

HUGH BERRINGTON

*La stabilité institutionnelle
masque-t-elle une société en crise ?*

On emploie trop souvent dans le débat politique le terme stabilité de manière imprécise. Or il existe au moins trois sortes de stabilités : celle du régime, celle du Gouvernement et celle de la politique elle-même. Et malheureusement on confond souvent les genres. Il est fréquent de considérer que la stabilité d'un Gouvernement correspond à une homogénéité — et à une cohérence — dans la politique conduite ; on peut tout aussi bien mal interpréter une longévité gouvernementale et en déduire celle d'un régime.

La stabilité d'un régime dépend de sa capacité à faire face aux défis qui lui sont lancés — bref, à se perpétuer lui-même. Aussi parle-t-on de l'instabilité de la République de Weimar parce que durant sa courte vie elle n'a cessé d'être exposée à des menaces, venant de la droite en particulier, qui la mettaient en cause dans son existence. De même, la IV^e République en France est évoquée comme instable, parce qu'elle était cernée par un puissant Parti communiste très actif, menacée par le premier parti gaulliste et handicapée par les difficultés de la décolonisation.

La stabilité d'un Gouvernement renvoie tout simplement à l'aptitude de son exécutif à rester aux affaires. De ce point de vue, les Gouvernements de la IV^e République, de l'Italie ou de la Finlande contemporaines peuvent être jugés instables.

La stabilité d'une politique renvoie, elle, à la capacité d'un exécutif d'appliquer avec succès et pendant un temps raisonnable son programme. Ainsi on peut constater une grande stabilité gouvernementale, tandis que la politique oscille constamment d'une décision à l'autre ; ou encore, l'instabilité gouvernementale peut coïn-

cider, comme dans le cas de la IV^e République, avec une stabilité considérable de la politique.

Les observateurs accordent, en Grande-Bretagne ou ailleurs, trop d'importance à la stabilité du Gouvernement ; ils insistent trop sur sa capacité à faire adopter par le Parlement sa législation et pas assez sur son aptitude à remplir les objectifs qu'il s'est lui-même fixés. Une fois élu, un Gouvernement britannique peut espérer gérer normalement les affaires pendant quatre ou cinq ans en s'appuyant sur une majorité substantielle et durable à la Chambre des Communes. Il peut même choisir, dans les limites raisonnables d'un mandat de cinq années, le moment qui lui paraît le plus propice pour provoquer une nouvelle élection. Ainsi, la Grande-Bretagne n'a eu depuis la seconde guerre mondiale que six Gouvernements, si l'on en juge par la couleur politique. De plus, le Parlement modifie généralement peu les lois qu'il adopte sur proposition des gouvernements. La stabilité du régime britannique est également souvent mise en valeur par les observateurs. Et il est vrai que formellement le système politique n'a pas changé depuis deux cents ans : il demeure une monarchie parlementaire. On est passé progressivement à la démocratie et jamais l'existence même du régime n'a été mise en doute, ni avant ni après l'extension du suffrage universel. Il y a bien eu quelques commentateurs pour exprimer, au cours des années 70, leur pessimisme quant à l'avenir de la démocratie libérale en Grande-Bretagne, mais ce débat reste marginal.

Le mouvement pendulaire de l'électorat et l'alternance normale entre les partis qui gouvernent ont pour conséquence qu'après une ou deux législatures la nouvelle équipe entrant en fonction tient à laisser une trace dans le domaine législatif. Ainsi par exemple le Parti travailliste avait proposé un système de retraite à la fin des années 60. Lorsque les conservateurs prirent le pouvoir en 1970, ils le modifièrent. Puis les travaillistes le transformèrent à nouveau lorsqu'ils revinrent aux affaires en 1974. Ajoutons que chaque ministre cherche lui aussi à se singulariser et à introduire des lois nouvelles. Les politiciens britanniques ne parviennent pas à comprendre que le mieux est l'ennemi du bien.

