POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LE ROYAUME-UNI DE TONY BLAIR

N° 93

SOMMAIRE

DAVID MARQUAND 7
Le Nouveau Travaillisme ou les ambiguïtés de la modernité

RICHARD PARRY 21
Dualisme au sommet : le Premier ministre
et le chancelier de l'Échiquier

PHILIP NORTON 39
La réforme de la Chambre des Lords

DAVID M. FARRELL 53
La réforme hésitante du système électoral
de la Chambre des Communes

PATRICK LE GALÈS 67
Devolution à tous les étages

HELEN FAWCETT 87
La re-constitution de l'État-providence

WYN GRANT 101
Le gouvernement travailliste, le patronat et les syndicats

ÉTIENNE PICARD 113
Les droits de l'homme et l'« activisme judiciaire »

MONICA CHARLOT 145
Les conservateurs peuvent-ils gagner ?

DENNIS KAVANAGH 161
Les politiciens face aux médias

ANAND MENON 177
Triomphant malgré lui ? Le Royaume-Uni
et l'émergence d'une Europe anglo-saxonne

CHRONIQUES

« LETTRE DE BRUXELLES »
RENAUD DEHOUSSE 197
1999 : An I du parlementarisme européen ?

CLAUDE OLIVESI 209
Indivisibilité de la République *versus* langues régionales

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er octobre-31 décembre 1999)
PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
ET CÉLINE HISCOCK-LAGEOT 223

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er octobre-31 décembre 1999)
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 233

Summaries 263

REVUE TRIMESTRIELLE PUBLIÉE
AVEC LE CONCOURS DU CENTRE NATIONAL DU LIVRE

Pouvoirs remercie tout particulièrement Jack Hayward pour la part déterminante qu'il a prise dans l'élaboration de ce numéro

LE ROYAUME-UNI EST ÉTUDIÉ PAR

MONICA CHARLOT est professeur à la Sorbonne (Paris-III) et *Research Fellow* au *Worcester College* (Oxford). Spécialiste des institutions politiques britanniques, elle est l'auteur de nombreux ouvrages dont le plus récent est *Le Pouvoir politique en Grande-Bretagne* (PUF, 1998).

DAVID M. FARRELL occupe la chaire Jean-Monnet au département de gouvernement de l'université de Manchester. Il est l'auteur de nombreux articles sur les partis, les élections et les systèmes électoraux. Son livre *Electoral Systems : A Comparative Introduction* paraîtra chez Macmillan en 2000.

HELEN FAWCETT occupe la chaire de recherche Jean-Monnet en politique européenne et est maître de conférences en science du gouvernement à l'université de Strathclyde. Elle a été auparavant maître de conférences en études européennes à Oxford et professeur invitée à Harvard. Ses recherches portent sur l'étude comparative du développement des États-providence, l'influence de la social-démocratie sur la politique sociale et la remise en cause de l'État-providence. Elle travaille actuellement à une étude de l'exclusion sociale.

WYN GRANT est professeur de sciences politiques à l'université de Warwick. Il a écrit de nombreux ouvrages sur les relations entre le gouvernement et le monde des affaires en Grande-Bretagne, parmi lesquels *Business and Politics in Britain* (2e éd., 1993).

DENNIS KAVANAGH est professeur de sciences politiques à l'université de Liverpool. Ses ouvrages les plus récents sont : *The British General Election of 1997* (1997) ; *The Reordering of British Politics* (1998) et *The Powers Behind the Prime Minister* (1999).

PATRICK LE GALÈS, chargé de recherche au CNRS (CEVIPOF Sciences-Po) et directeur d'études et de recherches à la FNSP, a publié *Politique urbaine et Développement local, une comparaison franco-britannique* (L'Harmattan, 1993), *Les Réseaux de politique publiques* (avec Mark Thatcher, L'Harmattan, 1995), *Les Paradoxes des régions en Europe* (avec C. Lequesne, La Découverte, 1997), *Les Villes en Europe* (avec A. Bagnasco, La Découverte, 1998) et *The Governance of Local Economies in Europe* (à paraître, Oxford University Press, 2000).

DAVID MARQUAND a été député d'Ashfield de 1966 à 1977, il est maintenant recteur de Mansfield College, à Oxford, et professeur honoraire de sciences politiques à l'université de Sheffield. Il a publié de nombreux ouvrages, parmi lesquels *Ramsay MacDonald* (2e éd., 1997) ; *The New Reckoning : Capitalism, States and Citizens* (1997) ; *The Unprincipled Society* (1998) et *The Progressive Dilemma* (rééd. 1999).

ANAND MENON, maître de conférences en politique européenne à l'université d'Oxford, est également *Marshall Monnet Visiting Professor of EU-Studies* à l'European Union Center of New York ; a publié récemment *France, NATO and the Limits of Independence : The Politics of Ambivalence* (Londres, Macmillan, janvier 2000).

PHILIP NORTON, Lord Norton of Louth, siège à la Chambre des Lords. Il est professeur de gouvernement et directeur du *Centre for Legislative Studies* de l'université de Hull. Il est aussi président de la *Politics Association* et rédacteur en chef du *Journal of Legislative Studies*. Il a écrit ou dirigé vingt-six ouvrages.

RICHARD PARRY est maître de conférences en politique sociale à l'université d'Édimbourg. Il est l'auteur, avec Nicholas Deakin, de *The Treasury and Social Policy* (Macmillan, 2000).

ÉTIENNE PICARD professeur à l'université Paris-I (Panthéon-Sorbonne), où il dirige l'École doctorale de droit public, et ancien directeur adjoint de l'Institut de droit comparé et européen de l'université d'Oxford, est l'auteur de diverses études sur les droits fondamentaux, notamment « L'émergence des droits fondamentaux en France » (*AJDA*, numéro spécial, juillet 1998).

ROYAUME-UNI : L'EXCEPTION EUROPÉENNE ET LE MODÈLE EUROPÉEN

Au cours des siècles, la France a connu de brefs et intenses moments d'anglophilie et d'anglophobie, séparés par de longues périodes d'indifférence jointe à une certaine méfiance vis-à-vis d'un pays considéré comme un rival et dont la différence déconcertait. Après la période de prestige dont la Grande-Bretagne a joui dans l'immédiat après-guerre commença une longue période d'indifférence à l'égard de ce pays qui semblait incapable de trouver une réponse créative à son déclin post-impérial. La curiosité française se réveilla dans les années 1980 avec le phénomène du thatchérisme qui provoqua un mélange d'imitation et de rejet. Les dirigeants de la droite française adoptèrent alors avec enthousiasme le langage du libéralisme économique et la pratique des privatisations, bien que sous une forme gallicisée. Cependant, la tentative d'étendre les principes du marché aux services publics fut traitée avec hostilité. A la fin des années 1990, le phénomène du blairisme entraîna une réponse ambivalente similaire de la part de la gauche française, consciente de la nécessité de s'adapter aux pressions extérieures et intérieures en faveur du changement, mais hésitant à accepter le social-libéralisme qui inspire la politique de Tony Blair. Cette suspicion est renforcée par le fait que les Britanniques avancent par improvisations successives, pratiquant un empirisme graduel qui n'est pas considéré comme intellectuellement respectable en France, même quand il est adopté dans les faits.

Une autre source de l'incompréhension française de la Grande-Bretagne vient du mauvais usage qui est en général fait du terme « anglo-saxon » qui signifie, en pratique, anglo-américain, l'accent portant sur américain. S'il n'est guère surprenant que les Britanniques trouvent plus facile d'importer des idées et des pratiques des États-Unis qui les ont reçues, à l'origine, de la Grande-Bretagne sous la forme d'une tradition whig *radicale, on ne saurait en conclure que la Grande-Bretagne est un simple appendice des États-Unis. Si l'État est considéré comme devant être subordonné à la société civile plutôt que l'inverse, la Grande-Bretagne continue à accorder une plus grande légitimité et une plus grande place à l'intervention publique et ne*

pousse pas l'individualisme jusqu'aux extrêmes sans limites qu'il atteint souvent aux États-Unis. Même quand le public adopte de nombreux aspects de la culture de masse transatlantique (comme le font les Européens du continent), de nombreux secteurs des élites ne souhaitent pas que la Grande-Bretagne devienne une réplique indiscriminée et acritique des États-Unis.

Durant des siècles, la France s'est, de façon paradoxale, considérée à la fois comme exceptionnelle et comme un modèle pour l'univers. Les articles qui forment ce numéro explorent différents aspects des évolutions récentes outre-Manche et cherchent à déterminer dans quelle mesure la Grande-Bretagne constitue un modèle pour l'Europe ou une exception européenne. Si la combinaison de ces deux statuts mène à des contradictions flagrantes et peut entraîner, de façon compréhensible, des accusations d'arrogance prétentieuse, les autres pays sont libres d'accepter ou de rejeter certains objectifs et certaines pratiques britanniques. Alors qu'elle cherche à affronter les effets importuns de la mondialisation dans les sphères sociales, économiques et politiques de la vie publique, la France cherche des leçons négatives et positives dans l'expérience britannique récente. Dans ce qui suit nous présentons une étude d'ensemble quoique sélective de cette expérience.

JACK HAYWARD

DAVID MARQUAND

LE NOUVEAU TRAVAILLISME OU LES AMBIGUÏTÉS DE LA MODERNITÉ*

À MI-MANDAT, le gouvernement du Nouveau Travaillisme (*New Labour*) est une énigme aussi grande que lorsqu'il est arrivé au pouvoir il y a deux ans et demi. Au nom de la décentralisation, il a mis en place un parlement élu en Écosse et une assemblée élue du même type au pays de Galles, ce qui représente sans aucun doute les changements les plus radicaux introduits dans la constitution territoriale de la Grande-Bretagne depuis le début des années 1920. Cependant, au nom de la discipline de parti, il a dépensé une grande part de son capital politique dans des tentatives maladroites visant à contraindre les partis travaillistes au pouvoir à Édimbourg et à Cardiff à suivre la ligne du gouvernement central de Londres. Au nom de la légitimité démocratique, il a aboli le droit de vote de la plupart des pairs héréditaires (mais pas de tous) dans la Chambre des Lords. Cependant, il s'est prononcé contre une seconde assemblée élue qui risquerait d'être suffisamment légitime pour contrôler la Chambre des Communes dominée par l'exécutif, et il semble déterminé à remplacer la chambre haute en grande partie héréditaire par une chambre nommée qui ne sera guère plus légitime. Au nom des droits de l'homme, il a incorporé la Convention européenne des droits de l'homme dans la loi britannique. Cependant, son traitement des demandeurs d'asile étrangers et de la loi pénale est aussi peu libéral que celui du gouvernement précédent. Il a rompu avec l'europhobie chauvine qui dominait les discours de l'ancien gouvernement et déterminait de plus en plus sa politique. Mais, bien que le Premier ministre souhaite clairement adhérer à la monnaie unique, ses ministres

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

et lui-même hésitent à s'engager publiquement à le faire, ou à chercher à orienter dans ce sens un pays qui est, de façon compréhensible, assez désorienté et sceptique. En outre, comme son prédécesseur, il s'attache plus à prêcher les vertus de la flexibilité et de la déréglementation auprès de ses partenaires des autres États de l'Union qu'à chercher à apprendre de leur expérience. Le Nouveau Travaillisme n'est pas un clone du thatchérisme. Dans la vision de Margaret Thatcher, le rôle de l'État était d'éliminer les obstacles qui empêchaient le fonctionnement libre des forces du marché – pas moins, mais pas plus. Bien sûr, en pratique, cela exigeait une intervention permanente et une centralisation extrême. Mais, en principe, le but du jeu était de favoriser l'émergence d'une économie autorégulée, dans laquelle l'État ne jouerait qu'un rôle minimal. Le Nouveau Travaillisme a une conception assez différente du rôle
8 de l'État. Selon lui, l'investissement dans le capital humain est la clé à la fois de la justice sociale et d'un pays compétitif ; et c'est le devoir de l'État de veiller à ce que cet investissement soit adéquat et distribué de façon équitable.

Cependant, le Nouveau Travaillisme n'est à l'évidence pas choqué par les importantes et croissantes disparités de revenus produites par le capitalisme renaissant de la fin du siècle. Il manifeste son mépris à l'égard des élites traditionnelles et glorifie les membres de la méritocratie qui réussissent par eux-mêmes, et il ne voit pas pourquoi ces derniers n'auraient pas le droit de jouir de tous les fruits de leur succès. Il se prononce en faveur d'un élargissement des chances, mais pas de la redistribution des récompenses. De la même façon, il ne souhaite pas renverser la tendance continue à limiter le domaine public ni arrêter la précarisation croissante du travail – dans l'industrie comme dans les services –, deux tendances qui ont marqué les années Thatcher et Major. La notion que des biens publics devraient être fournis par des autorités animées par une éthique du service public étrangère aux normes du marché lui semble aussi bizarre qu'à ses prédécesseurs. Dans son approche de la taille et de l'organisation interne du secteur public, de la politique monétaire et fiscale, du niveau d'imposition directe et de l'économie mondialisée, il est resté fidèle, malgré quelques déviations mineures, à l'orthodoxie néolibérale du régime précédent.

« Ce Qui Compte, C'Est Ce Qui Marche »

Dans une certaine mesure, ces paradoxes reflètent la personnalité certes humainement sympathique mais idéologiquement fuyante du Premier

ministre lui-même. Blair domine son parti au moins autant que le faisait Margaret Thatcher, et plus qu'aucun Premier ministre en temps de paix depuis les géants du XIX^e siècle. Son cabinet est de plus en plus façonné à son image. Il n'a que faire des délicats exercices d'équilibre entre les différents courants, pratiqués par Harold Wilson et James Callaghan dans les années 1960 et 1970. Le contrôle qu'il exerce sur le cabinet est total et, quand cela l'arrange de ne pas tenir compte de l'avis de ce dernier – comme c'est souvent le cas –, il n'a aucun scrupule à passer outre et ne semble pas en payer le prix. Sa popularité auprès de l'électorat paraît inattaquable. Ses partisans savent qu'ils lui doivent leur victoire écrasante et pensent que, le moment venu, il pourra leur offrir une seconde victoire. Tant que sa popularité demeurera au même niveau, il conservera son ascendant sur le parti. Mais, alors que Mme Thatcher avait bâti ou, en tout cas, avait développé un projet idéologique d'envergure, au service duquel elle avait mobilisé son impressionnante batterie de pouvoir personnel et institutionnel, Blair est aussi dénué d'engagements idéologiques qu'il est possible de l'être pour un dirigeant politique.

Il a de très fortes convictions religieuses. Il est en effet sans doute le chrétien le plus convaincu qui ait occupé le 10 Downing Street depuis Gladstone au siècle dernier. Au-delà, il est ambitieux, dur, intelligent, charismatique, plein de bonnes intentions et, surtout, c'est un technicien politique qui a totalement confiance en lui-même et se sent plus à l'aise avec les détails qu'avec les idées générales. Certes, il manifeste un penchant très fort, et à première vue surprenant, pour le flirt doctrinal. Pendant un certain temps, il s'est montré très attiré par le communautarisme d'Amitai Etzioni, le sociologue américain devenu moraliste, dont l'idée fondamentale est que les droits imposent en retour des devoirs. Cette phase a été suivie par un flirt plus bref avec l'idée d'une *stakeholder society*, dont le principal partisan britannique est le journaliste économique Will Hutton. Une fois au pouvoir, Tony Blair a accroché ses couleurs au mât relativement fragile de la « troisième voie », amalgame de politique économique néolibérale et d'aspirations vaguement sociales-démocrates, fortement saupoudré de la rhétorique technico-managériale de la mondialisation[1]. Mais ces différents flirts ont plus à voir avec la nécessité de se différencier qu'avec l'idéologie.

1. Voir Amitai Etzioni, *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*, Londres, Fontana, 1995 ; Will Hutton, *The State We're in*, Londres, Vintage, 1995 ; Tony Blair, *The Third Way. New Politics for the New Century*, Londres, Fabian Society, 1998.

C'est en partie le cas pour la troisième voie, qui n'est pas tant une nouvelle idéologie qu'une tentative de démontrer que les idéologies sont mortes. Comme Blair l'expliquait lui-même dans son programme électoral de 1997 : « Ce qui compte, c'est ce qui marche[2]. » Si ce qui marche aujourd'hui est contradictoire avec ce qui marchait hier et ce qui marchera demain, tant pis pour la cohérence idéologique.

Cependant, la personnalité du Premier ministre n'offre qu'une partie de l'explication des paradoxes mentionnés plus haut. Les facteurs structurels sont plus importants. Au centre de ceux-ci, on trouve le caractère et la dynamique de la coalition électorale très large, mais amorphe, que Blair et ses associés ont rassemblée avant les élections de 1997 et à laquelle ils doivent leur victoire écrasante. Même maintenant, il est difficile de saisir la profondeur du tremblement de terre électoral qui s'est déroulé sur les écrans de la télévision britannique après la fermeture des bureaux de vote. L'alternance qui a porté Tony Blair au pouvoir était la plus forte depuis la guerre. Le pourcentage de voix obtenu par les conservateurs était le plus bas depuis 1832. Aucun candidat conservateur n'a été élu en Écosse et au pays de Galles. La majorité parlementaire travailliste était la plus importante de son histoire, la plus importante pour n'importe quel parti depuis 1935 et la plus importante majorité non conservatrice depuis la victoire écrasante des libéraux en 1906. Et l'importance sociale du résultat était aussi significative du point de vue géographique qu'arithmétique. Comme l'a écrit Anthony King, certains des sièges qui sont alors revenus aux travaillistes « portent des noms qui évoquent tellement l'Angleterre tory que, jusqu'au 1er mai 1997, il était inimaginable qu'ils puissent un jour être remportés par des candidats travaillistes ; ce sont des noms qui évoquent des images d'allées ombragées, de villas de style Tudor, de pelouses bien arrosées et une Jaguar (ou, au moins, un des meilleurs modèles Ford) dans chaque allée[3] ». En bref, tout comme Margaret Thatcher avant lui, Tony Blair a réussi à construire une nouvelle coalition électorale, mais sur une échelle encore plus vaste. Pour la première fois depuis 1885, quand le parti libéral de Gladstone se divisa sur l'autonomie de l'Irlande, les conservateurs ne sont plus à l'évidence le parti du monde des affaires. Pour le moment au moins, la coalition du Nouveau Travaillisme

2. Cité par Stephen Driver et Luke Martell, *New Labour. Politics After Thatcherism*, Cambridge, Polity Press, 1998, p. 180.

3. Anthony King, « The Night Itself », *in* Anthony King (dir.), *New Labour Triumphs. Britain at the Polls*, Chatham, N.J., Chatham House, 1998.

couvre tout l'éventail social, des déshérités des centres urbains à l'élite des grandes entreprises, de la pasionaria socialiste Diane Abbott au roi des supermarchés David Sainsbury. Ses dirigeants ont complètement renversé l'exploit de Margaret Thatcher. En 1987, le parti conservateur était le parti ouvrier le plus important dans le sud de l'Angleterre. En 1997, pour la première fois de son histoire, le parti travailliste a recueilli plus de voix que les conservateurs en provenance des classes moyennes et des propriétaires de logements individuels.

L'histoire nous apprend, cependant, qu'il est beaucoup plus difficile de maintenir une coalition que de la construire. La coalition de 1997 a au moins trois précurseurs de centre gauche au cours de ce siècle : en 1906, les libéraux obtinrent une victoire encore plus écrasante que celle de Tony Blair ; et en 1945 et 1966, celles du parti travailliste furent d'envergure comparable, bien que moins écrasantes. Toutes ces coalitions eurent la vie brève (même si certains historiens pensent que la coalition libérale aurait survécu sans la Première Guerre mondiale). D'un point de vue électoral, le XX^e siècle a été un siècle conservateur. Des gouvernements conservateurs, ou dominés par les conservateurs, ont été au pouvoir durant 66 ans depuis 1900 et durant 59 des 81 années qui ont suivi l'introduction du suffrage universel en 1918. La composition et les aspirations des élites britanniques, la forme de l'économie politique et morale et la texture de la société civile portent la marque de cette prédominance conservatrice. Tony Blair et ses associés le savent et, avec une détermination inébranlable, inquiétante ou enthousiasmante selon les goûts, font de leur mieux pour éviter que l'histoire ne se répète et pour briser le cordon ombilical entre le parti conservateur et l'État britannique, qui a été un élément central de la vie politique de ce pays depuis les années 1880. Comme l'explique Philip Gould, le gourou politique de Tony Blair :

> Bien que mai 1997 fût un aboutissement, ce fut aussi le début d'une nouvelle étape. Le parti travailliste a remporté sa plus grande victoire électorale, mais il n'a jamais remporté un second mandat complet. En outre, le parti travailliste n'a jamais été capable de s'établir comme le principal parti de gouvernement. C'est là le défi pour le Nouveau Travaillisme : conserver le pouvoir, pas simplement durant un ou deux mandats, mais construire une coalition progressiste qui domine le prochain siècle comme les conservateurs ont dominé celui-ci. […] Nous devons gagner le nouveau siècle aussi sûrement que nous avons perdu le dernier[4].

Et tout indique que Tony Blair est d'accord.

4. Philip Gould, *The Unfinished Revolution. How the Modernisers Saved the Labour Party*, Londres, Little, Brown & Cie, 1998.

Sauvegarder la Coalition Électorale

Sur cet arrière-fond, la confusion et les ambiguïtés de la politique du Nouveau Travaillisme commencent à devenir compréhensibles. Pour lui, la victoire ne suffit pas. Il faut continuer à gagner. Aux yeux de ses architectes, au moins, la première et la plus importante conséquence de cet impératif catégorique est que la coalition doit être maintenue à tout prix. Malheureusement, elle est aussi superficielle que large, aussi fragile qu'impressionnante. Elle est traversée par de profondes divergences d'intérêts et d'identité. Les divergences d'intérêt sont les plus évidentes, mais pas nécessairement les plus importantes.

La renaissance capitaliste de la fin du siècle a produit une économie politique mondialisée qui rappelle plus celle de la fin du XIX^e^ siècle que celle bien contrôlée du capitalisme keynésien de la période d'après-guerre. La principale ligne de fracture dans les sociétés contemporaines est celle qui sépare les gagnants des perdants dans le nouveau marché mondial, agressif et sans contrôle. La part du lion des gains de productivité associés à son émergence est revenue aux détenteurs de capital, à une nouvelle élite technico-managériale et à une poignée de vedettes d'industries de loisirs de plus en plus mondialisées. Ce sont là les gagnants, les nouveaux seigneurs de la création. Ils sont de plus en plus indépendants des communautés et de la nation et de moins en moins disposés à partager les coûts sociaux que le nouveau capitalisme entraîne, coûts dont leurs revenus les protègent. Face à eux se trouvent les perdants, les victimes ou les victimes potentielles de ce même capitalisme : les secteurs fragilisés de la classe moyenne, menacée de prolétarisation ; la classe ouvrière de plus en plus précarisée ; et le groupe croissant des exclus.

Cette ligne de fracture traverse la coalition du Nouveau Travaillisme. Et il n'existe pas de moyen indolore de la combler. Il est illusoire d'imaginer qu'un mélange de formation, d'éducation et de persuasion morale soit susceptible de transformer tous les membres de la société en gagnants, et que cela pourrait être fait sans coûts pour ceux qui ont déjà gagné. On ne peut pas faire disparaître ou chasser les perdants par simple décision et, comme tous les grands défenseurs du système capitaliste le savent, perdre fait autant partie du capitalisme que gagner. De même, les intérêts des perdants sont nécessairement différents de ceux des gagnants, et il est illusoire de prétendre le contraire. Mais les pressions politiques et idéologiques qui produisent ce type d'illusion sont plus

fortes qu'elles ne l'ont jamais été depuis la fin du XIX^e siècle. Presque par définition, les gagnants et leurs apologistes dans les médias, les groupes de réflexion et les universités sont mieux organisés, plus puissants, plus sûrs d'eux-mêmes et s'expriment avec plus d'aisance que les perdants. Ils sont aussi plus précieux pour les architectes et les dirigeants de la nouvelle coalition. Beaucoup des perdants ne votent jamais. Beaucoup d'autres semblent rester si loyaux envers le vieux travaillisme qu'il est considéré comme acquis qu'ils voteront pour le nouveau. Il n'en va pas de même pour les gagnants. Il faut conquérir leur soutien et, une fois conquis, il faut le conquérir à nouveau. Il en résulte un processus d'alignement électoral sur les banlieues résidentielles qui rappelle étrangement ceux qui ont déterminé la réorientation politique des Nouveaux Démocrates aux États-Unis. Les nouveaux électeurs travaillistes, dont le soutien à la coalition n'est pas fermement établi, sont l'objet d'une cour incessante. Les anciens, dont on ne peut imaginer la défection, figurent à peine dans les calculs du parti.

La divergence, ou plutôt les divergences d'identité sont moins évidentes, mais elles pourraient bien être plus difficiles à surmonter. Elles sont également bien plus difficiles à comprendre. Pourtant, deux éléments se dégagent. En premier lieu, c'est un truisme de dire que, dans une société après l'autre, les pressions du marché mondialisé qui mènent à une homogénéisation, à un aplatissement des identités et à la destruction des communautés ont produit en retour, de façon inattendue, des pressions vers l'hétérogénéité, la spécificité et l'authenticité, notamment dans le tiers-monde, mais aussi dans le monde développé. Il en découle une renaissance extraordinaire (pour ne pas dire une réinvention) des identités nationales et ethniques, en particulier de la part des nations sans État, comme les Québécois, les Catalans et les Estoniens, ou de la part de nations dont les États ont été soumis à une domination étrangère, comme la plupart des pays d'Europe centrale et orientale. Le second élément est moins familier. C'est que la Grande-Bretagne n'est pas, et n'a jamais été, un État-nation, comme la France. C'est un État multinational, comme l'étaient l'Autriche-Hongrie ou l'ancienne Union soviétique. L'Irlande et le pays de Galles ont été conquis par la couronne anglaise, mais ne sont jamais devenus anglais. L'Écosse était trop forte pour être conquise. Au début du XVII^e siècle, les couronnes anglaise et écossaise ont été unies dans la personne du même roi, mais l'union des couronnes n'entraîna pas une union des États. L'État britannique n'est pas né avant l'Acte d'union de 1707 par lequel les États-nations d'Angleterre et d'Écosse prirent la décision conjointe de le former.

