

Lettre de Londres

G. W. JONES*

A la demande du comité de rédaction, j'ai effectué un examen rétrospectif de l'actualité politique et gouvernementale de l'année en Grande-Bretagne, et j'ai opéré une sélection de faits intéressant l'observateur français de la scène britannique. J'ai aussi noté des références bibliographiques (livres et articles d'actualité) à l'appui de ce propos.

Pour un panorama du système politique et gouvernemental britannique, nous recommandons un manuel d'introduction tout nouveau : F. N. Forman, *Mastering British Politics* (London, Macmillan, 1985). Le texte est tout à fait actuel ; l'expression en est claire et directe, imprégnée de bon sens. D'autres soi-disant manuels d'introduction récents sont alignés sur un parti pris « radical », « critique », néo-marxiste auquel échappe l'ouvrage de Forman — qui dresse un tableau réaliste de la marche des affaires, tout en soulignant l'autonomie de la sphère dans laquelle évoluent les politiciens et les fonctionnaires qui dépendent d'eux. Cette analyse montre que le système britannique est plural, libéral et démocratique : aux opinions majoritaires comme aux minoritaires, il offre des chances équitables d'expression — encore qu'on puisse déceler un léger *a priori* favorable aux courants majoritaires. Ancien professeur de sciences politiques, l'auteur de ce manuel est un parlementaire conservateur. Il recourt à son expérience de la politique pour illustrer et nuancer théories et débats académiques. Ce n'est pas un thatcherien : il réprouve le fanatisme idéologique ; il croit que c'est en s'en tenant à une politique modérée que les partis parviennent au pouvoir et s'y maintiennent, et qu'ils doivent aussi accomplir suffisamment dans le domaine économique et social.

Il est particulièrement perspicace quand il examine la « politique de réactions anticipées » à l'intérieur des partis au Gouvernement et entre les ministres et leurs soutiens parlementaires : il y voit le moyen par lequel

* London School of Economics and Political Science.

la Chambre des Communes exerce un contrôle efficace sur le Gouvernement. Quand les décideurs discutent de leur politique dans le cadre du cabinet ou d'une commission gouvernementale, ils tâchent d'anticiper les réactions de leurs parlementaires — pour éviter de susciter leur hostilité. Les décideurs veulent des parlementaires enthousiastes et convaincus — surtout pas mécontents. Ainsi, c'est dans la phase préliminaire d'élaboration des politiques que l'influence des parlementaires peut se faire sentir. Forman montre aussi comment, dans le jeu parlementaire, ce sont les députés de « base » de la majorité qui maintiennent le Gouvernement dans certaines limites ; les commissions de cette « base » peuvent bloquer des projets qui ne leur agrément pas bien avant qu'ils ne soient soumis à la Chambre. Il est rare que les députés soient pris au dépourvu : on les informe officieusement, on esquisse les grandes lignes des projets, qui seront abandonnés s'ils sont vivement désapprouvés. A titre d'exemple, on peut citer une série de mesures proposées récemment pour réduire les privilèges des classes moyennes : extension de la taxe à la valeur ajoutée, suppression progressive des dégrèvements fiscaux sur les prêts immobiliers et sur les pensions capitalisées, études universitaires payantes à partir d'un certain niveau de revenu. Les intérêts représentés par les députés conservateurs ont modéré le radicalisme du Gouvernement.