Une autre source, plus dangereuse, d'instabilité politique vient de l'existence de groupes d'intérêt qui s'organisent pour contrarier la mise en œuvre des politiques du Gouvernement élu. Entre 1950 et 1979, période dominée par un consensus politique bipartite, les Gouvernements ne parviennent pas à conduire une politique claire et continue en raison le plus souvent de l'absence de coopération des groupes organisés. Par exemple, le Gouvernement conservateur de

Harold Macmillan n'a pas réussi à introduire, après 1961, une nouvelle politique des revenus à cause de la mauvaise volonté des syndicats. Les tentatives du Labour en 1965 et la politique encore plus draconienne imposée par voie législative en 1966 n'eurent guère plus de succès. On dut assouplir les méthodes dès 1967. Le Gouvernement conservateur de M. Heath n'eut guère plus de chance en voulant imposer sa politique en 1972 et il fut même renversé par la grève des mineurs de 1973-1974 (1).

L'instabilité politique tient à une troisième raison : les contraintes extérieures. Une aggravation des termes de l'échange ou une fluctuation rapide du prix du pétrole peuvent influencer la décision des Gouvernements et entraîner un brusque changement de la politique. S'il est aisé d'assurer la stabilité politique d'un Gouvernement, il est plus difficile d'assurer celle de ses actes.

Juste après la guerre, la stabilité politique recouvrait manifestement la légitimité du régime lui-même et se mesurait essentiellement à la capacité d'un Gouvernement à rester en place. C'est dans le cadre du consensus des années 50 que la stabilité de la politique fut la plus grande, puis elle se détériora petit à petit. Jour après jour, la stabilité n'a plus reposé que sur deux piliers : les relations entre le Gouvernement, les partis et l'électorat d'une part, et celles entre le Gouvernement et les groupes d'intérêt d'autre part. Quels furent alors les éléments clés de fonctionnement du système ?

En Grande-Bretagne, la continuité d'un Gouvernement dépend de la constance de son soutien à la Chambre des Communes. La capacité de l'exécutif à mener à bien son programme législatif dépend de la volonté du Parlement de ratifier jusque dans le moindre détail les mesures proposées. De son côté, la Chambre des Communes reflète les souhaits et de l'électorat et des militants qui ont choisi dans chaque section les candidats de leur parti à la fonction parlementaire. Jusqu'au début des années 70, les dirigeants de chaque parti étaient assurés du soutien de leurs députés et de leurs partisans dans les circonscriptions.

Les relations entre la direction des groupes parlementaires et leurs organisations de masse extra-parlementaires respectives posent un second problème. Il concerne essentiellement la direction travailliste qui sut mettre en œuvre divers moyens — en particulier une entente globale avec les dirigeants des grands syndicats — pour contrôler

(1) Gerald A. Dorfman, *Wage Politics in Britain 1946-1967*, Londres, Charles Knight, 1974, and *Government versus Trade Unionism in British Politics since 1968*, Londres et Basingstoke, Macmillan, 1979.

le congrès annuel et le reléguer au statut d'institution légitimante. Les conservateurs furent rarement inquiétés par ce genre de problème.

Le retournement des années 70.

Ces rapports subissent des tensions dans les années 70. Elles seront vives dans le Parti travailliste (2). En effet, l'évolution interne aux syndicats et aux sections locales du parti érode les vieilles compli- cétés qui avaient facilité le bon fonctionnement des règles constitu- tionnelles et coagulé les éléments dispersés par l'histoire.

Un premier changement intervient dans la composition des groupes parlementaires (3). Il traduit partiellement, au moins du côté travailliste, un changement dans la nature des candidats à la députation. Le nombre d'ouvriers syndicalistes cherchant à servir le mouvement ouvrier en entrant à la Chambre commence à décliner. Ils sont remplacés par des prétendants plus jeunes, issus des classes moyennes : par des enseignants, des journalistes, bref des profes- sionnels du verbe, ou encore, dit moins gentiment, par des membres des « classes bavardes ». L'afflux de cette nouvelle catégorie de députés tire en lui-même le groupe parlementaire plus à gauche et rend plus difficile son contrôle par les dirigeants.

