

JACK HAYWARD

Royaume-Uni ou le consensus en crise

Avec un retard notable sur la réalité, les politistes étrangers, encouragés en cela par les spécialistes anglais, ont eu tendance à accréditer le mythe que l'Angleterre est le pays par excellence du consensus politique et constitutionnel. Combien de fois n'a-t-on pas entendu et lu l'éloge de la monarchie parlementaire anglaise, qui a réussi l'exploit de préserver la continuité dans le changement. On a même poussé l'autosatisfaction jusqu'à prétendre que tandis qu'en France « plus ça change, plus c'est la même chose », en Angleterre plus c'est la même chose, plus ça change. L'absence d'une Constitution écrite faisait foi de la capacité anglaise à résoudre les conflits politiques un à un, sans provoquer à terme une crise du système politique par l'accumulation de problèmes bloqués par l'immobilisme. En plus, l'image paisible d'un peuple satisfait et soumis à son élite, peinte par Walter Bagehot au beau milieu de l'ère victorienne, a eu un succès tel qu'il vaut la peine de rappeler quelques lignes de sa célèbre étude sur la Constitution anglaise.

L'image d'Epinal de la Grande-Bretagne, patrie du consensus

Après avoir indiqué qu'il existait des nations caractérisées par la déférence, dans lesquelles la partie la plus nombreuse et la moins sage acceptait d'obéir à la partie la moins nombreuse et la plus sage, Bagehot concluait :

« L'Angleterre est le type des pays déférents... Les classes moyennes... sont aujourd'hui le pouvoir despotique en Angleterre... La Constitution

anglaise dans sa forme palpable est ceci — la masse du peuple se soumet à une petite élite » (1).

Cette soumission crédule du public anglais envers ses maîtres a subi des chocs si forts que de tels propos seront reçus en Angleterre aujourd'hui avec stupéfaction et ironie. Toutes les institutions — et singulièrement les institutions politiques — sont soumises au feu roulant d'une critique vengeresse. Même la monarchie n'y échappe pas entièrement. Maintenant, ce n'est plus seulement un bourgeois rationaliste dans le genre de Walter Bagehot qui pourra proclamer

« qu'aussi longtemps que le cœur humain est fort et que la raison est faible, la monarchie sera forte car elle fait appel à l'émotion diffuse, et les républiques faibles car elles font appel à la raison » (2).

Le Royaume-Uni n'étant plus le centre d'un empire mondial sur lequel le soleil était censé ne jamais se coucher, sa richesse passée s'étant enfuie dans deux guerres mondiales et son industrie vieillotte étant incapable de soutenir la concurrence étrangère, le grand public a perdu confiance en son élite politique et cette élite a perdu confiance en elle-même. Les principes sacro-saints du système politique britannique sont battus en brèche et l'image d'Épinal de la Grande-Bretagne, pays du consensus, a bien besoin d'être enterrée car elle est devenue tellement invraisemblable qu'elle doit enfin être retirée de la circulation. Quels étaient les principes sous-tendant l'ancien consensus constitutionnel ? D'abord, le caractère unitaire de l'Etat, qui depuis 1707, date à laquelle l'Écosse a volontairement accepté l'union avec l'Angleterre, n'a pas été controversé, sauf en ce qui concerne l'Irlande. Ensuite, l'existence de tout un réseau d'usages et de coutumes accepté sans discussion qui rendaient inutile la protection d'une Constitution écrite. Troisièmement, la souveraineté du Parlement — et singulièrement de la Chambre des Communes — devant lequel le Gouvernement était responsable. Quatrièmement, cette responsabilité du Gouvernement était collective, ce qui était facilité par le fait que le Gouvernement était presque toujours constitué par un seul parti politique, qui avait gagné les élections. Cinquièmement, le fait du bipartisme, non qu'il n'existait pas

(1) Walter BAGEHOT, *The English Constitution*, 1867 ; London, Nelson, 2^e éd., 1872, pp. 354-355. Voir aussi G. ALMOND et S. VERBA, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, Little, Brown & Co., 1963, p. 315.

(2) BAGEHOT, p. 112.

plusieurs autres partis représentés au Parlement, mais que seulement deux partis étaient capables de former un gouvernement. Tandis que l'un d'entre eux était au pouvoir, l'autre constituait l'opposition officielle et institutionnalisée. Sixièmement le bipartisme s'appuyait sur un système électoral qui favorisait les partis conservateur et travailliste, ceux-ci entendant le conserver.

Le caractère conflictuel de la vie politique

Maintenant, tous ces principes de base du système politique britannique sont mis en question, soit que la réalité ne corresponde plus à la théorie, soit que les résultats auxquels ces principes aboutissent ne soient plus acceptables pour telle ou telle fraction de l'opinion publique ou des élites politiques. Le reproche le plus général décoché au système politique est précisément centré sur son caractère « adversaire », c'est-à-dire l'insistance sur l'aspect combatif et conflictuel de la politique. Comme l'écrivait Nevil Johnson :

« Là où le conflit n'existe pas, *adversary politics* l'engendre ; quand des conflits authentiques existent, il les exagère et peut faire échouer leur résolution ; et là où le conflit des opinions et des intérêts est multiforme et complexe, il offre peu d'espoir pour la création d'un consensus de base qui est indispensable à l'existence d'une autorité politique efficace » (3).