Un sondage Gallup effectué en août (pendant les vacances d'été des parlementaires) a révélé que, parvenu à la moitié de la législature, le Gouvernement était au creux de la vague. Les intentions de vote étaient estimées à 24 % pour les Conservateurs, à 40 % pour les Travaillistes et à 34 % pour l'Alliance. La représentativité des Conservateurs ne dépasse que de 1 % le chiffre de 1981 — le plus bas des quarante dernières années — pour Mme Thatcher le score le plus faible depuis février 1982, juste avant que la guerre des Malouines ne la catapulte, avec son parti, aux sommets et à la victoire électorale de 1983. D'autres sondages récents, cependant, donnent une image meilleure de la position des Conservateurs, qui ne viennent pas si loin derrière l'Alliance, et les Travaillistes. Déjà début juillet les élections partielles visant à pourvoir les sièges de Brecon et Radnor, au centre du pays de Galles, avaient confirmé le déclin du soutien accordé au Gouvernement : les Conservateurs ont rétrogradé de la première à la troisième place, ce qui ne s'était pas produit depuis 1958 (à Rochdale). L'Alliance a remporté l'élection avec 36 % des suffrages exprimés (soit une amélioration de 11 %) ; les Travaillistes sont arrivés seconds avec 34 % (soit une augmentation de 9 %), mais les Conservateurs n'ont recueilli que 28 % des suffrages (soit un déclin de 20 %). De cette élection partielle il y a à tirer une leçon, confirmée par des sondages d'opinion et des élections locales : la politique britannique est engagée dans une course à trois, plus nettement que jamais depuis 1923. Chacune des trois forces peut compter sur environ le tiers des intentions de vote. L'électeur, désormais d'humeur changeante, s'allie de moins en moins à un parti : le champ est donc libre, les paris sont ouverts.

Les prochaines élections générales n'auront pas lieu avant deux ans.

Il se pourrait que d'ici là les Conservateurs reprennent du poil de la bête ; le parti pourrait se doter d'un nouveau président, et mettre en valeur des réalisations confirmées par des signes plus probants de reprise économique. Mais on a déjà vu les Conservateurs au creux de la vague, à mi-législature, et pourtant vainqueurs aux élections suivantes à deux reprises — en 1959 et en 1983. En dépit de leur déclin ils pourraient quand même remporter les élections si les forces anticonservatrices restaient divisées. Tels sont les caprices du système électoral britannique : les Conservateurs pourraient bien rester accrochés au pouvoir, même si leur électorat continuait à s'éparpiller — peut-être au profit de l'Alliance. Des Conservateurs déçus pourraient trouver plus facile de voter pour l'Alliance que pour les Travailleurs — qui sont perçus comme trop liés aux syndicats. Voter pour l'Alliance permettrait de se défaire de Mme Thatcher, sans pour autant porter au pouvoir Neil Kinnock et son parti qui est toujours très lié aux syndicats. Avec l'Alliance on aurait un Gouvernement nouveau, mais sûr et modéré — ce qui est susceptible d'attirer les suffrages des Conservateurs fatigués du Gouvernement actuel, et qui veulent que « ça change ». Autre scénario : M. Kinnock continue d'assurer une direction très responsable du Parti travailliste. Mais il jette par-dessus bord beaucoup des positions d'extrême gauche dont son parti s'était encombré jusqu'à récemment, et il persuade l'électorat qu'il pourrait gérer l'économie plus efficacement et moins brutalement que les Conservateurs. Dans cette optique, une question déterminante reste en suspens : jusqu'à quel point le Parti travailliste veut-il vraiment gagner ? A l'intérieur du parti nombreux sont encore ceux qui entendent conserver, dans toute leur intégrité, leurs principes socialistes — même si le prix en est la relégation permanente dans l'opposition — renonçant ainsi à la possibilité d'améliorer la vie des gens. M. Kinnock, tout de même, a entrepris d'initier le Parti travailliste aux réalités de la politique ; du même coup il a enrayé son déclin. Mais seul le temps dira si le pourrissement était trop avancé. Et c'est là que l'on voit que la politique électorale britannique ne procède en fonction d'aucun modèle particulier. Rien n'est prévisible, à coup sûr ; tout peut arriver. N'importe quel parti pourrait l'emporter, ou aucun... auquel cas tout pourrait finir avec un Parlement « suspendu ».