Pire, l'évolution de la base du parti, en particulier des militants qui choisissent réellement les candidats dans chaque section, devient un moment très menaçante. Les nouveaux permanents sont jeunes et issus des classes moyennes (même s'ils sont fils de familles ouvrières) et, comme la nouvelle race de candidats, beaucoup plus à gauche que les vieux militants chevronnés des sections. Ils adhèrent à une politique socialiste beaucoup plus explicite, s'impatientent des com- promis et de ce qu'ils considèrent comme les trahisons de la direction travailliste dans les années 50 et 60. Ces militants contrôlent toujours plus les sections locales. Leur tâche est en partie facilitée et en partie compliquée par les tactiques d'entrisme systématiques de groupes comme « militant ».

Tandis que les anciens députés travaillistes, plutôt loyalistes et modérés, meurent ou partent en retraite, des candidats plus à gauche

(2) David et Maurice Kogan, *The Battle for the Labour Party*, Fontana, 1982, et Philip Williams, *The Labour Party : the Rise of the Left*, in H. Berrington (ed.), *Change in British Politics*, Frank Cass, 1984.

(3) H. Berrington, *The Labour Left in Parliament : Maintenance, Erosion and Renewal*, in D. Kavanagh (ed.), *The Politics of the Labour Party*, Londres, George Allen & Unwin, 1982.

les remplacent. Dans le même temps, la gauche du Parti commence à contester la procédure du réexamen des candidatures travaillistes à la députation. Le débat aboutit huit ans plus tard à l'adoption par la Conférence annuelle d'un système de réexamen obligatoire des fonctions parlementaires dans la limite de chaque législature. Désormais, tout député travailliste devra à un moment ou à un autre avant chaque élection générale se soumettre à la procédure normale de réexamen. C'est un changement capital des règles de désignation susceptible d'accélérer la tendance au renforcement de la gauche dans le groupe parlementaire.

Un second changement intervient avec les organisations de masses extra-parlementaires. On observe dans les années 60 un glissement à gauche régulier dans les syndicats. Moins systématique que dans les sections locales du Parti, cette évolution exerce cependant un effet plus grand et plus rapide sur le rapport des forces entre la gauche et la droite. A la fin des années 60 et pendant toute la décennie qui suit, le problème de la distribution du pouvoir dans le Parti travailliste est une pomme de discorde entre la direction du groupe parlementaire et le Congrès (et son organe dirigeant, la Commission exécutive nationale). On en vient à réclamer que le chef du Parti soit choisi, non comme jusqu'à présent par les seuls députés, mais par un collège électoral comprenant les syndicats, les sections et les députés. En 1981, le Congrès finit par adopter un projet particulier donnant aux syndicats 40 % des voix dans cette élection, 30 % aux sections et 30 % seulement aux députés. Ainsi, l'organisation de masse extra-parlementaire semble imposer maintenant son joug sur le groupe parlementaire. Celle-ci désigne désormais le candidat à la direction du parti et elle peut le démettre de ses fonctions.

Au début des années 80, les dirigeants du groupe parlementaire travailliste doivent affronter une tâche beaucoup plus difficile qu'elle ne l'a jamais été depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Ils sont confrontés à un groupe qui glisse assez rapidement vers la gauche. Parce qu'elle dépend du collège électoral, la sélection du leader lui-même peut maintenant se faire contre les vœux d'une majorité de députés. L'ancienne pratique selon laquelle une direction parlementaire modérée pouvait pérenniser sa loi avec un groupe de simples députés dociles et un Congrès complaisant, semble avoir disparu. Mais les difficultés de la direction ne s'arrêtent pas là. Comme si cela ne suffisait pas, le groupe parlementaire modifia son règlement intérieur pour imposer deux contraintes à tout Premier ministre travailliste entrant en fonctions après une élection générale. D'une part, il sera tenu de constituer son cabinet en y nommant tous

ceux qui, au moment de la dissolution de celui-ci, étaient membres de la commission exécutive du groupe parlementaire (cabinet fantôme). D'autre part, il devra soumettre à l'approbation du groupe parlementaire la liste des membres du gouvernement proposé (4).

