

JACQUES LERUEZ*

MARGARET THATCHER,
UN GOUVERNEMENT FORT
DANS UN SYSTÈME SOUPLE
ET ADAPTABLE

135

L'accueil fait au Royaume-Uni à l'annonce de la mort de Margaret Thatcher a probablement surpris et déconcerté plus d'un observateur en Europe. On pouvait, en effet, penser, plus de vingt-deux ans après le départ brutal de l'ancien Premier ministre, en novembre 1990, – et près de dix ans de maladie d'Alzheimer, où elle n'était que l'ombre d'elle-même – que les passions seraient retombées dans un sens comme dans l'autre. Or il n'en a rien été; comment expliquer ce phénomène si l'on songe que les jeunes adultes – qui n'étaient pas nés ou tout juste nés à l'époque – ont exprimé la même vénération ou la même haine que ceux qui ont vraiment vécu la période? C'est sans doute que le souvenir de la Dame de fer est rarement resté neutre dans les familles et dans les groupes sociaux, constituant ainsi une sorte d'héritage culturel. D'un côté, on en a fait quasiment une sainte, une sorte de Jeanne d'Arc qui aurait

« sauvé » la Grande-Bretagne, au dire du Premier ministre, David Cameron, et été une « combattante de la liberté », selon *The Economist*¹; de l'autre, on s'est réjoui sans retenue de sa mort, on a dansé sur l'air de « la sorcière est morte » (*the witch is dead*) – qui rappelait quelque peu celui des « aristocrates à la lanterne » – dans certains quartiers de Liverpool et de Glasgow, où l'on a sablé le champagne. C'est que, dès le moment où elle devint leader du Parti conservateur (en février 1975), elle ne laissa personne indifférent et il ne faut pas oublier que c'est dès cette époque, donc bien avant qu'elle devienne Premier ministre, qu'elle fut qualifiée de « Dame de fer » par la presse soviétique.

* Directeur de recherches honoraire au CNRS.

1. 13 avril 2013.

DU CONSENSUS À LA « CONVICTION »

136 C'est qu'elle fut un Premier ministre qui tranchait avec ceux qui s'étaient succédé depuis la guerre. Après la « révolution tranquille » d'Attlee (1945-1951), qui mit en place ce qu'on a appelé le *welfare state*, aucun Premier ministre, qu'il fût conservateur ou travailliste, n'avait songé – ou osé – remettre en cause les grandes réformes décidées alors, notamment les nationalisations et la création du Service national de santé, à commencer par Churchill (1951-1955) qui savait très bien qu'une des causes de sa défaite aux élections de 1945 avait été son rejet du rapport Beveridge de 1942 et qui, en outre, cherchait à se concilier la classe ouvrière et la confédération syndicale, le TUC, dont le comportement patriotique avait beaucoup contribué à la bonne organisation du « front intérieur » pendant la guerre. Cette sacralité du *welfare state* – qui supposait en même temps la recherche du plein emploi –, que les historiens ont appelé le « consensus social d'après-guerre », impliquait une gestion néokeynésienne de l'économie connue sous le terme de « butskellisme² », qui s'est longtemps caractérisée par des alternances de freinage et de relance assez brutales de l'économie – dites *stop and go* –, selon que le chancelier de l'Échiquier s'inquiétait d'une poussée de l'inflation et du déséquilibre des paiements, d'un côté, ou bien de la montée du chômage, de l'autre, alternances qui n'étaient guère favorables à une croissance harmonieuse et qui ont sombré dans l'inflation et le chômage dès le milieu des années 1960 malgré les politiques des revenus et des

prix de plus en plus rigoureuses du gouvernement travailliste d'Harold Wilson (1964-1970), qui n'ont pas empêché la dévaluation de la livre de novembre 1967.