Durant la plus grande partie du siècle dernier – en fait durant presque deux siècles –, l'Acte d'union semblait être gravé dans la pierre. L'incorporation de l'Irlande au Royaume-Uni en 1800 fut lourde d'amertume. Elle se termina dans les larmes en 1921, lorsque les vingt-six comtés du sud de l'Irlande firent sécession. Mais les Écossais (ainsi d'ailleurs que les Gallois) étaient contents d'appartenir à un État réellement unitaire, au sein duquel les Anglais formaient la nation largement dominante. Une des raisons en était que l'État britannique était un État impérial qui contrôlait le premier empire vraiment global du monde, avec tout ce que cela impliquait de gloire et de pillage. La fin de l'empire a changé tout cela. L'État britannique n'était plus impérial ; la gloire disparut et l'identité impériale britannique, construite avec tant d'efforts au XVIII[e] siècle et au début du XIX[e] [5], apparut de plus en plus anachronique, réductrice et même embarrassante. Les Écossais se souvinrent qu'ils avaient formé un État dans le passé et commencèrent à aspirer à une renégociation de l'accord qui y avait mis fin. Les Gallois n'avaient jamais eu d'État, mais certains d'entre eux commencèrent timidement à suivre la voie ouverte par les Écossais. Cela entraîna une revendication croissante de dévolution ou d'autonomie, plus importante en Écosse qu'au pays de Galles, mais qui trouva un écho dans cette région également. Elle se fit entendre pour la première fois dans les années 1970 et devint de plus en plus insistante à partir de la fin des années 1980. Dans les deux nations, le parti conservateur, historiquement le parti de l'Union et, en tant que tel, de l'État britannique traditionnel, fut écrasé. Mais bien que le parti conservateur soit la victime la plus évidente de la renaissance des identités écossaise et galloise, celle-ci place également le Nouveau Travaillisme devant un dilemme délicat.

L'identité ne renvoie pas seulement aux chants folkloriques et aux costumes pittoresques, mais aussi à des modes de vie, des valeurs sociales, bref à une culture. Et les cultures politiques et économiques d'Écosse et du pays de Galles diffèrent de celles de l'Angleterre – en tout cas de l'Angleterre du Sud. Une des raisons pour lesquelles la revendication d'une dévolution du pouvoir en Écosse balaya toutes les autres à la fin des années 1980 et au début des années 1990 vient du fait que les Écossais trouvaient la révolution néolibérale des gouvernements Thatcher répugnante et illégitime. Répugnante, parce que la vision sociale indivi-

5. A ce propos, voir Linda Colley, *Britons*, *Forging the Nation, 1707-1837*, Londres, Vintage Paperbacks, 1992.

dualiste exacerbée qu'elle incarnait allait à l'encontre de leur culture économique plus collectiviste ; illégitime, parce qu'elle leur était imposée par un parti politique qu'une majorité substantielle de l'électorat écossais avait répudié. Sans l'expérience exceptionnelle de l'Écosse en tant que nation historique au sein d'un État unitaire, rien de la sorte ne se serait produit. Cependant, en elle-même, cette expérience n'aurait pas été suffisante. La renaissance écossaise fut propulsée non seulement par la mémoire historique, mais par un sentiment d'injustice qui trouve ses racines, en dernière analyse, dans une moralité sociale différente. Rien de tout cela ne s'applique aussi clairement au pays de Galles, mais l'histoire galloise est, à tous points de vue, une version atténuée de l'histoire écossaise.

Tel est donc le dilemme pour le Nouveau Travaillisme. L'Écosse et le pays de Galles sont indispensables à sa coalition. Mais l'Angleterre – et en particulier l'Angleterre du Sud thatchérisée – lui est aussi indispensable. Pour conserver sa base écossaise, il a dû s'engager à mettre en place un parlement à Édimbourg. Aux yeux des Écossais en tout cas, un des intérêts d'un parlement est d'incarner une identité écossaise distincte et d'articuler un ensemble distinct de valeurs écossaises. Mais, pour gagner les élections et former un gouvernement, le Nouveau Travaillisme devait aussi remporter l'adhésion du sud de l'Angleterre et, pour ce faire, tenir compte d'une identité et d'un ensemble de valeurs contre lesquelles les Écossais étaient en révolte ouverte. Il est encore trop tôt pour dire ce que les Écossais (et les Gallois) vont désormais faire de l'autonomie dont ils disposent. Mais il est déjà clair qu'il existe des centres de pouvoir alternatifs à Édimbourg et à Cardiff, capables de défier les idées qui forment l'orthodoxie politique de la métropole, et qu'ils représentent des nations de plus en plus sûres d'elles-mêmes et dont les cultures politiques et les économies morales s'écartent fortement de celles que le Nouveau Travaillisme a faites siennes dans sa course vers le centre de l'échiquier politique. A tort ou à raison, ses dirigeants pensent que leurs espoirs d'une hégémonie durable dépendent de leur contrôle sur ce centre. Ils savent aussi (même s'ils sont moins disposés à l'admettre) qu'ils doivent conserver leurs bastions en Écosse et au pays de Galles.

La Dimension Européenne

Mais ce n'est là qu'un des abîmes identitaires qui hantent les dirigeants de la coalition du Nouveau Travaillisme. Un autre concerne la question très controversée du rapport entre la Grande-Bretagne et le continent européen – la plus importante source de division politique en Grande-

Bretagne durant presque toute la période de quarante ans qui s'est écoulée depuis que le gouvernement Macmillan a présenté la candidature du pays à la Communauté européenne. Il s'agit ici d'une histoire anglaise et non plus écossaise ou galloise. Il s'agit d'une histoire post-impériale. Il s'agit aussi de l'histoire d'une renaissance ou d'une réinvention d'une identité pré-impériale – dans ce cas une identité anglaise. Mais il existe cependant une différence cruciale entre l'histoire anglaise et les histoires écossaise et galloise. Pour les Écossais et les Gallois, l'« Autre », c'est l'Angleterre. Pour les Anglais (en tout cas pour certains d'entre eux), c'est l'Europe continentale. Tout cela permet d'expliquer l'incroyable virulence de l'aile europhobe du parti conservateur, la paralysie qui a marqué la politique européenne du gouvernement Major et, de façon plus indirecte, le fait que le Nouveau Travaillisme ait capturé
16 de larges pans du monde des affaires britannique.

L'europhobie conservatrice représente, en essence, le nationalisme anglais réinventé, l'équivalent anglais de la revendication d'autonomie écossaise ou, si vous préférez, du séparatisme québécois. Le néolibéralisme est un credo superficiel et anémié. Il n'est guère propre à susciter l'enthousiasme. Confrontés au besoin de mobiliser un soutien de masse, les gouvernements Thatcher et Major ont dû trouver un atout supplémentaire, moins cérébral. Ils l'ont trouvé dans l'affirmation vigoureuse de la « souveraineté nationale » contre les empiétements de « Bruxelles » – oubliant bien à propos, rappelons-le en passant, que le principal transfert de souveraineté de l'État britannique à l'Union européenne s'est produit lorsque Mme Thatcher a apposé sa signature à l'Acte unique européen. Petit à petit, cependant, la vigoureuse campagne a tourné à la paranoïa. L'europhobie représentait une bonne aubaine pour les chefs de petites entreprises qui, de plus en plus, dominaient les congrès du parti conservateur et ses sections locales. Ils étaient anti-étrangers, anti-réglementation et, surtout, anti-Bruxelles, et leur appétit pour les discours europhobes semblait inépuisable.

Le problème est que chaque nouvelle dose devait être plus forte que la précédente pour produire l'effet désiré. Il en résulta un processus remarquable d'escalade oratoire par lequel le parti conservateur arriva à se convaincre de son hostilité ouverte à l'égard des principes fondamentaux sur lesquels l'Union européenne était formée. Mais les secteurs les plus importants de la finance et des affaires avaient ces discours en horreur. Les dirigeants des entreprises concurrentielles, fortement engagées sur le marché mondial, les responsables des fonds d'investissement et les bureaucrates de la *Confederation of British Industry* envisageaient

avec effroi une éventuelle décision de la Grande-Bretagne de s'auto-exclure de l'Union européenne, et ils voyaient bien que la logique de l'europhobie des conservateurs pointait de façon inexorable dans cette direction. A un niveau plus profond, ils ne partageaient pas l'identité que les conservateurs europhobes cherchaient à réveiller et, lorsqu'ils y étaient confrontés, ils la trouvaient vulgaire et déplaisante. Leur univers étant la planète, ils se sentaient autant chez eux à Francfort et Bruxelles (ou d'ailleurs à Tokyo ou New York) qu'à Londres. Ils cessèrent graduellement de s'identifier au parti conservateur et, lorsque Blair les eut convaincus que le Nouveau Travaillisme croyait aux forces du marché et au contrôle des impôts, nombre d'entre eux furent heureux de s'engager sous sa bannière accueillante. On vit ainsi apparaître un groupe de « capitalistes pro-Blair » dont l'existence même fournit au Nouveau Travaillisme un précieux certificat de respectabilité économique.

Mais, là aussi, la coalition de 1997 du Nouveau Travaillisme est profondément tiraillée dans des directions opposées. Les capitalistes pro-Blair, comme la majorité de la direction du parti, souhaitent que la Grande-Bretagne s'engage pleinement dans le projet européen. Par un étrange paradoxe, cependant, la plupart des tabloïds europhobes ont également soutenu Blair lors des dernières élections. Mais les propriétaires et les rédacteurs en chef europhobes qui l'ont soutenu l'ont fait malgré, et non à cause, de sa position sur la question européenne. Leur soutien s'explique par le fait qu'ils le haïssaient moins que le dirigeant conservateur John Major, qui avait commis le péché impardonnable de prendre la succession de Margaret Thatcher et dont les références anti-européennes leur paraissaient douteuses. Personne ne sait combien de voix ils ont apporté à Blair. Mais il est clair, en revanche, que la direction du Nouveau Travaillisme ne veut pas prendre le risque de se les aliéner.

La Rhétorique de la Modernité

Les implications de cette situation sont à la fois paradoxales et d'une portée considérable. Le succès extraordinaire remporté par Blair dans la construction de sa coalition le place devant une série de douloureux dilemmes. Dans les domaines économique et social, Blair et ses collègues sont coincés. Ils aimeraient aider les perdants laissés sur le bord du chemin par la renaissance capitaliste en cours ; ils sont encore suffisamment sociaux-démocrates pour cela. Mais ils n'osent pas offenser les gagnants. Ils ne peuvent donc pas rejeter de bon cœur les thèmes centraux de la pensée orthodoxe qui animait l'ancien régime. Ils doivent

prouver qu'avec eux ses réalisations sont sûres. Ils ont donc un handicap fatal dans leur recherche d'un nouveau capitalisme social. Mais, derrière les revendications d'autonomie de l'Écosse et du pays de Galles, on trouve le souhait confus, encore mal formulé, de les voir se lancer dans une telle voie. Si les partis travaillistes écossais et gallois suivent de trop près la ligne de Londres, leurs concurrents nationalistes risquent de prendre leur place. S'ils s'en éloignent trop, la crédibilité du Nouveau Travaillisme dans son rôle de gardien de la révolution thatchérienne serait en danger. De façon quelque peu différente, il en va de même pour sa politique européenne. Blair et ses collègues savent que l'État britannique ne peut pas continuer à jouer dans les affaires mondiales un rôle plus important que celui qui devrait lui revenir compte tenu de son poids réel – ce qui a été l'objectif central de la politique étrangère britannique depuis la Seconde Guerre mondiale – s'il s'auto-exclut de l'Union européenne. Mais le problème est qu'ils sont terrifiés par la presse tabloïd europhobe, pas seulement parce qu'ils pensent qu'elle pourrait leur faire perdre un référendum sur l'adhésion à la monnaie unique, mais parce qu'ils craignent qu'elle ne puisse aussi leur faire perdre les prochaines élections. C'est pourquoi ils hésitent, comme un nageur anxieux qui n'en finit pas de bander ses muscles au bord de la piscine.

Ces contraintes structurelles se reflètent dans un discours offensif, mais profondément ambigu, sur la jeunesse, la modernité et le changement, qui contribue à les renforcer. Avant même les élections, Blair et ses associés avaient insisté sur le fait que le « vieux » parti travailliste d'hier avait été absorbé, ou même remplacé, par un « nouveau » parti travailliste radicalement différent, tout à fait adapté à un « jeune pays ». Après la victoire, le discours sur la jeunesse et la nouveauté s'est fait plus bruyant et plus intense. « Nouveau, nouveau, nouveau, tout est nouveau[6] », déclara Tony Blair peu après son arrivée au pouvoir lors d'une réunion des dirigeants socialistes européens, dans une des envolées oratoires dont il a le secret. C'est le leitmotiv d'un grand nombre de discours ministériels et de rapports du gouvernement. Le monde est nouveau, insiste le Nouveau Travaillisme, il ne reste pas trace du passé, la modernité ne pose pas de problème et la voie du futur est linéaire. Il existe une condition moderne que toutes les personnes rationnelles épouseraient si elles savaient de quoi il s'agit. Les partisans de Blair le savent.

6. Cité par S. Driver et L. Martell, *op. cit.*, p. 41.

Leur projet est fondé sur ce savoir, et c'est lui qui valide leur prétention à garder le pouvoir. Et parce que le monde est nouveau, l'ancienne dichotomie entre la droite néolibérale et la gauche social-démocrate est devenue insignifiante. Il est temps de la transcender grâce à une « troisième voie », susceptible de répondre aux exigences de l'ère nouvelle sans précédent dont Tony Blair et ses associés ont découvert la dynamique. Car le Nouveau Travaillisme est frais, à la page et lucide – il n'est pas entravé par l'histoire, il est à la fois modernisé et modernisateur.

Il n'est pas difficile de voir pourquoi le discours séduit. Il élimine la nécessité d'opérer des choix et enlève toute légitimité à la dissidence. Ce qui est nouveau est, par définition, bon ou, en tout cas, inévitable. Le changement est une force irrésistible, qui opère indépendamment de tout agent humain. La troisième voie n'a pas besoin d'arguments politiques et idéologiques. Elle n'a pas besoin d'être défendue contre des visions alternatives du futur. Le monde a sans doute des aspects cruels et destructeurs, concèdent les rhétoriciens, les vents du changement qui en émanent peuvent faire violence à des valeurs et des coutumes chères. Mais, qu'on le veuille ou non, son avènement est inexorable et ne peut être arrêté. Surtout, le futur est homogène. On ne peut y échapper et il n'offre aucune place aux modes de vie locaux avec lesquels ses impératifs sont en contradiction. Penser autrement, c'est succomber au sentimentalisme ou à la nostalgie. Il est encore plus insensé de chercher à protéger les modes de vie locaux contre ses incursions. Le marché mondial et la culture mondiale qui en sont l'essence sont souverains, ou le seront bientôt. Toute résistance est futile et fera plus de mal que de bien.

La « révolution du changement » dont a parlé Tony Blair est une sorte de tapis roulant dont on ne peut descendre. Mais ce discours est aussi trompeur qu'il est commode. La modernité a de nombreux visages. Lequel est le plus moderne ? La nourriture industrielle ou l'agriculture organique ? Le nucléaire ou l'énergie éolienne ? Les autoroutes ou les pistes cyclables ? Un marché du travail déréglementé ou les 35 heures ? Les centres commerciaux de banlieue ou les centres-ville rénovés ? Ce que le discours de la modernisation ne cache qu'à moitié, c'est l'idée que le programme des acteurs qui dominent le marché mondial est par définition moderne, et que la seule raison qui pousse à lui trouver une alternative est la crainte du changement. Une idée annexe est que le modèle américain du capitalisme représente la vague du futur et que tous les autres modèles sont ou seront bientôt dépassés. Ces deux idées sont problématiques et discutables. Dans la sphère politique, il y a au moins deux paradigmes de la modernité, qui se recoupent mais qui

restent néanmoins distincts. Un des aspects les plus évidents de la rhétorique du Nouveau Travaillisme est qu'il estompe leurs différences.

L'un de ces paradigmes est essentiellement gestionnaire, c'est celui des corporations modernes éclairées – ou, du moins, qui réussissent. Il parle de contrôle, d'évaluation, d'audit, de mesure, de surveillance. Ceux qui y adhèrent parlent le langage du travail en équipe, de la consultation et même de la décentralisation. Mais les tâches sont fixées au sommet et non négociées avec ceux qui sont à la base ; les paramètres de la consultation sont définis au sommet également. Dans un sens très profond, c'est un paradigme de la méfiance. Ceux qui définissent les tâches n'ont pas la confiance de leurs pairs et ne font pas confiance à ceux à qui ils demandent de les accomplir. Le second paradigme est pluraliste. Ses valeurs sont l'autonomie, la créativité et la diversité. C'est un paradigme de la négociation et de l'apprentissage mutuel. Ses partisans nourrissent une méfiance instinctive envers le contrôle central et cherchent des contrôles et des équilibres susceptibles de restreindre l'État central potentiellement tout-puissant. Pour eux, le changement – en tout cas le changement valable et durable – vient de la base. Le Nouveau Travaillisme est déchiré entre ces deux paradigmes. Il est à la fois centralisateur et décentralisateur ; à la fois gestionnaire et pluraliste. Tant qu'il n'aura pas décidé laquelle de ces deux options placer en premier, il n'arrivera pas à résoudre les dilemmes que j'ai tenté de décrire.

RÉSUMÉ

Le projet politique du gouvernement néotravailliste est plein d'ambiguïtés et de paradoxes. Ceux-ci reflètent en partie la personnalité sympathique et non idéologique du Premier ministre Tony Blair, mais dépendent dans une plus large mesure de la nature interclasse de la large coalition sociale qui l'a porté au pouvoir. Plus que tout, ils reflètent les ambiguïtés de la modernité et de la modernisation dans le nouveau millénaire.

RICHARD PARRY

DUALISME AU SOMMET : LE PREMIER MINISTRE ET LE CHANCELIER DE L'ÉCHIQUIER*

PARFOIS LES COÏNCIDENCES permettent mieux que l'analyse de symboliser une relation politique[1]. Le 19 novembre 1999, des « proches » de Gordon Brown, le chancelier de l'Échiquier britannique, cités par le *Financial Times*, laissaient entendre qu'il pourrait bien, finalement, être intéressé par la succession de Michel Camdessus à la présidence du Fonds monétaire international. Cette déclaration participait de spéculations concernant la décision éventuelle de Gordon Brown de se retirer de la scène politique britannique si ses chances de devenir Premier ministre ne se matérialisaient pas. Mais, dans le reste des médias, cette information fut éclipsée par un coup de génie politique – sinon gynécologique –, l'annonce que Cherie Booth, l'épouse du Premier ministre Tony Blair, attendait un nouvel enfant à l'âge de 45 ans. La bonne étoile politique de Tony Blair s'en trouva confirmée, tout comme le fut l'image de Gordon Brown, maître en matière de politique économique, mais personnalité imparfaite, remplissant avec acharnement ses fonctions politiques et administratives, sans pourtant jamais devenir une personnalité harmonieuse. Cependant, malgré la concurrence implicite entre les deux hommes, chacun a besoin de l'autre, et ils forment un axe politique solide au cœur du gouvernement du « Nouveau Travaillisme ».

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

1. La recherche pour cet article a été rendue possible par une aide financière de l'*Economic and Social Research Council*, dans le cadre du programme Whitehall, un projet de recherche sur le gouvernement central en Grande-Bretagne.

L'Évolution de la Dyarchie

Au cours des années, les fonctions du Premier ministre et du chancelier de l'Échiquier se sont développées. Lorsque Roy Jenkins, chancelier entre 1967 et 1970 et autorité reconnue de l'histoire politique britannique, écrivit son ouvrage sur les chanceliers de 1947 à 1996[2], il découvrit que certains occupants de la fonction étaient presque totalement oubliés. On se rappelle à peine mieux des chanceliers plus récents, tels qu'Anthony Barber (chancelier de 1970 à 1974 dans le gouvernement conservateur d'Edward Heath). Jusqu'aux années 1960, les Affaires étrangères et l'Intérieur étaient les ministères les plus importants.

La transformation du rôle du chancelier se produisit au cours des

années 1960, lorsque les problèmes de l'économie devinrent particulièrement complexes alors que la France et l'Allemagne dépassaient la Grande-Bretagne en termes de PNB par habitant. Une première réponse fut de déclarer que le Trésor[3] freinait le développement au nom de la stabilité financière et du rôle international de la Grande-Bretagne. Le nouveau gouvernement travailliste de 1964 créa un ministère de l'Économie pour contrebalancer le ministère des Finances, sur le modèle de plusieurs autres pays européens. Gordon Brown, dirigeant adjoint du parti travailliste, prit la tête du ministère de l'Économie et se révéla une personnalité politique plus forte que James Callaghan, alors chancelier de l'Échiquier. Mais le Trésor opposa une résistance à cette restriction de ses pouvoirs, le « plan national » lancé en 1965 par le ministre de l'Économie ne résista pas aux contraintes imposées par la crise de la balance des paiements et, en 1966, Gordon Brown fut transféré au ministère des Affaires étrangères. Après la démission du chancelier Callaghan en 1967, à la suite de la dévaluation de la livre sterling, son successeur, Roy Jenkins, supprima le ministère de l'Économie et établit l'image d'un chancelier puissant appuyé par un Trésor fort comme fondement du gouvernement britannique.

Parallèlement, les fonctions du Premier ministre furent également étendues. L'histoire de l'organisation du 10 Downing Street retrace l'évolution d'un cabinet, formé de proches conseillers, vers un réseau plus large et rationnel qui est cependant loin d'être l'équivalent d'un « minis-

2. R. Jenkins, *The Chancellors*, Londres, Macmillan, 1998.

3. Contrairement à la France, le Trésor ne désigne pas simplement une direction, mais tout le ministère des Finances.

tère Downing Street ». La résidence du Premier ministre à Londres est très petite et fait office de foyer et de bureau. (Il est amusant de noter que Gordon Brown, qui habitait dans l'appartement du n° 10 alors que Tony Blair et sa famille occupent le logement plus vaste du n° 11, résidence officielle du chancelier, quittera Downing Street pour laisser la place au quatrième enfant Blair !) La structure de base à trois niveaux a été établie il y a soixante-dix ans : un secrétariat du cabinet au service du cabinet et de ses commissions, sous la direction du secrétaire du cabinet qui est aussi responsable de l'administration et reste très proche du Premier ministre ; le secrétariat privé du Premier ministre, formé de hauts fonctionnaires de carrière sous la direction d'un secrétaire privé en chef ; et des conseillers personnels qui deviennent des fonctionnaires temporaires. Certaines fonctions, en particulier celle d'attaché de presse, peuvent passer du deuxième au troisième niveau. Au cours des années, le troisième niveau s'est subdivisé en une unité législative, une unité politique et une unité chargée de la communication. La première secrétaire politique, en 1964, fut la travailliste Marcia Williams, confidente de longue date de Harold Wilson. C'est aussi le parti travailliste qui créa, en 1974, l'unité législative, un groupe bien soudé de conseillers spéciaux.

Les politologues ont commencé à parler dans les années 1960 d'une prétendue « présidentialisation » de la fonction de Premier ministre. Même si les éléments en faveur de cette thèse ne sont pas très solides, deux des trois derniers Premiers ministres conservateurs – Edward Heath (1970-1974) et Margaret Thatcher (1979-1990) – ont eu en effet un penchant marqué pour un exécutif fort. Heath était guidé par sa vision de l'unité européenne et d'une économie modernisée. Mme Thatcher voulait mettre fin au corporatisme et favoriser le libre-échange. Elle souhaitait également un État central britannique fort, susceptible de freiner la dispersion du pouvoir vers des niveaux inférieurs et supérieurs de gouvernement. Tous les deux se retrouvèrent très isolés à Downing Street et se coupèrent de plus en plus de leur parti et de l'opinion publique (le processus fut beaucoup plus rapide pour Edward Heath que pour Margaret Thatcher). John Major (1990-1997) est une exception. Incapable de projeter une image d'autorité et subissant finalement une défaite sévère face à Tony Blair en 1997, il révéla combien les attentes de l'opinion à l'égard de sa fonction avaient changé.

Une des façons les plus intéressantes d'analyser le rôle du Premier ministre est de le faire à travers la variable de la collégialité, c'est-à-dire de chercher à déterminer dans quelle mesure il considère les ministres comme des collègues plutôt que comme des subordonnés. C'est là une

attitude particulièrement appréciée par les travaillistes du fait de leur expérience commune dans un parti de gauche fraternel et démocratique, et elle fut mise en pratique par Harold Wilson (1964-1970 et 1974-1976) et par James Callaghan (1976-1979). Même pour les conservateurs, malgré une plus grande déférence envers un dirigeant qui, jusqu'en 1965, n'était pas élu, mais « émergeait », l'appartenance de presque tous les ministres à la Chambre des Communes favorisait une certaine collégialité. Il était traditionnel pour les Premiers ministres de passer du temps tous les jours aux Communes, pour y voter, rencontrer les députés et écouter les débats. La Grande-Bretagne n'a pas de tradition de ministres technocrates, experts au service du Premier ministre.

Le lien commun entre Heath, Thatcher et Blair est leur prise de distance par rapport à la collégialité. Heath s'appuyait beaucoup sur ses conseillers, en particulier le chef de l'administration, Sir William Armstrong, et il était particulièrement inepte dans la gestion des rapports avec son parti. Thatcher avait une tendance similaire à l'introspection, de même qu'une longévité dans la fonction qui finit par placer tous ses collègues dans une position subordonnée. Blair a réduit le nombre des séances de questions au gouvernement de deux à une par semaine et a donc moins besoin d'être présent à Westminster que tous ses prédécesseurs. Ses ministres sont de plus en plus perçus comme des choix non seulement de Blair mais de son cabinet.