Du côté des conservateurs, les changements ont une moindre portée. Ils sont aussi moins inquiétants dans la forme. Pour l'instant au moins, l'organisation de masse reste subordonnée à la direction du Parti. Au niveau de la base, on voit les notables locaux, les possédants et les héritiers céder maintenant la place à une nouvelle classe montante de *self-made men*, qui est donc l'artisan de sa propre fortune, tandis que dans le groupe parlementaire les carriéristes issus de l'enseignement public (*grammar schools*) se substituent aux Etoniens en retraite. En 1955, ces derniers représentaient 21 % des nouveaux arrivants chez les conservateurs. Ils ne sont plus que 6 % en 1983. On n'appréciera pleinement les conséquences de cette évolution qu'à plus long terme (5).

L'introduction d'une nouvelle méthode de désignation du dirigeant du Parti sera d'importance plus immédiate. Jusqu'en 1965, le leader était « produit » par des consultations informelles. Cette année-là, on décide que dorénavant les députés procéderont formellement à son élection. Et l'on adopte en 1975 des amendements prévoyant notamment sa réélection annuelle, que le Parti soit au pouvoir ou non. Le leader est devenu immédiatement dépendant du groupe des simples parlementaires. Cette méthode s'est appliquée pour la seconde fois à Margaret Thatcher. Son élection marque non seulement le désaveu de l'ancien leader, Edward Heath, mais aussi celui de la direction modérée du cabinet fantôme, dont la plupart des membres auraient voté contre elle.

La nette coupure avec les politiques du consensus et l'affirmation des vérités du marché sont la conséquence la plus importante de la montée de Mme Thatcher à la direction du Parti. Ainsi, tandis qu'une nouvelle génération de militants auront poussé le Labour à gauche, les conservateurs, en prise avec l'opinion publique, vont se déplacer vivement à droite (6).

Les conflits internes aux partis et le fossé toujours plus profond entre eux entraînent des transformations dans certaines conventions constitutionnelles parmi les plus respectées. Ainsi, on verra des

(4) Kogan, *op. cit.*

(5) M. Burch et M. Moran, Who are the New Tories ?, in *New Society*, 11 octobre 1984.

(6) Voir B. Sarlvik et I. Crewe, *Decade of Dealignment*, Cambridge University Press, 1983.

dissidents conservateurs ou travaillistes rompre avec la doctrine de la solidarité ministérielle. M. Tony Benn se désolidarise du Gouvernement travailliste où il exerce une haute charge. Deux ministres conservateurs, MM. Leon Brittan et Michael Heseltine, rendent public le débat sur l'avenir de l'entreprise d'hélicoptères Westland. Des ex-ministres recourent volontiers à la fuite délibérée de documents pour saboter les projets de leurs collègues.

La polarisation des partis et l'amertume de la lutte politique ont laissé leur empreinte sur le *Civil Service*. Les fonctionnaires permanents de l'Etat imitent la déloyauté de leurs ministres. L'ancien code de *fair-play* n'est plus souverain. L'individualisme règne en maître.

Les relations entre le Gouvernement et les groupes de pression

On peut penser (et pour le moins discuter le fait) que la relation entre le Gouvernement et les organisations extra-parlementaires est plus importante, plus capitale pour la stabilité de celui-ci et de ses politiques publiques, que les rapports entre Gouvernement et Parlement, ou encore entre Gouvernement et Parti au pouvoir. Cette relation avait été globalement harmonieuse depuis 1945 et jusqu'au début des années 60. Mais, en 1961, redécouvrant les vertus de la planification, les conservateurs sont contraints de chercher à obtenir l'accord des syndicats pour l'évolution des salaires. Pour sa part, le Gouvernement travailliste de 1964 propose une déclaration d'intention signée par les représentants du TUC et des employeurs. Les difficultés augmentant, il introduit en 1966 une politique des revenus par voie législative. Mais, face à la forte résistance des syndicats, il abandonne progressivement cette politique. S'étant engagé à ne pas imposer une politique des revenus, le Gouvernement de M. Heath est élu en 1970. Toutefois, en 1972, il se sentira forcé, comme ses prédécesseurs, d'introduire un nouveau contrôle des revenus, obligatoire et sévère (7).

Or ce Gouvernement vient d'être surpris par une grève des mineurs déclenchée quelques mois plus tôt. Il finira par concéder aux mineurs des augmentations de salaires substantielles, dans une atmosphère de crise du pouvoir menaçante, alors que l'on doute des capacités de la police à faire respecter l'ordre.