La vie politique de la Grande-Bretagne a été modelée, de longue date, par la prépondérance d'un système bipartite — ce qui rend peu crédible, pour beaucoup de gens, qu'aucun parti ne détienne la majorité absolue des suffrages. Mais nous apprenons, progressivement, à gérer ce nouvel équilibre des forces politiques en présence. Aux élections municipales de mai dernier, dans un nombre croissant de comtés il n'y a pas eu de majorité absolue. Là, comme à l'échelon local, on a pris des dispositions impliquant un minimum de coopération entre les partis, et toute une série de conventions, de pactes et d'accords nouveaux. Les leçons, inestimables, de cette expérience pourraient bien fournir un modèle au cas où les prochaines élections générales aboutiraient au « blocage » de la Chambre des Communes.

Certains en sont même venus à exprimer leur crainte que la Reine ne soit

amenée à jouer un rôle politique plus important s'il n'y avait pas de parti clairement majoritaire aux Communes. La Reine pourrait avoir un rôle décisif dans le choix du Premier ministre ; elle pourrait aussi devenir le centre des controverses politiques en exerçant, à l'encontre d'un Premier ministre, son droit de rejet d'une demande de dissolution de l'Assemblée. Le *Times* a récemment publié un échange de correspondance où il a été question de transférer au *Speaker* des Communes le droit de choisir le Premier ministre et de dissoudre la Chambre. C'est encore David Butler, dans *Governing without a Majority* (London, Collins, 1983), qui présente le meilleur exposé des problèmes qui se poseraient au système politique et administratif britannique au cas où le Parlement serait « bloqué ». Et, à supposer que les partis restent à parité, on se tournerait de plus en plus vers cette analyse. C'est, du moins, la thèse développée par D. Butler dans un article paru dans le *Times* du 27 juillet, *Could Britain cope with a three-way split ?* (La Grande-Bretagne saurait-elle s'arranger d'une division tripartite ?).

En fait, une telle éventualité dépend largement des choix que le Premier ministre opérera fin 1985. Elle a d'abord eu l'intention de diriger un Gouvernement qui freinerait les dépenses publiques et réduirait les impôts. C'était le thème dominant de son discours — en conséquence de quoi on l'a vue sabrer l'Etat-Providence, laisser augmenter le chômage, ne s'intéresser qu'aux gros contribuables. En réalité, le volume des dépenses publiques est plus important que jamais, tout comme celui des contributions. Mais le Gouvernement ne peut guère s'en targuer : il s'est laissé prendre au piège de son propre discours. Mme Thatcher maintient qu'elle ne changera rien de son style ni de la conduite du Gouvernement. Mais il est très probable que la nécessité de remporter les prochaines élections (et c'est pour bientôt) la pousse à changer d'éclairage et à souligner l'importance croissante des dépenses publiques — et la poussera à les augmenter encore plus par la suite. Ainsi pourrait-elle couper l'herbe sous le pied de ses adversaires de l'Alliance et du Parti travailliste, qui exigent un accroissement des dépenses publiques. Elle espère ainsi projeter une image plus clémentine. L'accroissement des dépenses publiques pourrait stimuler l'activité économique ; l'électorat serait censé découvrir que sa politique porterait enfin ses fruits. Et cela suffirait peut-être à Mme Thatcher pour remporter une troisième victoire électorale consécutive — prouesse sans précédent.

Mme Thatcher, à l'évidence, domine son Gouvernement. Depuis Lloyd George on n'avait pas vu de Premier ministre aussi interventionniste. Aux yeux de certains elle confirmerait la tendance au présidentielisme et à la suppression du Gouvernement par le cabinet. Mme Thatcher a un style d'action qui lui est propre. Elle « tient à l'œil » ministres et ministères par l'entremise de sa cellule politique du 10 Downing Street, se répandant en missives, préférant travailler avec de petits groupes de ministres et de hauts fonctionnaires plutôt qu'avec l'appareil traditionnel — cabinet et commissions gouvernementales. D'autres pensent, au contraire, que son

action est encadrée par les structures et les procédures de la prise de décision collective. Elle n'a pas réussi à mettre en place un ministère dépendant d'elle en tant que Premier ministre, car cela serait passé pour une innovation constitutionnelle que ni ministres ni hauts fonctionnaires n'auraient appréciée.