La relation très forte entre le Premier ministre et le chancelier, si claire en ce qui concerne Blair et Brown, était assez évidente aussi au cours de deux partenariats précédents : entre James Callaghan et Denis Healey (1976-1979) et entre Margaret Thatcher et Nigel Lawson (1983-1989). Callaghan opéra un choix décisif, durant la crise économique de 1976, en se prononçant en faveur d'une gestion de l'économie par le Trésor contre les revendications des ministères dépensiers. Thatcher avait des liens idéologiques avec son premier chancelier, Geoffrey Howe (1979-1983) et encore plus avec Nigel Lawson, qui croyait fermement en la supériorité intellectuelle du Trésor, à ses yeux le seul organe du gouvernement susceptible de remettre en question les attentes et les intérêts établis des organes dépensiers. Pourtant, la chancellerie Lawson fut brisée par la détermination de Margaret Thatcher d'avoir son propre conseiller économique, l'universitaire Alan Walters, qui ne cessait de faire des déclarations publiques contredisant les positions du Trésor. Sans ambition politique, Lawson démissionna, mais Thatcher ne resta au pouvoir qu'une année après lui et la leçon a été apprise.

Le Problème de la Gestion Politique et Économique

La tâche principale de la dyarchie a toujours été de gérer l'économie afin de produire des victoires électorales. En 1979, il y avait des signes d'amélioration de l'économie, en particulier dans le domaine de l'inflation et du contrôle des dépenses publiques. Mais Callaghan et Healey croyaient, de façon fataliste, qu'il était impossible de résister à la vague conservatrice. En 1983, l'économie sortait d'une récession, mais, au centre des débats, se trouvaient la politique étrangère et le désarroi du parti travailliste après la scission du parti social-démocrate en 1981. Thatcher gagna facilement. L'élection intéressante est celle de 1987. La politique de Nigel Lawson produisit une surchauffe économique qui offrit une autre victoire aux conservateurs, puis favorisa une hausse de l'inflation et des déficits publics au cours des années suivantes.

En 1992, tout le monde s'attendait à une victoire travailliste, mais les conservateurs l'emportèrent une fois de plus en mettant en avant la confiance économique et la personnalité de John Major qui avait succédé à Margaret Thatcher en 1990. John Major n'entretenait pas de très bonnes relations avec son premier chancelier, Norman Lamont, et le gouvernement ne se remit jamais du retrait du serpent monétaire européen un « mercredi noir » de 1992. Lamont fut remplacé en 1993 par Kenneth Clarke, qui avait une longue expérience des ministères dépensiers. La défaite de 1992 contribua à lancer le parti travailliste sur la voie de la modernisation et de la responsabilité fiscale. Neil Kinnock, dirigeant de 1983 à 1992, laissa la place à John Smith, qui mourut de façon prématurée en 1994 et fut remplacé par Tony Blair.

Aidés par les recettes des privatisations des années 1980, la réduction des déficits publics et l'équilibre entre revenus et dépenses devinrent la mesure du succès économique. La différence entre deux masses aussi imprévisibles a toujours été assez difficile à gérer. La Grande-Bretagne n'avait pas de tradition d'équilibre budgétaire et, jusqu'aux années 1980, les variables macroéconomiques, telles que la balance des paiements, l'inflation et la croissance, dominaient le débat. Ce fut une pure coïncidence si, durant le boom Lawson, les revenus fiscaux augmentèrent tellement qu'ils produisirent un surplus budgétaire entre 1988 et 1990. Sous l'influence de l'idéologie conservatrice américaine de l'équilibre budgétaire, le gouvernement Thatcher présenta ce résultat comme un succès et se donna comme but de poursuivre dans cette voie. La réduction de la dette publique, allant même jusqu'à son

remboursement total, devint un objectif souhaitable en soi. Même si John Major négocia à Maastricht en 1991 la possibilité pour la Grande-Bretagne de se retirer du processus menant à la création de la monnaie unique, l'importance du déficit et de la dette dans les critères de convergence encouragèrent à considérer ces variables comme des mesures du succès économique du gouvernement.

Le problème pour le Trésor est que, durant les périodes de dépression, les revenus fiscaux diminuent et les dépenses sociales augmentent, même si aucune nouvelle mesure politique n'est introduite. Une partie du prix à payer pour la victoire électorale de 1992 fut un tournant brusque vers un nouveau déficit, l'emprunt public atteignant 7 % du PNB en 1993-1994. Les dépenses sociales furent systématiquement sous-estimées, non seulement à cause de l'importance des dépenses d'assurance chômage, mais aussi à cause de programmes plus généreux d'assurances pour les handicapés, un programme d'aide au logement qui prenait en charge la totalité du loyer des chômeurs et un système de compensation des pertes de revenus plutôt généreux et étendu selon les standards européens. En réponse à la récession, deux nouveaux programmes furent introduits : des allocations pour les personnes n'ayant pas les aptitudes physiques nécessaires pour travailler, et une allocation pour les demandeurs d'emploi couverte pour une petite partie seulement par l'assurance chômage. Pour accroître les rentrées, certaines exemptions fiscales furent supprimées. Mais Major et Lamont ne réussirent pas à remettre en ordre les finances publiques à temps pour éviter une défaite électorale désastreuse, produite en partie par le slogan du parti travailliste « vingt-deux augmentations d'impôts ».

Ainsi, le cycle économique et le cycle électoral se sont combinés pour permettre aux travaillistes de tirer avantage de la politique conservatrice. Les flux d'argent se sont renversés. Le chômage a reculé et les règlements plus stricts appliqués pour l'obtention des allocations sociales ont commencé à produire des effets. Les revenus fiscaux ont augmenté rapidement par suite de l'élargissement de la base fiscale et de l'annulation d'une série d'exemptions fiscales prévues par les conservateurs (y compris la déduction du revenu imposable des intérêts d'un emprunt pour acquérir son logement, qui avait longtemps profité aux classes moyennes et était désormais supprimée). Ainsi, Brown a bénéficié d'une base très favorable pour planifier sa politique, avec une baisse des dépenses sociales et une augmentation des revenus fiscaux qui ont produit des surplus budgétaires en 1998-1999 et 1999-2000. C'est sur cela que repose sa réputation de brillant chancelier.

Le Pouvoir du 10 Downing Street sous Tony Blair

Les réformes introduites par Blair ont fait passer le nombre des employés de Downing Street à 150 sans modifier la nature du secrétariat[4]. Sa principale innovation a été de nommer comme responsable du secrétariat un de ses conseillers spéciaux, Jonathan Powell, ancien diplomate et frère de Charles Powell qui fut durant de nombreuses années le conseiller de Mme Thatcher pour la politique étrangère. On pensa pendant un moment, en 1997, que le responsable du secrétariat allait aussi absorber la fonction de principal secrétaire privé, mais finalement ce ne fut pas le cas et cette fonction est désormais occupée par Jeremy Heywood, qui vient du Trésor.

Blair a également décidé de faire du poste d'attaché de presse une fonction plus ouvertement politique. L'attaché de presse de Harold Wilson était issu de son cabinet, mais celui de Margaret Thatcher, Bernard Ingham, même s'il devint très lié à elle par la suite, était un fonctionnaire de l'Information. John Major s'adressa à Gus McDonnell, fonctionnaire du Trésor qui avait été son attaché de presse quand il était chancelier et put retourner, par la suite, à une brillante carrière dans ce ministère. L'attaché de presse de Tony Blair, Alastair Campbell, ancien journaliste politique, est venu de l'opposition avec Blair et est le premier attaché de presse à émerger des coulisses de l'anonymat. Il est présenté comme le « porte-parole officiel du Premier ministre » bien que son nom ne soit jamais mentionné et qu'il n'apparaisse jamais à la télévision. On parle souvent de Campbell comme d'une des personnes ayant le plus de pouvoir en Grande-Bretagne. Il travaille en association étroite avec le Premier ministre, passant beaucoup de temps avec lui, dans des réunions personnelles et politiques. Il existe aussi une « unité stratégique de communication » responsable de la coordination de l'annonce des initiatives politiques de l'ensemble du gouvernement, préoccupation croissante d'une administration Blair obsédée par les médias.

Sous Tony Blair, les leviers centraux du pouvoir ne sont pas passés sous le contrôle de personnalités politiques nommées par le Premier ministre, mais une fusion s'est opérée à Downing Street entre des

4. Ces réformes sont étudiées en détail dans D. Kavanagh et A. Seldon, *The Powers Behind the Prime Minister : The Hidden Influence of Number Ten*, Londres, Harper & Collins, 1999.

personnalités issues de la haute fonction publique et des personnes choisies par le Premier ministre. L'unité politique est contrôlée par les conseillers, mais elle a été renforcée par des hauts fonctionnaires qui y ont apporté leur savoir-faire. Le secrétariat privé et le service de presse ont aussi vu un afflux important de conseillers politiques. On a ainsi au 10 Downing Street une famille, ou une cour, au sein de laquelle les individus travaillent ensemble et avec le Premier ministre dans un cadre organisationnel mal défini. L'atmosphère est intensément politique, mais, en présentant leur tâche comme la réalisation des objectifs politiques du gouvernement, les hauts fonctionnaires peuvent maintenir leur attitude non partisane.

Ce qui manque dans cet appareil est un groupe permettant au Premier ministre de faire des propositions dans le domaine économique.

Tony Blair a abandonné les questions macroéconomiques à Gordon Brown, et son équipe n'a pas remis en cause le rôle du Trésor au sommet du gouvernement. Encore plus que dans le passé, le Trésor a le monopole des conseils pour la politique économique du gouvernement. Son organisation interne en est d'autant plus importante et, au cours des dernières années, il a connu une réorganisation profonde en accord avec les exigences de ce rôle central.

La Réorganisation et la Réévaluation du Ministère de l'Économie et des Finances

Le ministère de l'Économie et des Finances est le département d'élite du gouvernement britannique ; il attire les meilleurs éléments de la haute administration et entend fixer le cadre des décisions politiques. Ses responsables s'intéressent de près au contexte politique de leur action et, dès le début de leur carrière, sont habitués à défendre franchement leurs positions devant les ministres. A Whitehall – quartier où sont situés les ministères –, les relations avec le ministère inspirent des réactions plus émotives que rationnelles. Les personnels des autres ministères craignent d'être traités comme les branches subsidiaires d'un siège social central et n'apprécient guère les demandes d'information qui en émanent[5]. C'est une idée très répandue à Whitehall que le « pouvoir du Trésor » représente une menace à laquelle il faut résister et, dans une certaine mesure,

5. N. Deakin et R. Parry, *The Treasury and Social Policy : The Contest for Control of Welfare Strategy*, Londres, Macmillan, 2000.

cette idée a influencé le Trésor lui-même et a rendu plus difficile la mise en place d'équipes et l'acquisition de savoir-faire.

De 1991 à 1998, son secrétaire permanent (chef de l'administration) était Terry Burns, un professeur d'économie recruté par les conservateurs en 1980 en tant que conseiller économique en chef. Burns commença à s'inquiéter des mauvaises relations entre le Trésor et ses clients et s'empara des résultats d'un « Bilan des dépenses fondamentales », réalisé en 1993-1994 dans le cadre d'une série d'études sur les activités de Whitehall, pour opérer une réorganisation fondamentale de ses services. L'étude fut conduite par un des jeunes responsables les plus brillants du ministère, Jeremy Heywood (qui deviendra plus tard le secrétaire personnel de Tony Blair), avec l'appui d'une personnalité de premier plan du monde des affaires, Colin Southgate de EMI Music.

L'étude fut publiée en 1994 et ses conclusions mises en pratique en 1995. Elle initia une simplification des services en supprimant des positions au sommet de la hiérarchie afin de réduire les fonctions faisant double emploi et de donner de plus grandes responsabilités aux plus jeunes cadres. Le Trésor perdit ainsi 25 % de son personnel dans les grades les plus élevés. Des changements furent introduits dans la structure et les méthodes de travail du ministère afin d'accorder son organisation à ses objectifs, de séparer le contrôle des collectifs budgétaires de l'analyse politique et de produire des « concordats » ou « contrats » écrits, permettant de codifier les relations de travail avec les autres ministères. Une conséquence plus importante que toutes les innovations pratiques fut le désir exprimé par le ministre de faire un pas dans la direction de ses critiques et d'accorder mieux son travail à la réalité de l'économie et de la société hors de ses murs.

D'un point de vue formel, la révision ne fonctionna pas très bien. Les réductions de personnel avaient été trop importantes et de nouvelles embauches furent nécessaires. Le rôle des responsables de premier rang, dont le savoir-faire pointu avait été écarté pour mettre l'accent sur la gestion globale, était mal défini. Les concordats se révélèrent de peu d'utilité : là où les relations étaient bonnes, ils n'étaient pas nécessaires ; là où elles étaient mauvaises, ils ne permirent pas de corriger les déficiences dues aux personnalités ou aux procédures. La division entre différents directorats des équipes contrôlant les dépenses dans chaque service de même que l'unité responsable de la politique générale de dépense ne fonctionnèrent pas très bien et furent annulées à la fin 1998. Une étude ultérieure, visant à envisager les futures évolutions politiques, produisit des analyses déficientes et provoqua quelque embarras quand des

fuites en informèrent la presse en 1998. L'opération eut néanmoins des résultats positifs, en particulier la reconnaissance de l'importance de l'expérience acquise en dehors du Trésor ou de Whitehall. Cela s'est traduit par l'embauche de personnalités très diverses et par une plus grande sensibilité aux dangers des mauvaises relations avec les ministères. Au lieu de chercher à construire un système extérieur de contrôle du pouvoir du Trésor, l'accent fut mis sur l'amélioration de ses normes internes de fonctionnement, et c'est avec enthousiasme que le ministère accueillit son nouveau chancelier en 1997.

Brown et Blair : Partenaires et Rivaux

Le partenariat Brown-Blair unit deux enfants des années 1950, formés à la politique dans les années 1980. Tous deux ont des liens avec Édimbourg. Blair y est né et y a fait ses études secondaires au Fettes College, une école privée payante. Il a passé son enfance dans le nord-est de l'Angleterre (et il est député de cette région) et a suivi des études universitaires à Oxford. Mais il préfère en général adopter une identité ethnique anglaise (il a, par exemple, soutenu l'Angleterre contre l'Écosse dans les matchs de sélection pour l'Euro 2000 en novembre 1999) et il entretient des relations très distantes avec le parti travailliste d'Écosse. Blair a une formation d'avocat du barreau acquise à Londres, où il a épousé une de ses collègues, Cherie Booth, qui était à l'époque une militante travailliste plus engagée et semble l'avoir influencé dans un sens plus radical.

Brown, qui a deux ans de plus que Blair, est né à Kirkcaldy. Il est le fils d'un pasteur de l'Église d'Écosse et a fait ses études à l'université d'Édimbourg, où il était un dirigeant politique étudiant au début des années 1970. Il a obtenu un doctorat et a, par la suite, travaillé à l'université et dans les médias tout en faisant carrière au sein du parti travailliste où ses racines sont beaucoup plus solides que celles de Blair. Il a une personnalité énigmatique. Il est réputé pour être brouillon et semble porter des costumes de travail où qu'il se trouve, refusant de les abandonner même dans les réceptions officielles. Il a eu plusieurs petites amies, récemment Sarah Macaulay, mais ne s'est jamais marié, paraissant plus dans son élément devant un match de football ou quand il planifie des coups politiques avec ses conseillers.

Blair et Brown ont été élus tous les deux au parlement en 1993 et y ont partagé un bureau et la conviction qu'il fallait accélérer les tendances modernisatrices initiées par Neil Kinnock. Jusqu'en 1992, Brown

devançait Blair dans ses responsabilités politiques et, cette année-là, fut nommé chancelier de l'Échiquier au sein du cabinet fantôme. Blair fut promu ministre de l'Intérieur dans ce même cabinet et se fit bientôt remarquer dans sa gestion des dossiers difficiles de la politique sécuritaire grâce à son fameux mot d'ordre : « Intraitable avec la criminalité, intraitable avec les causes de la criminalité. »

La mort prématurée de John Smith en mai 1994 survint au moment où l'idée commençait à mûrir parmi les travaillistes que Blair pourrait bien être la réponse à la faiblesse de leur parti parmi les électeurs à hauts revenus d'Angleterre. Brown avait une base parmi les syndicats et parmi les nombreux députés travaillistes d'Écosse et du pays de Galles. Mais leurs relations passées ne leur permettaient pas de se présenter l'un contre l'autre. Finalement, Brown admit sa position de faiblesse, décida de ne pas faire jouer son ancienneté et son expérience et soutint la candidature de Blair, protégeant du même coup son rôle de stratège économique du parti travailliste. Une des conséquences durables de cette campagne est l'antipathie entre Brown et Peter Mandelson, le stratège de la campagne du parti travailliste et plus tard ministre, qui est devenu le conseiller le plus proche de Blair avant comme après les élections.

Tant qu'ils furent dans l'opposition, Blair laissa les mains libres à Brown et le laissa en particulier annoncer, en janvier 1997, que les travaillistes n'augmenteraient pas les taux d'imposition et respecteraient les plans de dépenses établis par les conservateurs pour les années 1997-1998 et 1998-1999. Cette promesse a été la clé des contraintes imposées aux ministères dépensiers. Cela ne signifiait pas qu'il n'y aurait pas d'augmentation des dépenses – les travaillistes ont transféré des fonds d'un programme à l'autre et d'une année sur l'autre –, mais que tout changement se ferait à la discrétion du Trésor sans discussion collective.

Le Style et la Stratégie de Gordon Brown

Sa décision de se retirer devant Blair en 1994 ayant protégé son rôle de stratège économique, Brown a pu former une équipe compacte qui est entrée avec lui au Trésor le 2 mai 1997, après la victoire électorale écrasante des travaillistes. Cette équipe est composée de Ed Balls, un ancien journaliste financier dont le rôle a été reconnu officiellement quand il fut nommé conseiller économique en chef du Trésor en octobre 1999 ; Ed Miliband (le frère de David Miliband, responsable de l'unité politique de Downing Street, et ainsi un trait d'union entre les équipes de Blair et de Brown) et Charlie Whelan pour les relations avec les médias.

Whelan a été la source de disputes interminables, en particulier avec l'équipe d'Alastair Campbell à Downing Street, à cause du flot d'informations de source anonyme qu'il faisait publier pour mettre Brown en valeur, et de ses messages d'avertissement aux ministères dépensiers. Il fut délicatement mis à l'écart en janvier 1999. De nombreux responsables du Trésor n'apprécient guère la tendance de Brown à s'appuyer sur sa propre équipe au détriment des conseils des hauts fonctionnaires de carrière.

Le style de Brown a été présenté comme une combinaison entre un bon sens stratégique et le goût pour la surprise et le secret dans la mise en place de sa politique. La décision de confier la détermination des taux d'intérêt à un comité indépendant chargé de la politique monétaire de la Banque d'Angleterre n'a pas été discutée au préalable avec le Trésor et a représenté un coup politique de grande envergure une semaine à peine après les élections. Elle a permis à Brown de suivre le modèle américain en utilisant la Banque centrale comme garant de la stabilité politique.

La nouvelle présentation du budget, en mars, et l'annonce du futur budget, en novembre, ont été l'occasion de lancer des surprises politiques assurées d'attirer l'attention – plus d'argent pour la santé, l'éducation et les retraites, et en novembre 1999 la suppression de la redevance télévisuelle pour les personnes de plus de 75 ans.

Pour la première fois, le Trésor a commencé à s'intéresser aux détails de la politique sociale. Une unité spéciale – *Work Incentives and Policy Analysis Unit* – a été créée pour promouvoir des programmes favorisant le retour au travail des bénéficiaires de l'aide sociale. Le projet vise à offrir aux chômeurs (au début, les chômeurs âgés de moins de 25 ans ou au chômage depuis deux ans, mais le programme a été étendu à tous en novembre 1999) un emploi, une place dans une école ou une formation, et ressemble un peu au RMI français. Le passage de l'aide sociale au travail fait partie d'une « nouvelle donne » plus large, comprenant une « nouvelle donne » pour les parents (augmentation des allocations familiales et déductions d'impôts pour les frais de garde), pour les garde-malades et pour les mal-logés. Le financement initial de ces projets est venu d'une rentrée fiscale exceptionnelle résultant d'une taxe temporaire sur les profits des services publics privatisés par les conservateurs, mais il vient désormais des revenus fiscaux normaux. L'importance de ces projets réside dans le fait qu'ils s'accordent avec la vision qu'a le Trésor de l'économie et de la société, fondée sur la primauté du travail et des demandes du marché du travail. Comme tels, ils représentent des instruments flexibles dont la mise en pratique se fait

dans le secret qui caractérise l'élaboration du budget. Le ministère des Affaires sociales est ainsi devenu une succursale du Trésor. Son secrétaire d'État, Alistair Darling, son responsable administratif en chef, Rachel Lomax, et son adjoint chargé des ressources, Paul Grey, sont tous issus du Trésor.

Stratégie et Action sous le Gouvernement du « Nouveau Travaillisme »

Brown, avec le soutien de Blair, a mis en place un système qui fournit un cadre stratégique pour l'action politique et économique du gouvernement travailliste. Ses différentes composantes sont les suivantes :

1. Un cadre de stabilité économique liant le gouvernement par un Code de stabilité fiscale qui vise à l'empêcher d'emprunter pour financer ses dépenses courantes, considérant le cycle économique dans son ensemble.

2. Des projets de dépenses étalés sur plusieurs années, initialement pour la période 1999-2002, mais qui vont être remplacés par un plan pour 2001-2004. Les « bilans globaux des dépenses » ont été conçus comme des réévaluations partant de zéro de toutes les dépenses du gouvernement et ont occupé toute la première année de pouvoir travailliste. Lorsque ces réévaluations ont été annoncées en 1998, elles incluaient des augmentations en termes réels pour la santé et l'éducation. Elles ont été appuyées par des contrats ou des « accords de service public » passés avec les ministères et un système d'analyse de rendement et de résultat contrôlé en commun par le Trésor et le secrétariat du gouvernement. Une longue liste de critères de rendement a été publiée en mars 1999 et l'accent est mis en permanence sur le fait que tout financement supplémentaire doit être justifié par un système de gestion des programmes rationnel appuyé sur des données concrètes.

3. Un nouvel accent mis sur la transversalité, selon laquelle la fourniture effective des services aux clients est plus importante que les divisions horizontales et verticales au sein du gouvernement. Parallèlement aux bilans globaux des dépenses, six études transversales furent menées avec une forte influence du Trésor (sur les conditions de vie à la campagne, le logement, les finances locales, le système de justice, les drogues illégales, les services pour les jeunes enfants) et les décisions de dépenses qui en découlaient furent intégrées aux budgets des ministères. En novembre 1999, d'autres études portant sur des questions telles que la politique visant à réduire la criminalité, l'aide

aux personnes âgées et l'intervention du gouvernement dans les zones défavorisées ont été annoncées. La tendance est donc à des budgets contrôlés par le Trésor pour la mise en pratique des objectifs politiques du gouvernement, plutôt que des décisions de dépenses « prises » par les ministères.

4. Pour s'occuper de ces questions transversales, des cellules ont été formées au sein du secrétariat du Conseil des ministres mais elles sont en même temps bien intégrées au Trésor. En 1998, une cellule sur l'exclusion sociale a été créée sous la responsabilité de Moira Wallace, une ancienne responsable du Trésor qui est passée au secrétariat privé du Premier ministre. Elle est à la tête d'une petite équipe dont les membres sont issus de différents secteurs du gouvernement et qui travaillent sur des questions telles que l'absentéisme scolaire et les sans-abri qui se situent entre la criminalité, les services publics et l'aide sociale. En 1998, une cellule sur les résultats et l'innovation a été formée pour servir de comité d'examen des résultats du gouvernement, gérée de concert par le secrétariat général du gouvernement et le Trésor. C'est, encore une fois, un jeune responsable du Trésor, Suma Chakrabarti, qui a été placé à la tête de cette cellule.

5. Des objectifs politiques globaux allant au-delà du mandat de cinq ans du Parlement, le plus ambitieux étant un plan sur vingt ans visant à éliminer la pauvreté parmi les enfants en garantissant la croissance des revenus des familles salariées. Cela a nourri l'idée dans les cercles politiques britanniques qu'un second mandat pour le gouvernement Blair est inévitable et, peut-être, nécessaire.

Tout au long de l'année 1999 des informations ont filtré selon lesquelles Blair était mécontent de la « ministérialite ». Personne n'a jamais clairement expliqué ce que cela signifiait, mais il semble que ce soit une version d'un comportement de choix rationnel bureaucratique par lequel les ministres et leurs équipes cherchent à développer le poids politique de leurs ministères. Ils se font concurrence pour obtenir des ressources limitées – financement, temps dans les débats législatifs, attention du Premier ministre. Leur capacité à le faire reflète la collégialité du cabinet et de l'administration ainsi que l'absence d'un centre de commande. Blair a réagi en renforçant son propre suivi personnel des ministres et le rôle de « son » responsable administratif – le secrétaire du cabinet Sir Richard Wilson. En 1998, le cabinet est devenu une sorte d'agence centrale de gestion de l'administration lorsqu'il a intégré dans sa propre structure l'ancienne direction du service public. Le rapport intitulé *Moderniser le gouvernement*, publié en 1999,

présente le rôle du secrétariat du cabinet dans le processus de décision politique et omet toute discussion du rôle du Trésor. Plus tard dans l'année, d'autres documents présentant les projets de modernisation du gouvernement ont été publiés pour bien souligner que les secrétaires permanents des ministères, de même que leurs ministres, étaient conjointement responsables des objectifs globaux du gouvernement et devaient être jugés sur leur capacité à mobiliser leurs services dans ce but, et non pas seulement sur la défense de leurs intérêts sectoriels. Blair a fait aussi un choix politique clairement personnel en 1999 lorsqu'il a nommé un vieil ami de ses années d'avocat, Lord Falconer, ministre d'État au sein du secrétariat du gouvernement. Les changements ministériels introduits par Blair ont eu pour effet de freiner les progrès des ministres les plus proches de Brown, en particulier en 1998 après que la publication d'une biographie semi-autorisée de Brown eut relancé les spéculations laissant entendre que le chancelier était insatisfait et déçu de sa position actuelle[6].

