

## *Lettre de Londres\**

G. W. JONES

### *Le Gouvernement central*

La vie politique britannique vient d'être dominée par l'affaire Westland, une compagnie d'hélicoptères située à Yeovil, dans le Somerset, à l'ouest du pays. La question de son avenir a provoqué la démission de deux ministres et sapé l'autorité du Gouvernement et du Premier ministre. Sa cote de popularité dans les sondages et celle de son parti n'ont jamais été aussi basses depuis la période qui précéda la guerre des Falklands. Pour la première fois depuis son accession à la tête du Parti conservateur en 1975, Mme Thatcher se trouve sérieusement menacée. Ses concurrents se font entendre et les médias regorgent de spéculations sur son éventuel successeur. Ses soutiens parlementaires craignent de perdre leur siège aux prochaines élections. Mme Thatcher n'est plus considérée comme un atout pour son parti. L'aventure de Westland a jeté le doute sur ses capacités de conduire son Gouvernement, et c'est là sa portée principale. Le style de gouvernement de Mme Thatcher a été mis en cause.

L'histoire commença fin 1984 lorsque les difficultés financières de la firme devinrent évidentes. Elle ne parvenait plus à vendre ses produits et ses pertes augmentaient à mesure que se rétrécissaient ses carnets de commande. Ses appels au Gouvernement étaient vains puisqu'il refusait d'intervenir directement en achetant des hélicoptères ou en prenant une participation à son capital. Pour le Premier ministre, les règles du marché devaient prévaloir et la compagnie devait, seule, décider de son propre sort. Elle modifia la composition de son conseil d'administration, lequel discuta plusieurs propositions de prise de participation par d'autres groupes. Au cours de l'automne 1985, la solution la plus prometteuse parmi d'autres était l'achat de la firme par une compagnie américaine, Sikorsky, ce qui

\* Traduction Noëlle Burgi.

aurait permis la poursuite des activités de production dans l'usine. C'est alors qu'intervint le ministre de la défense, M. Michael Heseltine. Il s'inquiéta de la mainmise américaine et proposa qu'on l'autorisât à soumettre une offre alternative comprenant des entreprises européennes de défense. Il obtint cette permission et monta très rapidement un consortium européen de firmes privées et publiques prêtes à prendre le contrôle de Westland. Les Américains répliquèrent par l'introduction d'une dimension européenne à leur offre en s'adjoignant la compagnie italienne Fiat. Le marché s'engagea, chacun des rivaux faisant des offres aux actionnaires de Westland, montant les enchères à chaque étape. Finalement, le conseil d'administration de Westland, les salariés et une majorité d'actionnaires semblèrent préférer le montage Sikorsky-Fiat.

Le Gouvernement se tenait toujours à l'écart et voulait abandonner la décision à la compagnie. Mais M. Heseltine avait pris au sérieux sa tâche de promouvoir un consortium européen, ce qu'il avait fait très ouvertement. Son plaidoyer public et ses pressions provoquèrent la colère du ministre du commerce et de l'industrie, M. Leon Brittan. Celui-ci chercha à contrer la campagne de son collègue de cabinet en organisant des « fuites » dans la presse, lesquelles vantaient les vertus de l'offre américaine. M. Heseltine répliqua en utilisant les mêmes moyens, et il apparut que deux ministres s'opposaient avec leurs ministères en se faisant les champions d'offres rivales. M. Brittan se considérait dans la ligne de la politique gouvernementale, puisqu'il laissait la compagnie décider elle-même en faveur de l'offre américaine, tandis que M. Heseltine considérait lui aussi exécuter la politique du Gouvernement en appuyant la solution européenne. Il accusait son collègue de se faire le protagoniste, sous couvert de l'autonomie de la compagnie, d'un projet mettant une entreprise britannique sous contrôle américain. M. Brittan accusait de son côté M. Heseltine d'outrepasser la politique gouvernementale en insistant sur les mérites d'un consortium européen qu'il avait créé lui-même.

La décision initiale de laisser la compagnie choisir seule étant acquise, le tour que prenaient les événements fut examiné dans un certain nombre de réunions du Cabinet et de commissions interministérielles présidées par Mme Thatcher en présence des deux ministres concernés. M. Heseltine eut la très nette impression que le Premier ministre et M. Brittan s'étaient alliés contre lui pour faire barrage à son consortium. Alors que ces derniers affirmaient respecter la politique gouvernementale, Heseltine se plaignit d'obstruction. Il accusa le Premier ministre de l'empêcher de faire examiner par le Cabinet et les commissions interministérielles son projet. Il soupçonnait Mme Thatcher et M. Brittan de se livrer à une conspiration. Lors de la première réunion du Cabinet en 1986, M. Heseltine se trouva effectivement isolé. Et lorsqu'on lui annonça que toutes les déclarations futures concernant l'affaire Westland devaient au préalable obtenir l'aval de la direction du Cabinet (*Cabinet Office*) afin de s'assurer de leur conformité avec la politique gouvernementale — ce qui est une pratique courante —, il refusa, ramassa ses dossiers, quitta le Cabinet et annonça sa

