364), M. Laurent

Fabius estime dans un entretien au *Monde*, le 7-1 : *Le Président est élu pour sept ans. En ce qui concerne le Premier ministre, son poste relève à tout moment de la décision du Président. C'est assez simple.*

L'allégeance au chef de l'Etat est d'autant plus affirmée que pour la première fois, sous la V^e République, un désaccord public s'était élevé au sein de l'exécutif, à l'occasion de l'entretien accordé par M. Mitterrand au général Jaruzelski, le 4-12 (*Le Monde*, 6-12). Prenant ce jour à témoin la représentation nationale et le pays, à la faveur de la séance télévisée des questions au Gouvernement, M. Fabius s'était dissocié de cette initiative : *La question que vous me posez est probablement la plus difficile à laquelle j'ai eu à répondre depuis que je suis entré en fonction... Je fais partie de ceux qui... ont été profondément heurtés et ont manifesté leur désapprobation lors de ce qu'il est convenu d'appeler les événements de Pologne... C'est la raison pour laquelle — pourquoi le cacher ? — la visite même rapide en France du chef d'Etat polonais m'a personnellement troublé... La décision de recevoir ou de ne pas recevoir un chef d'Etat étranger relève du Président de la République et de lui seul* (p. 5254). L'annonce de la démission du PM ayant fait long feu (*Je ne me promène pas avec ma démission en bandoulière*, devait-il rétorquer, le 7-1, au *Monde* qui en avait fait état), le Président, refusant de se priver d'un bon Gouvernement et d'un bon Premier ministre (TF 1, 7-12, *ibid.*, 8/9-12), devait mettre un terme au différend : M. Fabius qui, en pareille circonstance, a été plus franc que ses prédécesseurs, est un homme sincère (déclaration à *Europe 1*, 9-12, *ibid.*, 11-12). Un déjeuner le 9-12 avec l'intéressé et Françoise (v. L. Joffrin, Françoise Castro, Madame supplément d'âme, *Libération*, 18-11) symbolisera l'harmonie recouvrée (v. A. Passeron, *ibid.*, 11-12).

Dans ces conditions, le PM pouvait entonner l'hymne de la solidarité, un instant murmuré (cette *Chronique*, n° 32, p. 184) : *Lui, c'est lui ; moi, c'est moi ; et lui et moi, c'est nous* (entretien au *Monde*, 7-1).

— *Club des PM*. Ce cadre privilégié (cette *Chronique*, n° 36, p. 195) a vu s'affronter MM. Chirac et Fabius le 27-10 (*Le Monde*, 29-10) et s'effondrer la cote de popularité de celui-ci, par suite d'un changement de comportement médiatique, un *brouillage d'image* confessera-t-il, du reste, dans un entretien à ce journal, le 7-1.

En bref, l'épreuve du feu pour le PM qui, à ce jour, avait été épargné (*ibid.*) des mauvais coups (cette *Chronique*, n° 34, p. 184). *On apprend tous les jours*, conclura-t-il, le 13-11 (*Le Monde*, 15-11), à *Parlons France*. Le chef de l'Etat devait, en conséquence, monter prématurément en première ligne électorale, en tenant une conférence de presse, le 21-11. (V. *Président de la République*).

— *Durée des fonctions*. De manière inhabituelle sous la V^e République (un PM n'y côtoie-t-il pas en effet en permanence l'abîme ?) M. Laurent Fabius a affirmé, au Pré-Saint-Gervais, le 7-12 : *Je suis, par le choix du Président de la République, le Premier ministre de la France. Je le serai*

jusqu'aux élections et, si tel est le choix des électeurs et du Président de la République, au-delà de ces élections (Le Monde, 10-12).

— *Interventions.* M. Laurent Fabius s'est rendu devant l'ambassade d'Afrique du Sud, à Paris, le 18-10 (*Le Monde*, 19-10) et y a observé une minute de silence, en mémoire à Benjamin Moloïse exécuté la veille. Il a assisté le 24-10 (*ibid.*, 25-10) à un tir nucléaire à Mururoa, accompagné de MM. Quilès et Tazieff et de parlementaires de l'opposition, notamment.

En revanche, et contrairement au protocole observé sous la V^e République, le PM n'a pas accueilli le chef de l'État à Roissy, à son retour d'un voyage aux Antilles, le 7-12 (*Le Monde*, 9-12). Il s'est prononcé, d'autre part, en faveur de la réduction du mandat présidentiel, prenant ainsi position, à la différence de ses prédécesseurs, sur une question qui le dépasse (*ibid.*, 7-1).

V. *Alternance, Gouvernement, Majorité, Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* J.-M. Colombani, *Portrait du Président*, Gallimard, 1985.

— *Coprince des Vallées d'Andorre.* Le chef de l'État a reçu, le 22-10 (*Le Monde* 24-10) la *questia* des mains du syndic général. Il s'est montré de nouveau favorable (*CCF*, 21, p. 393) à l'évolution du statut des Vallées au moment où celles-ci sont désormais enclavées au sein de la CEE.