Conclusion

Le dualisme au sommet s'exprime en Grande-Bretagne à travers Blair l'avocat et Brown l'économiste. Brown écrit les paroles et Blair la musique. Par rapport aux détails et aux aspects concrets de la mise en pratique de la politique du gouvernement, Blair semble assez passif au regard des traditions ministérielles britanniques, et Brown plutôt actif. Blair ne s'est jamais montré un « acharné » de la politique législative. Il s'intéresse à la fin plus qu'aux moyens, aux solutions plus qu'aux problèmes. Il ne craint pas non plus ses rivaux s'ils sont compétents dans leurs fonctions. Alors que les Premiers ministres français et allemands ont fini par nommer comme ministres des Finances des technocrates relativement passifs – Christian Sautter et Hans Eichel remplaçant Dominique Strauss-Kahn et Oskar Lafontaine –, Blair semble satisfait de conserver son « chancelier d'acier ». Brown est puissant, mais bloqué. Des spéculations occasionnelles laissant entendre que Blair va se lasser de la politique et passer la main à Brown au cours du prochain mandat sont rejetées par Downing Street. D'ici à ce que le poste se libère, Brown sera peut-être ignoré en faveur de la prochaine génération de ministres.

---

6. P. Routledge, *Gordon Brown : The Biography*, Londres, Simon and Schuster, 1998.

Les discours et interviews de Brown sont bien contrôlés et cohérents, mettant l'accent sur les objectifs économiques consensuels, tels que l'investissement, la croissance et l'emploi. « Prudence » et « stabilité » sont deux de ses mots préférés. Parfois, il semble lire un script très éloigné de ses propres idées. Ce style a permis aux travaillistes de négocier leur politique d'adhésion à la monnaie unique européenne : ils y sont en général favorables, mais ne soumettront la décision à référendum après les prochaines élections que lorsqu'ils estimeront que de vagues critères de convergence entre les économies britannique et européenne auront été atteints. Brown rencontre souvent Blair pour discuter de cette question et de bien d'autres, mais les réunions sont parfois privées, aucun responsable n'y participe et il est difficile de deviner comment les deux ministres débattent de stratégie économique.

De son côté, Blair parle avec cœur, d'une façon à la fois efficace et légèrement embarrassante (en anglais ou en français comme il s'y est essayé à l'Assemblée nationale en 1998). On le présente souvent comme un président. Il néglige le Conseil des ministres en tant que forum de prise de décision, préférant s'adresser aux ministres individuellement. Quand il souhaite agir, il se tourne vers des équipes construites autour de projets, composées de personnes qu'il connaît et en qui il a confiance, plutôt que vers la bureaucratie permanente de l'État. Il ne fait pas de distinction nette entre les responsables de carrière et les personnes qu'il nomme à des positions temporaires. S'ils sont efficaces et s'accordent à sa personnalité, il les utilise et attend d'eux qu'ils travaillent ensemble. Il approche la politique en des termes susceptibles d'avoir un impact sur les gens quand elle est présentée par les médias. Il a une personnalité agréable, mais maintient également une certaine dignité et une certaine distance. Il a adhéré au parti travailliste, mais semble avoir peu de liens émotionnels avec cette organisation. Son style de travail efficace et ses croyances en une forme de démocratie chrétienne auraient aussi bien pu trouver d'autres foyers politiques.

Pour le moment, le dualisme au sommet entre Blair et Brown se reflète dans le dualisme entre le secrétariat du gouvernement et le Trésor. Ces institutions centrales ont une position plus forte qu'à aucun moment dans le passé, et elles partagent une identité d'intérêt contre les ministères dépensiers. La différence avec les gouvernements précédents vient du fait que le Premier ministre n'est pas enclin à chercher des avis économiques indépendants ni à sympathiser avec les plaintes des fournisseurs périphériques de services. Blair et Brown remplissent l'un et l'autre leurs fonctions avec succès et, ce faisant, ont renforcé la cohésion

au cœur de l'exécutif[7]. Mais rien, depuis 1994, n'a réussi à dissiper l'impression que les talents de Brown ont atteint leurs limites dans la fonction de ministre des Finances et que c'est Blair qui possède la personnalité et le style nécessaires pour être chef du gouvernement.

7. M.J. Smith, *The Core Executive in Britain*, Londres, Macmillan, 1999.

RÉSUMÉ

En Grande-Bretagne, les fonctions du Premier ministre et du chancelier de l'Échiquier ont pris plus d'importance au cours des années récentes. Le Trésor est devenu le centre incontesté de la gestion économique et de l'élaboration de la politique ; le secrétariat du Premier ministre (composé du secrétariat du gouvernement et de plusieurs autres unités à Downing Street) demeure fragmenté, mais s'est étendu et est devenu plus « présidentiel ». Le Premier ministre et le chancelier ont besoin l'un de l'autre pour assurer la gestion politique de l'économie britannique, et le lien entre les deux fonctions s'est renforcé sous Tony Blair et Gordon Brown, associés très proches mais aussi rivaux implicites depuis 1997.

PHILIP NORTON

LA RÉFORME DE LA CHAMBRE DES LORDS*

LA CRÉATION DE LA CHAMBRE DES LORDS, seconde chambre du Parlement britannique, a précédé le développement des conceptions modernes de démocratie et de représentation. L'apparition d'un électorat de masse a produit un déplacement du pouvoir entre les deux chambres, mais elle n'a pas mené à la suppression d'une chambre non élue, fondée, durant plusieurs centaines d'années, sur le principe de l'héritage, le droit d'y siéger étant transmis du père au fils aîné. La Chambre des Lords est subordonnée, politiquement et légalement, à la Chambre des Communes élue, mais elle n'en reste pas moins une instance parlementaire susceptible d'influencer le processus législatif. Si elle a été l'objet d'une réforme radicale sous le gouvernement travailliste élu en 1997, elle demeure à ce jour une chambre non élue.

CRÉATION ET ÉVOLUTION DE LA CHAMBRE DES LORDS

La Chambre des Lords trouve son origine dans la cour royale des XII^e^ et XIII^e^ siècles, convoquée par le roi pour contribuer à la formulation de la loi et donner son avis avant la levée des impôts. La cour comprenait les responsables de l'Église et les Lords les plus influents du royaume (les barons). Si un baron avait assisté régulièrement aux sessions, il devint coutumier de convoquer son héritier après sa mort. La cour en vint ainsi à être composée de membres qui y siégeaient par la simple vertu d'être les fils de leurs pères, et non de leur plein droit en tant que vassaux du roi.

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

Au cours du XIIIe siècle, le roi appela à sa cour certains chevaliers des comtés et des bourgeois. Ils furent convoqués pour accorder des revenus supplémentaires au roi, et leur présence renforça le droit de celui-ci à lever l'impôt. Ils furent convoqués à nouveau par la suite, mais de façon irrégulière, et c'est ainsi que se développa ce que nous appelons désormais un parlement. Au cours du XIVe siècle, les hommes d'Église et les barons commencèrent à se réunir à part des chevaliers et des bourgeois et deux assemblées se développèrent qui allaient devenir par la suite la Chambre des Lords et la Chambre des Communes.

Formellement, les deux assemblées étaient égales, mais le principe que les Communes auraient la responsabilité d'initier les lois fiscales fut rapidement concédé. Cela mis à part, la Chambre des Lords était une assemblée puissante. Elle fut abolie en 1649, sous le protectorat
40 d'Oliver Cromwell, mais fut restaurée en 1660. Les membres de la Chambre des Lords exerçaient souvent une très grande influence sur le roi et, fréquemment aussi, sur la Chambre des Communes. Avant la réforme du suffrage au XIXe siècle, de nombreux sièges de la Chambre des Communes étaient contrôlés, à travers un système de patronage, par des membres importants de la Chambre des Lords.

Les revendications en faveur d'un élargissement du droit de vote au XIXe siècle menèrent à l'adoption de la grande loi de réforme de 1832. Cette loi et les réformes suivantes du droit de vote et du découpage des circonscriptions électorales affaiblirent l'emprise de l'aristocratie sur la Chambre des Communes et permirent d'établir la suprématie politique de cette dernière. Il devint de plus en plus difficile pour la chambre non élue de contester la chambre élue. Comme le remarqua Lord Shaftesbury lors du vote de la loi de réforme de 1867, la Chambre des Lords pourrait peut-être se permettre de rejeter une mesure particulièrement injuste ou coercitive, mais elle ne pourrait pas le faire de façon répétée. « On entendrait dire : "C'est le peuple qui doit gouverner et non un groupe de pairs héréditaires qu'il n'a pas choisi"[1].» Cependant, même s'il leur était difficile de s'opposer à la chambre élue, les Lords tentèrent souvent de le faire. A partir de la fin du XVIIIe siècle, la Chambre des Lords fut dominée par des pairs conservateurs et elle rejeta une série de projets de loi introduits par des gouvernements libéraux. Ce fut le cas à la fin du XIXe siècle et au cours des premières années du XXe siècle. En 1909, la

1. Cité par Philip Norton, *The Commons in Perspective*, Oxford, Martin Robertson, 1981, p. 21.

Chambre des Lords rejeta le budget, et le gouvernement libéral introduisit alors une loi parlementaire visant à limiter les pouvoirs de la seconde chambre. La loi fut votée après de longs débats et la Chambre des Lords s'y rallia finalement, après avoir été informée que le roi allait créer suffisamment de nouveaux pairs libéraux pour en garantir le vote si elle était rejetée. La loi parlementaire de 1911 établit que la Chambre des Lords pouvait différer le vote de lois non financières durant deux sessions seulement (en fait deux ans), et que les projets de lois de finance (concernant exclusivement des questions d'argent et certifiés comme tels par le président de la Chambre des Communes) seraient adoptés un mois après avoir quitté la Chambre des Communes, qu'ils aient été ou non approuvés par les Lords. La loi parlementaire de 1949 ramena le veto suspensif pour les lois non financières de deux ans à un an.

La Chambre des Lords devint ainsi formellement subordonnée aux Communes. Sa composition n'avait pas été modifiée, mais ses pouvoirs étaient désormais très limités. Au cours de la première moitié du XX^e siècle, son importance politique déclina. Au milieu du siècle, elle ne se réunissait que trois jours par semaine, pour des séances très courtes, et avec un très petit nombre de participants. Dans les années 1940, la chambre comptait 800 membres, mais une centaine d'entre eux seulement participaient régulièrement à ses travaux. Elle n'attirait guère l'attention au-delà du cercle de ceux qui souhaitaient la réformer.

Le nombre de projets de réforme de la Chambre des Lords dépasse largement le nombre de réformes effectivement introduites. Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, deux réformes majeures ont été appliquées : la première a augmenté le nombre de ses membres par la création de pairies à vie ; la seconde a réduit le nombre de ses membres en supprimant la plupart des pairies héréditaires.

Les Pairs à Vie

Au cours de la première moitié du XX^e siècle, il se révéla assez difficile de recruter de nouveaux membres à la Chambre des Lords. Bien que les conservateurs et certains libéraux fussent d'accord pour accepter la création de pairies héréditaires, les travaillistes étaient souvent réticents, car ces dernières allaient à l'encontre de leurs convictions politiques. Cette hostilité des politiciens travaillistes à l'égard de la Chambre des Lords a suscité de nombreux problèmes, en particulier sous les gouvernements travaillistes, dans la mesure où très peu de leurs partisans y siégeaient.

En 1958, le gouvernement conservateur introduisit un projet de loi visant à créer des pairies à vie. Les détenteurs conserveraient leur titre et leur siège à la Chambre des Lords toute leur vie, mais ni ce titre ni ce siège ne pourrait être transmis à leurs descendants. Cette mesure visait à renforcer la Chambre des Lords en élargissant sa composition, la rendant ainsi plus acceptable par ceux qui n'aimaient pas le principe de la pairie héréditaire. Elle avait aussi l'avantage d'offrir une plus grande flexibilité dans la création des pairies, dans la mesure où l'octroi de pairies à vie n'avait pas sur la composition de la chambre les effets à long terme des pairies héréditaires.

Le parti travailliste s'opposa au projet de loi de 1958 car il ne souhaitait pas renforcer la Chambre des Lords, mais, une fois la loi votée, il en accepta les conséquences. En effet, par la suite, les Premiers ministres travaillistes firent largement usage de leur pouvoir de nommer des pairs à vie. L'octroi de ces pairies devint en fait le principal moyen de faire entrer de nouveaux membres à la Chambre des Lords. Mais ils ne créèrent pas de pairs héréditaires et, parmi les Premiers ministres conservateurs, après 1970, seule Margaret Thatcher créa trois pairies héréditaires.

Le résultat de cette réforme fut de faire de la Chambre des Lords une assemblée plus active et politiquement plus légitime. On assista à une hausse notable de la participation, et les séances s'allongèrent. Elle se mit à examiner de façon plus minutieuse les propositions de loi et, dans les années 1970, elle commença à avoir plus souvent recours au travail en commission. Elle se forgea une solide réputation sur ce plan lors de l'examen des projets de loi concernant l'Europe et sur les questions relatives à la science et aux technologies. Grâce aux pairies à vie, de nombreuses personnalités de premier plan dans différents domaines – les sciences, les arts, le mouvement syndical, l'université, la diplomatie, la fonction publique, la religion et l'armée – sont entrées à la Chambre des Lords et ont contribué à en faire une assemblée expérimentée et compétente. Même si leur nombre s'est accru au cours des années, les pairs à vie restaient minoritaires par rapport aux pairs héréditaires, mais ils étaient cependant beaucoup plus actifs dans les travaux de la chambre.

A la fin du siècle, la Chambre des Lords était réputée pour sa compétence dans certains domaines et, dans une certaine mesure, pour son indépendance. Même si les conservateurs y étaient majoritaires, le vote des pairs conservateurs n'était pas toujours acquis au gouvernement de leur parti. Plus important peut-être, il existait un groupe de pairs – assis sur des bancs en traverse dans la chambre et appelés *crossbenchers* – qui

n'avaient pas déclaré d'affiliation politique et qui pouvaient, à l'occasion, décider du résultat d'un vote.

L'Abolition des Pairs Héréditaires

La Chambre des Lords avait ainsi assis sa réputation sur une série d'éléments positifs. Elle remplissait une fonction de révision de la législation. Elle se concentrait sur les détails plutôt que sur les principes. La chambre ayant accepté sa subordination aux Communes, il était admis que ses membres n'émettraient pas de vote négatif lors de la seconde lecture (qui est en fait la principale) d'un projet de loi correspondant à une promesse électorale du parti au gouvernement et, par extension, contre tout projet de loi qui faisait partie du programme de ce parti pour la session parlementaire en cours. (C'est la convention Salisbury, du nom du dirigeant conservateur des Lords qui la négocia en 1945). En tant qu'assemblée de révision, elle pouvait s'appuyer sur une série de membres qui connaissaient les dossiers. Les amendements qu'elle proposait étaient en général acceptés par les Communes. Elle remplissait également une fonction très utile dans l'examen minutieux de la législation européenne. Elle pouvait soulever des questions et mener des débats que la Chambre des Communes n'avait pas le temps d'aborder. Elle s'était aussi montrée plus ouverte sur l'avenir que la Chambre des Communes en acceptant les caméras de télévision dans son enceinte dès 1985, alors que la Chambre des Communes attendit 1989.

Il existait un large accord sur le fait que la Chambre des Lords remplissait par là des fonctions tout à fait appropriées pour une seconde chambre. Il était aussi admis, dans une certaine mesure, que la compétence et l'indépendance de ses membres représentaient des qualités précieuses. Cependant, si ses fonctions ne soulevaient pas de controverses, ce n'était pas le cas de sa composition. Le fait que la majorité des membres étaient des pairs héréditaires et que cette prédominance favorisait le parti conservateur était inacceptable pour les travaillistes et pour beaucoup d'autres. Le mécontentement du parti travailliste était plus marqué durant les périodes où il était au pouvoir. Entre 1974 et 1979, le gouvernement travailliste essuya 362 défaites à la Chambre des Lords. Même si les gouvernements conservateurs en connurent, elles ne furent jamais de la même ampleur. (Le gouvernement conservateur de 1970-1974 essuya 25 défaites. Les gouvernements de Margaret Thatcher et de John Major 250, mais sur une période de dix-huit ans, de 1979 à 1997.) Conscients des implications de l'existence d'une Chambre des Lords

inchangée dans l'éventualité de son arrivée au gouvernement, le parti travailliste a toujours manifesté sa volonté de la réformer.

Ainsi, en 1968, un gouvernement travailliste présenta un projet de loi allant dans ce sens. Il proposait une élimination progressive des pairs héréditaires. Ceux qui existaient pourraient continuer à siéger, mais sans le droit de vote, et le droit de siéger ne serait pas transmissible à leurs fils[2]. Cependant, ce projet de loi rencontra une forte opposition à la Chambre des Communes. Certains députés travaillistes, menés par Michael Foot, pensaient qu'il n'allait pas assez loin (quelques-uns souhaitaient en fait l'abolition de la Chambre des Lords). Certains conservateurs, menés par Enoch Powell, pensaient qu'il allait trop loin. Étant donné l'ampleur de l'opposition, le gouvernement retira son projet. Cette expérience eut un effet dissuasif sur les gouvernements ultérieurs. De toute façon, les gouvernements conservateurs qui dominèrent ensuite n'étaient pas particulièrement intéressés par une telle réforme. Au début des années 1980, le parti travailliste adopta une position plus radicale, proposant d'abolir la Chambre des Lords, mais il était dans l'opposition et ne pouvait donc pas agir dans ce sens. Sous la direction de Neil Kinnock et de ses successeurs, John Smith et Tony Blair, le parti adopta une position plus modérée, proposant de réformer plutôt que d'abolir l'assemblée non élue.

Dans son programme électoral de 1997, le parti travailliste s'engagea à abolir les pairs héréditaires. Le programme déclarait ainsi : « Par une réforme initiale limitée, indépendante de toute réforme ultérieure, les droits des pairs héréditaires de siéger et de voter à la Chambre des Lords seront abolis par une loi. Ce sera là le premier pas d'un processus de réforme visant à rendre la Chambre des Lords plus démocratique et représentative. » Dans le programme, le parti s'engageait également à nommer une commission des deux chambres dont la tâche serait de faire des propositions pour une réforme ultérieure.

Le nouveau gouvernement travailliste ne prit aucune mesure pour tenir cet engagement au cours de la première session parlementaire. Il concentra son attention sur d'autres mesures de réforme constitutionnelle, en particulier la dévolution du pouvoir à des assemblées élues en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord, et l'incorporation de la Convention européenne des droits de l'homme à la loi britannique.

---

2. Ou, dans certains cas, à leurs filles. Certaines pairies héréditaires pouvaient aller aux filles, mais, dans la plupart des cas, la ligne de succession passait exclusivement par les enfants mâles.

Il attendit la seconde session pour introduire un projet de loi visant à tenir sa promesse de supprimer les pairs héréditaires de la chambre haute.

Une des raisons de ce délai est qu'il s'attendait à une vigoureuse opposition de la part des pairs conservateurs dans la Chambre des Lords. Il souhaitait donc avoir suffisamment de temps pour faire avancer son projet et, en le présentant en même temps que les autres projets de lois majeurs, il aurait risqué de voir tout son programme de réformes bloqué par la Chambre des Lords. Les doutes qui auraient pu exister à propos de l'opposition des conservateurs furent dissipés dès la première session parlementaire, au cours de laquelle ces derniers attaquèrent le gouvernement car il proposait d'abolir les pairs héréditaires sans dire quelle forme devrait prendre la seconde chambre dans le futur. La chambre sans pairs héréditaires, c'est-à-dire composée de pairs à vie, était vue comme une mesure intérimaire. Le gouvernement proposait donc l'« étape n° 1 » sans dire ce que serait l'« étape n° 2 ».

Les attaques des conservateurs contre le gouvernement qui ne disait pas clairement ce que serait la seconde étape de sa réforme attirèrent beaucoup l'attention. Les sondages indiquaient que l'opinion publique préférait repousser l'abolition des pairs héréditaires jusqu'à ce que des propositions soient faites pour les remplacer. Le gouvernement répondit aux critiques en annonçant, en novembre 1998, qu'il nommait une commission royale pour la réforme de la Chambre des Lords. Cette commission devait faire des propositions pour l'« étape n° 2 » de la réforme et présenter ses recommandations avant la fin de l'année suivante. Un mois plus tard, en décembre 1998, on apprit que le gouvernement était arrivé à un accord avec le dirigeant conservateur de la Chambre des Lords, selon lequel 90 pairs héréditaires ne seraient pas touchés par les mesures du projet de loi. Ainsi, au lieu d'abolir les 760 pairies héréditaires[3], la réforme n'en abolirait que 670. L'accord fut conclu afin de faciliter le vote du projet de loi. En retour de cette concession, les pairs conservateurs étaient censés ne pas y faire obstruction. Ces deux décisions – la création d'une commission royale et l'exemption d'un certain nombre de pairs – reflétaient l'incertitude du gouvernement quant à sa capacité à faire voter la loi sans délai ou amendement de la part des Lords, de même que la conscience qu'il avait de ne pas disposer d'une proposition de réforme à long terme.

3. C'était le nombre de pairies héréditaires en 1998-1999. Ce chiffre comprenait 60 pairs n'ayant pas reçu de convocation à siéger, ce qui est le cas des pairs héréditaires n'ayant pas atteint 21 ans. Il n'y a pas de limite imposée au nombre de pairs qui peuvent siéger à la chambre.

Le projet de loi sur la Chambre des Lords ne contient qu'une seule clause importante : « Personne ne sera membre de la Chambre des Lords du fait d'une pairie héréditaire. » Il fut voté par la Chambre des Communes au début de 1999 puis envoyé à la Chambre des Lords. Cette dernière vota un amendement, avec le soutien du gouvernement, mettant en pratique l'accord qui excluait 92 pairs héréditaires des prévisions de la loi. La chambre adopta d'autres amendements et prit plus de temps pour discuter la loi que le gouvernement ne l'aurait voulu, mais elle n'introduisit pas de modifications remettant fondamentalement en cause les objectifs. Certains conservateurs votèrent contre, mais la majorité suivirent la consigne de leur chef de groupe et s'abstinrent. La loi fut finalement votée le dernier jour de la session parlementaire, le jeudi 11 novembre.

46 La nouvelle chambre s'est réunie pour la première fois le 17 novembre 1999. En date du 1er décembre, elle comptait 666 membres, environ la moitié de ceux qui siégeaient dans l'ancienne[4]. Ce total comprend les 92 pairs héréditaires exemptés des provisions de la loi. Parmi ces derniers, 15 ont été élus par l'ensemble de la chambre pour remplir des fonctions officielles et 75 choisis par les partis (le nombre étant proportionnel au nombre de pairs héréditaires dans chaque groupe : 42 conservateurs, 28 sans appartenance, 3 libéraux-démocrates, 2 travaillistes), deux devant servir *ex officio* (l'*Earl Marshall* et le *Lord Great Chamberlain*). Les pairs élus sont en majorité des pairs qui ont participé activement aux travaux de la chambre. Finalement, la nouvelle chambre n'est pas substantiellement différente de l'ancienne. Elle est d'ordinaire au complet au début des sessions de questions au gouvernement, et les débats sur les projets de loi et les motions ressemblent beaucoup à ceux des sessions précédentes. Le même règlement est en application. La chambre demeure une assemblée autorégulée. Cependant, en dehors de la chambre, un sentiment d'incertitude domine et certains émettent des doutes quant à sa capacité à manifester la même retenue dans son opposition au gouvernement. Du côté conservateur, on pense que la convention Salisbury est caduque. Cette incertitude vient du fait que la chambre attend deux décisions. La première est la

4. Le 1er janvier 1999, la Chambre comptait 1 206 membres. Le nombre des pairs dans la nouvelle chambre inclut des pairs héréditaires créés récemment (qui ont donc reçu leur pairie et ne l'ont pas héritée) et qui ont reçu des pairies à vie (8 au total), ainsi que des pairs héréditaires qui ont été présidents de la Chambre des Lords dans le passé et ont reçu également des pairies à vie (5 au total).

publication du rapport de la commission royale. L'autre est la perspective de la création d'un nombre substantiel de nouveaux pairs. Le gouvernement s'est engagé à établir une parité entre les deux principaux partis à la Chambre des Lords, ce qui implique de créer une cinquantaine de pairs à vie travaillistes. Les pairs, en particulier les conservateurs, pensent qu'un tel afflux d'arrivants risque de changer la nature et l'esprit de la chambre. L'incertitude est donc la caractéristique dominante de la présente chambre intérimaire.

Analyse de la Réforme

Pourquoi le gouvernement travailliste n'a-t-il pas avancé une proposition globale de réforme, abolissant les pairies héréditaires et du même coup les remplaçant par un autre système ? Pourquoi a-t-il opté pour une réforme en deux étapes ? Il semble y avoir deux raisons, la première d'ordre gestionnaire, la seconde d'ordre politique.

La première raison est que le gouvernement pensait qu'il lui serait difficile de faire adopter un projet de loi de grande envergure par le Parlement. Il a eu assez de mal à faire passer son bref projet de loi abolissant les pairies héréditaires avant la fin de la session. Une loi plus importante aurait pris beaucoup plus de temps. En outre, si son projet avait inclus des mesures précises pour la composition de la seconde chambre, il aurait sans doute eu à faire face à une opposition de la part de ses propres partisans aux Communes ainsi qu'aux Lords. Il existe en effet plusieurs réformes possibles. On peut en discerner quatre, les quatre « R » : retenir (laisser les choses en l'état), réformer (abolir les pairs héréditaires, mais conserver les pairs à vie et les fonctions actuelles de la chambre), remplacer (créer une nouvelle chambre, soit un sénat élu, soit une assemblée comprenant des représentants d'institutions particulières) ou retirer (introduire une législature à une chambre)[5]. Le problème est qu'aucune de ces propositions ne rallie une majorité. C'est pourquoi il n'y a pas eu de réforme plus tôt. S'il était possible de mobiliser une majorité contre la chambre telle qu'elle existait, il était difficile, sinon impossible, de mobiliser une majorité en faveur d'une des options de réforme. Comme l'a expliqué un ancien chef de la majorité gouvernementale au Parlement : « Si vous mettez quatre personnes dans une pièce pour discuter de la réforme de la Chambre des Lords, vous fini-

5. Philip Norton, *The Constitution in Flux*, Oxford, Basil Blackwell, 1982.

rez avec cinq solutions différentes ! » Un certain nombre de députés travaillistes sont partisans d'un système à chambre unique ; certains souhaitent une seconde chambre élue alors que d'autres s'y opposent. Les mêmes divisions existent parmi les membres travaillistes de la Chambre des Lords. Le gouvernement pouvait donc s'attendre à de sérieux problèmes dans les deux chambres s'il introduisait un projet de loi proposant une réforme globale. Il décida donc de ne pas prendre le risque de voir son projet subir le même sort que le projet de loi introduit par le gouvernement travailliste en 1968.