démission. On n'avait pas vu de tels départs depuis 1886, lorsque Joseph Chamberlain démissionna du Cabinet de Gladstone à propos de l'autonomie de l'Irlande. En partant, M. Heseltine voulait protester contre le style de Mme Thatcher dans la conduite de son Gouvernement. Il était, dit-il, trop présidentiel, il négligeait la dimension collective — explication qui recoupait celle du ministre des affaires étrangères, George Brown, lors de sa démission du Cabinet de Harold Wilson en 1968.

Mais cette question de style fut bientôt occultée par la controverse sur le rôle de M. Brittan. Il était accusé par M. Heseltine de saboter les prétentions du consortium européen. Deux incidents nourrirent les débats à la Chambre des Communes et les attaques contre M. Brittan, attaques qui finirent par le pousser à démissionner lui aussi, alors que le Premier ministre en personne avait pris sa défense. On lui attribua d'abord une tentative de persuader la direction d'une des compagnies candidates au sein du consortium européen de s'en retirer. Il y répondit par des assertions jugées trompeuses, mais non mensongères. Il aurait ensuite donné l'autorisation de divulguer une lettre confidentielle de l'adjoint du procureur général, lettre qui critiquait une déclaration de M. Heseltine. On ne put établir le rôle exact de M. Brittan dans cette affaire qu'après la publication d'un rapport d'enquête officiel sur la fuite. Ses explications aux Communes embarrassèrent plus d'un député conservateur. Il était devenu évident qu'il avait perdu la confiance d'une très grande partie de ses alliés et il lui sembla qu'il ne pouvait plus continuer de siéger au Gouvernement.

Cette démission secoua le Parti conservateur. Il était temps, pensait-on, d'en finir avec ce genre de divisions, dont l'effet était catastrophique sur l'audience du parti. Et même si Mme Thatcher promettait de conduire le parti aux prochaines élections, beaucoup considéraient que ses jours étaient dorénavant comptés. Deux types de critiques contradictoires se concentraient sur elle. D'une part, l'affaire Westland illustrait une fois de plus son style personnel de gouvernement, au mépris du Cabinet et de la décision collective. D'autre part, on lui reprochait de ne pas avoir été suffisamment ferme face à un ministre qui poursuivait sa propre voie au mépris d'une décision claire du Cabinet. D'un côté elle était critiquée pour avoir agi contre M. Heseltine, et de l'autre pour ne l'avoir pas congédié quand il lança publiquement sa campagne pour le consortium. Deux critiques qui la condamnaient de part et d'autre, mais qui la maintenaient aussi en place, car il n'y avait pas de consensus sur un successeur possible. Divers candidats se sont fait connaître à travers des discours remarquables et l'on peut s'attendre dans les prochains mois à voir les médias évaluer les chances des uns et des autres.

Cette affaire fut analysée avec délices par les observateurs du système politique britannique. En effet, depuis la publication des *Mémoires* de Richard Crossman et de Barbara Castle, rien n'avait été aussi révélateur de la manière dont fonctionne le Gouvernement central, et l'affaire Westland jetait une lumière crue sur des zones ambiguës et incertaines dans le domaine des politiques publiques. On a vu comment le Premier ministre

conservait le contrôle de la composition et de la fréquence des réunions, comment il avait recours à des groupes *ad hoc* de ministres et de hauts fonctionnaires dès les premiers pas d'une politique, et avant même qu'elle ne soit traitée par les commissions interministérielles ou le Cabinet. Il apparaît également que, si le Premier ministre veut protéger d'un ministre renégat la décision collective, il doit la contrôler fortement. Les pressions divergentes des ministres et de leurs hauts fonctionnaires peuvent être perturbatrices si le Premier ministre ne fait pas prévaloir la volonté globale du Cabinet sur celle de ses collègues en guerre.

Cette affaire a également éclairci le rôle des hauts fonctionnaires en montrant combien ils assistent intimement leur ministre. Elle souleva le problème de savoir jusqu'où ceux-ci pouvaient soutenir un ministre, et en particulier jusqu'où ils pouvaient agir en son nom sans son autorisation expresse. Les événements soulignèrent l'importance des secrétaires privés et des conseillers techniques du ministre (*information officers*), hauts fonctionnaires entretenant le plus de relations suivies avec lui. Une fois de plus, la loi sur les secrets officiels fut discréditée devant les pratiques des « révélations officielles » lorsqu'un ministre est d'accord pour révéler quelque chose, ou des « fuites » dans le cas contraire.