— *Déclaration.* En contraste avec les propos de son PM, à TF1, le 27-10, le chef de l'État a déclaré, lors de sa conférence de presse, le 21-11 (*ibid.*, 23-11) : *Les immigrés qui sont venus régulièrement en France, qui ont un contrat de travail, qui nous apportent leur travail et leur compétence, je dis que les immigrés en France sont chez eux.* Concernant la reconnaissance du droit de vote, *il rencontre, estime-t-il, des obstacles constitutionnels qui ne sont pas encore résolus... Il faudra bien que ce principe de justice l'emporte sur un juridisme dépassé* (entretien au *Matin*, 4-12).

— *Epouse du chef de l'État.* Mme Danièle Mitterrand a accompli deux démarches à caractère humanitaire, en Colombie, au lendemain de l'éruption du volcan Nevado del Ruiz, le 18-11 (*Le Monde*, 20-11) et à Djibouti, le 23-12 (*ibid.*, 27-12) dans le cadre d'une opération de vaccination, organisée à partir de la *Jeanne*. Elle avait participé, préalablement, le 25-11, aux fêtes du vingtième anniversaire de l'accession au pouvoir du maréchal Mobutu au Zaïre.

— *Parabole des deux singes.* A Pointe-à-Pitre, le 6-12 (*Libération*, 9-12), le chef de l'État a suggéré une nouvelle comparaison (*CCF*, 10,

p. 361) du couple exécutif : *Le premier reçoit une décharge électrique régulière toutes les cinq minutes, le second la reçoit de façon irrégulière, sans savoir à quel moment elle va se produire... Eh bien le premier survit très bien et vit très longtemps, quant à l'autre, stressé, il meurt très vite.* Pour mieux se faire comprendre, en un moment où le PM était troublé (v. *Premier ministre*), le Président a cru devoir ajouter : *Moi, je reçois des décharges tout le temps et je me porte bien.*

— *Protecteur de l'Académie française.* Le chef de l'Etat s'est rendu sous la Coupole, le 12-12 (*Le Monde*, 14-12), à l'occasion du 350^e anniversaire de la création de l'institution par Richelieu. Il y a annoncé, notamment, la prochaine réunion, à Paris, des chefs d'Etat et de Gouvernement francophones. Le premier fascicule de la 9^e édition du dictionnaire de l'Académie (la précédente remonte à 1935) lui a été remis, en cette circonstance.

— *Responsabilités.* Recevant le 28-11 à l'Elysée (*Le Monde*, 30-11) les membres du corps préfectoral, le chef de l'Etat a formulé une singulière conception, en rupture avec la logique présidentialisiste, énoncée avec une rare netteté dans son message au Parlement, le 8-7-1981 (*CCF*, 19, p. 390) : *Les institutions sont ainsi faites [qu'elles assurent] le partage de tâches entre le Président de la République et le Gouvernement qui mettent en jeu leurs responsabilités à des dates différentes. L'année prochaine, il s'agira de celles du Gouvernement au travers des élections législatives... Plus tard, au terme fixé par la Constitution, ce sera au tour du Président de la République de remettre en jeu son mandat. L'expression est d'ailleurs impropre : de mettre un terme à son mandat. Ainsi reste assurée la continuité de l'Etat, principe fondamental de nos institutions républicaines. On n'a pas attendu 1958 pour le découvrir.*

A TF 1, le 15-12 : « Je suis très solidaire du travail qui a été accompli pendant ces quatre ans et demi, j'en suis d'ailleurs le principal responsable. Au fond, les Français qui ont à se plaindre, c'est à moi qu'ils doivent s'adresser... » Mais, de l'arbitre (art. 5 C) ou du combattant (9-12), que retiendra le suffrage universel lorsqu'il fera entendre sa voix souveraine, selon la formule de Gambetta ? Le mystère de la monarchie républicaine en somme !

Le chef de l'Etat a poursuivi : *Je revendique la responsabilité de ce qui a été fait... je ne veux pas me cacher derrière un arbre* (*Le Monde*, 17-12). M. Giscard d'Estaing avait dit : « Les mesures que j'ai acceptées, j'en prends la responsabilité. Un Président de la République ne se cache pas derrière le Gouvernement » (*CCF*, 12, p. 381) : mimétisme fonctionnel ? (v. *Alternance*).

— *Condition.* Le bulletin de santé semestriel du chef de l'Etat a été publié le 22-12 (*Bulletin quotidien*, 23-12).

— *Conférence de presse.* Dans sa quatrième conférence de presse le 21-11 (cette *Chronique*, n^o 30, p. 178), le chef de l'Etat a énuméré « un certain

nombre de domaines où un consentement général permettra à la France d'avancer », et sur lesquels « les Français comprennent très bien qu'ils doivent faire bloc », tels « les acquis sociaux et les acquis de liberté ». Se refusant à parler de « consensus », il estime qu'il y a cependant « des domaines forts, importants, mais restreints, où tous les Français me donneront raison et demanderont à leurs représentants de s'entendre » (décentralisation, lois Auroux, etc.).