La seconde raison pour laquelle il n'a pas présenté une réforme globale est que lui-même n'est pas très sûr de ce que devrait être la seconde chambre réformée. Le gouvernement a été élu sur un programme de réforme constitutionnelle. Cependant, ce programme ne précisait pas

d'approche particulière. Au cours des années 1980, un certain nombre de changements constitutionnels cohérents furent défendus à un moment ou à un autre dans un débat de plus en plus intense à propos de la Constitution britannique. On peut en identifier sept : tory traditionnel, socialiste, marxiste, groupes d'intérêts, nouvelle droite, libéral et traditionaliste[6]. Puis, lors des années 1990, le débat s'est polarisé autour de deux approches : l'approche libérale et l'approche traditionaliste. La première souhaitait une réorganisation constitutionnelle fondée sur la décentralisation du pouvoir en faveur des individus, et l'imposition de plus grandes contraintes au pouvoir exécutif à travers un cadre constitutionnel précis. Elle était donc en faveur de la dévolution du pouvoir (dans sa forme la plus pure, elle souhaitait même un système fédéral), une seconde chambre élue – et donc ayant plus de pouvoir –, une charte des droits clairement définie, un nouveau système électoral introduisant la représentation proportionnelle, une loi sur la liberté de l'information et une réforme du système judiciaire et de la Chambre des Communes. L'approche traditionaliste – ou l'approche de Westminster – voulait maintenir le cadre constitutionnel existant (tout en étant favorable à des réformes qui le renforceraient au lieu de l'affaiblir). Elle proposait un système de gouvernement parlementaire, c'est-à-dire où le gouvernement pourrait proposer un programme politique cohérent et le Parlement pourrait le soumettre à un examen critique. Elle estimait que les arrangements existants offraient un cadre politique cohérent, efficace, réactif et responsable, dans lequel une institution particulière – le parti

6. Id., « The Constitution : Approaches to Reform », *Politics Review*, vol. 3 (1), 1993, p. 2-5.

au gouvernement – était responsable de la politique publique et devait rendre des comptes aux électeurs lors des élections suivantes.

L'approche libérale était soutenue par le parti libéral-démocrate et par de nombreuses personnalités de gauche, y compris de nombreux membres du parti travailliste. L'approche traditionaliste était soutenue par le parti conservateur et certains membres du parti travailliste.

Le problème du gouvernement travailliste élu en 1997 est que ses propositions de réforme ne correspondent à aucune approche cohérente de changement constitutionnel. Il a abandonné l'approche socialiste dans les années 1980. Par les mesures qu'il a introduites après mai 1997, il s'écarte clairement de l'approche traditionaliste sans pourtant adopter sans réserve l'approche libérale. Il s'est montré réticent face à l'introduction d'un nouveau système électoral ; il s'est assuré que la doctrine de la souveraineté parlementaire est maintenue dans les lois créant les nouvelles assemblées et incorporant la Convention européenne des droits de l'homme dans la loi britannique et, en 1999, il a introduit une loi sur la liberté de l'information qui a été attaquée par les partisans d'une plus grande transparence dans l'opération du gouvernement car elle n'allait pas assez loin. En effet, ses opposants avancent que, sous certains aspects, elle renforce plutôt l'opacité de l'action gouvernementale.

Le parti travailliste souhaitait réformer la Constitution. Il avait promis d'engager un processus de dévolution du pouvoir. Étant donné la situation politique en Écosse, il lui était difficile de ne pas soutenir une telle mesure. Cependant, c'est aussi un parti de gouvernement qui se méfie de changements qui pourraient l'empêcher d'introduire les mesures politiques qu'il souhaite faire adopter. En ce qui concerne la Chambre des Lords, il savait ce dont il ne voulait plus (les pairies héréditaires et la domination de la chambre par les conservateurs qui en découlait), mais pas ce qu'il souhaitait mettre à la place. Durant le débat autour du projet de loi sur la réforme de la Chambre des Lords, l'auteur – membre de cette chambre – demanda aux ministres quelle conception intellectuelle cohérente guidait leur approche de la réforme. Le *Chief Whip* à la chambre a répondu que cette approche était pragmatique ; le reste du temps, les ministres ont gardé le silence.

Le parti travailliste n'a donc pas d'approche cohérente du changement qui lui permettrait d'avoir une position claire sur la seconde chambre. On sait que certains ministres souhaitent une chambre élue ou élue pour partie. C'était la position du président de la Chambre des Lords, Lord Richard, lors de la première session parlementaire. D'autres sont partisans d'une chambre nommée. Il semble que le Pre-

mier ministre Tony Blair aurait d'abord été favorable à un certain nombre de membres élus, mais pencherait désormais pour une chambre nommée. La contribution du parti travailliste à la commission royale sur la réforme de la Chambre des Lords ne s'engage ni dans un sens ni dans l'autre.

Mais le parti conservateur est aussi confronté à un problème. Il n'a eu aucune difficulté à s'opposer au projet de loi sur la réforme de la chambre. Une telle attitude était tout à fait cohérente avec l'approche traditionaliste du changement constitutionnel. Cependant, une fois que la constitution traditionnelle est changée, quelle position doivent prendre les traditionalistes ? Doivent-ils essayer de revenir en arrière ? Réintroduire les pairies héréditaires à la chambre n'est pas considéré en général comme une option possible. Que doit alors faire le parti ? Doit-
50 il soutenir une Chambre des Lords nommée ou doit-il faire campagne pour une chambre élue, entièrement ou en partie ? La contribution du parti conservateur à la commission royale, elle non plus, ne s'engage ni dans un sens ni dans l'autre.

A la fin 1999, les deux partis attendaient le rapport de la commission royale. Aucun des deux n'avait de position claire sur la forme que devrait avoir la seconde chambre. On s'attend dans l'ensemble à ce que la commission recommande une chambre nommée (pas très différente de la chambre intérimaire actuelle) ou une chambre à majorité nommée avec un petit groupe de membres élus au suffrage direct ou indirect. Beaucoup de parlementaires pensent également que, quel que soit le contenu du rapport, le gouvernement ne se hâtera pas d'appliquer ses recommandations. Faire adopter une loi de réforme par le Parlement demanderait beaucoup de temps, susciterait beaucoup d'oppositions et devrait se faire au détriment d'une autre partie du programme législatif du gouvernement. Après le passage de la loi parlementaire de 1911, la nouvelle Chambre des Lords fut présentée comme intérimaire, le préambule de la loi annonçant des mesures ultérieures pour la rendre plus démocratique. En fait, la chambre « intérimaire » a duré presque quatre-vingt-dix ans. De nombreux parlementaires pensent que la chambre « intérimaire » actuelle pourrait bien durer aussi longtemps que la précédente.

Les Arguments en Présence

Il y a peu de partisans d'une chambre unique. Le débat concerne la forme que devrait prendre la seconde chambre, et non sa survie ou sa

suppression. Trois options principales ont été avancées : une chambre entièrement ou majoritairement élue, une chambre mixte, une chambre nommée.

Les arguments en faveur d'une chambre élue sont de deux types. D'un côté, elle aurait une plus grande légitimité démocratique. Elle serait donc à même de remplir ses fonctions de façon efficace. Différents modèles ont été présentés. L'un, proposé par une commission formée par le dirigeant conservateur William Hague, prévoit un sénat élu au suffrage direct[7]. Ce modèle a été attaqué sous le prétexte qu'il ne représente pas, en fait, une option « démocratique ». La création de deux chambres élues pourrait mener à des conflits ou des compromis, entraînant des résultats qui ne seraient pas nécessairement ceux désirés par les électeurs. Selon les partisans de l'approche traditionaliste, cela remettrait en cause le principe de la responsabilité face aux électeurs qui est un trait essentiel du système actuel.

Ceux qui défendent une chambre mixte (en partie élue, en partie nommée) avancent que ce modèle accorderait à la chambre un certain degré de légitimité démocratique tout en conservant les éléments positifs de la chambre actuelle : la compétence et l'indépendance. La nomination permettrait aux membres indépendants, et à ceux qui ont une compétence et de l'expérience dans certains domaines, de demeurer à la chambre. Une chambre mixte est l'autre option avancée par la commission constitutionnelle du parti conservateur. Le gouvernement a soumis son propre rapport au débat en 1998, présentant différentes options de réforme. Il souligne les avantages et les désavantages d'une chambre élue au suffrage direct et d'une chambre nommée. Il ne souligne que les avantages d'une composition mixte[8]. Le principal argument avancé contre une chambre mixte est qu'il s'agit d'un compromis qui mènera à l'instabilité politique. De plus, on aurait un système à deux niveaux, les membres élus ayant un statut supérieur à celui des membres nommés.

Les partisans d'une chambre nommée arguent qu'elle permettrait de conserver les éléments forts de la chambre des Lords. Elle pourrait renforcer le système politique en remplissant des fonctions qualitativement différentes de celles de la Chambre des Communes. Ce serait une

7. *The Report of the Constitutional Commission on Options for a New Second Chamber*, Londres, Constitutional Commission, 1999.

8. Cabinet Office, *Modernizing Parliament : Reforming the House of Lords*, Cm 4183, Londres, The Stationery Office, 1998.

chambre expérimentée et compétente, capable de soumettre la législation et les actions du gouvernement à un examen fondé sur la connaissance des dossiers. Elle ne remettrait pas en cause la suprématie législative de la chambre élue – maintenant ainsi la responsabilité du système politique face aux électeurs – et elle ne serait pas non plus un miroir de cette dernière. Elle pourrait être conçue de façon à ne pas être submergée par les membres nommés par le Premier ministre pour des raisons politiques. Différents parlementaires ont défendu un modèle de chambre non élue. C'est le cas de l'auteur[9], soutenu par l'ancien vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères Geoffrey Howe[10]. Les opposants d'une telle chambre nommée soutiennent qu'elle n'est pas en accord avec l'opinion publique favorable à une chambre élue – ou en tout cas opposée à une chambre comprenant des personnes nommées par le Premier ministre – et qu'elle manquerait de la légitimité nécessaire pour s'opposer de façon efficace à un exécutif trop dominant.

Le débat qui s'est déroulé jusqu'ici indique qu'il n'existe à l'heure actuelle pas de consensus sur la forme que devrait prendre une seconde chambre. La boutade de l'ancien *Chief Whip* qui disait que, si l'on mettait quatre personnes dans une pièce, on obtiendrait cinq solutions différentes, reste aussi valide aujourd'hui que lorsqu'elle fut émise.

9. Philip Norton, « Adding Value to the Political System », *Submission to the Royal Commission on Reform of the House of Lords*, Londres, 1999.

10. Lord Howe of Abevaron, « This House is Built on Solid Ground », *The Times*, 2 août 1999.

RÉSUMÉ

Cet article examine l'évolution de la Chambre des Lords – la seconde chambre du Parlement britannique – et explique sa longévité en tant qu'assemblée législative composée de membres qui ont hérité un titre ou en ont reçu un à vie. Il présente les principales réformes de la chambre, y compris l'abolition des pairs héréditaires en 1999. Il analyse les raisons qui ont motivé l'approche du gouvernement travailliste de Tony Blair et examine les différents arguments avancés au cours du débat actuel à propos de la forme que devrait prendre la seconde chambre dans le futur. Il cherche en particulier à expliquer pourquoi le gouvernement a décidé d'abolir les pairies héréditaires sans avancer, en même temps, ses propres propositions pour une seconde chambre réformée.

DAVID M. FARRELL

LA RÉFORME HÉSITANTE DU SYSTÈME ÉLECTORAL DE LA CHAMBRE DES COMMUNES*

AU COURS DES CENT DERNIÈRES ANNÉES, alors que les systèmes électoraux des autres pays ont évolué d'une forme de représentation majoritaire vers une forme de représentation proportionnelle (RP), le Royaume-Uni est resté fermement attaché à son système majoritaire à un tour[1]. Il y a eu évidemment des tentatives de réforme du système électoral. Par exemple, au milieu des années 1970, quand un rapport très important de la *Hansard Society* proposa d'adopter le système allemand (*mixed-members system*)[2]. Mais aucune de ces tentatives n'a abouti.

Même durant les années 1990, quand de nouvelles démocraties ont expérimenté des systèmes électoraux et quand des démocraties bien établies comme l'Italie, le Japon et la Nouvelle-Zélande ont introduit des réformes électorales, la Grande-Bretagne est demeurée un bastion de stabilité, apparaissant comme le pays le moins susceptible d'introduire des réformes électorales substantielles. Pourtant, cette image a été fortement ébranlée en 1997 avec l'élection d'un nouveau gouvernement travailliste qui s'est engagé à introduire des mesures ambitieuses de réformes constitutionnelles envisageant de possibles changements du système d'élection de la Chambre des Communes.

---

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

1. Andrew McLaren Carstairs, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*, Londres, George, Allen and Unwin, 1980.

2. Vernon Bogdanor, *The People and the Party System : The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981 ; David Butler, *The Electoral System in Britain Since 1918*, 2e éd., Oxford, Clarendon Press, 1963. Pour une description de ces systèmes, voir David M. Farrell, *Comparing Electoral Systems*, Londres, Macmillan, 1998.

Le système majoritaire uninominal a une longue histoire qui remonte à la troisième loi de réforme de 1884 abolissant les circonscriptions à plusieurs sièges. Sous le système uninominal, chaque député représente une circonscription. Pour être élu, un candidat doit recevoir la majorité relative des voix. En 1997, par exemple, 47 % des députés ont été élus avec moins de 50 % des voix dans leur circonscription. Inutile de dire que ce système électoral a ses partisans et ses détracteurs[3]. D'un côté, il est condamné car, en tant que système non proportionnel, il rend la vie très difficile aux petits partis, en particulier ceux dont la base électorale est dispersée géographiquement, comme c'est le cas pour les libéraux-démocrates. Il rend également la vie difficile aux partisans des petits partis ou aux sympathisants des grands partis qui ont la malchance de vivre dans une circonscription détenue par l'un des autres partis.

D'un autre côté, ses partisans soulignent qu'il garantit des gouvernements forts et stables (c'est-à-dire dominés par un seul parti) ; des gouvernements qui, comme l'ont montré les élections de 1997, peuvent être limogés par un transfert massif de voix au lieu de dépendre d'accords de coulisse entre les partenaires d'une coalition potentielle. Il permet également d'écarter les partis extrémistes de même que la représentation directe d'une circonscription par un député qui peut se l'offrir. Dans la mesure où les partis travailliste et conservateur ont traditionnellement profité des tendances non proportionnelles de ce système, il n'est guère surprenant qu'aucun des deux ne se soit montré intéressé par une réforme.

Nouveau Travaillisme : Nouveau Système Électoral ?

La conversion radicale du travaillisme à la réforme électorale a mûri durant ses longues dix-huit années dans le désert politique de l'opposition après 1979, période durant laquelle il vit des gouvernements conservateurs poursuivre dogmatiquement une politique macroéconomique néolibérale alors qu'ils n'avaient jamais reçu un pourcentage de voix approchant les 50 %. Un processus de discussion engagé au début des années 1990 – incluant également des négociations avec les petits partis – culmina dans un programme électoral promettant d'introduire la représentation proportionnelle pour les élections au Parlement euro-

3. Cf. *Representation*, « Debate on "Send the Rascals Packing" », 1999, p. 36.

péen et des assemblées élues en Écosse et au pays de Galles, de même que l'organisation d'un référendum sur un nouveau système d'élection de la Chambre des Communes. Fidèle à sa promesse (jusqu'ici en tout cas), le gouvernement travailliste a agi rapidement pour tenir ce programme. En ce qui concerne la Chambre des Communes, le premier pas a été de créer, en décembre 1997, une commission indépendante sur le système électoral, appelée commission Jenkins, du nom de son président très influent, Roy Jenkins, ancien président de la commission européenne[4]. Le choix d'un membre aussi important du parti libéral-démocrate comme président était un signe délibéré du souhait de Tony Blair d'établir de bonnes relations avec ce parti.

La commission Jenkins se vit accorder une année pour produire son rapport. Alors qu'elle avait toute liberté de recommander « tout système ou combinaison de systèmes appropriés », il lui fut clairement indiqué de prendre en considération les quatre critères suivants : « large proportionnalité », « stabilité gouvernementale », « élargissement du choix des électeurs », et « maintien du lien entre les députés et les circonscriptions géographiques ». L'élément rationnel déterminant ces critères, de même que leur sens précis, ne furent pas expliqués, mais il est clair qu'ils reflétaient une tension inhérente à l'équilibre entre un désir de changement vers un système électoral plus équitable (large proportionnalité, choix des électeurs) inspiré par les libéraux-démocrates et le souhait travailliste de maintenir certains éléments clés du système britannique (stabilité gouvernementale, lien avec les circonscriptions). Pour résumer, les deux premiers critères exprimaient une tension proportionnelle, alors que les deux derniers exprimaient une tension majoritaire.

Proposition pour un Nouveau Système : « AV Plus »

La commission Jenkins a publié son rapport, avant le délai fixé, en décembre 1998, proposant une version du système allemand de membres mixtes (*mixed-members system*). Le système appliqué en Allemagne implique l'élection de 50 % des membres du Bundestag représentant des

4. David M. Farrell, « The United Kingdom Comes of Age ? The British Electoral Reform "Revolution" of the 1990s », *in* Matthew S. Shugart et Martin P. Wattenberg (dir.), *Mixed-Members Electoral Systems : The Best of Both Worlds ?*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

circonscriptions uninominales et l'élection des autres 50 % selon un système proportionnel par liste de région. L'électeur vote séparément pour les deux listes. Le système par liste de région vise à compenser la surreprésentation du système de circonscription uninominale, en accordant très peu de places sur les listes de région aux partis ayant reçu un grand nombre de représentants de circonscription. Ce qui débouche sur une représentation proportionnelle[5]. Un des éléments les plus séduisants de ce système est qu'il maintient le lien tant vanté des députés avec leur circonscription.

De tous les systèmes possibles, le système de listes mixtes semble le mieux à même de permettre de surmonter les tensions proportionnelles et majoritaires présentes dans les quatre critères que Jenkins devait prendre en compte. Différents avantages de ce système furent soulignés : une grande flexibilité dans la détermination du ratio de membres supplémentaires ; l'élargissement du choix pour les électeurs, découlant des deux votes. Évidemment, le principal avantage de ce système est qu'il peut être adapté aux circonstances locales, et c'est pourquoi il est devenu très populaire dans un certain nombre de pays[6].

Le système finalement choisi par la commission Jenkins – appelé « AV Plus » ou « AV +» – se différencie du système allemand sur trois points principaux. Tout d'abord, la proportion de membres de liste est de 15 à 20 %, faisant ainsi de ce système « correctif » le moins proportionnel de tous ceux actuellement appliqués. Cet élément qui vise à trouver un compromis entre les critères de « large proportionnalité » et de « gouvernement stable », était attendu. Les journalistes avaient commencé à discuter une aussi faible proportion de sièges de liste des mois avant la publication du rapport Jenkins. Il ne fait guère de doute que Jenkins lui-même a saisi les avantages de ce système qui présentait le meilleur (ou, au moins, le plus évident) compromis entre la position de ceux qui souhaitaient maintenir le *statu quo* et ceux qui voulaient le changement. Peu après que la commission se fut mise au travail, un député travailliste de base avait lancé une campagne sous le slogan « Garder le lien », appelant à conserver les circonscriptions uninominales. Plus de quatre-vingts députés s'y étaient ralliés, de même que certains secrétaires d'État (avec la permission de Downing Street). Les

5. David M. Farrell, *Comparing Electoral Systems*, *op. cit.*

6. Louis Massicotte et André Blais, « Mixed Electoral Systems : A Conceptual and Empirical Survey », *Electoral Studies*, 18, 1999, p. 341-366 ; Matthew S. Shugart et Martin R. Wattenberg (dir.), *op. cit*.

ministres de premier plan, comme le ministre de l'Intérieur Jack Straw et le vice-Premier ministre John Prescott, avaient, pour leur part, fait connaître aux journalistes combien ils étaient réticents face à toute forme de représentation proportionnelle, même très diluée. Pour une large part, leurs objections au changement étaient motivées par les limites et les dangers des gouvernements de coalition.

La commission Jenkins devait donc remplir une tâche difficile d'équilibriste pour tenter de présenter un système garantissant une certaine mesure de proportionnelle tout en minimisant les possibilités de gouvernements de coalition et en maintenant le fameux « lien » (ce qui signifiait, désormais, une circonscription uninominale). La solution « AV Plus » leur fut offerte sur un plateau sous la forme d'un rapport de Patrick Dunleavy et de ses collaborateurs publiés par le *Democratic Audit* début mars[7]. Selon une procédure inaugurée quelques années plus tôt, Dunleavy et ses collègues organisèrent une simulation du système AV Plus afin de tester les réactions d'un échantillon d'électeurs. La publication de ce rapport éveilla un considérable intérêt dans les médias et, peu après, Patrick Dunleavy et son principal coauteur, Helen Margetts, furent invités par la commission Jenkins à fournir leurs conseils de spécialistes pour élaborer un système AV Plus susceptible de produire la formule magique d'un gouvernement à un seul parti avec 42 % ou moins des voix[8].

Après de nouvelles délibérations (guidées par de nouvelles recherches menées par Dunleavy et Margetts), la commission Jenkins présenta sa proposition : disséminés entre des groupes de huit à douze circonscriptions à vote uninominal, il y aurait quatre-vingts sièges supplémentaires pour tout le Royaume-Uni. En outre, le choix du gouvernement en faveur de 15 ou 20 % de sièges de liste déterminerait le nombre total de listes supplémentaires à un ou deux sièges. Deux iraient à l'Irlande du Nord, huit à l'Écosse, cinq au pays de Galles et les soixante-cinq restants seraient distribués en Angleterre avec le souci, là où cela était possible, de coller aux régions métropolitaines et de préserver les divisions de comté dans les zones rurales.

---

7. Patrick Dunleavy, Helen Margetts et Stuart Weir, « Making Votes Count », *Democratic Audit*, Paper n° 14, Londres, 1998.

8. Patrick Dunleavy est professeur de science politique à la London School of Economics ; le Dr Helen Margetts enseigne la science politique au Birkbeck College à Londres. Un autre politologue embauché comme conseiller par la commission Jenkins est le professeur John Curtice de l'université de Strathclyde.

Le gros avantage de cette allocation entre comtés et villes est que (1) elle permettrait de restaurer une certaine cohérence à la représentation des localités traditionnelles récemment très affaiblie ; et que (2) un ou deux membres supplémentaires attachés localement à des zones limitées, comprenant au maximum douze et, en moyenne, huit des circonscriptions actuelles, seraient, pensons-nous, plus facilement acceptables pour la culture politique britannique et le système parlementaire que ne le seraient des parachutés assombrissant le ciel et répondant aux ordres de la direction centrale des partis[9].

Élections législatives de 1992 et 1997 : comparaison des résultats du système uninominal (SU) à un tour et des résultats simulés du système AV +

	*Nombre de sièges en 1992**		*Nombre de sièges en 1997*	
	SU	*AV +*	*SU*	*AV +*
Conservateurs	336	316	165	168
Travaillistes	271	240	419	368
Libéraux-démocrates	20	74	46	89
Nationalistes écossais/gallois	7	11	10	15
Partis d'Irlande du Nord	17	18	18	18
Autres	-	-	1	1
Total	**651**	**659**	**659**	**659**
Majorité	326	330	333	330
Indice de déviation par rapport à la proportionnalité**	18	9	21	13,2

* Le nombre de députés a été augmenté après 1992. Pour cette simulation, les chiffres ont été ajustés au nombre supérieur de députés.

** Indice Loosemore-Hanby.

Source : Roy Jenkins, *The Report of the Commission on the Voting System*, Londres, HMSO, 1998, vol. 1, p. 46-47.

9. Roy Jenkins, *The Report of the Commission on the Voting System*, Londres, HMSO, 1998, vol. 1 (http://www.official-documents.co.uk/document/cm40/4090/4090.htm).

D'après les estimations fournies par ses conseillers universitaires, la commission Jenkins prédit que le système proposé produirait des majorités gouvernementales d'un seul parti bien plus souvent que des majorités de coalition, satisfaisant ainsi le critère de « stabilité gouvernementale ». Appliquées aux quatre élections législatives précédentes, les simulations de Dunleavy et de ses collègues indiquaient que des majorités gouvernementales d'un seul parti auraient été obtenues en 1983 (majorité conservatrice de 30 sièges), en 1987 (majorité conservatrice de 20 sièges) et 1997 (majorité travailliste de 38 sièges). Mais, comme on peut le voir sur le tableau ci-contre, en 1992 le dirigeant conservateur John Major n'aurait pas été en mesure de former un gouvernement avec son seul parti et, étant donné l'inimitié qui existait à cette époque entre les conservateurs et les libéraux-démocrates et l'inexistence d'une majorité de coalition travailliste/libérale-démocrate, il aurait sans doute fallu recourir assez vite à de nouvelles élections. Selon la commission, cette situation « a eu plusieurs précédents sous le système uninominal à un tour. On peut facilement expliquer, cependant, que cela aurait été préférable, du point de vue de la capacité décisionnelle du gouvernement, aux cinq années de pouvoir incertain qui ont suivi les élections de 1992[10] ».