Certes, le Parti conservateur, pendant cette période d'opposition, avait déjà rompu avec le consensus d'après-guerre et s'était rallié à une politique plus libérale, au sens économique du terme. C'est ce qu'avait traduit le programme dit de Selsdon, qui servit de base au manifeste électoral que son nouveau leader, Edward Heath, présenta aux Britanniques en vue des élections du 18 juin 1970. Vainqueur à la surprise générale, Heath entreprit d'appliquer ce programme à la lettre, abolissant du jour au lendemain la politique des revenus et des prix (ce qui provoqua une poussée de l'inflation), refusant de se porter au secours des entreprises en difficulté, comme le faisait trop souvent Wilson, et cherchant à réglementer l'action syndicale (*Industrial Relations Act 1971*), ensemble de décisions qui provoquèrent des grèves, notamment dans le secteur public, dont une première des mineurs en 1972, qui obligea le gouvernement à concéder des augmentations de salaires importantes, suivie, moins de deux ans plus tard, d'une autre des mêmes mineurs, toujours aussi revendicatifs. Cette fois, Heath refusa de transiger; il décréta une semaine de travail de trois jours (en alternance selon les activités) pour économiser l'énergie, mesure qui devint vite très impopulaire; le Premier ministre finit, de guerre lasse, par dissoudre la Chambre des communes et provoquer une élection éclair... qu'il perdit malgré des sondages favorables au début de la

2. Néologisme forgé par *The Economist* à partir des noms de Hugh Gaitstkell, le dernier chancelier de l'Échiquier du gouvernement Attlee et de Richard A. Butler, le premier chancelier de l'Échiquier du gouvernement Churchill.

campagne. Si la première grève pouvait être considérée comme un conflit social classique, encore qu'elle avait été très violente, il n'en fut pas de même de la seconde qui, sous des revendications salariales, cachait mal la volonté de mettre en difficulté la politique gouvernementale et, partant, d'humilier le Premier ministre et finalement de le renverser. Cette fin peu glorieuse du gouvernement Heath marqua beaucoup Margaret Thatcher qui était l'unique membre féminin du cabinet et qui trouva que ce groupe d'hommes bien élevés avait manqué de la volonté de se battre et d'affirmer l'autorité de l'État. Dès ce moment, elle eut bien l'intention de chercher des occasions de rétablir cette autorité si son parti et le pays lui en donnaient la charge. Et cela d'autant plus que, quatre ans plus tard, en fin d'année 1978, le gouvernement travailliste de James Callaghan (qui avait succédé à Wilson en 1976), il est vrai minoritaire au Parlement, était renversé à la suite d'un conflit social quasi général que la presse a qualifié d'« hiver du mécontentement », en écho au *Richard III* de Shakespeare !

Lorsqu'elle arrive au pouvoir en mai 1979, Margaret Thatcher veut donc « gouverner autrement ». Certes, pendant la campagne électorale, elle use et abuse de la formule « moins de gouvernement » (*less government*); cela veut cependant dire, dans son esprit, moins d'intervention étatique dans le fonctionnement de l'économie et restriction du rôle du secteur public, mais en aucune manière affaiblissement de l'autorité de l'État, notamment en ce qui concerne les politiques régaliennes. De plus, elle estime que la recherche du consensus est une perte de temps et proclame qu'elle sera un « Premier ministre de conviction ». Pour cela, elle est décidée à impulser cette conviction et son autorité dans tous les rouages du pouvoir central, mais sans les changer profondément.