A propos des nationalisations, M. Mitterrand a évoqué les lois prévues de « respiration » du secteur public, mais il a ajouté que la dénationalisation risquait d'être « une dilapidation du patrimoine national, et, naturellement, je ne puis l'accepter » (*Le Monde*, 23-11).

— *Constitution*. « Le défaut de cette Constitution est qu'elle laisse libre cours à plusieurs interprétations dans des matières importantes, qu'elle présente des failles, mais c'est le Président de la République qui tranche, a déclaré M. Mitterrand aux journalistes à l'occasion des vœux (*Le Figaro*, 7-1). L'art. 5 C se prononce en ce sens.

— *Hauts Conseils*. Un décret présidentiel (non délibéré en conseil des ministres) du 23-10 institue un *Haut Conseil de la population et de la famille*, qui est chargé d'éclairer le Président de la République et le Gouvernement sur les problèmes démographiques (p. 12295). Le chef de l'Etat a inauguré le nouvel organisme le 25 (*Le Monde*, 27/28-10). Il a d'autre part réuni pour la seconde fois le Haut Conseil de la francophonie créé en 1984 (*ibid.*, 10-12).

Un décret en conseil des ministres du 30-12 (p. 15516) crée un *Conseil du Pacifique Sud* pour coordonner les différents aspects de la politique de la France dans ce secteur. Présidé par le chef de l'Etat, ce conseil comprend le PM, les ministres des relations extérieures, de la défense, et celui qui est chargé des TOM, les ambassadeurs de France dans la région, les hauts-commissaires et chefs militaires concernés.

— *Interview*. Le chef de l'Etat a précisé au *Matin* (4-12) que sa conférence de presse du 21-11 ne se plaçait pas dans la perspective de la « cohabitation » mais dans celle des élections législatives, pour dire aux Français : « Défendez vos acquis sociaux et culturels, défendez vos libertés nouvelles. Vous les devez à la majorité élue en 1981. Quelle que soit votre préférence politique, que votre vote du 16 mars 1986 ait valeur de mot d'ordre : *N'y touchez pas.* »

— *Rôle*. *Mon rôle, à moi, il est incommunicable*, a déclaré M. Mitterrand à *Europe 1* au sujet de la réception du général Jaruzelski (*Le Monde*, 11-12). Au « banquet des anciens » d'Alfortville, il a affirmé le 12-1 : « L'un des rôles auxquels je tiens le plus, c'est celui de *gardien de la solidarité* » (*ibid.*, 14-1).

— *Secrétariat général de la présidence.* M. J.-L. Bianco, secrétaire général, a été nommé à la présidence de l'Office national des forêts (*Le Monde*, 26-12), et Mme Elisabeth Guigou, conseiller technique chargé des problèmes économiques internationaux et des affaires européennes, a été nommée secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (*ibid.*, 8-11). Tous deux conservent leurs fonctions à l'Elysée de même que M. Vauzelle, porte-parole de la Présidence, nommé préfet hors cadre le 20-11. M. Edgard Pisani a été nommé chargé de mission auprès du Président de la République le 15-11 (p. 13319) à sa sortie du ministère (v. *Gouvernement*), comme naguère MM. Dreyfus et Cellard.

M. Eric Arnoult, chargé de mission pour les affaires culturelles, quitte l'Elysée pour le Conseil d'Etat où il a été nommé maître des requêtes (*Le Monde*, 10-12) : c'est la troisième nomination d'un collaborateur du chef de l'Etat, après celles de MM. Stasse et Régis Debray (cette *Chronique*, n° 34, p. 186) ; M. Pierre Castagnou, nommé inspecteur général du commerce et de l'industrie, quitte également la présidence (*JO*, p. 549).

— *Vœux. Surtout, ne lâchons pas la rampe !* Cette exhortation à poursuivre la politique engagée s'inscrivait dans la perspective des élections prochaines : « Vous ferez ce que vous voudrez. Mais je vous demande de préserver ce qui a été conquis sur l'injustice sociale et sur la crise économique. »

Quant à moi, a conclu le chef de l'Etat, *garant de l'unité nationale, je serai là pour assurer la continuité de nos institutions et répondre comme il se doit aux volontés de notre peuple* (*Le Monde*, 2-1). Sur les vœux présidentiels sous la V^e République, v. *Libération*, 1-1.

V. *Alternance, Gouvernement, Premier ministre.*

QUESTION ÉCRITE

— *Dont acte.* Concernant le transfert des cendres de René Cassin au Panthéon et la création d'un service civique pour les hommes, le PM se borne à prendre *bonne note* du souhait exprimé par l'honorable parlementaire (s, Q, p. 1947 et 10).

RAPPEL AU RÈGLEMENT

— M. Jacques Blanc (UDF) a noté le 9-12 que son rappel au règlement était le cinquantième dans le débat sur l'aménagement du temps de travail, mais le seul et unique de l'opposition... (p. 5761). Il devait y en avoir encore une demi-douzaine au cours de la séance.