Ceux qui voudraient mettre fin à une pratique qui réduit toute la discussion politique à une controverse entre deux positions qui ne sont pas conciliables et s'excluent mutuellement se recrutent particulièrement à la droite et au centre de l'éventail politique, parmi ceux qui cherchent surtout la continuité et la modération. Ils redoutent précisément la souplesse d'une Constitution non écrite qui, tant qu'une idéologie libérale dominait, ne laissait pas libre cours à un interventionnisme étatique de plus en plus envahissant. Ils retrouvent le sens libéral d'une Constitution comme contrainte sur les Pouvoirs publics du jour, avec de solides garde-fous pour protéger les droits individuels et le système capitaliste des « empiétements » de l'Etat. Ce faisant, ils essaient avec des astuces de procédure juridique de créer un semblant de consensus sur les règles du jeu qui favorisent ceux qui voudraient défendre le *statu quo* socio-économique contre ceux qui prônent sa modification.

(3) In S. E. FINER (édit.), *Adversary Politics and Electoral Reform*, London, A. Wigram, 1975, p. 76. Voir aussi N. JOHNSON, *In Search of the Constitution : State and Society in Britain*, Oxford, Pergamon Press, 1977, p. 67.

Avant d'aborder les conflits les plus sérieux qui menacent la cohésion de l'Etat — les conflits d'intérêts, de classe et de nationalité — il faut s'arrêter un moment et regarder la situation de la haute fonction publique, gardienne par excellence des valeurs de l'Etat. Les hauts fonctionnaires anglais ont comme règle générale de mettre au-dessus de toute autre considération le maintien de l'unité de l'Etat, au prix d'un comportement qui esquivé les choix difficiles, car ces choix divisent nécessairement (4). Tout d'abord, ces hauts fonctionnaires tiennent beaucoup à préserver leur propre communauté administrative contre toute atteinte, ce qui les amène à défendre farouchement leur neutralité par rapport à la politique partisane. Ensuite, quand il y a incompatibilité entre leur solidarité corporative et une amélioration des services rendus au public par la machine administrative, ils semblent ignorer que l'intérêt de l'Etat pourrait être mieux servi par une importance accrue accordée à cette dernière préoccupation au prix d'une atteinte à l'unité de l'administration. La poursuite obsessionnelle du consensus intra-administratif, qui s'impose ensuite souvent au politique, menace à terme le système politique car il entame sa capacité d'agir. Paradoxalement, ceux qui cherchent avant tout à éviter les désaccords risquent de provoquer par leur immobilisme des disputes qui mineraient la stabilité tant recherchée par les gardiens de la communauté étatique. Comme disait un haut fonctionnaire :

« Nous passons tellement de notre temps à nous assurer de marcher au même pas que nous n'avancions presque pas... Les choses qui devront se faire ne se réalisent pas pendant le temps que nous consacrons à nous assurer que personne ne s'offusquera si elles se réalisent » (5).

Parmi les valeurs de base du système politique britannique, il faudrait donner une place de choix au principe formulé par John Locke il y a presque trois cents ans :

« Le pouvoir suprême ne doit pas prendre à un homme une quelconque partie de sa propriété sans obtenir son consentement » (6).

(4) C. H. Sisson, *The Spirit of British Administration*, London, Faber & Faber, 1959, pp. 22-24 ; cf. 141, 153-154.

(5) Cité dans Ian GILMOUR, *The Body Politic*, London, Hutchinson, 1969, p. 14 ; cf. pp. 1-2, 13-15. Voir aussi Hugh HECLIO et Aaron WILDAVSKY, *The Private Government of Public Money. Community and Policy inside British Politics*, Macmillan, 1974, pp. 366-367.

(6) John LOCKE, *The Second Treatise of Civil Government*, éd. Blackwell, 1690, § 138.

Le rôle des groupes socio-économiques

Depuis le temps où ce principe du libéralisme individualiste a été avancé, les choses ont bien évolué. Ce consentement, il faudrait maintenant le demander aux puissants groupes d'intérêts, qui ont de ce fait un véritable pouvoir de veto à l'encontre des actions de la puissance publique, réduite de ce fait bien souvent à l'impuissance. La souveraineté de l'Etat et de ses principaux agents ressent le contrecoup de cette évolution. Pour illustrer le rapport de forces entre les institutions politiques proprement dites d'une part et les forces socio-économiques et les mass média d'autre part, deux sondages, faits à dix années d'intervalle, sont reproduits ci-après.