Pour qui veut se faire une idée de la fonction de Premier ministre en Grande-Bretagne, il faut se procurer la deuxième édition de *The British Prime Minister* (Anthony King (ed.) ; Londres, Macmillan, 1985). On y retrouve quelques chapitres de la première édition sur les pouvoirs du Premier ministre, avec des éléments nouveaux : comment Wilson, Callaghan et Mme Thatcher, Premiers ministres, ont organisé leurs services. Il y a aussi une discussion relative à la création d'un « premier ministère » en tant que tel. Très convaincant est l'argument selon lequel le Gouvernement britannique doit être renforcé en son centre, et surtout dans sa capacité d'analyser les politiques et de produire une stratégie globale plus efficiente. Mais ce n'est pas à l'échelon central, dans un « premier ministère », que cela devrait se faire — car cela aurait pour seul résultat de démultiplier les ingérences du Premier ministre, et de réduire considérablement la possibilité d'une vision collective des choses. Ce développement devrait s'insérer dans le cadre du secrétariat du cabinet. Une prise de décision collective aurait plus de force que l'appui accordé à un individu ; et il serait plus facile de mettre en place une stratégie globale du cabinet. En fait, c'est plutôt à une équipe centrale d'analyse de la politique qu'il faudrait penser, comme le *Central Policy Review Staff* attaché au cabinet de 1971 jusqu'à sa suppression en 1983 par Mme Thatcher qui voulait, elle, une cellule politique élargie — mais à son seul service.

Sur les relations entre le Gouvernement et la Chambre des Communes et, de fait, sur la place du Parlement dans le système politique britannique, il faut lire deux recueils nouveaux : *Parliament in the 1980s* (sous la direction de Philip Norton ; Oxford, Blackwells, 1985) et *The New Select Committees* (sous celle de Gavin Drewry ; Oxford, Clarendon Press, 1985). Le premier de ces ouvrages brosse un tableau de l'ensemble des développements intervenus dans les deux Chambres ; le second présente une évaluation de ce qui a été accompli par les commissions parlementaires créées en 1979. Les deux ouvrages sont clairs, équilibrés et bien informés ; leurs interprétations ont été corroborées par les faits survenus au cours des derniers mois. En dépit d'une majorité de 140 députés, le Gouvernement a du mal à faire passer sa législation aux Communes ; d'autre part, il y a beau temps que le Premier ministre ne peut plus considérer la Chambre des Lords comme à sa botte. Le comportement des deux Assemblées a changé considérablement depuis les années soixante. Les députés ne rechignent plus à voter contre leur parti — et, éventuellement, massivement, même en mettant en péril la majorité gouvernementale. Les dirigeants des partis ne peuvent plus compter être suivis automatiquement par les groupes parlementaires. Par exemple, tout à la fin de la session en cours — le 24 juillet — un vote a eu lieu, relatif à une augmentation

importante des rémunérations des juges, des hauts fonctionnaires et des officiers supérieurs. La majorité ne l'a emporté que par 17 suffrages ; une centaine de Conservateurs se sont rebellés, 50 s'abstenant et 48 votant contre le Gouvernement avec les partis d'opposition. Avec 19 présences de plus l'opposition aurait pu battre le Gouvernement. Cette majorité de 17 voix est la plus faible enregistrée au cours de cette législature. C'est, de fait, un message adressé par les députés conservateurs à leurs dirigeants : ils veulent qu'on les consulte davantage, et que leurs avis soient pris en considération pour élaborer la politique gouvernementale. Ceci traduit une inquiétude généralisée face à l'incapacité du Gouvernement d'écouter ses partisans.