DES SERVICES MODESTES UTILISÉS AU MIEUX

Pour diriger le pays, le Premier ministre disposait de services propres (Prime Minister's Office) extrêmement réduits : de soixante-dix à quatre-vingts personnes, chauffeurs compris. (Il n'est d'ailleurs pas possible d'en loger davantage au 10 Downing Street et ses annexes.) Rien de comparable donc avec Matignon, ni *a fortiori* la Maison Blanche. Cet entourage modeste, qu'elle a su néanmoins utiliser très efficacement, comportait alors quatre entités :

- Le secrétariat privé traditionnel, composé uniquement de fonctionnaires de rang moyen (junior), dirigé par un *Principal Private Secretary*, qui assistait le Premier ministre en temps que chef du gouvernement. Immédiatement en dessous du « secrétaire principal », on comptait quatre secrétaires privés adjoints (affaires extérieures, affaires économiques, affaires parlementaires, affaires intérieures et emploi du temps du Premier ministre). Le « secrétariat privé » eut plus d'influence sous Thatcher que ne l'aurait voulu le rang des fonctionnaires qui l'animait. Un des quatre secrétaires privés, Charles Powell, responsable pour les affaires extérieures, fut très vite accusé de jouer un rôle hors de proportion avec son rang. De plus, la plupart étaient destinés à de brillantes promotions : c'est ainsi que Sir Robin Butler, qui fut « secrétaire principal » de 1983 à 1986, a été nommé secrétaire du cabinet et chef du Civil Service le 1^{er} janvier 1988.

- Le secrétariat politique, qui s'occupait des affaires du Premier ministre en tant que député et chef du parti. Bien que non fonctionnaires et donc, en principe, ne jouant aucun rôle dans les affaires de l'État, les secrétaires politiques successifs – venus la plupart du temps de

Central Office, l'organe directeur du Parti conservateur – ont été davantage que de simples relais entre le parti et le Premier ministre.

• Le secrétariat de presse, qui était chargé des relations avec les médias. De 1979 à 1990, il eut pour chef Bernard Ingham, qui devint très vite le premier responsable des communications du Premier ministre et, en fait, son porte-parole principal. Passé maître dans l'art de présenter favorablement les actions et décisions de son chef, il fut même accusé de désinformation et, dans les dernières années, il contrôlait de plus en plus strictement l'ensemble des communications du gouvernement tout entier.

• Le Policy Unit, sorte de groupe d'analyse et de prospective, créé par Wilson en 1974 mais qui ne devint véritablement opérationnel que sous Callaghan (1976-79). L'idée était de fournir au Premier ministre des avis d'experts extérieurs, indépendants de ceux des grands départements ministériels, notamment de ceux de la Trésorerie. Négligé par Margaret Thatcher dans les premières années, ce groupe reprit en 1983 la taille qu'il avait auparavant : une dizaine de personnes (dont une minorité de fonctionnaires). Devenu un outil essentiel du processus de décision gouvernemental sous les travaillistes, il a gardé ce rôle sous Thatcher mais changé de nature : cellule d'analyse empirique sous Callaghan, il est devenu beaucoup plus doctrinaire au service d'un Premier ministre idéologue.

Margaret Thatcher a également accru le rôle des conseillers spéciaux, basés au 10 Downing Street tout en restant indépendants du Policy Unit. Elle a maintenu longtemps auprès d'elle l'économiste Alan Walters, dont les conseils avaient permis

le recentrage réussi de la politique monétaire en 1981 et qui fit tant d'ombre au chancelier de l'Échiquier, Nigel Lawson, que ce dernier finit par démissionner en 1989. De même, mécontente de la mollesse du Foreign Office lors de l'invasion des Malouines, elle créa un poste de conseiller diplomatique pour Sir Anthony Parsons, alors ambassadeur aux Nations unies et dont elle avait apprécié la diligence. Ce dernier fut remplacé en 1987 par Sir Percy Cradock. Cette création de poste fut interprétée comme un geste de méfiance, sinon de défiance, envers le Foreign Office. Toutefois, il faut noter qu'à la différence d'Alan Walters, qui n'était pas fonctionnaire, les conseillers diplomatiques étaient issus du sérail.