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Faculté de droit de l'Université de Nice : *Naissance et mort des Républiques en France*, colloque 6/8-11 ; Mission d'étude sur la modernisation de l'Etat : *L'Etat et la démocratie*, Paris, 16/17-10 ; les institutions, *RPP*, n° 919, sept. 1985.

— *Devise.* *Une nation qui perd le sens de ses emblèmes est une nation qui se défait*, a affirmé M. Chevènement, en décidant que la trilogie républicaine, adoptée en 1792, devait figurer clairement au fronton des établissements scolaires (*Le Monde*, 29-11). Avec le retour concomitant de *La Marseillaise* et de l'instruction civique dans les programmes, l'école publique recouvre ses fondements. Dans le même temps, du reste, une décision du ministre de la défense du 19-8-1985 institue dans chaque unité un poste d'*officier tradition*, dont la mission sera de développer l'esprit civique et les forces morales au sein des armées (AN, Q, p. 5524).

V. *Constitution, Commission.*

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Réplique à l'obstruction.* Constatant le 11-11 que 51 heures 25 minutes de débat n'avaient pas permis d'aborder l'ensemble des articles du projet sur l'aménagement du temps de travail, qui n'en compte que quatre, auxquels 2 365 amendements et sous-amendements ont été déposés, soit un pour deux mots du projet (p. 5878), le Gouvernement s'est résigné à engager sa responsabilité sur l'adoption du texte (p. 5888).

Aucune motion de censure ne fut déposée, le groupe communiste n'atteignant pas l'effectif requis pour la signer aux termes de l'art. 49, 2 C, et l'Assemblée a pris acte le 12 de l'adoption du projet (p. 6102).

C'était le neuvième engagement de responsabilité de la septième législature et le cinquième texte adopté en vertu de l'art. 49, 3 C.

V. *Quorum, Séance, Vote bloqué.*

QUORUM

— Le groupe communiste ayant opposé la question préalable, avec demande de scrutin public, au projet sur l'aménagement du temps de travail, son président M. Lajoinie, réclama la vérification du quorum le 4-12 à 23 h 40 (p. 5300). Le quorum n'étant pas atteint, la séance fut suspendue et reprise le 5 à 1 h 15 pour le rejet de la question préalable : « Nous vivons sans doute le jour le plus long de cette législature », devait

observer M. Hage (c) à cette occasion (p. 5316). La séance fut en effet levée à 6 h 40...

Dans la nuit du 5 au 6, c'est à l'occasion d'un scrutin public demandé sur un amendement par le groupe socialiste, alors minoritaire dans l'hémicycle, que M. Lajoinie réitéra la demande de vérification du quorum. Il n'était pas atteint et la séance fut suspendue à 0 h 20 (p. 5393). Elle fut reprise le 6, à 9 h 30 cette fois, pour l'adoption de l'amendement. C'est la quatrième et cinquième fois que la vérification du quorum est demandée sous la septième législature (cette *Chronique*, n° 33, p. 176), mais la première fois qu'elle est réclamée à deux reprises pour la même lecture d'un texte comme l'a observé le président du groupe socialiste, M. Billardon (p. 5517).

SÉANCE

— *Les épreuves d'un président.* Le ministre du travail ayant demandé la réserve des votes en application de l'art. 44, al. 3 C (v. *Vote bloqué*), la tactique du groupe communiste se déplaça vers l'obstruction pure et simple au cours des débats du samedi 7 et du dimanche 8-12 sur l'aménagement du temps de travail.

M. Mondargent (c) demanda ainsi, à titre personnel, une suspension de séance sur laquelle, en vertu de l'art. 58, 3 R, l'Assemblée devait se prononcer. La demande fut repoussée, mais M. Roger-Machart (s) qui présidait fut pris à partie pour avoir participé au vote. M. Sapin (s) rappela alors que cette pratique n'était pas inédite puisqu'il avait eu l'occasion, à deux reprises, de voter alors qu'il présidait (p. 5605).

Un peu plus tard, après avoir vainement invité les auteurs de rappels au règlement à s'en tenir à l'objet de cette procédure, le Président menaça M. Brunhes (c) de lui retirer la parole : « Si vous le faites, je vous souhaite bien du plaisir ! », lui fut-il répondu... et une nouvelle suspension fut demandée. « Chaque fois que je fais strictement respecter le temps de parole, vous provoquez un incident délibérément et vous demandez une suspension de séance », constata M. Roger-Machart (p. 5614). Au total, cinq demandes de suspension furent présentées au cours de la séance de nuit de samedi.

Le lendemain, M. Jans (c) proposa de retirer sa demande de suspension contre le report à 17 heures du débat de la séance de l'après-midi, ce que M. Roger-Machart (qui présidait toujours) qualifia de « chantage » : la demande fut alors maintenue (p. 5644). Un vif incident opposa ensuite le Président à Mme Muguette Jacquaint (c), qu'il priait de s'en tenir à la défense de son amendement et qui lui répondit qu'il était « bien arrogant ». Invitée à retirer son propos, l'intéressée s'y refusa et défia le Président de prendre une sanction contre elle. M. Roger-Machart suspendit alors la séance. A la reprise M. Ducoloné (c), qui était absent lors de l'incident, s'employa à détendre l'atmosphère... (p. 5671) (v. *Responsabilité du Gouvernement*).