Cette rébellion n'a pas été la seule. En 1984-1985 les Communes se sont rebellées 21 fois (et pour 11 motifs différents) ; chaque fois des Conservateurs ont voté avec l'opposition. On distinguera deux sortes de rebelles : d'une part une vingtaine d'indisciplinés, de la droite comme de la gauche du parti ; et d'autre part un rassemblement mécontent d'anciens ministres limogés par Mme Thatcher. Ces derniers ont tendance à s'abstenir plutôt qu'à rejoindre l'opposition, alors que les indisciplinés, eux, adoptent un comportement inverse. Quant aux chefs de file, ils ne se sont guère émus de ces fredaines, car les rebelles ne constituent pas des blocs cohérents. Ces mutineries, cependant, n'ont ni défait le Gouvernement ni radicalement transformé ses projets de loi. D'ailleurs, nul ne souhaiterait un Gouvernement issu des rangs de l'opposition. Les chefs de file, se rendant compte qu'il est difficile d'encadrer une majorité de 140 membres, jouent en souplesse et n'appliquent pas de discipline de vote stricte mais rappellent aux mécontents que les sections locales du parti ne verraient pas d'un bon œil ceux dont la loyauté aurait laissé à désirer.

Une des raisons pour lesquelles le Gouvernement ne s'est pas montré très préoccupé par les Communes, c'est qu'il y dispose d'un bloc grandissant de parlementaires « intéressés ». Il y en a deux sortes : d'une part ministres et *whips*, d'autre part députés qui, en pensant à leur carrière politique, assurent sans rémunération le secrétariat politique des ministres. Dans la précédente assemblée des Communes on comptait 56 membres du premier groupe (pas beaucoup plus que dans les années soixante-dix) ; mais il y a actuellement 50 personnes relevant de la seconde catégorie, une trentaine de plus que dans les années soixante et soixante-dix — ce qui représente au total 136 parlementaires qui « émargent » : c'est là pour le Gouvernement l'assise d'un soutien solide, puisque la déviance aurait pour conséquence la perte d'avantages en espèce ou en nature.

En 1979 il y a eu assez d'optimistes pour croire que la mise en place d'un système nouveau de commissions parlementaires (*select committees*) suffirait à contrôler l'action des ministères et à renforcer le pouvoir des Communes sur le Gouvernement. Le livre de Drewry présente, le premier, une vue à la fois globale et détaillée du travail des commissions parlementaires, passées en revue une par une. Ses conclusions sont mitigées. Les nouvelles commissions ont un domaine de compétence plus vaste ; elles

sont mieux outillées et plus cohérentes que les précédentes. Elles ont épisodiquement alimenté les débats parlementaires et aiguisé les questions adressées aux ministres tant par la masse des députés de la majorité que par l'opposition. Ces commissions ont aussi obligé les ministres à répondre davantage de leurs actes devant le Parlement. Dans le même temps, une quantité considérable d'information a été produite, sous forme de rapports et de données fournies aux commissions. Pour qui cherche à s'informer, au sein ou en dehors du Parlement, les progrès sont sensibles grâce au travail fourni par ces comités. Mais il est douteux que la législation ou les décisions des ministres s'en soient trouvées améliorées. Ce qui est sûr c'est qu'ils se trouvent confrontés à des demandes nouvelles, auxquelles ils doivent répondre. Mais leurs relations avec le Parlement n'en ont guère été modifiées. En Grande-Bretagne, la gestion des affaires est encore laissée à l'initiative de l'exécutif, sous réserve d'un contrôle par le Parlement. En somme, la mise en place de ces commissions n'a pas affecté l'équilibre des pouvoirs entre le Gouvernement et le Parlement.

Pour ma part, il me semble que la création de ces commissions a été une erreur. Leurs attributions auraient dû être plus clairement définies, de façon à rendre plus méthodiques les enquêtes et à les faire porter sur des questions administratives. De cette façon les commissions auraient pu contrôler, sans esprit de parti, le travail des fonctionnaires et produire des rapports qui, au sein des commissions, auraient recueilli l'unanimité. La prise en compte des questions politiques, la comparution des ministres devant les commissions ont induit des querelles politiques qu'on ne saurait régler par des accords entre partis. D'ailleurs, leurs travaux reflétant leurs divisions, ils n'ont suscité que peu d'attention... si ce n'est celle des universitaires. En fait, c'est dans le cadre de commissions constituées parmi la masse des députés (les *backbenchers*) que les enquêtes proprement politiques devraient avoir lieu ; le débat étant politique, la commission devrait l'être aussi. Une évaluation de l'Administration peut être moins politisée et, de ce fait, mieux adaptée aux conditions de fonctionnement des commissions classiques.