Enfin, elle s'est donné les moyens physiques d'un pouvoir fort. Défense (une partie de l'armée de terre est alors mobilisée en Irlande du Nord) et ordre public (l'agitation sociale, avec grèves très dures³, manifestations violentes et même émeutes, ne va guère cesser pendant toute la période ; sans oublier la vague terroriste nord-irlandaise au Royaume-Uni, dont le gouvernement sera directement victime en octobre 1984 : attentat de Blackpool) ont été privilégiés avec, pour les quatre premières années (1979-1984), une augmentation de 23 % des crédits (en termes réels) pour la première et de 33 % pour le second ; ce qui a signifié, d'abord, une augmentation très substantielle des salaires de la police, ensuite, la création de 11 350 postes de policiers et de 1 300 emplois de gardiens de prison en quelques années.

3. Dont la longue grève des mineurs qui va durer un an, de mars 1983 à mars 1984.

MARGARET THATCHER,
CHEF DE GOUVERNEMENT

Le pouvoir du Premier ministre émane de plusieurs sources : la première est, bien sûr, l'élection : c'est en effet une banalité de dire que les élections à la Chambre des communes consistent indirectement à choisir un Premier ministre, puisque le chef du parti qui remporte les élections le devient automatiquement et la plupart des électeurs votent autant pour désigner un Premier ministre que pour élire un député. La deuxième source découle de la première puisqu'il est le leader du parti majoritaire aux Communes – le fait qu'il y ait actuellement un gouvernement de coalition ne change rien à cet aspect – c'est d'ailleurs l'élément le plus fragile de son autorité, notamment en ce qui concerne le parti conservateur, parce que si le leader est élu par un simple vote des députés aux Communes, à l'inverse un simple vote des députés peut le démettre, on s'en est aperçu précisément lors de la chute de Margaret Thatcher⁴. La troisième source d'autorité est le droit de dissolution, qui est une prérogative royale que le souverain a abandonnée depuis plus d'un siècle. Certes, la menace de dissolution est une arme à double tranchant car, si elle est une obligation de cohérence et de discipline pour le parti au pouvoir, elle constitue aussi un pari sur l'humeur du pays qui peut changer le temps d'une campagne électorale – un Premier ministre battu se relève rarement d'une défaite électorale, surtout lorsqu'il est lui-même à l'origine d'une élection anticipée. La quatrième source

d'autorité pour le Premier ministre, c'est qu'il a largement hérité de la prérogative royale de représentation de son pays dans les rencontres internationales de chefs d'État et de gouvernement : Nations unies, Commonwealth, Union européenne. Les rencontres européennes, par leur fréquence, ont fortement accru ce rôle de représentant principal du pays et font du Premier ministre le véritable dirigeant de la diplomatie, qui engage son pays (sous réserve de l'approbation du Parlement) et signe les traités. C'est Margaret Thatcher qui a signé avec François Mitterrand le traité permettant la construction du tunnel sous la Manche. Plus que ses prédécesseurs, elle s'est livrée à une diplomatie planétaire, tissant des liens personnels avec les grands dirigeants du monde, tirant parti, pour développer son image d'« homme d'État », de ses bonnes relations avec le président Reagan et de sa « découverte » de Mikhaïl Gorbatchev, l'homme « avec qui on pouvait faire affaire ». La cinquième source d'autorité est le pouvoir de nomination (*appointment and patronage*) à de nombreux emplois, notamment ceux du gouvernement, de la fonction publique et, de 1945 à la fin du gouvernement Major (1992) qui a mis en place les dernières privatisations, du secteur public et nationalisé. La sixième source d'autorité du Premier ministre provient de ses fonctions de président du cabinet et des pouvoirs d'arbitrage qui vont avec. Dans le cadre de cette chronique, je me limiterai à ces deux aspects : la composition du cabinet et son fonctionnement.

139

4. Le leader travailliste est mieux protégé en ce sens qu'il est l'objet d'un processus de désignation complexe impliquant non seulement le vote des députés aux Communes et au Parlement européen, mais aussi celui des adhérents des syndicats-membres du parti et des partis locaux, ce qui le rend plus représentatif et, en même temps, plus difficile à remplacer contre son gré.