Fin 1973, au lendemain de la guerre du Moyen-Orient, quand le

(7) Voir Dorfman, *op. cit.*

prix du pétrole aura quadruplé, le syndicat des mineurs décide une grève des heures supplémentaires et, quelques semaines plus tard, une grève totale. Après quelque hésitation, le Premier ministre Edward Heath convoque une élection générale sur le thème : « Qui gouverne la Grande-Bretagne ? ». Le soutien en faveur des conservateurs s'effrite peu avant la fin de la campagne et, le jour de l'élection, alors qu'ils rassemblent plutôt davantage de voix que les travaillistes, ces derniers obtiennent un nombre légèrement supérieur de sièges au Parlement. M. Wilson, dirigeant du Labour, redevient Premier ministre. Il est à la tête d'un Gouvernement minoritaire et ne tarde pas à capituler devant le syndicat des mineurs NUM. Puis, en partie du fait de la hausse des prix, elle-même stimulée par l'expansion et la montée en flèche du prix du pétrole, une nouvelle montée de revendications salariales survient. A la mi-1975, l'inflation atteint 27 %. Le Gouvernement, qui s'était engagé avec insistance à ne pas introduire légalement une politique des revenus, envisage un moment de le faire. Finalement, il se tourne vers un accord avec les syndicats pour freiner sévèrement la progression des salaires et des revenus. Cette nouvelle politique, sous ses différentes formes, dure trois ans. Mais un militantisme croissant aboutit fin 1978 à une vague de grèves dans les services publics. A nouveau, le Gouvernement est obligé de faire de grandes concessions et probablement le mécontentement provoqué dans l'opinion publique par les grèves favorise-t-il la victoire des conservateurs aux élections du printemps 1979.

Le Gouvernement de M. Heath avait essayé de réformer le syndicalisme au moyen d'un grand et vaste projet de loi. Mme Thatcher sera plus prudente. Elle introduit des mesures par touches successives, qui, prises isolément, sont limitées, mais dont l'effet cumulatif est d'une très grande portée. Alliées à la montée du chômage, ces nouvelles dispositions législatives facilitent la réduction des revendications syndicales sur les salaires. En 1983, après la victoire électorale de Mme Thatcher, le syndicat des mineurs appelle à une grève pour défendre les puits non rentables, menacés de fermeture par les employeurs, le NCB. La grève débute en 1984 et traîne environ un an. Mais les mineurs finissent par comprendre que le Gouvernement n'entrera pas dans le conflit et qu'ils devront probablement tenir très longtemps. Un mouvement de reprise du travail se déclenche et la NUM est forcée d'admettre sa défaite. La primauté du Gouvernement élu est sauvée. Entre-temps, on adopte d'autres réformes prévoyant la désignation par vote secret des commissions syndicales et des représentants élus. On espère ainsi renforcer la position des modérés dans les syndicats, ces mesures se fondant sur l'hypothèse (probable-

ment pas toujours correcte) que la base syndicale est moins militante que ses dirigeants locaux ou nationaux.

Malgré la victoire du Gouvernement sur les mineurs, et même d'ailleurs sur d'autres syndicats, en dépit aussi de l'accroissement énorme du chômage, l'augmentation des revenus ces dernières années est restée bien supérieure à celle des prix. Cela menace la stratégie économique du Gouvernement. Aussi peut-on se demander si le triomphe de ce dernier sur les mineurs n'a pas été une victoire à la Pyrrhus, puisqu'il s'est révélé incapable de ramener à un niveau satisfaisant les accords sur les prix et les salaires dans le secteur privé. Cette faille laisse planer une sérieuse menace (quand bien même différée) sur la politique du Gouvernement et peut-être sur son maintien au pouvoir (8).

Le Gouvernement, le Parti et la Chambre des Communes

Pour garder le pouvoir, les Gouvernements britanniques doivent préserver la confiance de la Chambre des Communes et, pour faire voter des lois, il leur faut un soutien loyal et homogène d'une majorité à la Chambre.