Dans son livre Norton traite aussi de la Chambre des Lords, qui, récemment, est de nouveau passée au premier plan : au cours des derniers mois, la Chambre haute s'est montrée très critique à l'égard du Gouvernement. De fait, le 29 juillet le Gouvernement y a été battu par un vote de 140 voix contre 135 sur la question des émoluments des officiers supérieurs de l'Armée, des hauts fonctionnaires de l'Administration et de l'appareil judiciaire. Un peu avant, au cours de la même session, la Chambre des Lords avait modifié drastiquement un projet de loi envoyé par les Communes — et prévoyant la suppression du *Greater London Council* et de six comtés métropolitains. Revenus aux Communes, les projets ont été rétablis et la majorité gouvernementale a prévalu. Mais le temps où la Chambre des Lords était dominée par une majorité conservatrice stable n'est plus. Le nombre des transfuges (en général personnalités éminentes apolitiques) augmente ; les rangs des Conservateurs sont de plus en plus

divisés ; les pairs héréditaires rechignent à quitter leurs châteaux pour venir à Londres appuyer le Gouvernement. En conséquence, dans son rôle législatif, l'attitude de la Chambre des Lords n'est plus prévisible et fiable comme autrefois. D'ailleurs, le Parti travailliste n'évoque plus la suppression de la Chambre des Lords, ce qui ne laisse pas de gêner le Gouvernement ; en effet, les Travaillistes ont lancé en direction des Lords des appels à la défense de la démocratie, en leur demandant de s'opposer à des mesures gouvernementales — comme, par exemple, le projet de remplacement d'autorités locales élus par des conseils nommés.

C'est au cours de cette session que la télévision a entrepris de retransmettre les débats de la Chambre des Lords — depuis lors mieux connue du public. Cette expérience passe pour un succès, et les Lords ont décidé de la prolonger pour six mois, jusqu'à la fin de l'année. La télévision a montré une assemblée sereine et responsable, très différente des Communes, traditionnellement tapageuses, dont les chahuts sont transmis par la radio (seule admise à la Chambre basse). Il est donc assez probable que les Lords aient remonté dans l'estime du public... et que le contraire soit vrai pour les Communes. Et on est allé jusqu'à dire que le succès de la retransmission télévisée des débats de la Chambre des Lords avait servi, au Communes, à convaincre des sceptiques du bien-fondé qu'il y aurait à retransmettre aussi leurs débats. On pense que la présence de caméras induirait les parlementaires à un comportement plus respectueux. On dit que Mme Thatcher aussi est favorable à ce projet... qui lui permettrait de faire valoir la supériorité de son habileté parlementaire sur celle de M. Kinnoch.

Il y aurait encore beaucoup à dire sur l'évolution récente, en Grande-Bretagne, des affaires politiques et gouvernementales, les tendances nouvelles de la Fonction publique, en particulier en matière de gestion financière, mais aussi dans d'autres domaines, visant à accroître son efficacité ; la privatisation et les nouveaux instruments de réglementation ; les projets de réorganisation de la *Public Corporation* (entité de droit public datant de Morrison) qui sert de cadre juridique aux industries britanniques nationalisées et aux services publics ; l'extension des pouvoirs de l'Ombudsman, afin qu'il puisse enquêter sur les organes administratifs nommés par le Gouvernement et les organisations paragouvernementales ; l'intensification du contrôle judiciaire sur le Gouvernement (recherche d'illégalités, de vices de procédure, d'excès en tout genre) ; enfin l'érosion continue du pouvoir local par le Gouvernement le plus centralisateur depuis la dynastie des Stuart au xvii^e siècle. L'Administration et la politique britannique bougent comme les faits le montrent. Livres et articles intéressants apparaissent. Le sujet vaut la peine d'être étudié !