Comme nous l'avons vu, la décision d'adapter le système mixte allemand en optant pour un petit nombre d'élus de liste avait été anticipée bien avant la publication du rapport Jenkins. Un autre point largement discuté était une autre déviation majeure par rapport au système allemand, à savoir le fait que les députés de circonscription devraient être élus par le système du vote alternatif, plutôt que par le plus conventionnel système uninominal à un tour. Le vote alternatif est un système électoral « majoritaire » utilisé en Australie pour l'élection de la chambre basse. Tout comme dans le système uninominal à un tour, les députés sont élus par des circonscriptions à un seul siège. Là où il diffère, c'est que les électeurs peuvent placer les candidats dans l'ordre de leur choix sur le bulletin de vote. Un candidat doit recevoir au moins 50 % des voix de la circonscription pour être élu. Si aucun n'obtient ce pourcentage, le candidat le plus faible est « exclu » et ses bulletins de vote sont redistribués entre les autres candidats en fonction des préférences déclarées par les électeurs. Ce système d'exclusion et de redistribution des bulletins se poursuit jusqu'à ce qu'un candidat obtienne 50 % des voix[11].

10. *Ibid.*, p. 46.
11. David M. Farrell, *Comparing Electoral Systems*, *op. cit.*

Il y avait de bonnes raisons pour que Jenkins envisage d'utiliser le vote alternatif pour élire les députés de circonscription. Étant donné le faible nombre de sièges de liste, la majorité des députés continueraient à être élus par une circonscription ; il était donc important de traiter le problème posé par un si grand nombre de députés élus à la majorité relative. En outre, le critère du plus grand choix pour les électeurs exigeait de réduire « le nombre de votes perdus, car les électeurs pourront influencer les résultats en exprimant leurs préférences une seconde et même une troisième fois, ce qui permettra de corriger un des défauts du système actuel qui est en fait d'annuler le vote de ceux dont le premier choix est un petit parti ou un candidat indépendant[12] ».

La troisième déviation par rapport au système allemand était la moins attendue. Étant donné l'importance du critère du « choix des électeurs », la commission trouva « souhaitable que les électeurs soient capables d'opérer une discrimination entre les candidats présentés sur la liste du parti auquel il ou elle souhaite accorder son second vote[13] ». La commission présenta donc la version « belge » de scrutin pour l'élection des députés de liste : les partis établissent l'ordre de leurs candidats et l'électeur exprime soit un vote « de parti » soit un vote « personnel » en faveur d'un des candidats. Comme on le sait bien, dans les élections belges ce système permet à très peu de candidats placés en bas de la liste de se retrouver dans un position éligible[14]. Cela tient au fait que l'ordre dans lequel les candidats sont élus n'est pas déterminé seulement par les votes personnels. Il faut un certain seuil de votes personnels avant qu'un candidat donné puisse dépasser les candidats placés avant lui par le parti. Il serait intéressant de voir si de telles limites du vote personnel s'appliqueraient dans le cas de listes courtes où les partis ne présenteraient pas plus de deux candidats[15].

12. Roy Jenkins, *op. cit.*, p. 53-55.

13. *Ibid.*, p. 42.

14. Michael Marsh, « The Voters Decide ? Preferential Voting in European List Systems », *European Journal of Political Research*, 13, 1985, p. 365-378.

15. Helen Margetts et Patrick Dunleavy, « Reforming the Westminster Electoral System : Evaluating the Jenkins Commission Proposals », *British Elections and Parties Review*, 9, 1999, p. 46-71.

La Grande-Bretagne va-t-elle changer de système électoral ?

Le rapport de la commission Jenkins fut publié avec beaucoup de publicité en octobre 1998. Les observateurs s'intéressaient en premier lieu aux réactions de Tony Blair. Il est clair que tout avait été fait pour préparer le terrain avant la publication officielle. Jenkins souhaitait que le système finalement proposé par sa commission ait une chance réaliste d'être adopté[16]. En fait, Blair salua « chaleureusement » le rapport, donc tout s'annonçait bien.

Pourtant, les camps opposés se formèrent rapidement. Des organisations généreusement financées furent créées par les partisans et les opposants du système proposé. Le courant favorable à la réforme est dirigé par le groupe « Make the Votes Count » qui rassemble des organisations telles que *Charter 88*, le *Democratic Audit*, les libéraux-démocrates, la *Labour Campaign for Electoral Reform* et l'*Electoral Reform Society*. Il a trouvé différentes sources de financement, la part la plus grande étant fournie par le *Rowntree Reform Trust*. La coalition, qui a reçu le soutien de personnalités importantes du monde des affaires, existe depuis un certain temps déjà et a joué un rôle clé pour convaincre la commission Jenkins d'adopter le système AV Plus[17].

Du côté des opposants à la réforme, on trouve le *Labour Party First Past the Post Group*, dirigé par le député Stuart Bell, qui regroupe plus de cent députés travaillistes, un certain nombre de ministres et de secrétaires d'État, des personnalités travaillistes comme Lord Callaghan, Lord Hattersley et Lady Castle, et un certain nombre de syndicats parmi lesquels l'*Amalgamated Engineering and Electrical Union* (qui avait auparavant été favorable à la réforme du système électoral) et le *Transport and General Workers Union*. En outre, le parti conservateur demeure fermement opposé à toute proposition de changement du système électoral.

La première décision fut de faire traîner le rapport Jenkins (*to kick into the long grass*), à l'évidence pour deux raisons. Tout d'abord pour laisser le temps nécessaire pour que les détails du système AV Plus

16. David M. Farrell, « The United Kingdom Comes of Age ?… », *loc. cit.* ; Helen Margetts et Patrick Dunleavy, *op. cit.*

17. Martin Linton et Mary Southcott, *Making Votes Count : The Case for Electoral Reform*, Londres, Profile Books, 1998.

soient assimilés par les faiseurs d'opinion, les organisations politiques et, finalement, par le grand public. La seconde raison, et aussi la plus importante, était de laisser au gouvernement le temps de décider si le système AV Plus était celui qu'il souhaitait défendre. Les choses se sont compliquées depuis, à la suite de trois événements majeurs : la décision prise en 1999 demandant à une commission royale de proposer une réforme de la Chambre des Lords, l'annonce soudaine par le dirigeant du parti libéral-démocrate de sa retraite imminente, et des tensions croissantes dans les rangs travaillistes. Les deux premiers événements suffisent à expliquer pourquoi les réformateurs doivent se préparer à un long et patient travail ; le dernier pourrait susciter des inquiétudes parmi eux quant au futur de l'ensemble de leur projet.

La réforme de la Chambre des Lords brouille les cartes car, dans le cas où la commission royale proposerait de remplacer la chambre non élue par une assemblée élue dans sa totalité ou en partie, cela soulèverait inévitablement la question des rapports entre les systèmes électoraux des deux chambres. Le rapport Jenkins pourrait donc être amendé, ou même mis au placard et, en tout cas, il y a peu de chance que le gouvernement Blair prenne une décision à propos du système électoral de la Chambre des Communes avant que les incertitudes qui entourent la réforme des Lords ne soient levées.

Un autre élément d'incertitude fut créé en janvier 1999 par l'annonce dramatique et inattendue de la décision de Paddy Ashdown, dirigeant de longue date du parti libéral-démocrate, d'abandonner son poste après les élections locales et européennes de juin 1999. Cette décision est en partie le fruit des pressions dont il a été l'objet au sein de son propre parti à cause des liens au sommet de plus en plus étroits entre les libéraux-démocrates et les travaillistes. Son successeur, Charles Kennedy, a jusqu'ici montré le désir de « rafraîchir » les contacts entre les deux partis, soulevant ainsi des questions à propos du futur du processus de réforme électorale. Après tout, un élément important dans l'intérêt de Blair pour cette réforme était d'y voir le moyen de faciliter des formes d'alliance électorale entre les deux partis pour écarter de futures menaces de la part des conservateurs. A la lumière des incertitudes qui règnent à propos de la future coopération entre les travaillistes et les libéraux-démocrates, on peut se demander dans quelle mesure Tony Blair continuera à se montrer intéressé par la réforme du système électoral.

Un autre élément qui risque de déclencher la sonnette d'alarme dans le camp des réformateurs vient des évolutions en cours au sein du

parti travailliste lui-même. Comme nous l'avons mentionné plus haut, un lobby puissant et grandissant de ministres, de députés de base, de membres du parti et de barons syndicaux fait pression sur Tony Blair pour qu'il abandonne les propositions de changement ou que, en tout cas, il les limite sérieusement. Si, dans le passé, Blair a montré qu'il ne craignait pas de défendre un programme malgré les oppositions dans son parti, une telle attitude a ses limites, d'autant plus que lui aussi demeure très indécis sur la question.

Les Électeurs Anglais et la Réforme

Même si les réformateurs réussissent à surmonter tous ces obstacles, il reste encore la question du référendum à l'occasion duquel il leur faudra gagner l'adhésion de l'électorat britannique. Si un référendum est finalement organisé, quelle peut être la réponse possible des électeurs britanniques ? Comme toujours, c'est la question à un million, car comment peut-on mesurer de façon précise l'attitude du public à propos d'une question qui attire peu l'attention et suscite beaucoup d'imprécision et de confusion ? Évidemment, cela n'a pas empêché les analystes de tenter de prendre la mesure de l'opinion, en général en s'appuyant sur des analyses secondaires de données existantes, dans lesquelles la question de la réforme électorale n'était qu'un détail dans le cadre d'une enquête plus large. Un exemple est l'étude menée par Peter Kellner sur les sondages faits à l'occasion des élections de 1992 qui l'amène à conclure, de façon assez catégorique, que « la réforme est moins populaire parmi le public que ses partisans ne le supposent[18] ». Patrick Dunleavy et ses collègues ont cherché à contourner ce problème du manque d'intérêt du public pour la réforme électorale ou de son incompréhension[19]. Dans leur projet visant à tester des systèmes électoraux alternatifs sur un échantillon d'électeurs lors des élections de 1992, ils ont posé une série de questions à ce propos, demandant en particulier aux personnes interrogées si elles étaient ou non d'accord avec les affirmations suivantes : (1) «Ce pays devrait adopter un nouveau système électoral qui donnerait aux partis un nombre de sièges au Parlement

18. Peter Kellner, « The Devil-You-Know-Factor », *Representation*, 31, 1992, p. 10.

19. Patrick Dunleavy, Helen Margetts et Stuart Weir, « The 1992 Election and the Legitimacy of British Democracy », *in* David Denver, Pippa Norris, David Broughton, Colin Rallings et Hemel Hempstead (dir.), *British Elections and Parties Yearbook 1993*, Herts, Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 177-192.

proportionnel au pourcentage de votes reçus » ; (2) «Nous devrions conserver le système actuel car il est plus à même de produire une majorité gouvernementale d'un seul parti. » L'idée était de mesurer la cohérence du soutien au changement ou au *statu quo*. Les résultats indiquent que 43 % des électeurs sont favorables à la représentation proportionnelle contre 32 % qui y sont opposés, ce qui amène Dunleavy et ses collègues à conclure qu'ils n'ont « pas trouvé d'éléments qui indiquent un mouvement général opposé à la réforme électorale[20] ».

Un grand pas en avant dans la tentative de surmonter le peu d'intérêt du public pour la réforme électorale fut opéré par Dunleavy et ses collègues dans une simulation de sondage des électeurs lors des législatives de 1997[21]. Le résultat indique un partage égal de l'opinion avec 41 % en faveur du système actuel uninominal à un tour et 44 % pour le système mixte[22].

Évidemment, le fait de savoir si le public préfère un système électoral plutôt qu'un autre est moins important que le simple fait qu'il existe une base parmi l'électorat pour le changement. Ce constat a été renforcé par des enquêtes auprès de groupes cibles qui ont démontré que, une fois que les électeurs ont pris connaissance des différents systèmes et ont eu le temps de s'y habituer et de les comprendre, apparaissait chez eux une tendance à se détourner du *statu quo* et à soutenir la réforme électorale[23]. Ce résultat donne du poids à l'argument selon lequel, avec le temps, avec une bonne campagne d'information financée par des fonds publics et des campagnes d'opinion lancées par les groupes d'intérêt soutenant différentes options, il y a de bonnes chances pour que le public soutienne l'adoption d'un nouveau système électoral, une fois qu'il aura été décidé de lui demander son avis, le moment où on le fera, et quel système soumettre à son choix.

---

20. *Ibid.*, p. 181.

21. Patrick Dunleavy, Helen Brendan O'Duffy et Stuart Weir, « Making Votes Count », *Democratic Audit*, Paper n° 11, 1997 ; voir aussi David M. Farrell, *Comparing Electoral Systems*, *op. cit.*, p. 31-33.

22. Voir aussi Patrick Dunleavy et Helen Margetts, « Mixed Electoral Systems in Britain and the Jenkins Commission on Electoral Reform », *British Journal of Politics and International Relations*, 1, 1999, p. 31-32.

23. David M. Farrell et Michael Gallagher, « British Voters and their Criteria for Evaluating Electoral Systems », *British Journal of Politics and International Relations*, 1, 1999.

La Grande-Bretagne a parcouru beaucoup de chemin en trois ans. La carte constitutionnelle du pays a été et continue d'être redessinée de façon radicale ; une série de nouvelles assemblées représentatives (chacune ayant son propre système électoral) occupe le paysage ; la Chambre des Lords non élue, cette incarnation de l'*establishment* politique, devra faire face à une chambre fondamentalement rénovée, une fois les délibérations de la commission royale rendues publiques. Caché au milieu de tout cela, se trouve le rapport Jenkins et ses propositions pour un système électoral tout neuf pour la Chambre des Communes du nouveau millénaire. A un moment dans un futur pas très lointain (probablement après les prochaines législatives), le gouvernement de Tony Blair devra décider d'adopter les propositions de Jenkins ou de proposer une alternative. On peut affirmer que la discussion a maintenant été trop loin pour être abandonnée. Le *statu quo* ne semble plus une option possible.

RÉSUMÉ

Face à une tendance croissante à la réforme des systèmes électoraux dans les pays démocratiques, la Grande-Bretagne est longtemps apparue comme un bastion d'immobilisme. Soudain, cette attitude a changé avec l'élection du gouvernement travailliste de 1997 et la nomination d'une commission indépendante (commission Jenkins) chargée d'examiner la réforme du système électoral de la Chambre des Communes. Cet article analyse le travail de la commission Jenkins, le système qu'elle propose (AV Plus) et les chances d'une réforme électorale en Grande-Bretagne.

PATRICK LE GALÈS

DEVOLUTION À TOUS LES ÉTAGES

DEPUIS LES ANNÉES 1970, la plupart des pays européens s'étaient engagés sur le chemin escarpé des transferts de pouvoir aux échelons infranationaux. Sous le vocable prometteur un peu mythique d'« Europe des régions », on voyait se mettre en œuvre la dynamique espagnole de quasi-fédéralisme, l'institutionnalisation de l'antagonisme entre Flamands et Wallons, le renforcement des puissantes municipalités scandinaves, des réformes des gouvernements d'agglomération dans les grandes villes, des réformes de décentralisation en France et en Italie ainsi que les raffinements du complexe fédéralisme allemand. Même les petits pays centralisés comme l'Irlande où le Portugal semblaient s'engager sur ce chemin, encouragés par la manne des fonds structurels européens. Tous ? Non, sous la houlette d'un leader politique exceptionnel, Mme Thatcher, la Grande-Bretagne prenait le chemin opposé, démantelant le gouvernement municipal d'une part, renforçant fortement les mécanismes de centralisation d'autre part… entre autres choses.

La Grande-Bretagne est aujourd'hui entrée dans ce monde sophistiqué de la gouvernance européenne polycentrique, des transferts de compétence, des négociations budgétaires complexes entre niveaux de gouvernement local, sans oublier les dynamiques politiques et les mobilisations nationalistes et régionalistes. Le desserrement du carcan de l'État central opéré promptement par le gouvernement Blair élu en mai 1997 semble ouvrir une ère nouvelle pour la politique et les politiques britanniques, ce qui ne signifie pas un retrait pur et simple de l'État.

Bien avant l'élection du Premier ministre, on ne pouvait douter de la volonté de réforme radicale de Tony Blair. Cependant, derrière le dis-

cours du changement, le cadre de l'intervention économique et sociale de l'État laissé par les conservateurs était largement accepté, ne seraitce qu'en termes de dépenses publiques ou de réforme de l'État-providence. C'est donc bien le cadre institutionnel qui va faire l'objet des réformes radicales. Dès son élection, le gouvernement Blair annonce une véritable révolution institutionnelle, qui comprend un parlement élu pour l'Écosse et le pays de Galles, l'Irlande du Nord[1], la réforme drastique de la Chambre des Lords, une loi sur la liberté de l'information, la signature de la Convention européenne des droits de l'homme, la création d'agences régionales de développement et la renaissance d'un gouvernement d'agglomération élu à Londres. La « modernisation[2] » de la Constitution (non écrite) recouvre donc un programme de grande ampleur qui marque un tournant pour le Royaume-Uni, que d'aucuns considèrent comme aussi important que la signature de l'Acte d'union du royaume lui-même.

Ce chantier de grande ampleur est encore ouvert, *work is still in progress*. Cet article vise d'abord à présenter brièvement les réformes et les dynamiques en cours : après tout, les parlements écossais et gallois ne fonctionnent que depuis six mois, le maire de Londres sera seulement élu le printemps prochain et les agences de développement économique des régions n'ont pas encore fait leurs preuves. Ensuite, si ces réformes correspondent bien à une volonté politique exprimée et assumée, elles peuvent aussi s'analyser en termes de rapport de forces au sein du parti travailliste. Le gouvernement Blair n'a aucunement abandonné sa volonté de contrôle étroit des dynamiques politiques.

Comment décrire les transformations en cours ? Comment rendre compte à la fois de la mobilisation sociale et politique qui accompagne la création du parlement en Écosse et les premiers conflits entre Édimbourg et Londres, de la situation du pays de Galles, différente à la fois sur le plan institutionnel et surtout politique, des réformes du gouvernement local, de la renaissance d'un gouvernement local du Grand Londres comprenant l'élection d'un maire, de l'activité des agences régionales de développement économique et des pressions des régions du Nord-Est et du Nord-Ouest pour obtenir des régions anglaises élues ?

---

1. Pour des raisons évidentes, la question du transfert de pouvoir en Irlande du Nord n'est pas traitée ici.

2. Expression clé de la rhétorique néotravailliste, les *mods* s'opposant aux *trads* au sein du parti et du gouvernement. Sur le Nouveau Travaillisme, voir John Crowley, *Sans épine la rose. Tony Blair, un modèle pour l'Europe*, Paris, La Découverte, 1999.

Commençons par un bref résumé des épisodes précédents : la Grande-Bretagne apparaissait comme le pays le plus centralisé d'Europe. Traditionnellement, la formulation de Jim Bulpitt, *a dual polity*, résumait bien la séparation entre, d'une part, une élite politique et administrative centrale peu nombreuse et, d'autre part, le niveau local, des élus peu considérés et une large fonction publique locale (sans statut particulier) chargée de la mise en œuvre des politiques nationales et locales[3]. La période des gouvernements conservateurs (1979-1997) avait été marquée par de grands bouleversements qui s'étaient traduits notamment par la fragmentation du gouvernement local, la réduction des ressources, des réformes radicales de la fiscalité, la suppression d'un niveau de gouvernement local, la multiplication d'agences reprenant des fonctions jadis réservées au gouvernement local, l'imposition de logiques de marché, de lourdes sanctions financières et des conflits incessants entre le gouvernement et les élus locaux. La révolution thatchérienne avait mis fin au modèle britannique de gouvernement local, remplacé pour l'essentiel par une myriade d'agences semi-publiques, des mécanismes contractuels et par une *quasi-magistracy* de membres nommés dans les conseils d'administration (fonctionnaires et responsables d'entreprise) et dans les directions de ces agences[4].

Parallèlement, cette révolution néolibérale, soutenue d'abord par les électeurs du sud de l'Angleterre, avait connu certaines difficultés et un succès pour le moins incertain au-delà des limites de l'Angleterre. Longtemps protégé par des ministres plus classiques, le pays de Galles avait plutôt échappé aux rigueurs du nouveau régime jusqu'à la fin des années 1980. En revanche, l'Écosse, territoire plus hostile aux conservateurs, avait bénéficié de toute la sollicitude du gouvernement. Profitant notamment avant tout le monde de la fameuse réforme de la *poll tax*, les Écossais avaient organisé une mobilisation massive contre le paiement de cet impôt. La popularité du gouvernement conservateur avait alors connu des sommets puisque le parti conservateur était pratiquement éliminé de la carte des élus écossais au Parlement. Plus sérieusement, l'Écosse est une « nation sans État[5] » qui a gardé une culture et

3. Jacques Lagroye et Vincent Wright, *Local Government in Britain and France*, Londres, Allen & Unwin, 1979.

4. Gerry Stoker (dir.), *New Local Governance in the UK*, Basingstoke, Macmillan, 2000 ; Patrick Le Galès, *Politique urbaine et Développement local, une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993 ; P. John, « Local Governance », *in* Patrick Dunleavy *et al.*, *Developments in British Politics*, Basingstoke, Macmillan, 1997.

5. Voir Jacques Leruez, *L'Écosse, une nation sans État*, Lille, Presses univ. de Lille, 1983.

des institutions différentes de celles de l'Angleterre (notamment l'Église, le système légal, le système scolaire). Depuis plusieurs dizaines d'années, une volonté d'autonomie, voire d'indépendance, s'est développée progressivement. Après la poussée des années 1970, le gouvernement travailliste (associé aux libéraux) de Jim Callaghan avait échoué dans sa tentative de *devolution* lors du référendum de 1977. Dans les années 1980, le parti indépendantiste *Scottish National Party* (SNP)[6] a repris de la vigueur, galvanisé par son opposition viscérale au gouvernement de Margaret Thatcher. Le parti travailliste écossais, lui aussi (tout comme le mouvement syndical), a progressivement plaidé pour une forme de décentralisation et la création d'un parlement et d'un gouvernement écossais. Ce mouvement de fond de moyenne période connaît des hauts et des bas[7]. Régulièrement, certains sondages font état d'une volonté d'autonomie renforcée, et parfois d'indépendance au sein de l'Union européenne. Un mouvement de moindre ampleur s'est aussi développé au pays de Galles autour du parti indépendantiste *Plaid Cymru*.

Ce rapide résumé fait apparaître le fait que, dans ce domaine comme dans d'autres, le gouvernement travailliste élu en 1997 n'avait pas la possibilité de retourner en arrière, de restaurer un gouvernement local que certains, après coup et sans doute par nostalgie, paraient de toutes les vertus.

ÉCOSSE ET PAYS DE GALLES : LA RENAISSANCE DU PARLEMENT

Alors que le Premier ministre Blair engage son gouvernement sur la route de réformes constitutionnelles profondes (notamment la réforme de la Chambre des Lords), il se sait particulièrement attendu du côté de l'Écosse et du pays de Galles. En deux ans, le nouveau cadre institutionnel sera adopté. Le 6 mai 1999, dans un débordement légitime de superlatifs, le parlement écossais et le quasi-parlement gallois sont élus. Les séances d'ouverture des ces deux parlements (pour la première fois depuis 600 ans dans le cas gallois, depuis 1707 dans le cas écossais) donnent lieu à une série de discours visant à marquer l'importance du

6. Le *Scottish National Party* a été créé en 1934. Il a connu des succès électoraux depuis la fin des années 1960, notamment lors des élections générales de 1974 (30 % des votes).

7. Pour l'Écosse voir David McCrone, (dir.), *Understanding Scotland, the Sociology of a Stateless Nation*, Londres, Routledge, 1992 ; Jacques Leruez et Pierre Morère, *L'Écosse contemporaine*, Paris, Ophrys Ploton, 1995.

processus engagé, ainsi que la continuité historique de ces assemblées avec celles qui s'étaient réunies quelques siècles plus tôt. La *devolution* a donc bien eu lieu.

Reprenons les principales étapes du processus engagé.

Première étape : référendum de septembre 1997. Quelques mois à peine après les élections de mai 1997 et le raz de marée travailliste, le gouvernement Blair s'engage fermement sur la voie des réformes constitutionnelles.

Le statut prévu pour l'Écosse lui accorde un budget de 15 milliards de livres sterling par an (environ 24 milliards d'euros) et des pouvoirs législatifs en matière de santé, d'éducation, de transport, de logement, de droit, d'agriculture et d'environnement. Principale contrainte : le pouvoir d'imposition qui ne peut varier que marginalement par rapport à celui fixé pour la Grande-Bretagne, ce qui limite strictement les possibilités d'accroître les dépenses publiques. En revanche, les questions de politique étrangère, de défense, de sécurité sociale, d'immigration, de politique économique sont strictement du ressort du gouvernement central à Londres et du Parlement de Westminster.

Le statut et le budget prévus pour le pays de Galles sont comparables, mais nettement plus limités tout comme la pression politique allant dans ce sens.

Ajoutons que la bureaucratie du *Scottish Office* à Édimbourg passe sous le contrôle du Premier ministre écossais élu par le parlement. Au sein du gouvernement britannique, le poste de *Secretary of State for Scotland* (ministre des Affaires écossaises) est maintenu pour le moment. Il aura pour tâche, d'une part de veiller aux relations entre Londres et Édimbourg, d'autre part de représenter les intérêts écossais dans les domaines dans lesquels le gouvernement écossais n'a pas de compétences (notamment, la sécurité sociale ou la défense). L'administration écossaise va donc quitter les circuits d'information du gouvernement britannique et le *Secretary of State*, désormais basé à Londres, doit jouer le rôle de relais. A terme, on envisage de fusionner les postes de ministres des Affaires écossaises, galloises et irlandaises (du Nord).

En Écosse, la campagne électorale et l'ouverture du parlement ont permis de redonner une nouvelle vigueur à tous les symboles de l'Écosse, leaders historiques, animosité contre les Anglais affirmée avec une nouvelle vigueur, culture. Le référendum ne provoque pas l'enthousiasme, mais il est adopté à 75 % des voix (un peu moins pour accepter un pouvoir de taxation limité) avec un taux de participation de 60 %.

Au pays de Galles (qui comprend une très forte minorité d'Anglais installés de longue date), le référendum approuvant la *devolution* a suscité un intérêt encore plus limité, il a été adopté à une faible majorité de 0,6 %.

Deuxième étape : l'élection du parlement (voir tableau). Nous ne revenons pas sur la campagne électorale et le double système de vote[8].

Dans le cas gallois, les observateurs ont souligné la faible participation électorale (46 %), le déclin du vote travailliste et la poussée du *Plaid Cymru*. Ce dernier a joué la carte de l'autonomie en abandonnant pour un temps toute référence à l'indépendance et en se présentant en anglais (*The Party of Wales*).

