

MONICA CHARLOT

L'alternance à l'anglaise

La Constitution britannique n'est pas, on le sait, fixée dans un texte. Nombre de ses éléments, et non des moindres, sont le produit de l'usage et n'ont de valeur que par le précédent. De ce fait il est parfois difficile de situer avec exactitude l'émergence de tel ou tel trait constitutionnel. L'existence d'un Premier ministre, par exemple, n'apparaît dans un texte officiel qu'en 1878, lors du traité de Berlin ; le mot de « cabinet » est mentionné officiellement, pour la première fois, en 1900 à la Chambre des Communes. Quant à l'alternance, contrairement à ce que l'on imagine souvent, elle est loin d'être aussi vieille que la démocratie britannique.

Le système du bipartisme et de l'alternance n'est pas un accident de l'histoire institutionnelle britannique. Il n'est pas non plus le résultat d'une division naturelle entre gauche et droite. C'est le résultat d'une tradition politique.

Il découle tout d'abord d'une certaine conception de ce qui constitue une assemblée représentative. Depuis la Révolution française deux conceptions s'affrontent : certains voient le citoyen comme détenteur du pouvoir politique qu'il délègue au corps législatif lequel le délègue à son tour à un Exécutif responsable devant lui. Dans cette optique le choix de l'électeur se suffit à lui-même ; le multipartisme, plus représentatif en soi, et la représentation proportionnelle, le scrutin le plus juste, s'imposent naturellement ; l'Exécutif n'a pas le droit de dissoudre l'Assemblée et celle-ci a l'initiative des lois, même financières.

La conception britannique de la représentation parlementaire est tout autre ; elle repose sur un ensemble de conventions non écrites, qui sont à l'opposé des formules précédentes : le système est, à tous égards, majoritaire ; mais en même temps, comme le dit Burke, dès

le XVIII^e siècle, la majorité — tout comme la décision majoritaire — n'est « pas une simple question d'arithmétique ». « Je ne crois pas — renchérit Laski, plus près de nous — que l'on puisse sérieusement prétendre que le Parlement devrait être le reflet fidèle de l'opinion nationale » (*Reflections on the Constitution*, p. 54). Car le public n'a pas toujours une opinion, car les citoyens ne sont pas toujours en mesure de trancher, car l'opinion publique — même informée et formée — risque d'agir à contretemps. En bref, le rôle des élections en Grande-Bretagne est de dégager une assemblée parlementaire qui rende possible la formation d'un gouvernement fort. Il ne s'agit pas d'élections-recensements, où l'on se contente de compter les points, mais d'élections-choix, où l'on désigne une équipe de gouvernement.

Mais autant le pouvoir doit être fort, autant il doit gouverner par persuasion, en respectant la minorité du moment. « Le gouvernement démocratique, écrit ainsi Denis Brogan, est affaire de pratique quotidienne, de socialisation politique au respect mutuel et à la collaboration, par le plus grand consentement et la plus faible coercition possibles ; ce n'est nullement, comme le croient certains tenants simplistes de la démocratie, une simple affaire de décisions législatives ou administratives appuyées par une majorité. » Laski ne dit pas autre chose dans un passage essentiel de ses *Reflections on the Constitution* : « Je ne crois pas que le fait que de temps à autre une minorité d'électeurs donne à un parti une majorité de gouvernement porte à conséquences. Car bien stupide serait le parti qui — de façon suicidaire — oublierait qu'il ne doit pas outrager l'opposition, qu'il doit témoigner d'un véritable respect à l'égard de toute minorité de quelque importance, qu'il doit rester attentif à tous les courants et contre-courants d'opinion en dehors de la Chambre des Communes » (p. 53-54).

Dès lors l'alternance ne peut faire problème — puisque l'on est d'accord sur l'essentiel. Le système peut marcher puisque les deux partis croient qu'il vaut mieux que l'autre gagne plutôt que de mettre en péril le régime. Le système s'est d'ailleurs mis en place avant la guerre de 1914, à un moment où, comme le souligne encore Laski, « l'on peut dire sans trop déformer la réalité que nous étions gouvernés par un parti divisé en deux tendances dont chacune n'avait guère de peine à accepter des règles d'actions communes, s'agissant de l'essentiel » (p. 23-24). Conservateurs et libéraux, de fait, sont de la même famille. La Chambre représente essentiellement la classe moyenne supérieure et s'il y a des tensions entre propriétaires terriens et industriels, elles n'impliquent pas de différences d'attitudes vis-à-vis de la Constitution, de l'ordre social et de l'ordre économique.

Lorsque le Parti travailliste devint le deuxième parti, les choses eussent pu changer. Mais, grâce aux libéraux, ils avaient fait leurs premiers essais de gouvernement comme minoritaires et avant d'exercer pleinement le pouvoir ils seront membres d'un gouvernement d'union nationale conservateur, libéral et travailliste.