— *Suspension.* En protestation contre la venue à Paris du président du Conseil d'Etat polonais, le général Jaruzelski, le Sénat a suspendu ses travaux, le 4-12 (p. 3537).

SÉNAT

— *Bibliographie. Analyse des discussions législatives des scrutins publics 1984-1985, 2^e session ordinaire, 3^e et 4^e sessions extraordinaires* (Imprimerie du Sénat).

— *La lassitude de M. Poher.* Dans son allocution de fin de session le 23-12, le président du Sénat s'est déclaré « lassé, depuis dix-sept ans, de dénoncer les mêmes errements », mais il a ajouté qu'ils ont « culminé en cet automne 1985 ». Le 6-1, M. Poher devait y revenir à l'occasion de la cérémonie des vœux à l'Élysée, en s'élevant contre « un usage immodéré de la procédure d'urgence » : plus de 63 % des textes ont été soumis à cette procédure en 1985, de telle sorte que le dialogue, raison d'être du bicamérisme, « se réduit aux apparences de la CMP trop souvent mise hors d'état de jouer son rôle ».

Toutefois, a observé le président du Sénat, « nos collègues de l'AN et un certain nombre de membres du Gouvernement ont, semble-t-il, redécouvert les vertus du bicamérisme et, tout à la fois, l'existence de la Haute Assemblée et l'excellence de ses travaux » en fin de session (allusion aux textes sur le cumul des mandats (v. *Incompatibilités*) et à la loi reprenant « l'amendement tour Eiffel » après la décision du CC) (v. *Libertés publiques*).

S'élevant contre les caricatures qui présentent le Sénat comme une « Chambre obstacle », M. Poher a ajouté qu'il n'était pas devenu une « Chambre d'enregistrement » mais qu'il restait une « Chambre de réflexion » dont « le rôle subtil » mérite d'être mieux compris (*BIRS*, n° 359).

Dans sa réponse, le chef de l'Etat est convenu que tout n'était pas parfait, mais que c'était « fatal » et il a fait allusion aux difficultés du passé (du temps du général de Gaulle) pour souhaiter qu'à l'avenir elles ne soient pas plus grandes (*Le Monde*, 8-1).

V. Bicamérisme.

SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Convocation.* Un décret du 20-12 (p. 14943) réunit une queue de session, si l'on ose dire, pour le lendemain, en vue d'achever la discussion de textes de loi en instance. Un décret subséquent du 22-12 (p. 15055) y met un terme.

Un même souci a conduit le chef de l'Etat à convoquer, par un décret du 6-1 (p. 327), pour le 9 suivant, la représentation nationale, s'agissant du projet de loi relatif à la flexibilité du temps de travail.

SONDAGE D'OPINION

— *Bibliographie.* H. Meynaud et D. Duclos : *Les sondages d'opinion, La Découverte*, 1985 ; E. Dupin : *La maladie des cotes d'amour, Libération*, 28-11 ; SOFRES : *Opinion publique 1986*, Gallimard, 1986.

VOTE BLOQUÉ

— *Réplique aux demandes de scrutin public.* Après que 21 scrutins publics eurent été demandés sur 28 amendements, fait « sans précédent » dans cette assemblée, M. Delebarre eut recours le 6-12 à l'art. 44, al. 3 C, pour réclamer la réserve du vote sur chaque amendement et sur les articles du projet d'aménagement du temps de travail (p. 5528). L'initiative du ministre du travail, qui rappelle la pratique de l'ancienne majorité à propos d'une situation similaire lors du débat sur la loi Sécurité et liberté (CCF, 15, p. 470), devait faire l'objet d'une controverse le 7, à l'occasion d'une cascade de rappels au règlement. M. Delebarre dénonça la « volonté délibérée du groupe communiste de bloquer le travail de l'Assemblée » pour justifier sa décision (p. 5570) ; l'art. 44, al. 3 C invoqué pour la troisième fois à l'Assemblée depuis 1981 (cette *Chronique*, n° 33, p. 179) ne donna cependant pas lieu à un scrutin unique car le Gouvernement devait finalement recourir à l'arme absolue de l'art. 49, al. 3 C. V. *Quorum, Responsabilité du Gouvernement.*

Erratum. — La décision 85-190 DC est du 24-7 (et non du 24-8) : *Chronique*, n° 36, p. 191 (loi de finances).

Pouvoirs - Biblio

ADMINISTRATION

Pierre BIRNBAUM, *Les élites socialistes au pouvoir*, Paris, PUF, 1985, 311 p. L'arrivée de la gauche au pouvoir a entraîné un renouvellement du personnel politique et administratif. Quelle est l'importance de ce mouvement, les chemins suivis par les bénéficiaires ? L'Etat a-t-il changé ainsi que ses relations avec le pouvoir économique ?