Faites par deux instituts de sondage différents, les questions et les catégories ne sont pas tout à fait les mêmes. Mais il est clair que le public britannique perçoit les syndicats ouvriers, les patrons et les mass média comme ayant nettement plus d'influence sur la conduite des affaires publiques que les ministres (sauf le Premier ministre), les parlementaires, les partis politiques, l'administration, les juges, les militaires, la reine et l'électorat ! Même s'ils se trompent lourdement sur l'influence relative de ces différents acteurs du système politique, il est évident que le public a saisi que dans l'affrontement quotidien entre les pouvoirs « publics » et les pouvoirs « privés », souvent ce ne sont pas ces derniers qui sont condamnés à baisser pavillon.

En ce qui concerne les conflits de classe, il y a eu une diminution de l'importance de ce facteur dans le comportement électoral dans le Royaume-Uni. En Irlande du Nord, les conflits religieux jouent toujours un rôle dominant, mais dans la Grande-Bretagne proprement dite la classe ouvrière soutient le Parti travailliste moins fermement que par le passé, tandis que la classe moyenne semble moins encline à appuyer le Parti conservateur. La montée d'autres partis politiques, le Front national qui exploite les préjugés contre les immigrants noirs, et singulièrement les partis nationalistes en Ecosse (*Scottish National Party*) et à un moindre degré au Pays de Galles (*Plaid Cymru*) trouble le jeu politique traditionnel. En plus, ils lancent un défi à l'Etat unitaire, le Royaume-Uni, ce qui a amené le Gouvernement travailliste à créer d'abord une Commission royale sur la Constitution et ensuite à présenter au Parlement des projets successifs de *devolution* prévoyant une autonomie politique pour l'Ecosse et le Pays de Galles. Pour l'instant, le Gouvernement refuse d'aller jusqu'au fédéralisme, mais certains regardent les institutions envi-

L'opinion publique et le pouvoir en Grande-Bretagne
(Gallup Poll, janvier 1963)
(En %)

Quelle influence exercent les institutions et les personnes suivantes sur l'avenir du pays ?

	Grande influence	Quelque influence	Peu d'influence	Ne sait pas
Syndicats ouvriers	57	28	7	8
Patronat, haute finance	55	22	8	15
Premier ministre	49	30	14	7
Propriétaires de journaux	36	37	15	12
Ministres	34	43	12	11
Famille royale	19	23	50	8
Les Eglises	14	31	45	10
Fonction publique	14	34	30	22
Chambre des Lords	10	35	36	19
Les députés	9	45	35	11
Généraux et amiraux	7	24	47	22
Gens comme vous	4	24	67	8

sagées comme une étape vers des liens fédéraux et même le séparatisme, au moins en ce qui concerne l'Ecosse (7).

L'avènement d'une situation dans laquelle le Gouvernement britannique a besoin de s'appuyer sur les syndicats ouvriers pour mener à bien sa politique économique et sur les députés du Parti libéral pour survivre au Parlement a housculé bien des idées reçues. Mais, avec une volonté tenace d'ignorer aussi longtemps que possible les changements en cours, la classe politique anglaise a tendance à faire le gros dos en espérant que l'on reviendra au bon vieux système. Même si les problèmes économiques deviennent provisoirement moins

(7) Voir le *Rapport de la Commission sur la Constitution (1969-1973)*, dite *Commission Kilbrandon*, London, HMSO, 1973, And. 5460. Voir aussi plus généralement T. NAIRN, *The Breakup of Britain*, London, New Left Books, 1976, et A. H. BIRCH, *Political Integration and Disintegration in the British Isles*, London, Allen & Unwin, 1977.

(Opinion Research Centre Poll, juin 1973)

(En %)

Selon votre avis, quels sont les deux éléments qui exercent la plus grande influence sur le gouvernement du pays ? Quels sont les deux qui ont le moins d'influence ?

	<i>Plus d'influence</i>	<i>Moins d'influence</i>
Syndicats ouvriers	40	7
Premier ministre	33	7
Journaux et tv	23	13
Chambre des Communes	19	3
Ministres	18	3
Partis politiques	18	7
Grandes entreprises	10	11
Fonction publique	10	18
Cours de justice	6	23
Electeurs	5	23
Reine	5	56
Bourse	2	5
Ne sait pas	2	5

préoccupants grâce au pétrole de la mer du Nord, les conflits internes au Royaume-Uni semblent indiquer que le pays en entier mérite d'être caractérisé par une phrase appliquée à l'Irlande du Nord : « Gouverner sans le consensus » (8). Nous ne pouvons plus nous appuyer sur la déférence des populations de la frange celtique ou de la classe ouvrière envers une élite politique londonienne, anglaise ou anglicisée. La société britannique se rebelle contre son état traditionnel et on cherche en vain l'idéologie d'intérêt public sur lequel on pourrait s'appuyer pour établir un système politique capable de faire face aux mouvements divers, plus ou moins brutaux, qui se font sentir.

(8) R. ROSE, *Governing without consensus : an Irish Perspective*, London, Faber, 1971.