L'affaire a mis en valeur le rôle de deux hauts fonctionnaires dont dépend beaucoup le Premier ministre : Bernard Ingham, son *Information Officer*, et Sir Robert Armstrong, son *Cabinet Secretary*. Il apparaissait que Mme Thatcher était devenue trop dépendante de M. Ingham et que celui-ci ne s'en était pas suffisamment référé à elle dans son action.

Le Parlement s'est avéré une force puissante, un contrepoids efficace exposant les activités du Gouvernement et le forçant à la transparence. Pour leur part les ministres, s'ils voulaient rester en place, devaient conserver sa confiance. La destruction de M. Brittan vient de son incapacité de convaincre la Chambre des Communes. Enfin, le problème non négligeable du pouvoir des commissions parlementaires est actuellement posé puisqu'elles ont été amenées à examiner cette affaire. Si elles peuvent exiger le témoignage d'un ministre, celui-ci n'est pas dans l'obligation de tout leur divulguer. La question se pose de savoir si elles sont en droit d'exiger la comparution des secrétaires privés et conseillers techniques auprès du ministre. Le Gouvernement s'y est refusé et a proposé un compromis en autorisant le *Cabinet Secretary* à fournir son témoignage — ce qu'il fit en déployant, avec un talent superbe, une magistrale subtilité de mandarin.

En février, l'offre de Sikorsky-Fiat a fini par l'emporter mais l'aventure de Westland n'en était pas encore à son terme. Pendant encore plusieurs mois on tentera de démêler le cours des événements afin de savoir qui est responsable de ces mésaventures qui se soldèrent par la démission de deux ministres et l'affaiblissement de la position du Premier ministre. Cet épisode restera certainement dans les annales comme un cas intéressant à étudier pour comprendre le fonctionnement actuel du Gouvernement britannique. Il influencera peut-être un changement dans le style de

Gouvernement. On dit déjà que Mme Thatcher est plus attentive au caractère collectif des décisions du Cabinet et des commissions interministérielles et qu'elle a pris conscience de la nécessité d'écouter plus attentivement les souhaits de son parti aux Communes. Quand existeront des livres racontant ces événements dramatiques, les analystes du système politique britannique auront tout intérêt à les consulter.

### *Le gouvernement local*

Le Gouvernement a publié à la fin du mois de janvier 1986 un livre vert (*Paying for Local Government*, Londres, HMSO, 1986, Cmnd 9714) exposant ses projets de transformation radicale du système de financement des gouvernements locaux. Tout en mettant en avant la nécessité d'augmenter l'initiative et la responsabilité locales, ces recommandations particulières visent, quant au fond, à renforcer la tendance centralisatrice qui caractérise l'équipe de Mme Thatcher face aux gouvernements locaux depuis son arrivée aux affaires en 1979.

Dans un pays où n'existe pas de constitution écrite délimitant les prérogatives du gouvernement central, le gouvernement local constitue un élément essentiel du système politique britannique. Il est le seul contre-pouvoir légitime au centre. Ce rôle est sanctionné par le fait que le Parlement lui accorde le droit de lever des impôts et qu'il est responsable, non devant la Chambre des Communes ou le Gouvernement, mais devant ses électeurs. Ainsi, tout ce qui touche au gouvernement local a de fait une portée constitutionnelle.

Les projets du livre vert excluent l'hypothèse d'un changement de structure des gouvernements locaux en un système unitaire, régional ou fédéral. On peut y relever cette phrase étonnante : « Le débat sur la dévolution a montré que la transformation constitutionnelle majeure nécessaire à un passage vers une structure fédérale, rencontrait peu de soutien. » On exclut également le renforcement des contrôles centraux, que ce soit par la limitation des pouvoirs fiscaux des autorités locales, par la subvention centrale de services comme l'éducation, ou encore en aidant une partie de ces services — en payant le salaire des instituteurs par exemple. Le projet gouvernemental entend surtout accroître la responsabilité des autorités locales face à leurs électeurs, en les maintenant dans le cadre de la structure actuelle.

Trois propositions principales sont énoncées à cet effet :

1. La transformation de l'impôt sur les propriétés bâties non habitables, ou impôt sur la propriété industrielle et commerciale (*non-domestic rate*) en un impôt national, selon un taux uniforme fixé par le Gouvernement et

\* N.d.t. : Cet impôt foncier concerne principalement les propriétés industrielles et commerciales mais il s'applique aussi à d'autres types de propriétés bâties non habitables comme les bâtiments publics (écoles, hôpitaux, mairies, etc.).

dont le produit serait redistribué aux collectivités locales au prorata du nombre d'habitants.