HISTOIRE

Daniel AMSON, *La cohabitation politique en France. La règle de deux*, Paris, PUF, 1985, 194 p. Où il est montré que la situation qui risque de se produire en France n'est pas nouvelle et que toute cohabitation n'est pas nécessairement vouée à l'échec.

INTERNATIONAL

Mario BETTATI, *L'asile politique en question*, Un statut pour les réfugiés, Paris, PUF, coll. « Perspectives internationales », 1985, 205 p. Le droit d'asile étudié dans une quadruple dimension historique, économique, juridique et sociologique, complétée d'une étude des remises en cause actuelles liées au terrorisme et à l'apparition des réfugiés économiques. Une analyse qui manquait.

Charles ZORCIBI, *Les politiques étrangères des grandes puissances*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 128 p. Etats-Unis, Union soviétique, Chine, Europe, Japon, une synthèse utile des évolutions des politiques étrangères contemporaines.

MARX

Jacques BIDET, *Que faire du « Capital » ? Matériaux pour une refondation*, Paris, Klincksieck, 1985, 283 p. Marx n'est pas à la mode et *Le Capital* n'est pas drôle. Mais ce texte écrit et réécrit, lu et relu, n'a pas fini de mériter examen. L'auteur, marxologue et marxien, propose de repenser l'économie *politique* que Marx voulait fonder.

François FURET, *Marx et la Révolution française*, textes de Marx présentés, réunis, traduits par Lucien Calvié, Paris, Flammarion, Nouvelle Bibliothèque scientifique, 1986, 279 p. Marx n'est pas à la mode, mais la Révolution française si. Et elle fut un objet d'étude important dans la fondation (manquée ?) d'une théorie marxiste du politique. L'ouvrage offre le double intérêt de réunir des textes épars ou parfois inédits et de confronter Marx à Hegel, Marx à Marx.

POLITIQUES PUBLIQUES

Yves MÉNY et Vincent WRIGHT, *La crise de la sidérurgie européenne*, Paris, PUF, 1985, 306 p. Résultats d'une étude collective et internationale sur les politiques publiques comparées dans cinq pays producteurs d'acier : Belgique, France, Grande-Bretagne, Italie, RFA. Pouvoir et limites de la puissance de l'Etat-nation face à la crise.

SONDAGES

SOFRES, *Opinion publique 1986*, Paris, Gallimard, 1986, 257 p., index. Troisième livraison d'une série annuelle qui rassemble et commente les principaux sondages réalisés par la SOFRES. Dirigée par Elisabeth Dupoirier, Olivier Duhamel et Jérôme Jaffré, et faisant appel à une douzaine d'autres auteurs, l'ensemble présente plus de deux cents tableaux, et constitue un outil de travail indispensable pour comprendre les Français.

VOTE

Daniel GAXIE *et al.*, *Explication du vote*, un bilan des études électorales en France, Paris, Presses de la FNSP, 1985, 450 p., index. Vingt-cinq chercheurs, qui avaient fait le point des études du comportement électoral lors du Congrès de Grenoble de l'Association française de Science politique, nous livrent ici leurs travaux. Un livre très attendu.

Colette YSMAL, *Le comportement électoral des Français*, Paris, Editions La Découverte, coll. « Repères », 1986, 122 p. Remarquable synthèse du savoir accumulé en la matière.

Summaries — Résumés

Douglas JOHNSON. — **Britain as seen by the French : an image transformed.**

To French eyes the image of Britain has considerably changed in the last few decades. The French have become conscious of the seriousness of the economic and international crisis that has affected Britain since the war. Still, it would be premature to imagine that the British people is condemned to an everlasting obscurity.

RÉSUMÉ. — *L'image de la Grande-Bretagne s'est profondément transformée ces dernières années aux yeux des Français. La conscience de la crise, économique et internationale profonde qui affecte la Grande-Bretagne depuis la guerre a fini par traverser la Manche, mais il est prématuré de s'imaginer que le peuple britannique est condamné pour toujours à l'obscurité.*

Hugh BERRINGTON. — **Institutional stability : a mask for a society in crisis ?**

After determining the causes of political instability, the article analyses the main changes that have taken place in the last few years in central government, Parliament, the political parties, the extra-Parliamentary organisations as well as in the relationships between them. Those changes, notably the weakening of party discipline in Parliament, the attack on consensual politics, the radicalisation of the parties have increased the constraints on the governing party and taken place in an evolution in which the respect of values and tradition is being frittered away.

David BUTLER. — **The party system : « dealignment » or « realignment » ?**

A two-party system. The picture is no longer as simple as that, if it ever was. The realignment of the last ten years, is attributable to two main causes, the volatility of the electorate and the ideological changes. No doubt, three party politics looks deeply entrenched in the country.