Troisième étape : ouverture du parlement et élection du gouvernement. Le parlement écossais est inauguré par la reine le 1er juillet 1999, l'occasion à nouveau de marquer la permanence de l'Écosse. L'ancien ministre des Affaires écossaises et leader du parti travailliste écossais, Donald Dewar, est élu Premier ministre d'Écosse.

Au pays de Galles, la défaite électorale des travaillistes les place dans une situation délicate. Leur leader, Alan Michael, est élu Premier secrétaire.

La question des coalitions va provoquer de vifs débats chez les travaillistes. On trouve d'un côté ceux qui visent à réorienter à long terme le centre gauche par une alliance entre travaillistes et libéraux-démocrates qui leur permettrait de garder le pouvoir[9]. Cela passe par l'adoption d'une dose de proportionnelle aux élections et son adoption complète pour certaines élections. A l'inverse, une autre partie reste très hostile à toute alliance avec les libéraux-démocrates qui conduirait à dissoudre l'identité des travaillistes et à bloquer les alternances et les réformes. Cette opposition va de pair avec une hostilité de principe à la proportionnelle pour les élections. Le Premier ministre Blair navigue entre ces deux positions en se rapprochant régulièrement d'une stratégie d'alliance, mais en l'évitant autant que faire se peut.

En Écosse, Donald Dewar, quoique très proche de Tony Blair, représente le cœur du parti travailliste dont il est le leader. Il fut aussi le

8. Voir l'article de Jacques Leruez dans *Pouvoirs*, n° 90, 1999.

9. Les libéraux-démocrates étaient dirigés à l'époque par Paddy Ashdown, principal auteur du rapprochement avec les travaillistes. Il a démissionné depuis et a été remplacé par l'Écossais Charles Kennedy.

Résultats des élections du 6 mai 1999

Assemblée écossaise

	élus
Travaillistes	56
SNP	37
Libéraux-démocrates	17
Conservateurs	17
Autres	2
Total	**129**

Assemblée galloise

	élus
Travaillistes	28
Plaid Cymru	17
Libéraux-démocrates	6
Conservateurs	9
Total	**60**

meilleur ami de John Smith, leader du parti avant Tony Blair, brutalement disparu à la suite d'une crise cardiaque. Dans le cas écossais, la dynamique unitaire qui a joué pendant des années pour réclamer une plus grande autonomie va déboucher sur une coalition entre les travaillistes et les libéraux-démocrates de Jim Wallace qui obtiennent deux portefeuilles de ministre. Les deux partenaires signent un pacte, « Partnership for Scotland », qui constitue un programme de gouvernement pour quatre ans et qui comprend notamment l'adoption de la proportionnelle pour les élections locales en Écosse. Cela signifie qu'un certain nombre de bastions travaillistes devront aussi constituer des coalitions.

Au pays de Galles, au contraire, les libéraux-démocrates ont fait un score modeste par rapport à la percée inattendue des nationalistes. Le Premier secrétaire Alan Michael, avec la bénédiction active du gouvernement Blair, opte pour un gouvernement minoritaire (28 sièges sur 60).

Depuis l'été, par conséquent, les nouveaux gouvernements et parlements travaillent, connaissent leurs premiers scandales et leurs premiers conflits.

Les Ambiguïtés de la Renaissance du Gouvernement Local en Grande-Bretagne et la Bataille de Londres

Pendant ce temps, la réforme du gouvernement local, du moins ce qu'il en reste, constitue un chantier difficile pour le gouvernement, qui fait face à des attentes importantes tout en se méfiant des élus locaux.

Rappelons que les échelons subnationaux de gouvernement en Grande-Bretagne ne réalisent que moins d'un quart des investissements publics (contre 50 à 70 % en général ailleurs en Europe), que le taux de participation aux élections locales est d'environ 40 % mais descend dans de nombreux cas en dessous de la barre des 25 % (moins d'un tiers à Londres). Le gouvernement local a été profondément réorganisé par les gouvernements conservateurs…

Les ministres Nick Rainsford (ministre pour Londres, en sus du Logement) et Hilary Amstrong (Autorités locales et Régions) vont sonner la mobilisation de tout ce que le parti travailliste compte d'universitaires pour réformer le gouvernement local (et ils sont très nombreux)[10]. Les multiples comités et rapports publiés depuis deux ans ont pour objet la « renaissance » du gouvernement local… en prenant en compte, d'une part, les contraintes budgétaires strictes adoptées par le chancelier de l'Échiquier Gordon Brown et, d'autre part, le fait que le parti travailliste a renoncé à remettre en cause une bonne partie des structures dont il a hérité[11].

Ce chantier est considéré par les travaillistes comme un ouvrage de longue haleine qui va leur prendre environ dix ans.

La rhétorique des deux lois (l'une votée, l'une actuellement en discussion au Parlement) emprunte au registre néotravailliste. Le premier

---

10. Une partie des propositions comprises dans le projet de loi est directement issue du grand programme de recherche de l'*Economic and Social Research Council*, « Local Governance », dirigé pendant cinq ans par Gerry Stoker. Lui-même et quelques autres sont officiellement les conseillers des ministres pour la préparation de la loi.

11. Voir notamment les rapports publiés sous l'égide du *Local Government Management Board*, le rapport de l'*Audit Commission*, « Representing the People : The Role of Councillors » (1997), le rapport « Modernising Political Management Arrangements : Options within the Existing Legislative Framework » (1998), publié par la *Local Government Association* (qui représente les autorités locales), et, dans la version officielle, le livre blanc *Modern Local Government : In Touch with the People* (Cm 4014, TSO, 1998), ainsi que le *Beacon Council Scheme. How Will It Work ?* (Londres, 1999), du *Department of Environment, Transport and the Regions*.

chapitre du rapport du ministère s'intitule « Modernization and New Forms of Governance ». Il s'agit en tout premier lieu de réaffirmer avec force le fait que le mode de fonctionnement classique du gouvernement local britannique est abandonné à jamais. Dans la ligne de la troisième voie, il s'agit d'inventer une nouvelle forme de « gouvernance locale », au sens anglais de coordination pour renforcer l'efficacité économique et la démocratie locale.

L'originalité des propositions contenues dans le document du ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions (DETR, de John Prescott) est résumée par l'expression : « *Local leadership, local choice.* »

Trois aspects méritent d'être soulignés (il est encore un peu tôt pour aller au-delà puisque le texte n'est pas voté et demeure susceptible de modifications). Premièrement, le projet de loi met l'accent sur les questions politiques de *leadership* qui visent à réaffirmer avec force le rôle des leaders politiques et des principaux élus dans la direction du gouvernement local. Compte tenu de la fragmentation des agences et des structures sociales, des élus puissants et reconnus apparaissent essentiels, contrairement à la tradition classique. Ils paraissent essentiels également pour renforcer la démocratie locale et redonner vie et sens aux compétitions électorales.

Deuxièmement, après avoir comparé différents modèles de *leadership* et de gouvernement local dans le monde (d'abord aux États-Unis, car la référence reste ce côté-là de l'Atlantique), les experts du gouvernement ont retenu trois modèles possibles : un modèle de maire élu directement entouré par un conseil (*a cabinet*) nommé et un conseil municipal élu lui aussi ; un conseil élu avec un leader ; l'élection directe d'un maire élu avec un manager de l'autorité locale. L'originalité de la réforme réside dans le fait que, par voie de débat et par vote (probablement par référendum dans la plupart des cas), les électeurs des différentes autorités locales seront amenés à choisir le modèle qui leur conviendra le mieux. Plus largement, la loi devrait encourager une plus grande diversité dans les options possibles qui structureront le gouvernement local britannique. Le rôle des élus est renforcé, notamment en termes d'action publique.

Troisièmement, le projet de loi est intéressant par ce qui est laissé de côté. Malgré une légère amélioration, les moyens financiers à disposition des autorités locales restent très faibles. L'investissement public obéit toujours à une règle (certes modifiée) de *Public Finance Initiatives*, étroitement pilotée par le ministère de l'Économie et des Finances et qui

vise à faire financer les équipements publics (y compris les écoles et les hôpitaux) par des entreprises privées. Il n'est pas mis fin à la multiplication des agences qui sont toujours en compétition pour la gestion de programmes (y compris contre les autorités locales). Si de nombreux responsables ont été changés (moins d'hommes d'affaires conservateurs, plus de *middle class* blairistes), il demeure que toutes ces agences échappent toujours aux autorités locales et que la capacité de contrôle de ces dernières est très limitée. La refondation du gouvernement local britannique se fait par conséquent avec des moyens d'action restreints, ou du moins strictement dans le cadre de paramètres économiques et financiers stricts contrôlés par le gouvernement central. La capacité de lever l'impôt demeure par exemple minimum.

Le projet de loi invite à une refondation démocratique du gouver-

nement local britannique en encourageant chaque autorité locale à débattre et à se doter d'une espèce de constitution locale assez détaillée. Cette nouvelle gouvernance locale est au cœur du projet blairiste de modernisation de la Grande-Bretagne. Les priorités s'énoncent en termes d'efficacité (première priorité), de transparence, de responsabilité (*accountability*) et de contrôle moral (*high standards of conducts*), ce qui justifie de larges pouvoirs de contrôle pour le gouvernement central et doit constituer un garde-fou contre les tentations de corruption.

L'action publique consiste à définir les paramètres qui structurent le comportement des individus (des sujets, pas des citoyens, il faut le rappeler dans le cas britannique). Elle vise en permanence à modifier, à manipuler les paramètres des institutions au sein desquelles les acteurs doivent agir de façon autonome, et ne conduit pas à un retrait de l'État et de son contrôle, mais à son renforcement.

Cette nouvelle forme de gouvernance locale à l'anglaise est particulièrement intéressante dans le cas de Londres. Quatorze ans après la retentissante abolition du *Greater London Council* (GLC) par Margaret Thatcher, le gouvernement travailliste va rétablir un gouvernement d'agglomération. En termes de problèmes à régler, beaucoup s'interrogent sur les capacités d'action de cette *new governance* que veulent organiser les travaillistes. La grande innovation est la décision de faire élire un maire de Londres par plusieurs millions de Londoniens, ce qui avive la compétition politique. Néanmoins, compte tenu des problèmes de cette agglomération[12], les moyens dont disposera le maire de Londres

12. Toutes les études montrent la dégradation continue des transports publics. La région londonienne a sans doute le système de transport collectif le plus mal en point d'Europe

seront des plus réduits, à savoir une administration légère de quelques centaines de personnes et un budget limité. Tout l'art du maire sera de mobiliser, d'établir une concertation, de mettre en place des partenariats publics et privés, du lobbying alors que les règles du jeu et les finances demeureront dans les mains du gouvernement central.

Pour en terminer avec le gouvernement local, les réformes en cours peuvent marquer une renaissance démocratique du gouvernement local britannique, mais dans le cadre législatif et financier très strict défini par le gouvernement central, c'est-à-dire avec peu de ressources.

RÉGIONS : DES AGENCES EN ATTENDANT DES JOURS MEILLEURS ?

Décembre 1999. Tony Blair est en tournée dans le nord de l'Angleterre. Subissant les critiques de ceux qui constatent un accroissement des écarts de richesse entre le sud et le nord de l'Angleterre, il met en avant les réussites du Nord et les poches de pauvreté dans le Sud. Comme ses prédécesseurs, Tony Blair insiste sur la réussite de certaines métropoles, notamment de Leeds, devenue en quelques années la capitale des services du Nord-Est (assurances, médias, services aux entreprises) et un centre de consommation haut de gamme. Le message qu'il veut faire passer est le suivant : le gouvernement travailliste ne laisse pas tomber le nord de l'Angleterre, à savoir les villes industrielles travaillistes.

Pourtant, la pression politique qui s'exerce sur le Premier ministre revêt une autre forme qu'il s'emploie à désamorcer. Sous la bannière des leaders des grandes villes du nord-ouest et surtout du nord-est de l'Angleterre, les élites régionales expriment leur mécontentement à l'égard du pouvoir central et s'organisent. Au nord et à l'ouest, Écosse et pays de Galles ont obtenu et adopté de nouveaux statuts, notamment un parlement, qui leur donnent de nouvelles marges d'autonomie et des capacités d'action. Au sud, la campagne pour l'élection du maire de Londres bat son plein. Élites économiques et élus du Nord revendiquent bruyamment la création de régions élues, ne serait-ce que pour faire face aux Écossais et à la dynamique de Londres. Mais le Premier ministre n'entend pas céder à ces pressions.

---

occidentale. La congestion automobile, comme dans toutes les grandes métropoles, a pris d'importantes proportions. Le groupe d'universitaires qui suit la question de Londres, dont Tony Travers de la LSE, parle de gestion par le chaos.

Les gouvernements régionaux apparaissent souvent comme une solution à de nombreux problèmes (notamment de développement économique) d'abord lorsqu'ils n'existent pas. Rappelons avec nostalgie tous les espoirs que l'on mettait en France dans les régions… dans les années 1970. Des discours similaires ont fleuri dans les années 1990 en Grande-Bretagne, les régions apparaissant notamment comme une solution pour échapper au joug des conservateurs. Depuis plusieurs années, des groupes de travail se sont multipliés au sein du parti travailliste sur ces questions, notamment autour de John Prescott, l'actuel vice-Premier ministre, et de Bruce Millan, écossais et ancien commissaire européen aux politiques régionales[13]. C'est l'un des membres de ce groupe, Dick Caborn, qui fut nommé ministre pour les régions avec son conseiller David Taylor.

Le gouvernement de John Major avait créé un niveau régional de coordination de l'action publique interministérielle (*Government Office in Regions*), dirigé par une espèce d'embryon de préfet[14]. Pour paraphraser Yves Mény, on aurait presque pu parler dans le cas britannique de la « très longue marche des régions », compte tenu de la lente institutionnalisation d'un niveau régional d'administration malgré les résistances des ministères, opposés à toute forme de déconcentration. A la grande satisfaction de ces derniers (on appelle communément Whitehall la haute fonction publique britannique), cette option sera gelée par le nouveau gouvernement.

En effet, malgré des tensions toujours fortes sur ce sujet, le gouvernement Blair a clairement fait le choix pour l'instant de ne pas créer de régions élues, mais seulement des agences régionales dont les responsables sont nommés. Le livre blanc sur les agences de développement régional (*Regional Development Agencies*, RDA) a mis en évidence leur triple fonction : la mobilisation pour le développement économique durable (élaboration d'une stratégie de développement économique, fonds structurels européens, attraction d'investissements extérieurs), l'organisation de la compétition entre agences pour l'utilisation des fonds, et la rénovation urbaine. La création de ces agences a

13. Voir le numéro spécial de *Policy and Politics*, n° 1, 1997, « Regionalism in England, Current Trends and Future Prospects » ; ainsi que Alan Harding, *Regional Government In Britain. An Economic Solution ?*, Bristol, Policy Press, 1996.

14. Voir John Mawson, « Les régions pour coordonner les agences ? Une nouvelle expérience dans le laboratoire britannique d'administration publique », *in* Patrick Le Galès et Christian Lequesne (dir.), *Les Paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

été fortement soutenue par le patronat britannique et les chambres de commerce. Ces agences n'ont pas de statut d'autorité locale et, fait le plus crucial, ne sont pas élues. Elles sont supposées agir comme niveau de coordination de la myriade d'agences créées précédemment (plus ce qui reste des gouvernements locaux), afin notamment d'organiser la compétition entre elles (y compris les gouvernements locaux et les nombreux partenariats publics privés). Le plus souvent, ce sont des hommes d'affaires qui ont été nommés à la tête de ces agences, et les représentants du secteur privé comptent pour un tiers des membres des espèces de forums régionaux qui ont été créés.

L'agence de développement du pays de Galles a investi près de 10 millions de francs en 1998 (sur un budget total de 300 millions de francs) pour financer des campagnes de publicité vantant ses mérites et destinées à séduire des entreprises de Londres, d'Écosse ou d'ailleurs. A l'instar de la *Welsh Development Agency*, les agences régionales se sont lancées dans une concurrence assez effrénée en direction des investissements étrangers ou anglais, en surenchérissant, parfois au mépris de la réglementation européenne, pour attirer des investissements asiatiques en particulier.

Les agences régionales se sont regroupées pour défendre leurs intérêts à Bruxelles. Après une phase de multiplication des bureaux à Bruxelles, les agences du Nord-Ouest (Merseyside, Lancashire et Manchester) ont ouvert un bureau commun. Ces agences jouent donc pour l'instant un rôle de forum et de coordination. Le gouvernement Blair, malgré les pressions du ministre Prescott et des élus du nord de l'Angleterre, n'a rien promis pour les régions. Néanmoins, on peut imaginer que, si les expériences galloises et écossaises sont jugées satisfaisantes, et si la pression politique se maintient, le gouvernement autorisera la création de certaines régions à titre expérimental lors d'un éventuel second mandat.

DEVOLUTION TOUT EN GARDANT LE CONTRÔLE POLITIQUE, UN CADRE INSTITUTIONNEL RENOUVELÉ POUR DES DYNAMIQUES POLITIQUES INCERTAINES

L'histoire en train de se faire de la *devolution* en Grande-Bretagne n'est pas le simple transfert de pouvoir désintéressé du gouvernement central. Le gouvernement travailliste avait des dettes politiques qui nourrissent les réformes, notamment à l'égard de l'Écosse et, dans une moindre

mesure, du pays de Galles et de Londres[15]. Pour le reste, villes du nord de l'Angleterre et régions, il est encore tôt. Ces réformes vont cependant de pair avec le contrôle politique étroit qu'exercent le Premier ministre et le parti.

Dynamiques au sein du parti travailliste

Historiquement, sauf exception au début du siècle ou entre les deux guerres, le parti travailliste était d'ailleurs plus favorable à la centralisation que le parti conservateur, qui se parait volontiers des habits de la défense du gouvernement local contre l'envahissante bureaucratie londonienne. Les auteurs classiques comme George Jones ou Jim Sharpe ont bien mis en évidence le fait que le parti travailliste n'avait jamais associé transformation de la société britannique et décentralisation.

Pourtant, il va progressivement apparaître comme le parti de la décentralisation, de la *devolution*. Remarquons que, quelque vingt années après la France, le thème des régions, de la décentralisation, du local, connaît donc un glissement politique intéressant. Les conservateurs longtemps favorables au gouvernement local deviennent pendant les années 1980 les hérauts de la centralisation (pour introduire les logiques marchandes). Le parti travailliste, jadis symbole du développement du gouvernement central, devient, sous l'impulsion du Gallois Neil Kinnock et de l'Écossais John Smith, le chantre de la *devolution* et de la décentralisation. Cette transformation du parti travailliste était particulièrement inattendue. Pendant les années 1980, lorsque Neil Kinnock en prend la tête après l'élection désastreuse de 1983, il n'a de cesse de se débarrasser des éléments les plus extrémistes de la « nouvelle gauche urbaine », les trotskistes de Liverpool et la *loony left* de Londres. Pour l'appareil du parti travailliste, gouvernement local va de pair avec risques de dérive et conséquences désastreuses pour l'image du parti. Pourtant, le long règne des conservateurs va progressivement changer la donne.

Écarté du pouvoir central pour de longues années, le parti travailliste va dépendre davantage de ses élus locaux, notamment ceux des grandes villes, qui seront le fer de lance du combat contre les privatisations et l'introduction de la compétition dans la gestion des services publics. Ces élus, issus de la « nouvelle gauche urbaine », vont apprendre

15. Peter John, « New Labour and the Decentralization of Power », *in* Gordon Taylor (dir.), *The Impact of New Labour*, Londres, Macmillan, 1999.

les nouvelles règles du jeu et devenir une importante source de recrutement des élites du parti. Lorsque John Smith puis surtout Tony Blair vont transformer celui-ci en prenant leurs distances à l'égard des leaders du mouvement syndical, ils pourront s'appuyer sur des parlementaires formés à la dure école du gouvernement local des années 1980.

Le groupe parlementaire élu en 1997, ainsi que le gouvernement, comportent pour la première fois un grand nombre de proches de Tony Blair, y compris des jeunes journalistes, avocats, consultants, responsables d'entreprise. Fait moins noté à l'époque, le groupe parlementaire et le gouvernement comprennent également de nombreux anciens leaders locaux. Le parcours du ministre de l'Éducation, David Blunkett (leader emblématique de Sheffield dans les années 1980), est exemplaire de ce point de vue, mais on trouve également les anciens leaders de Southampton, de Manchester ou des *boroughs* de Londres comme Margareth Hodge, ministre de la Santé et ancien leader d'Islington. Les élus urbains du parti travailliste sont devenus, malgré les résistances au sein de l'appareil du parti, l'une des composantes clés du Nouveau Travaillisme. Au sein du gouvernement, John Prescott, le vice-Premier ministre qui garantit la fidélité du parti travailliste traditionnel, est un élu de Hull, dans le nord-est de l'Angleterre. Pendant des années, il a travaillé étroitement avec les élus et les universitaires de Londres, Manchester, Sheffield, Birmingham, qui ont défendu vigoureusement l'importance des régions, des villes et de la dévolution au sein du parti travailliste. En charge d'un super-ministère regroupant notamment les Transports, le Logement, la Planification, l'Environnement, les Relations avec les autorités locales, Prescott porte les espoirs de ceux qui espèrent une forte résurgence du gouvernement local et des régions.

Écosse : fin de parcours ou étape sur la route de l'indépendance ?

Si le Premier ministre Tony Blair, d'origine écossaise, se montre toujours mal à l'aise sur la question écossaise, d'autres ministres dans son gouvernement, notamment Robin Cooke et Gordon Brown, suivent ces questions avec intérêt. Le parti travailliste écossais a été intégré au fil des ans au sein du mouvement collectif réclamant un parlement et une autonomie, ne serait-ce que pour contrer la montée en puissance des nationalistes du SNP. Le gouvernement travailliste n'a pas d'autre choix, par conséquent, que de régler cette dette politique et, dans une moindre mesure, celle du pays de Galles.

Cependant, cela ne signifie pas que le *leadership* travailliste ait renoncé à exercer un contrôle étroit sur les affaires galloises et écos-

saises. Premièrement, le cadre d'autonomie financière réservé au parlement écossais et au quasi-parlement gallois est très étroit et contraignant. Deuxièmement, le *leadership* travailliste a suivi de très près les élections et la composition du gouvernement. C'est Gordon Brown qui a supervisé la campagne électorale des travaillistes avec Donald Dewar. La composition du gouvernement a aussi provoqué des surprises : aux militants chevronnés et responsables en vue des travaillistes ayant coopéré avec d'autres organisations écossaises, on a souvent préféré de jeunes *Blair middle classes* (consultants, avocats, journalistes) de peu d'expérience. Tony Blair envoie même l'un de ses plus proches conseillers pour jouer un rôle clé auprès de Dewar, ce qui ne manque pas de faire surgir des soupçons de contrôle indirect, soupçons renforcés à la suite d'un scandale qui provoque le renvoi de ce conseiller. On peut

aussi imaginer que l'empressement mis par Dewar à accepter un gouvernement de coalition s'explique par le fait qu'elle accroît son autonomie à l'égard de Londres.

Parlement et gouvernement écossais se sont mis rapidement à l'ouvrage, ce qui permet de voir clairement les lignes de tension se dessiner. Une histoire à la mode à Édimbourg suggère qu'un gouvernement travailliste a enfin été élu au Royaume-Uni : le gouvernement écossais en 1999… Elle permet de souligner combien celui de Londres apparaît aux yeux de maints Écossais plutôt comme un ersatz modernisé de gouvernement conservateur. En Écosse, le gouvernement prévoit de faire voter des lois concernant l'éducation pour des jeunes enfants, les listes d'attente dans les hôpitaux, le marché du travail et l'abolition du système quasi féodal de propriété des terres

Les tensions avec le gouvernement Blair n'ont pas tardé à apparaître. Premièrement, qu'il s'agisse des frais payés par les étudiants (épineuse question des *tuition fees*) que les députés écossais veulent limiter, ou plus généralement des services publics, les députés écossais réclament davantage de financements publics. Le ministère de l'Économie et des Finances britannique a réagi très vivement à toute tentative visant à desserrer la contrainte des dépenses publiques. Deuxièmement, les tensions entre le *Secretary of State* et le gouvernement ont aussi émergé rapidement. Fin 1999, John Reid, le ministre des Affaires écossaises du gouvernement Blair, se lance dans une diatribe sur le déficit gigantesque, selon lui, du budget écossais. Le gouvernement écossais réagit vivement en rappelant qu'une partie de ses revenus provient du pétrole dont les prix ont augmenté, ce qui ramène ce déficit à de modestes proportions. Troisièmement, dans des affaires européennes, les Écossais ont pris

leurs distances à l'égard du gouvernement britannique, par exemple dans l'affaire du bœuf.

Les néotravaillistes de Londres sont exaspérés et mal à l'aise à l'égard de l'Écosse. Ils multiplient les mises en garde et les menaces de sanction financière. Politiquement, les leaders travaillistes font de la surenchère pour exiger du parti travailliste écossais une complète loyauté à l'égard du programme du parti, notamment sur les questions sensibles d'éducation et de services publics. Cela contribue d'autant plus à accroître la distance des Écossais qu'ils s'habituent à leur autonomie et que le SNP monte en épingle ces incidents pour réclamer davantage d'autonomie.

Enfin la fameuse *West Lothian question* n'est pas résolue. Puisque les députés anglais ne votent pas sur les questions écossaises, est-il normal que les députés écossais au Parlement de Londres continuent à s'exprimer sur les questions anglaises ? Derrière cette question, c'est l'ensemble des liens politiques et financiers entre Écosse et Royaume-Uni qui est en jeu. En termes d'argent public, les Écossais reçoivent par habitant 20 % de plus que les Anglais. Si le chancelier Brown peut habilement jouer avec cette contrainte, qu'en sera-t-il dans l'avenir ? Clairement, le gouvernement travailliste possède une capacité de contrainte forte à l'égard du parlement écossais. Elle peut avoir des effets inattendus. Pour l'instant, compte tenu de l'alliance étroite et des interdépendances entre gouvernement travailliste écossais et gouvernement britannique, la question n'est pas d'actualité, mais certains responsables anglais ne se privent pas de la poser.