La formation du cabinet. Chez Margaret Thatcher, la « conviction » n'a pas empêché la prudence et le flair politique, au moins au début, car après sa seconde réélection triomphale de 1987 la prudence n'a plus été de mise. Elle se garda initialement de se couper des députés conservateurs et de heurter de front les intérêts des classes moyennes qui constituaient son meilleur soutien. De plus, dans les premières années, il ne fut pas question pour elle de se lancer dans des combats qu'elle risquait de perdre; c'est ainsi qu'en 1981, malgré son désir d'en découdre, elle fit des concessions importantes aux mineurs pour éviter une nouvelle grève des houillères, sachant qu'elle n'avait aucune chance de l'emporter. Par ailleurs, elle n'était pas sûre de la loyauté totale de son entourage; en effet, le premier cabinet qu'elle forma en mai 1979 n'était pas très différent du cabinet fantôme nommé en 1975, qui était lui-même très semblable au dernier cabinet Heath de février 1974 (dix anciens de ce cabinet reprenaient du service). Et cela contrairement à ce qu'elle affirmait deux mois avant l'élection: « Il y a deux façons de former un cabinet. La première est d'y mettre des gens qui représentent toutes les tendances du parti... La seconde est de ne prendre que ceux qui désirent aller dans la direction qui vous est impérativement dictée par tous vos instincts... En tant que Premier ministre, je ne pourrais accepter de perdre mon temps en conflits internes⁵. » Néanmoins, tout en proposant un programme clairement néolibéral, suffisamment général néanmoins pour

pouvoir être adapté aux circonstances, elle crut sage de s'entourer de gens modérés – essentiellement des hommes⁶ – pour ne pas effrayer ses troupes et les électeurs conservateurs. Ce n'est qu'au bout de plusieurs années, après la victoire des Malouines et son triomphe électoral de juin 1983, qu'elle sentit son autorité suffisamment établie pour se débarrasser progressivement de ceux qu'elle appelait les *wets* (les mous), c'est-à-dire ceux qui contestaient sa démarche générale et avaient désapprouvé les réformes économiques les plus radicales (1980-1981) ou critiqué l'expédition militaire contre l'Argentine (1982). Certains furent acculés à la démission, d'autres brutalement remplacés lors de fréquents remaniements du cabinet, encore qu'elle se prétendait un « mauvais boucher »! Il reste qu'après les élections de juin 1983 les quelques *wets* déclarés qui faisaient encore partie du cabinet étaient très isolés et occupaient des postes stratégiquement moins essentiels. Étaient aux commandes principales des gens qui ne pouvaient être soupçonnés de vouloir freiner les principales réformes voulues par le Premier ministre et qui étaient prêts à mettre leur talent à son service, bref ceux qui étaient, selon son expression, *one of us* (l'un d'entre nous). Mais même ceux-là ont fini par déplaire ou par se lasser de ses oukases, notamment à propos de l'Europe. C'est ainsi que Nigel Lawson, chancelier de l'Échiquier depuis les élections de juin 1983, qui supportait de plus en plus difficilement la concurrence que lui faisait auprès du Premier ministre Sir Alan Walters,

5. Entretien, *The Observer*, 25 février 1979.

6. Le premier cabinet (vingt et une personnes) ne contenait aucune femme en dehors de Margaret Thatcher elle-même. Le dernier (vingt-deux personnes) non plus. Parfaitement à l'aise dans ce monde d'hommes qu'était alors le monde politique, le moins que l'on puisse dire, c'est qu'elle n'était pas féministe!

le conseiller économique privé, démissionna en octobre 1989 avant d'être démis de ses fonctions ! Peu de temps auparavant, en juillet, Sir Geoffrey Howe, fidèle parmi les fidèles, était muté brutalement du Foreign Office – qu'il dirigeait depuis juin 1983, après avoir été chancelier de l'Échiquier de 1979 à 1983 – au poste sans véritable influence de vice-Premier ministre.