RÉSUMÉ. — *La Grande-Bretagne est souvent considérée comme l'exemple type du bipartisme. En admettant que cette image simpliste ait été vraie dans le passé, il n'en est plus ainsi à l'heure actuelle. Le réaligement des dernières années est attribuable à deux causes principales. La première est la versatilité de l'électorat, elle-même due à quatre changements : une meilleure éducation, l'expérience politique récente, les modifications de la structure sociale et l'avènement de la télévision comme source principale d'information politique. La seconde cause est liée aux changements idéologiques qui se sont produits dans les partis eux-mêmes, à la base comme à la tête. Bien qu'on ne puisse contester qu'un système de trois partis soit fortement enraciné dans le pays, l'Alliance SDP-libéraux a encore beaucoup de chemin à faire pour arriver au pouvoir, ne serait-ce que parce qu'il lui faut obtenir davantage de voix que les autres partis pour gagner des sièges.*

Jacques LERUEZ. — **Mrs. Thatcher's « new radicalism » : has incrementalism survived ?**

Up to 1979, central government policy-making was known as being « incremental », i.e. aiming at gradual change and a minimal consensus. What has happened to that policy-making in the era of the « new radicalism » ? When one examines the overall economic management, the politics of privatisation, and the fate reserved to the main public policies under the Thatcher government, one cannot but notice radical reversals, not to say upheavals. Yet, incrementalism has not disappeared, but it has become more negative than positive, which means that, in accordance with Mrs. Thatcher's intentions, the « social-democratic ratchet » has been stopped and even reversed in some fields.

RÉSUMÉ. — *Jusqu'en 1979, le processus de décision central avait la réputation d'être « incrémental », c'est-à-dire qu'il visait au changement graduel, à la marge, fondé sur un consensus suffisant. Qu'est devenu ce processus à l'époque du « nouveau radicalisme » thatcherien ? Lorsqu'on examine la gestion économique globale, la politique de privatisation et le sort réservé aux grandes politiques publiques sous le Gouvernement Thatcher, on constate des inversions radicales sinon des bouleversements. Il reste que le changement à la marge n'a pas complètement disparu, mais il est davantage négatif que positif. C'est donc, comme le voulait Mme Thatcher, que « la spirale social-démocrate » a été enrayée et même renversée dans certains domaines.*

Michaël LEE. — **Functioning of government and the role of the Prime Minister.**

As Britain has no written constitution, central government is generally conceived as the place where the relationships between the cabinet and the four institutions that play an essential part in the politics of the

nation (the party in power, Parliament as a whole, the Civil Service and the media) are conducted. The present interest in the functioning of the government under Mrs. Thatcher is chiefly due to the fact that the Prime Minister's personality has deeply transformed the four relationships. The chief constitutional issue of the post-Thatcher period will be to know whether the new pattern of relationships is permanent or not.

Roderick RHODES. — Britain : « the land of local government » ?

Britain is no longer « the land of local government » if it ever was. Indeed it forms a differentiated and interdependent polity in which, to a large extent, the centre depends on a profusion of sub-central units for the implementation of its policies. In other words, although the notion of local autonomy is more an ideal than a reality, since most « local » policies have non-local sources, British local authorities have a negative capacity for non-compliance, or at least for a « redefinition » of the centre's initiatives. It has generated a lot of confusion, especially when a government, like the Thatcher administration, attempts to make local authorities comply with a budgetary discipline it cannot really enforce.

Yvonne FORTIN. — The end of the non political and career Civil Service in Britain ?

Sir Robert Armstrong, head of the Civil Service wrote : « The British Civil Service is a non-political and disciplined career service. » In doing so, he acknowledged the fact that recent events such as the Ponting affair, M. Peter Levene appointments' had given rise to public discussions. Mrs. Thatcher is said to have politicized the top grades of the career Civil Service while the Civil Service unions are getting more and more involved in politics. The Prime Minister and some of the cabinet ministers have also appointed a handful of senior managers from the private sector to key positions in Whitehall. Meanwhile senior administrators as well as highly qualified specialists are leaving the service sometimes in mid-career. For all these reasons, the 1979-86 period may be crucial to the future of the non-political and disciplined career Civil Service.

Noëlle BURGI. — The weakening of the unions in Britain.

Although it remains fairly high compared to other Western countries, the rate of unionization has recently fallen. The article analyses some factors which have caused the weakening of the unions while emphasizing four dimensions : the changes in the power game which bear on the union leaders' credibility ; the employers' attitude in both private and public sectors ; the changes in collective bargaining and the

internal problems proper to the unions. The contradictions that affect the Labour movement leave a question mark on the future of the unions which to a large extent depends on their capacity for finding a new role for their organisations.

RÉSUMÉ. — *S'il reste encore élevé comparé à d'autres pays occidentaux, le taux de syndicalisation a rapidement chuté ces dernières années en Grande-Bretagne. L'article met en évidence certains facteurs de son affaiblissement en approfondissant l'analyse dans quatre directions : le changement des rapports de forces politiques qui agit sur la crédibilité même des directions syndicales ; la politique des employeurs dans les secteurs public et privé ; l'évolution de la négociation collective et les problèmes internes aux organisations syndicales. Les contradictions qui traversent le mouvement ouvrier laissent ouverte la question de l'avenir du syndicalisme qui dépend largement de sa capacité à se définir un nouveau rôle.*

Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE. — Judicial power and civil liberties in the United Kingdom.