Ce que l'on entend par « confiance de la Chambre des Communes » est longtemps resté incertain. A un extrême, certaines interprétations suggèrent que toute défaite à la Chambre, quel qu'en soit l'objet, grand ou petit, serait prétexte à démission ou à provoquer une élection. Ainsi, en 1944, dans le cadre du projet de loi sur l'éducation, la Chambre avait voté à une voix de majorité un amendement stipulant l'égalité de traitement pour les instituteurs des deux sexes. Le Premier ministre, M. Churchill, lui demanda de revenir sur son vote (9).

On a parfois considéré que la « perte de confiance » pouvait s'appliquer à un grand problème politique, s'il venait à se heurter à un obstacle — par exemple en seconde lecture d'un projet de loi. Mais on définit de façon tout aussi subjective ce que sont les « grands problèmes politiques ».

En pratique, les gouvernements ont attribué à une « perte de confiance » le sens qu'il leur plaisait. On s'est aussi bien servi d'une défaite sur des questions mineures comme prétexte à démissionner que l'on est passé par-dessus un échec sur des sujets beaucoup plus importants.

(8) P. Whitehead, *The Writing on the Wall*, Londres, Michael Joseph, 1985.

(9) *Parl. Deb.* (Fifth Series), vol. 398, 28 mars 1944, col. 1356-91, et 29 mars, col. 1452.

Le contrôle de la Chambre par l'exécutif et la capacité du Gouvernement de faire adopter son programme se sont toujours fondés sur le système partisan. Normalement, un parti bénéficie à lui seul d'une majorité qui se soumet à une stricte discipline de vote. On a traditionnellement toléré les désaccords dans les débats, mais le député avait le devoir de se trouver dans la Chambre ou à proximité chaque fois que l'on s'apprêtait à voter, et il devait voter avec son parti.

C'est vers la fin du XIX^e siècle que se développe la stricte discipline de parti et elle atteint son sommet dans la période d'après guerre. Ainsi, on ne compte dans la législature de 1951-1955 qu'un seul vote où les députés du Parti au pouvoir furent au nombre de 20 ou plus à se rebeller contre les consignes de leur groupe (*whip*) (10). Le plus souvent, il y avait 10 abstentions correspondant plutôt à l'expression de mécontentements individuels et ne prenant pas l'ampleur d'une grande manifestation de défiance. En outre, la discipline était plutôt moins stricte dans les commissions permanentes où l'on examine en général le détail de la législation (11).

Ce genre de rébellions à la Chambre a donc souvent pris la forme d'une révolte des fractions extrêmes d'un Parti contre sa direction, ou encore d'une protestation de cette fraction dans un vote où en réalité ses dirigeants s'abstenaient. Naturellement, les membres de l'autre Parti se joignaient rarement aux rebelles, de sorte que les révoltes n'agissaient pas directement sur les décisions de la Chambre.

Mais cet exposé appelle quelques réserves. En effet, tel quel, il passe sous silence les pressions qu'exercent dans les coulisses les simples parlementaires et il ne dit pas combien les gouvernements ont dû y céder. Un contrat tacite liait les chefs des Partis et les députés, par lequel les seconds soutenaient les premiers lors des votes, tandis que ceux-ci répondaient en privé aux demandes des parlementaires. Aussi les députés ordinaires ont-ils pu influencer la législation (surtout lorsqu'ils appartenaient à la majorité gouvernante), mais en dehors des procédures formelles de la Chambre.

On a avancé de nombreuses explications pour rendre compte de la stricte discipline de parti qui a prévalu en Grande-Bretagne jusqu'en 1966. Parmi les interprétations prisées, on comptait cette hypothèse d'école : s'il essuie un échec, le Gouvernement a le pouvoir de dissoudre le Parlement et de provoquer ainsi une élection. Pour

(10) Chiffres tirés de P. Norton, *Dissension in the House of Commons 1945-1974*, Londres et Basingstoke, Macmillan, 1975.