Le remaniement ministériel de 1989 a été le plus profond décidé par Margaret Thatcher, au point qu'on a pu parler d'une « nuit des longs couteaux ». Sur vingt-deux membres du cabinet, il y avait quatre départs, dont deux seulement volontaires, et neuf changements d'attributions dont certains n'avaient pas été sollicités. Il y avait quatre nouveaux. Au total, au moment de sa chute, Margaret Thatcher en était à son troisième chancelier de l'Échiquier, quatrième *Home Secretary* (Intérieur), cinquième *Foreign Secretary*, cinquième ministre de la Défense, cinquième ministre de l'Irlande du Nord et septième ministre de l'Industrie !

Et pourtant, après plus de onze ans de gouvernement, le cabinet de 1990 était loin d'être entièrement à l'image de

Margaret Thatcher. C'est qu'elle recherchait non seulement la loyauté mais aussi le talent. Et malheureusement pour elle, le talent n'était pas forcément du côté de ceux qui étaient prêts à la suivre aveuglément. Certes, il n'y avait plus dans le cabinet des *wets* formés à l'école du butskellisme mais, par contre, il y avait des personnalités plus jeunes, efficaces il est vrai, déjà distinguées par Heath en son temps, mais qui estimaient ne pas avoir vocation à sacrifier pour Margaret Thatcher l'avenir du parti et peut-être leur carrière. Ils n'avaient approuvé que du bout des lèvres la fameuse *poll tax* (impôt local par tête) qui avait rendu le gouvernement si impopulaire et étaient de plus en plus inquiets de la tournure négative prise par la politique européenne du Premier ministre. Aussi, lorsque Margaret Thatcher n'obtint pas, quand il lui fallut se soumettre à une réélection en tant que leader du parti, le nombre de voix minimum requis⁷ au premier tour, ce sont eux qui estimèrent que le temps était venu pour elle de passer la main et qui la persuadèrent qu'il n'y avait pas d'autre issue que la démission⁸.

7. Il s'agissait d'un vote au sein du groupe parlementaire conservateur fort de 372 députés et d'une règle de réélection établie sous Heath que Margaret Thatcher n'avait pas songé à faire modifier au temps de sa domination absolue du parti, pensant sans doute qu'un leader qui avait remporté haut la main trois élections générales de suite ne pouvait se voir contesté à l'intérieur de son parti. Mais, précisément, beaucoup de députés craignaient pour leur réélection future. Pour le premier tour, le minimum requis était de 15 % des voix de plus que la majorité absolue, soit 208 voix. Elle en obtint 204, contre 152 à son adversaire unique, Michael Heseltine. Il y eut 16 abstentions ou votes nuls. À quatre suffrages près, elle était mise en difficulté. Elle déclara tout d'abord qu'elle allait se battre. C'est alors que ses propres ministres entrèrent en scène et la persuadèrent qu'elle allait vers un deuxième tour désastreux pour elle et pour le parti, et qu'il valait mieux céder la place à un de ses fidèles, John Major. Ce dernier obtint 185 voix (moins que Margaret Thatcher au premier tour !) contre 131 à Michael Heseltine et 56 à Douglas Hurd. Il lui manquait deux voix pour avoir la majorité absolue, seule requise au deuxième tour, mais, ses adversaires ayant décidé de se retirer en sa faveur, un troisième tour se révéla inutile. Margaret Thatcher remit sa démission de Premier ministre à la Reine dès le lendemain. Une heure plus tard, John Major était nommé Premier ministre.

8. Ainsi que le relate l'intéressant documentaire télévisé « Mais qui a tué Maggie ? Les derniers jours de Margaret Thatcher », rediffusé le 3 juin 2013 sur France 2.