In the United Kingdom, a few high judges compose the judiciary. They decide on the individual rights of the citizens, within the framework of a limited number of statutes, but without reference to any written constitution or declaration of rights. Long appraised, the common law system of protection of civil liberties has recently shown its limits and inadequacies.

The judiciary, unable to face these challenges through traditional means has considered the possibility of new experiences ; the concept of public law inspires a serious development in the judicial control of governmental decisions ; yet, the judges stick to a certain amount of prejudices connected with their social and mental background. New legislations have been passed through Parliament in the area of civil liberties and there are open arguments on the question of a Bill of Rights in the United Kingdom.

Martin HARRISON. — Broadcasting at the crossroads.

British broadcasting is at the crossroads largely because its relationship with government is affected by technical change, competition and a crisis in financing. Hence the tensions which have developed in the 1970s and 1980s. Broadcasting is under pressure both because its role and its understanding of its role have changed and because the social context in which it operates has changed. But a greater threat to the present system lies in the multiplication of channels which in no way ensures that more real choice will be provided to the citizen.

In brief : the elections in Great-Britain (1945-1983).

JOURNAL

Louis ARÉNILLA. — **School and cohabitation.**

Claude OLIVESI. — **The insular institutions of the nations of Western Mediterranean.**

Foreign notes : Andrea MANZELLA. — **Italy.**

Monica CHARLOT. — **Public opinion : the polls in Great-Britain.**

Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — **French political chronicle (16 October - 15 January 1986).**

« **Pouvoirs** »-Biblio.

La rédaction de ce numéro a été achevée le 20 janvier 1986.

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
ISBN 2 13 039509 0 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 31 883
CPPAP n° 59 303
Dépôt légal : Avril 1986

POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. **l'alternance**
(nouvelle édition 1984)
2. **le parlement européen**
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?** (épuisé)
- 1978 4. **la V^e République**
(nouvelle édition 1982)
5. **le consensus** (épuisé)
6. **l'Union soviétique** (épuisé)
7. **le régime représentatif**
- 1979 8. **l'Espagne démocratique**
(nouvelle édition 1984)
9. **le giscardisme** (épuisé)
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**
(nouvelle édition 1981)
- 1980 12. **les régimes islamiques**
(nouvelle édition 1983)
13. **le Conseil constitutionnel**
14. **élire un président**
15. **la négociation**
- 1981 16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**
- 1982 20. **la gauche au pouvoir**
21. **le système communiste**
22. **la R.F.A.**
23. **l'impôt**
- 1983 24. **le maire**
25. **les pouvoirs africains**
26. **le pouvoir syndical**
27. **le mendésisme**
- 1984 28. **le R.P.R.**
29. **les Etats-Unis**
30. **l'école**
31. **la corruption**
- 1985 32. **la représentation proportionnelle**
33. **les sondages**
34. **l'Assemblée**
35. **le Japon**

ABONNEMENTS

	France	Etranger
1 an (1986)	245 F	330 F
2 ans (1986-1987)	490 F	660 F

*Les abonnements peuvent être pris
chez votre libraire
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES
DE FRANCE**

SERVICE DES REVUES

12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (43-26-22-16)

*PUF : CCP 1302 69 C Paris
Chèques à l'ordre des PUF*

- 1986 36. **le ministre**
37. **la Grande-Bretagne**

A paraître

l'armée
les interprétations
de mai 1968

la grande-bretagne

« Forte de vieux équilibres, est-ce que l'Angleterre peut se refaire ou se défaire ? »

Douglas JOHNSON.

« Les observateurs accordent... trop d'importance à la stabilité du gouvernement... et pas assez (à) son aptitude à remplir les objectifs qu'il s'était lui-même fixés. »

Hugh BERRINGTON.

« Les tiers partis ont à peine compté de 1945 à 1970, ce n'est plus le cas actuellement. »

David BUTLER.

« La plupart des " acquis " politiques du thatcherisme ne sont pas garantis par un changement dans les institutions... ni même dans les mentalités. »

Jacques LERUEZ.

« Aucun gouvernement récent ne s'est à ce point aliéné les classes " pensantes "... »

Michaël LEE.

« ... Le pays dit du gouvernement local est, en fait, une " société sans centre "... »

Roderick RHODES.

« Le civil service a été politisé et s'est lui-même politisé. »

Yvonne FORTIN.

« La crise du syndicalisme britannique demeure modeste au regard de celle d'autres pays européens. »

Noëlle BURGI.

« ... Le pouvoir judiciaire ne paraît plus en mesure d'assumer sa mission traditionnelle... de protection des libertés. »

Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE.

« Le problème est que la Grande-Bretagne n'a pas vraiment de politique audio-visuelle. »

Martin HARRISON.

JOURNAL

Louis ARENILLA

Ecole et cohabitation

Claude OLIVESI

Les institutions insulaires des Etats du sud de la Méditerranée occidentale

Andrea MANZELLA

Chronique de l'étranger : Italie

Pierre AVRIL

Chronique de la V^e République (16 octobre 1985 - 15 janvier 1986).

Jean GICQUEL

