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*, 2e 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 officieuses, 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 Maeleod (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 de 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'acquittement 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 partisanes. 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.*