La fonction essentielle de la Chambre, une fois le gouvernement constitué, est de critiquer ou de soutenir la politique dont ce gouvernement assume pleinement la responsabilité. La Chambre peut imposer la démission d'un membre du gouvernement ou du gouvernement tout entier. Dans ce dernier cas on procède normalement à une dissolution, ou on en appelle au jugement du peuple.

Même confiné dans l'opposition pour longtemps le second parti bénéficie d'un statut, d'un prestige et d'une liberté tels qu'il n'est guère tenté de remettre en question les règles du jeu. Comme le dit Lowell dans son *Government of England* : « Le terme d'« Opposition de Sa Majesté » représente la plus grande contribution du XIX^e siècle à l'art du gouvernement, en considérant un parti exclu du pouvoir comme parfaitement loyal aux institutions de l'Etat et comme prêt à assurer la relève sans traumatisme pour les traditions politiques de la nation. »

Depuis plus d'un siècle, outre-Manche, l'alternance est donc la règle. Si elle a été parfois critiquée en principe, elle ne l'a jamais été en fait. Dans les années trente, il est vrai, socialistes et fascistes se plaignent de la mollesse et de l'inefficacité de la démocratie à l'anglaise.

Stafford Cripps, dans ses *Problems of a Socialist Government*, en 1933, envisage ainsi un contrôle étroit des ministres par le parti devant qui ils seraient désormais responsables. Et de proposer, dès leur venue au pouvoir, le passage d'une loi de pouvoirs exceptionnels (*Emergency Bill Powers*) : « Il est superflu, dès lors que le Parlement a décidé, de remettre à longueur de temps la sagesse de sa décision en cause. » Quant à Clement Attlee il allait jusqu'à écrire dans le même ouvrage : « Nous devons emprunter au système russe ses points forts et les appliquer à ce pays. » Mais lorsqu'ils arrivèrent effectivement au pouvoir douze années plus tard, Attlee et Cripps avaient abandonné ces idées « radicales » — pour avoir, peut-être, grâce à la guerre, partagé ce pouvoir avant de le prendre.

L'alternance, soit, mais qu'en est-il quand il n'est plus de majorité ? Dans une telle situation deux solutions sont possibles : une coalition, qui rejette l'alternance ; un gouvernement de minorité, qui préserve le retour à l'alternance.

« L'Angleterre, disait Disraeli, n'aime pas les coalitions. » Encore

faut-il préciser ce que l'on entend par là. Les coalitions de guerre — sous Asquith puis Lloyd George en 1915-1918, sous Winston Churchill en 1940-1945 — ont été l'expression d'une volonté nationale et d'un très large *consensus* face à l'ennemi extérieur. Mais en temps de paix les coalitions n'ont ni la même légitimité, ni la même efficacité. S'agit-il alors, à proprement parler, de coalitions ? Ou de réalignements de partis ? Lorsqu'en 1918 la faction du Parti libéral animée par Lloyd George, quelques notables sans étiquette et deux ou trois travaillistes s'unissent au Parti conservateur pour mieux battre les travaillistes, on ne peut guère parler de coalition, même si les libéraux rompent l'alliance en 1922.

De même lorsque Ramsay MacDonald consent, en 1931, à former une coalition avec les conservateurs n'entraînant derrière lui que deux autres dirigeants et seize députés travaillistes — avant d'être exclu du parti — il est difficile de parler de coalition même si l'ombre de Ramsay MacDonald hante aujourd'hui encore le Parti travailliste.

Lorsque Winston Churchill, par contre, propose en 1945 une coalition socialo-conservatrice, l'idée est rejetée avec force par son allié travailliste du cabinet de guerre.

Ainsi les Britanniques, s'il le faut, préfèrent à une coalition nationale, qui mettrait fin à l'alternance, un système de gouvernement minoritaire — comme ce fut le cas en 1924, en 1929 et, de nouveau, en 1974. Le parti minoritaire au pouvoir a comme fonction essentielle de permettre la continuation du système, en marquant le pas, pendant que les partis se réorganisent. Il va de soi que la solution ne peut être que transitoire.

C'est au nom de l'alternance de gouvernements forts que la Grande-Bretagne, depuis plus d'un siècle, a accepté le système des partis que nous lui connaissons. Ce système n'est évidemment pas sans inconvénients : il est hostile aux députés sans étiquettes, il gêne l'apparition de nouveaux partis, il favorise l'élection d'équipes investies de la confiance populaire plutôt que le choix sur programme.

Il reste qu'il donne des gouvernements qui peuvent gouverner. Du moins le pensait-on jusqu'à présent. Depuis 1974 la foi dans le système est quelque peu entamée. Si les prochaines élections dégagent une majorité claire, 1974 n'aura été qu'une péripétie, un accident de parcours ; si, au contraire, elles aboutissent à un choix incertain, ce sont les fondements mêmes du système britannique qui seront en question.