Le fonctionnement du cabinet. La seconde source d'autorité du Premier ministre se trouve dans le rôle central qu'il joue au sein du cabinet, qu'il préside. Selon la présentation classique, le cabinet coordonne l'activité des différents ministères et comités; surtout, c'est en son sein que se prennent les décisions politiques importantes, la mise en œuvre revenant en principe aux ministères selon leur spécialisation. En pratique, sous Margaret Thatcher, les décisions, même importantes, étaient souvent prises en amont dans ce qu'on appelle les comités du cabinet, surtout dans ceux qui étaient présidés par elle. Officiellement, ces comités existent uniquement pour préparer les réunions plénières du cabinet qui, à l'époque de Thatcher, avaient lieu deux fois par semaine, le mardi et le jeudi⁹. Dans ce dispositif, Margaret Thatcher présidait elle-même cinq comités: le comité Stratégie économique, énergie et grandes questions relatives à la Communauté économique européenne; le comité Industries nationalisées; le comité Affaires étrangères, défense et Irlande du Nord; les comités Supervision des services d'espionnage et de contre-espionnage (MI5 et MI6) et du centre de communications du gouvernement (à Cheltenham); le comité Remplacement des fusées Polaris par les Trident. Les cinq étaient d'une importance stratégique essentielle: ils permettaient au Premier ministre d'avoir un droit de regard direct sur la politique économique et financière, la politique européenne, la politique de défense et de

sécurité, en concurrence avec ces ministères qui, dans le passé, étaient considérés comme des citadelles imprenables: l'Échiquier, le Foreign Office et la Défense. Et pas seulement un droit de regard mais aussi un pouvoir de contrôle, d'autant plus important que, depuis Wilson, une règle non écrite voulait qu'une décision prise en comité du cabinet ne puisse être remise en cause en séance plénière qu'avec l'accord formel du Premier ministre ou du vice-Premier ministre. Or, à l'époque, le vice-Premier ministre était William Whitelaw, également Home Secretary qui, en tant que tel, présidait aussi cinq comités du cabinet, tous relevant de la politique intérieure. Or William Whitelaw, bien qu'ami d'Edward Heath, resta d'une loyauté parfaite jusqu'à sa démission, pour raisons de santé, en 1988. Tout cela fait que le cabinet était devenu une chambre d'enregistrement, avec un verrouillage du processus de décision accentué puisque, en tant que président, le Premier ministre contrôlait étroitement l'ordre du jour des séances plénières.

Officiellement, c'est le secrétaire permanent du Cabinet Office – qui est devenu aussi chef du Home Civil Service (fonction publique interne) en 1981, à la dissolution du ministère de la Fonction publique, créé par Wilson en 1969, le Premier ministre devenant *de facto* ministre de la Fonction publique – qui prépare l'ordre du jour, établit le compte rendu des débats auxquels il assiste, transmet les décisions prises aux ministres et surveille leur exécution.

9. Il existe trois sortes de comités: les comités politiques constitués uniquement de ministres du cabinet ou de leurs adjoints, les comités mixtes qui rassemblent ministres et fonctionnaires et, enfin, les comités composés uniquement de fonctionnaires qui travaillent en parallèle avec les comités de politiques. Leur nombre et leur importance varient selon les Premiers ministres et il n'en est jamais fait état officiellement. Seule la presse fournit de temps à autre une estimation de leur nombre (selon *The Economist* du 6 février 1982, ils étaient au nombre de quarante et un au début de 1982), mais beaucoup sont de simples comités *ad hoc* pour traiter d'une question précise et qui disparaissent quand ils n'ont plus d'objet.