2. La taxe d'habitation (*domestic rate*) serait remplacée par une taxe municipale au taux de base fixe, payable par tous les adultes.

3. Le système des subventions serait simplifié et réduit à deux types : a) une subvention des besoins (*needs grants*) qui permettrait de compenser les inégalités financières entre les collectivités locales afin d'atteindre un même niveau de qualité des services ; et b) une subvention uniforme (*standard grant*) versée à toutes les collectivités locales au prorata du nombre d'habitants adultes.

Selon le Gouvernement, le dispositif actuel n'encourage pas la responsabilité locale. L'impôt sur les propriétés non habitables ne touche pas directement les électeurs de la zone considérée, mais son existence les pousse, avec les conseillers municipaux, à réclamer plus de dépenses, alors même qu'ils ne sont pas conscients du coût réel des dépenses envisagées. La taxe d'habitation n'est payée directement que par 18 millions d'électeurs sur 35 millions et, parmi ces 18 millions, seuls 12 en paient la totalité puisque 3 millions sont exonérés complètement et 3 autres partiellement. Le Gouvernement juge le système actuel trop complexe, incompréhensible et instable. Il obscurcirait et déformerait la relation entre la décision de la part d'une autorité locale de dépenser plus ou moins et celle de prélever plus ou moins d'impôts.

En fait, ces propositions n'améliorent pas réellement l'initiative et la responsabilité locales. Le gouvernement local voit ses revenus sur la propriété industrielle et commerciale remplacés par des recettes qui se réduisent à une taxe ou à des subventions sur lesquelles il n'a aucun contrôle. La taxe municipale tiendra beaucoup moins compte de la solvabilité des individus que la taxe d'habitation et elle sera si impopulaire qu'elle limitera les décisions de dépenses locales. Le système de subventions prévu dépendra d'une évaluation centrale des besoins de chaque collectivité locale et comprendra une subvention générale pour tous les résidents ainsi que des subventions spécifiques maintenues en l'état ou augmentées qui permettront au centre de déterminer les priorités du gouvernement local. Pis, alors que la taxe d'habitation ne finance que 18 % des dépenses locales, la taxe municipale n'en financera guère plus. De sorte que l'impôt payé directement par les électeurs sera à lui seul encore trop faible pour soutenir une initiative et des responsabilités locales authentiques.

La vérité est que ces propositions sont conformes à la tendance de ce Gouvernement à centraliser. Il semble de plus en plus résolu à contrôler les dépenses des gouvernements locaux et de leurs services propres. Il maintiendra un droit de regard sur la taxe municipale comme il le faisait sur les impôts locaux. Il exprime ici sa volonté de réduire toutes les dépenses publiques, y compris celles financées par les autorités locales à l'aide d'impôts prélevés auprès de leurs électeurs, et de soumettre aux lois du marché un nombre de plus en plus important de décisions

collectives traditionnellement du ressort des pouvoirs locaux élus.

Depuis 1979, le Gouvernement s'est engagé dans un processus de centralisation comme on n'en avait pas tenté depuis les rois Stuart au xvii<sup>e</sup> siècle. Il est passé d'une volonté d'influencer les dépenses des gouvernements locaux à celle de contrôler non seulement leurs dépenses globales mais aussi celles de tous leurs services propres. Il s'est fixé la responsabilité d'établir le montant des impôts locaux en introduisant un système de plafonnement. Il est passé du contrôle des emprunts des gouvernements locaux à celui sur les dépenses d'investissement, quelle qu'en soit la source de financement. Il a accru le niveau et l'étendue des subventions particulières. Il a introduit des mesures lui donnant toute latitude pour diriger les politiques et les priorités des collectivités locales en conformité avec les souhaits des ministères de Whitehall. Il a aboli les élections et dissous les conseils urbains à Londres et dans six grandes agglomérations qui avaient osé adopter des politiques non conformes aux souhaits gouvernementaux. Il a transféré les compétences des gouvernements locaux aux ministères centraux, aux *Boards* nationaux et à ceux nommés aux échelons régionaux et locaux, ainsi qu'au secteur privé. En énonçant ses propositions sur les finances locales, le Gouvernement ne change pas d'orientation. Il n'accroît pas la responsabilité ni l'initiative locales. Quoi qu'il en dise, il met en place un processus qui lui permettra de poursuivre sa politique antérieure. Pour le Gouvernement de Mme Thatcher, les seules initiatives et responsabilités locales intéressantes sont celles qui engendrent des décisions qu'il approuve.