(11) R. Jackson, *Rebels and Whips*, Londres, Macmillan, 1968.

autant que la crainte de la dissolution ait joué, elle n'a largement été que du bluff, dans la mesure où les Gouvernements, comme on l'a vu, décidaient eux-mêmes à quel moment ils considéraient avoir perdu la « confiance de la Chambre ». Sans compter que cette crainte n'aurait pas expliqué l'unité équivalente des députés de l'opposition, alors même que leur dissidence par rapport à la ligne officielle du Parti n'aurait guère suffi à renverser un Gouvernement. Les dirigeants des Partis ont de nombreuses récompenses et sanctions de nature personnelle à distribuer, dont on considérait que la plus puissante restait le droit que se réserve le Parti de rayer des listes de candidatures le nom d'un député aux idées trop indépendantes.

La docilité des simples députés commence à s'éroder au milieu des années 60 (12). Les élections générales de 1964 et de 1966 amènent une nouvelle génération de députés travaillistes, dont beaucoup sont très à gauche de leurs anciens collègues. Le Gouvernement de M. Wilson, qui maintient la dissuasion nucléaire, refuse de condamner la présence américaine au Vietnam et pratique une politique déflationniste, rencontre une hostilité permanente dans les rangs travaillistes. Le Gouvernement conservateur de M. Heath se heurte à la même dissidence parmi ses soutiens parlementaires et, vers le milieu des années 70, il devient évident que les Gouvernements, de quelque bord qu'ils soient, ne pourront plus se reposer sur la docilité habituelle et loyale de leurs simples députés.

Quand un Gouvernement dispose d'une bonne majorité, il n'a pas à trop se soucier des révoltes des députés. Ainsi, le Gouvernement réélu en 1983 a affronté de nombreuses révoltes sans subir de défaite. La dissidence, même de 50 conservateurs, laisserait encore aux députés « chefs de file » (*whips*) du Gouvernement une marge confortable. L'équipe travailliste au pouvoir entre octobre 1974 et mai 1979 a cependant démarré avec une majorité de 3 sièges seulement, laquelle aura disparu en 1976. En quatre années et demie d'exercice, on ne compte pas moins de 120 votes où 20 députés travaillistes ou plus votent contre leur gouvernement (13). Beaucoup de ces révoltes sont organisées par la gauche et rencontrent la résistance conjointe du Gouvernement et de l'opposition conservatrice. Cependant, il est arrivé que celle-ci se fasse aider par une assemblée disparate de rebelles travaillistes, de sorte que l'on a pu assister à la formation de coalitions accidentelles où des conservateurs et la gauche tra-

(12) Pour des détails sur les rébellions avant et après 1966, voir Norton, *op. cit.*, et P. Norton, *Conservative Dissidents*, Londres, Temple Smith, 1978.

(13) P. Norton, *Dissension in the House of Commons 1974-1979*, Oxford, Clarendon Press, 1980.

vailliste imposaient une défaite au Gouvernement. Philip Norton, dont les énormes recherches révèlent en détail l'étendue de la dissidence des parlementaires, montre que le Gouvernement travailliste essuya pas moins de 23 défaites consécutives à un vote conjoint de députés travaillistes et des partis de l'opposition et ce, sur des questions parfois aussi capitales que les référendums sur la dévolution en Ecosse et au pays de Galles (14). Le Gouvernement aura donc subi des contraintes tenant non seulement au poids des partis minoritaires à la Chambre, mais aussi à l'indépendance de ses propres soutiens parlementaires.

Il est toutefois facile d'exagérer la portée de cette liberté nouvellement trouvée. Quand les Gouvernements disposent de larges majorités, le contenu de la législation n'en sera pas directement modifié. Et la nouvelle indépendance s'exprime le plus souvent sous la forme de manifestations symboliques d'un homme ou de deux. Que les députés se sentent maintenant libres d'agir ainsi est un fait notable, mais ce genre de protestations change rarement le résultat d'un vote.

Les révoltes en coulisse revêtent une importance plus grande, qui alimentent le dialogue entre dirigeants et dirigés. De même que la discipline de parti est devenue plus étroite à la fin du XIX^e et dans le courant du XX^e siècle, de même les consultations entre députés et ministres ont augmenté. Or, quand la discipline s'est relâchée, il ne semble pas que le dialogue ait subi un déclin correspondant. Ainsi, vers la fin 1984, on proposa d'augmenter la contribution des parents aisés pour les frais d'entretien de leurs enfants à l'université et de leur réclamer un financement pour leurs frais de scolarité. Cette initiative se heurta à un déchaînement hostile de la part des députés conservateurs et le ministre de l'éducation, Sir Keith Joseph, dut effectuer une retraite humiliante. En étant plus disposés à exprimer leurs désaccords dans les votes, les députés ont plus de poids dans leurs différends avec les ministres.