Tout cela en étroite collaboration avec le secrétaire principal privé du Premier ministre. Le Cabinet Office à sa création par Lloyd George en 1916 a été conçu comme un simple secrétariat chargé de coordonner l'action collective des ministres du cabinet; son rôle s'est accru pendant la Seconde Guerre mondiale sous Churchill, au service d'un « cabinet de guerre » limité à quelques membres, et a fini par occuper une place de plus en plus décisive au sein du gouvernement britannique. Ce fut encore plus le cas avec Thatcher, d'autant qu'elle y avait intégré, en 1979, une *efficiency unit* (« cellule d'efficacité »), dirigée par un non-fonctionnaire jusqu'en 1983, Sir Derek Rayner – qui venait de la chaîne de magasins Marks & Spencer, ce qui parut une hérésie à l'époque –, et chargée de traquer les économies dans le fonctionnement des administrations, ce qu'elle réussit assez bien !

En fait, le Cabinet Office, avec sa force de frappe d'environ sept cents fonctionnaires de tous grades, est devenu progressivement l'instrument institutionnel dont le Premier ministre était privé; de la coordination, il est passé à un contrôle de l'action des départements ministériels, même ceux qui, comme la Trésorerie et le Foreign Office, avaient autrefois une forte autonomie de décision. Parallèlement, le secrétaire du cabinet est devenu le collaborateur principal et journalier du Premier ministre. Il sert de lien entre les secrétaires permanents des ministères – dont il est le chef administratif – et le Premier ministre, ce qui permet éventuellement à ce dernier de court-circuiter ses propres ministres. Par conséquent, au lieu d'être les simples « serviteurs » des politiques (c'est le sens premier du terme de *civil servant*), les hauts fonctionnaires

sont devenus parties prenantes dans le processus de décision. Aussi a-t-on pu parler d'une politisation sournoise de la fonction publique britannique à l'époque thatchérienne, d'autant que, au fil des ans, par le biais des retraites, des démissions, des mutations et des promotions, le Premier ministre a fini par s'entourer d'un groupe de fonctionnaires dévoués à sa politique et souvent à sa personne, qui appartenaient de ce fait à la catégorie des *one of us*.

Ainsi le pouvoir au Royaume-Uni, dont on discutait dans les années 1950 et 1960 pour savoir s'il était « départemental » ou « gouvernemental » par cabinet interposé¹⁰, est devenu « premier ministériel ». Certes, John Major a gouverné d'une façon plus collégiale; c'était dû à la fois à son tempérament et à la faiblesse de ses majorités parlementaires. Mais, avec Tony Blair, qui a renforcé considérablement les services propres au Premier ministre sans, toutefois, aller jusqu'à créer un département autonome pour le Premier ministre, le pouvoir « premier ministériel » s'est affirmé. Et si à l'heure actuelle (depuis les élections de mai 2010) nous assistons aux apparences d'un gouvernement collégial – largement dépendant toutefois des arbitrages conjoints du Premier ministre et du vice-Premier ministre –, c'est parce qu'il s'agit d'un gouvernement de coalition parlementaire, fait inédit en temps de paix depuis fort longtemps. Mais gageons que, lorsque le Royaume-Uni aura retrouvé une situation parlementaire plus normale, avec un gouvernement monopartisan, disposant d'une majorité absolue stable aux Communes, la tendance de fond vers un renforcement du pouvoir « premier ministériel » s'imposera à nouveau.

10. Cf. Bruce Headey, *British Cabinet Ministers*, Londres, Allen & Unwin, 1974.

R É F É R E N C E S B I B L I O G R A P H I Q U E S

Hennesy, Peter, *The Prime Minister: the Office and its Holders since 1945*, Londres, Penguin Books, 2000.

Leruez, Jacques, *Gouvernement et politique en Grande-Bretagne*, Paris, Presses de Sciences Po-Dalloz, 1989.

Leruez, Jacques, *Thatcher. La Dame de fer*, Bruxelles, André Versaille Éditeur, 2012.

Pouvoirs, n° 37, *La Grande-Bretagne*, avril 1986.