On ne saurait facilement rendre compte de façon exhaustive des changements dans le comportement des députés. Dans le passé, les Gouvernements pouvaient jouer sur le mythe de la défaite qui précipiterait la démission ou la dissolution. Mais le mythe a progressivement perdu de sa crédibilité à mesure que se succédaient les actes de révolte. Les parlementaires avaient fini par percer à jour les menaces de l'exécutif.

On relèvera une dernière cause de dissidence, qui fut certainement très importante du côté travailliste. Il s'agit de la pénétration dans les

(14) Norton, 1974-1979.

sections et dans les procédures de réexamen des candidatures, de jeunes nouveaux militants. Paradoxalement, on pouvait juger un vote contre le Gouvernement travailliste comme une preuve de bonne conduite dans les sections locales. Ainsi, dans sa brochure qui expliquait « comment sélectionner votre député », la gauche travailliste partait d'une liste de huit votes intervenus durant la législature de 1974-1979 pour établir les critères de jugement. Dans sept cas, elle considérait comme un signe de mérite un vote contre le Gouvernement (15).

Les problèmes que rencontrent les dirigeants des partis dans le contrôle de leurs partisans à la Chambre ne sont qu'une manifestation d'une transformation plus globale dans la structure du pouvoir interne aux partis, surtout au Labour.

On ne distinguait plus au début des années 80, au moins dans le Parti travailliste, un lieu unique du pouvoir réel. Autrefois, avec la collaboration des syndicats, la direction du groupe parlementaire avait pu dominer le Congrès annuel et la Commission exécutive nationale (NEC). Celle-ci invoquait ses pouvoirs disciplinaires pour ramener dans la ligne du Parti les sections réfractaires et la direction pouvait faire plier les députés rebelles en brandissant l'ultime sanction de l'expulsion ou la menace, moins grave, de les rayer des listes de candidats à la députation. Les sources de pouvoir sont maintenant multiples au Parti travailliste. On a observé ces dernières années des tentatives en vue de rétablir les anciens fondements du pouvoir. Elles ne furent pas toutes réussies et ces efforts ne sauraient restaurer les ententes des années 40 et 50.

Par-delà le problème immédiat de l'équilibre politique, les problèmes internes au Parti conservateur renvoient à la question plus générale de la survie et de la stabilité de la société britannique. L'ancien *establishment* du Parti des conservateurs est en déclin. Les éléments patriciens dans cette organisation sont maintenant sur le retour, ce qui traduit leur affaiblissement dans la société globale. Un changement dans la composition qui s'est assorti d'une réforme institutionnelle concernant principalement le choix du chef du Parti. Le pouvoir est passé aux mains des simples parlementaires. L'ère

(15) C. Mullins et C. Atkins, *How to Select or Reselect your MP. Campaign for Labour Party Democracy*, London and Institute for Workers Control, Nottingham, p. 23-24.

où le « cercle magique » choisissait le dirigeant du Parti est révolue, probablement pour toujours.

De la même manière, on ne dirige plus la nation en vertu de la naissance, du statut ou du caractère sacré de la fonction. La légitimité repose, en dernière instance, sur les résultats. Après une décennie d'indiscipline, le respect reste le principe perdant.

RÉSUMÉ. — Après avoir déterminé les causes de l'instabilité politique, l'article analyse les principaux changements intervenus ces dernières années dans le Gouvernement, le Parlement, les partis politiques et les organisations extra-parlementaires, ainsi que dans les rapports s'établissant entre eux. Ces transformations, notamment le relâchement de la discipline de vote, la remise en cause du consensus, la radicalisation à gauche ou à droite des partis, augmentent les contraintes de l'équipe dirigeante et s'inscrivent dans une évolution où le respect des valeurs et des traditions devient le principal perdant.