Politiquement, les Écossais envoient 92 députés à Westminster alors que, proportionnellement à leur population, ce chiffre devrait être d'environ 57. Les travaillistes pourront toujours avoir besoin dans le futur du contingent massif de députés écossais. Ils envisagent seulement à l'horizon 2005 de réduire ce nombre à 72. Qu'en sera-t-il en cas d'alternance ? Après avoir été les fervents défenseurs du maintien de l'Union en l'état, les conservateurs ne seront-ils pas tentés de faire payer le prix (politique et financier) de leur autonomie aux Écossais ?

Ces dynamiques politiques incertaines vont de pair avec les incertitudes concernant la mobilisation sociale et économique pour l'indépendance. Il serait bien hasardeux de parier sur la dynamique en cours en Écosse et il paraît impossible d'exclure l'un ou l'autre des scénarios.

Au pays de Galles aussi, le *leadership* travailliste exerce un contrôle politique étroit. L'ancien leader Ron Davies avait démissionné après un

scandale lié à une affaire de mœurs. Sa succession avait opposé Rhodri Morgan, un intellectuel tribun gallois soutenu par la majorité du parti, et Alun Michael, généralement considéré comme un terne technocrate, mais qui est aussi un « modernisateur » proche de Blair. A la surprise générale, le *leadership* travailliste (Blair et ses aides) s'est impliqué fortement et n'a pas joué le jeu de « une personne un vote », la réforme majeure introduite par les modernistes au sein du parti travailliste. Il a conservé le système complexe de vote bloqué. Alors que Morgan obtient la majorité au sein du parti (deux tiers des votes des membres), il est battu de justesse par Michael grâce aux votes contrôlés par le *leadership*, notamment d'origine syndicale. Tout cela révèle l'étroit contrôle politique exercé par les responsables travaillistes sur ce qui se passe au pays de Galles.

D'ailleurs, à la suite de la semi-défaite des travaillistes aux élections parlementaires galloises, une profonde réorganisation du parti travailliste gallois est annoncée. Vu de Londres, ce parti est considéré comme archaïque, divisé, et faible en matière de communication. Une jeune secrétaire générale de 30 ans, en provenance directe de l'état-major du parti travailliste de Londres, est nommée pour réorganiser le parti travailliste gallois dans la ligne de ce qui s'est passé en Angleterre. En d'autres termes, si une certaine décentralisation a eu lieu en faveur du pays de Galles, le contrôle politique exercé par le *leadership* travailliste de Londres s'est plutôt renforcé tant sur l'exécutif gallois que sur le parti lui-même.

Ce durcissement provoque d'ailleurs immédiatement la montée des oppositions au gouvernement minoritaire d'Alun Michael. Les libéraux-démocrates et surtout les nationalistes de *Plaid Cymru* prennent acte de la dépendance à l'égard de Londres et du refus de jouer une carte plus « galloise ». Leur attitude bienveillante se transforme rapidement en une opposition quasi systématique au gouvernement minoritaire. Le discours du leader gallois nationaliste Dafydd Wygley… sur les *faceless gnomes* qui prétendent gouverner les Gallois pour mieux servir le *leadership* travailliste résume l'opposition grandissante à la mainmise des modernistes travaillistes liés à Blair sur la politique galloise.

Enfin, dans la bataille pour l'élection du maire de Londres, le Premier ministre Blair et son équipe multiplient les pressions et les changements de règles pour empêcher le leader de la gauche Ken Livingstone, jadis leader du GLC, de se présenter aux élections sous les couleurs travaillistes.

Conclusion

Pendant la campagne électorale pour les élections du parlement écossais, le chancelier Gordon Brown a décrit l'image de la Grande-Bretagne du futur comme le « premier succès de société multiculturelle, multiethnique et multinationale dans le monde ». Ce résultat n'est pas à exclure, mais c'est peut-être aller un peu vite en besogne.

La plus grande incertitude réside dans l'avenir du nationalisme écossais. Il est clair que les nationalistes peuvent compter sur un pilier d'environ un tiers des votants. On est frappé en tout cas par l'écart qui semble se creuser entre la politique pratiquée à Édimbourg et la politique pratiquée à Londres. Les garde-fous sont nombreux, les risques économiques et financiers associés à l'indépendance constituent certainement une limite forte pour de nombreux Écossais. Cela dit, entre le scénario du développement harmonieux, du contrôle de Londres ou de la prise de distance progressive, voire de l'indépendance de l'Écosse, la dynamique des interactions sera intéressante à observer.

Ce programme de réforme montre également à quel point le gouvernement travailliste n'est pas seulement animé de bonnes intentions décentralisatrices. Une lecture pessimiste, mais insuffisante, verrait dans les réformes de *devolution* plutôt le triomphe des Écossais et des Gallois que l'expression d'une réelle volonté de réforme du Premier ministre Blair.

Ces réformes s'inscrivent dans le programme de transformation et de mobilisation de la Grande-Bretagne, et notamment du rôle de l'État, poursuivi par le *leadership* travailliste et le gouvernement, d'où le souci permanent de maintenir contraintes et contrôles pour éviter toute dérive des finances ou toute réforme allant à l'encontre du projet politique principal. C'est probablement là que réside l'une des contradictions auxquelles est confronté le gouvernement Blair : comment assumer un transfert de pouvoir tout en maîtrisant les règles du jeu et garder le contrôle politique ? Le chantier de la *devolution* est en cours. Les transformations sont importantes pour la politique en Grande-Bretagne à condition qu'elles ne remettent pas en cause les paramètres fondamentaux du projet politique blairiste. Il n'est pas certain que les deux soient conciliables à moyen terme. Les Écossais (et d'autres ?) n'ont pas fini de créer des soucis aux néotravaillistes.

RÉSUMÉ

Dès son élection, Tony Blair annonce une véritable révolution institutionnelle pour démocratiser le Royaume-Uni, qui comprend un volet important de devolution *: un parlement élu pour l'Écosse et le pays de Galles, l'Irlande du Nord, la création d'agences régionales de développement, une réforme du gouvernement local et la renaissance d'un gouvernement d'agglomération élu à Londres. Dans tous les cas, des plus avancés (*devolution *en Écosse et au pays de Galles) aux esquisses (agences de développement régional et réformes du gouvernement local), les transferts de compétence vont de pair avec des marges de manœuvre très étroitement limitées, notamment sur le plan budgétaire. La dynamique des réformes s'explique autant par les mobilisations et les dettes politiques du parti travailliste que par les ambitions décentralisatrices du gouvernement. Le processus de* devolution *n'empêche pas le leadership travailliste de vouloir garder un fort contrôle politique sur les dynamiques en cours, au risque de renforcer les mobilisations nationalistes en Écosse et au pays de Galles.*

Helen Fawcett

LA RE-CONSTITUTION DE L'ÉTAT-PROVIDENCE*

Le jour de sa victoire électorale, en mai 1997, le nouveau Premier ministre, Tony Blair, s'adressa à la nation du seuil du 10 Downing Street et annonça son intention de moderniser l'État-providence britannique. Dans la période qui avait précédé les élections, et durant la campagne elle-même, il n'y avait eu pratiquement aucune discussion à ce sujet. Cependant, au cours des trois dernières années, le gouvernement travailliste a mis en chantier l'un des plus importants plans de réforme de l'histoire de l'après-guerre. Cet article examine le programme de « modernisation » travailliste, en s'intéressant à ses éléments clés : la « nouvelle donne pour les chômeurs », le développement de retraites par « aide mutuelle » et la stratégie visant à combattre l'exclusion sociale. Ces trois domaines concernent les problèmes de la pauvreté, du chômage, des bas revenus et de l'exclusion et, en tant que tels, participent des préoccupations centrales de l'État-providence. Le bilan du gouvernement à ce jour montre à quel point la social-démocratie britannique s'est transformée. L'accent qu'elle faisait porter traditionnellement sur les droits et avantages associés à la citoyenneté sociale a cédé la place à une insistance sur les responsabilités et obligations individuelles. Le gouvernement considère la participation au marché du travail comme la clé de la réduction du niveau de pauvreté et rejette explicitement les stratégies traditionnelles d'augmentation des prestations sociales pour tous ou de redistribution des revenus. En outre, le gouvernement travailliste ne considère plus l'État comme le meilleur garant ou pourvoyeur de services sociaux et a adopté une forme de

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

pluralisme social qui fait du secteur privé un instrument acceptable pour la distribution de prestations sociales.

Avant les élections de 1997, la direction travailliste était déterminée à se départir de l'image d'un parti « qui impose et dépense » qui, pensait-elle, repoussait les électeurs des classes moyennes. En conséquence, la campagne électorale fut menée autour de la promesse de ne pas augmenter les impôts sur le revenu, et de maintenir durant deux ans les plafonds de dépenses publiques imposés par le gouvernement conservateur. Une telle approche signifiait que le programme travailliste devrait opérer dans des limites de dépenses très strictes. Cependant, des augmentations importantes ont été introduites dans des secteurs populaires comme la santé et l'éducation. Ainsi, les commentateurs ont-ils présenté la politique du gouvernement comme un « universalisme sélectif » ou

« une redistribution en patchwork ».

Le Premier ministre, Tony Blair, propose une « troisième voie » entre le vieux travaillisme et la nouvelle droite dont l'objectif est de moderniser un État-providence prétendument dépassé et peu efficace[1]. Comme nous voulons le montrer ici, le gouvernement s'est souvent appuyé sur l'héritage de son prédécesseur conservateur, et a été fortement influencé par sa perception de la réforme de la politique sociale aux États-Unis. Il a, de fait, redéfini l'approche de l'État-providence de la social-démocratie britannique, avec un programme qui combine des éléments de droite et de gauche. Cependant, il est clair que certains aspects de la politique gouvernementale ont été réévalués à la lumière de l'expérience de ces trois dernières années. Une certaine mesure de redistribution des revenus a été introduite « à la dérobée », et la lutte contre la pauvreté est réapparue comme une priorité du programme gouvernemental. Dans ce sens, il semble bien qu'abandonner les stratégies du « vieux travaillisme » et construire une politique originale qui ne doive pas grand-chose à la social-démocratie d'après-guerre se soit révélé plus difficile que prévu.

La Re-Fondation de la Social-Démocratie : le Développement de la « Troisième Voie »

Au cours des années 1980, l'opposition travailliste avait répondu à la politique des conservateurs en promettant de renverser les réformes du gouvernement et de supprimer les réductions des dépenses publiques.

1. A. Blair, Beveridge Memorial Lecture, 1999.

Pour l'essentiel, l'opposition suivait là le même type de programme qu'elle avait appliqué depuis la Seconde Guerre mondiale, se présentant comme l'architecte et le défenseur de l'État-providence britannique mis en place par le gouvernement travailliste d'après-guerre de Clement Attlee. Au début, cette politique « radicale » semblait viable. Cependant, au lendemain de la quatrième défaite électorale consécutive du parti en 1992, un processus de réévaluation et de réflexion s'engagea.

A partir de 1992, le parti travailliste fut contraint de réfléchir à ce qu'il ferait de l'héritage des gouvernements Thatcher quand il reviendrait au pouvoir. Même si de nombreux désaccords subsistent entre les chercheurs qui tentent de déterminer dans quelle mesure le thatchérisme a représenté une rupture radicale avec le passé, il ne fait guère de doute que les conservateurs ont eu une influence considérable sur l'État-providence britannique. Comme l'explique P. Wilding :

> […] ce à quoi nous avons assisté fut un effort graduel mais soutenu d'étendre la privatisation et les principes du marché. Il n'y a pas eu de tentative à grande échelle de transformer les biens sociaux en marchandises – mis à part dans le domaine du logement, un secteur où l'économie mixte a toujours été très présente –, mais la fourniture de prestations par le secteur privé est désormais bien plus fermement établie dans tous les principaux secteurs de la politique sociale, et les valeurs et les mécanismes du marché ont pénétré profondément dans les anciens bastions collectivistes qu'étaient la santé et l'éducation[2].

Le changement d'approche du parti travailliste en matière de politique sociale remonte au rapport de la commission Borrie sur la justice sociale, en 1994[3]. Établie par John Smith en 1992, la commission aborda des thèmes clés, développés par la suite par le « Nouveau Travaillisme », à savoir que la politique sociale devrait se préoccuper à la fois de justice sociale et d'efficacité économique. Le rapport marque une rupture importante avec la social-démocratie d'après-guerre en parlant des choix individuels et des chances offertes par la vie. On trouve au centre de ses préoccupations le souci de permettre aux individus d'acquérir les qualifications requises par une économie moderne mondialisée : « Le rôle de l'État-providence est d'aider les gens à répondre à ces défis – étendre leurs choix et leurs chances, agir comme un tremplin plutôt que comme un filet de sécurité. »

---

2. P. Wilding, « The British Welfare State : Thatcherism's Enduring Legacy », *Policy and Politics*, 20, 3, 1992, p. 203.

3. N. Ellison, « The Changing Politics of Social Policy », *in* N. Ellison et C. Pierson (dir.), *Developments in British Social Policy*, Londres, Macmillan, p. 38-42.

Le développement de ces idées était fortement influencé par les prédictions concernant les effets probables de la mondialisation sur la vie sociale. Il ne semblait plus crédible de fonder le financement de l'État-providence sur l'hypothèse que les individus occuperaient un emploi à plein temps durant toute leur vie active, ou même qu'il y aurait un homme subvenant aux besoins de chaque foyer. De la même façon, les changements dans la structure de l'emploi allaient probablement avoir un impact sur la cohésion sociale, entraînant la désintégration d'anciennes communautés et générant une hausse de la criminalité et de l'exclusion sociale.

Les thèmes centraux de la « troisième voie » étaient de deux ordres. Tout d'abord, on affirmait que l'on ne pouvait plus se permettre financièrement de maintenir l'ancien État-providence, du fait de pressions démographiques telles que le vieillissement de la population. Toutefois, on affirmait aussi que les résistances de l'opinion publique face à une hausse des niveaux d'imposition établissaient des limites aux revenus disponibles pour financer la politique sociale[4]. Ensuite, l'État-providence était conçu comme la source plutôt que la solution des problèmes sociaux. Blair et ses partisans adoptaient là les idées du gouvernement conservateur sortant et des critiques américains de l'État-providence, qui affirment que la politique sociale publique nourrit une « culture de la dépendance » et contribue à créer et à maintenir une classe d'exclus coupée des avantages économiques qu'offre l'emploi. En outre, la dépendance de l'aide de l'État est aussi considérée comme une cause d'isolement social. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont supposés perdre le respect de soi et la discipline personnelle associés à l'emploi régulier et se voient exclus de la participation à toute vie sociale normale.

La philosophie qui sous-tendait l'État-providence social-démocrate était l'assurance collective contre les risques en matière de santé, de chômage et d'invalidité. Le discours de la « troisième voie » s'en détourne pour mettre l'accent sur l'investissement social qui favorise le retour au travail, garantissant ainsi la sécurité économique et la participation à la vie sociale.

4. A. Blair et G. Schroeder, « Europe : The Third Way/Die neue Mitte », site internet du parti travailliste, 1999.

La *New Deal*

La pièce centrale de la politique du gouvernement est la « nouvelle donne (*New Deal*) pour les chômeurs », qui illustre la priorité accordée à l'emploi rémunéré et la restauration de l'éthique du travail au cœur du système de protection sociale. La stratégie *welfare-to-work* (« de l'assistance à l'emploi ») s'applique avant tout aux jeunes chômeurs (de 18 à 24 ans), aux chômeurs de longue durée et aux parents isolés. Les jeunes qui sont au chômage depuis plus de six mois se voient offrir quatre options :

– la possibilité d'études ou de formation à plein temps durant six mois dans un programme agréé ;

– un emploi subventionné dans une entreprise du secteur privé. Les entreprises reçoivent alors une subvention de soixante livres sterling par semaine durant six mois à condition qu'elles offrent un temps de formation chaque semaine ;

– un emploi dans le secteur philanthropique ;

– un emploi auprès de la commission de protection de l'environnement.

Avant de choisir une de ces options, les chômeurs participent à un programme de quatre mois de consultation et de formation. Les personnes plus âgées, au chômage depuis plus de deux ans, ont accès à des emplois subventionnés – mais il n'y a pas de garantie que de tels emplois soient disponibles. Les parents uniques ayant des enfants d'âge scolaire se voient offrir des conseils sur la formation professionnelle et la garde d'enfants. La participation à la *New Deal* est obligatoire – et, dans ce sens, constitue une sorte de *workfare* à l'américaine. Sous le système d'assurance sociale établi après la Seconde Guerre mondiale, les droits aux prestations dépendaient de la participation de l'individu au marché du travail. Durant leur vie active, les individus cotisaient à un fonds national d'assurance, se protégeant ainsi contre les risques liés au chômage, à la maladie ou à l'invalidité. La notion d'un droit aux prestations sociales est maintenant remise en cause. Le refus d'accepter une des options offertes par la *New Deal* sans raison valide entraîne une suspension des prestations durant deux semaines, et durant quatre semaines supplémentaires si la personne au chômage continue de refuser. Ainsi, la perception d'une prestation est conditionnée par un nouvel ensemble d'obligations contractuelles spécifiées par le gouvernement.

Cependant, la notion d'obligation n'est pas nouvelle. L'élément de

workfare présent dans la *New Deal* s'appuie sur l'héritage de la politique conservatrice. Les conservateurs avaient aboli le versement automatique des allocations chômage (qui étaient auparavant offertes durant un an aux personnes qui avaient cotisé durant une période donnée) et avaient remplacé celles-ci par une allocation de chercheur d'emploi (versée durant six mois) qui impliquait un accord sur les initiatives que l'individu allait prendre pour trouver du travail[5].

Pourtant, la *New Deal* pour les chômeurs doit être vue dans le contexte plus général de la politique gouvernementale, qui est fondée sur un système d'obligations réciproques. Le rapport de 1998 sur la réforme de la politique sociale résumait ainsi son approche : le devoir du gouvernement est d'offrir des chances, celui de l'individu est de les saisir[6]. En outre, le gouvernement s'engageait à garantir que le travail

assure un revenu décent, reconnaissant que les chômeurs n'étaient pas toujours encouragés financièrement à prendre un emploi rémunéré et avaient à faire face à d'autres obstacles, tels que le transport ou l'accès à des gardes d'enfant. Ainsi, le gouvernement a introduit un salaire minimum national en avril 1999 afin de réduire les bas salaires. Le gouvernement a cherché tout particulièrement à supprimer l'aspect décourageant que représentait la perte de certaines prestations lorsque le chômeur retournait au travail. L'accent principal a été mis sur l'aide aux familles aux revenus modestes par l'introduction, lorsque les parents sont salariés, d'un crédit d'impôt qui se substitue aux crédits d'impôt pour les familles en général, de même qu'un crédit d'impôt pour les enfants à charge. En outre, les allocations familiales universelles ont été augmentées. Avec ces mesures, combinées à l'augmentation des prestations pour les enfants à charge pour les bénéficiaires de l'aide sociale, le Trésor estime que le nombre d'enfants pauvres devrait diminuer de 800 000 d'ici à la fin de la législature.

Cependant, les mesures d'aide aux parents salariés ne s'appliquent pas à tous ceux qui dépendent de la sécurité sociale sous une forme ou sous une autre. Ainsi, le niveau des minima sociaux a été augmenté substantiellement pour les familles avec enfants et les retraités ; mais, pour d'autres groupes et pour ceux qui reçoivent l'allocation de chercheur d'emploi, le niveau des allocations a été gelé en termes réels. L'impact

5. D. King, *In the Name of Liberalism : Illiberal Social Policy in the United States and Britain*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 247-248.

6. *New Ambitions for Our Country : A New Contract for Welfare*, Cm 3805, Londres, HMSO, 1998.

d'ensemble de la politique gouvernementale permettra probablement de réduire d'environ deux millions le nombre de pauvres. Comme le note D. Piachaud : « La plus grande partie de la baisse probable de la pauvreté vient d'une politique de redistribution à l'ancienne, même si elle est accomplie sous la nouvelle forme des crédits d'impôt. C'est ironique – mais non moins bienvenu – dans la mesure où le terme "redistribution" est rarement utilisé par les membres du gouvernement[7]. »

Toutefois, la prétention du gouvernement de promouvoir l'emploi pour ceux qui peuvent travailler et la sécurité pour ceux qui ne peuvent pas est sujette à discussion, car nombre des personnes qui dépendent de la sécurité sociale vont continuer à le faire. Les programmes *welfare-to-work* ne changeront rien au fait que la plupart de ceux qui ont besoin des allocations sociales sont soit retraités soit invalides. On peut craindre que l'accent mis sur les allocations pour ceux qui retournent au travail ne mène à une diminution des allocations pour ceux qui sont dans l'incapacité de travailler. En outre, Piachaud souligne que l'érosion de l'assurance sociale menace à long terme le soutien politique en faveur du système de sécurité sociale : la Grande-Bretagne risque de devenir le seul grand pays de l'OCDE sans un système solide d'assurance sociale pour faire face à la pauvreté. En résumé donc, on a une image assez contrastée qui montre que le gouvernement a concentré son attention sur certains groupes tout en en négligeant d'autres.

L'Exclusion Sociale

Le concept d'exclusion sociale n'était pas très présent dans le débat politique britannique jusqu'à l'arrivée du gouvernement travailliste au pouvoir, et pourtant il est devenu un des éléments déterminants de sa politique. Bien qu'il soit souvent utilisé comme un synonyme du concept de pauvreté, il fait référence à toute une série de facteurs liés à l'exclusion : le chômage, les bas salaires, l'absence d'accès aux soins médicaux et à l'éducation, de même que les désavantages liés à la concentration dans des zones défavorisées. Il fait, en outre, référence à des notions de solidarité telles que l'intégration, la citoyenneté et la communauté. Comme l'explique Graham Room : « La notion de pauvreté met l'accent principalement sur les questions de distribution : l'absence de ressources à la disposition d'un individu ou d'une famille.

7. D. Piachaud, « The Prospects for Poverty », *New Economy*, 5, n° 1, 1998, p. 8-13.

A l'opposé, des notions telles que l'exclusion sociale mettent l'accent sur les questions de relations, en d'autres termes une participation sociale inadéquate, l'absence d'intégration sociale et de pouvoir[8]. »

L'exclusion sociale est donc un concept plus large et plus flexible que celui de pauvreté et fait référence à l'impossibilité de participer à la vie politique et sociale.

En réalité, ce concept a une longue histoire dans la réflexion intellectuelle du parti travailliste et de la communauté politique britannique. A partir de la fin des années 1960, de nombreux chercheurs ont rejeté l'utilité de définitions et de mesures absolues (ou en termes de niveau de subsistance) de la pauvreté. Ils expliquaient au contraire que la pauvreté était un concept relatif que l'on pouvait comprendre de façon plus appropriée en termes de dénuement relatif. Ainsi, Peter Townsend, un spécialiste reconnu de la politique sociale et un conseiller de longue date du parti travailliste, élabora un concept de pauvreté qui faisait de l'impossibilité à participer à la vie sociale normale son trait déterminant, l'associant ainsi étroitement à l'exclusion sociale.

Cependant, dans la réflexion actuelle du parti travailliste, l'exclusion sociale est interprétée de façon quelque peu différente. Les cyniques laissent entendre que l'intérêt porté à l'exclusion sociale a été utilisé comme une excuse pour ignorer le rôle crucial de revenus adéquats pour promouvoir la participation de nombreux individus et groupes exclus. A son arrivée au pouvoir, le parti travailliste a mis en place un groupe de réflexion sur l'exclusion sociale au sein du secrétariat du gouvernement, et des équipes chargées de l'exclusion sociale ont été établies dans tous les ministères. Il a été spécifié dès le départ qu'il n'était pas du ressort du groupe de réflexion de travailler sur les causes économiques de l'exclusion sociale ou sur les mesures économiques et salariales permettant de promouvoir l'insertion.

En fait, la compréhension du phénomène de l'exclusion sociale par la direction du parti travailliste doit beaucoup aux réflexions qui insistent sur l'existence d'une classe d'exclus caractérisée par la forte présence de mères adolescentes célibataires, de chômeurs de longue durée ou de résidents de cités HLM où règne la criminalité. Ce discours emprunte beaucoup aux conservateurs américains, comme Charles Murray et Lawrence Mead à propos des notions de dépendance envers

8. G. Room, *Beyond the Threshold : the Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Londres, Polity Press, 1995, p. 5.

l'aide sociale et de dégénérescence morale de ceux qui vivent de l'aide de l'État. Dans ce sens, le changement de gouvernement n'a pas produit de tournant idéologique. L'interprétation de l'exclusion sociale par le « Nouveau Travaillisme » représente plutôt un nouvel étiquetage de la politique du gouvernement précédent.

Au début, l'utilisation de la notion d'exclusion sociale percevait le lien entre le chômage et les dangers moraux. Le chômage n'était pas compris comme une absence d'emploi, mais comme une absence de moyen de transport, de système de garde d'enfant, et une impréparation psychologique au travail. Ces idées ont suscité un grand intérêt pour la réforme de la politique sociale américaine, en particulier les débats autour des programmes d'emploi de l'État du Wisconsin (W2), et pour la réhabilitation des chômeurs.

La réflexion du gouvernement sur l'exclusion sociale représente une rupture importante avec l'approche de la social-démocratie d'après-guerre. Bien que certains aspects du débat fassent référence à des problèmes sociaux importants, le rejet des notions de revenus adéquats et de redistribution rompt clairement avec la pensée du « vieux travaillisme ». Le souci de la direction travailliste de présenter son parti comme celui de la classe moyenne a joué un rôle important. Dans sa critique de la politique gouvernementale, Ruth Levitas affirme que les pauvres n'étaient plus considérés comme les victimes de l'injustice sociale[9]. Les allocations sociales étaient présentées comme nuisibles car elles encourageaient la dépendance, et l'accent était mis sur le comportement des pauvres.

Cependant, des changements récents dans la politique du gouvernement indiquent que ce programme n'était pas très populaire et n'a pas apporté au gouvernement les bénéfices attendus. En mars 1999, Blair a introduit un plan pour affronter le problème de la pauvreté des enfants pour les vingt ans à venir. L'accent mis sur les enfants fait appel au sentiment que les enfants sont les pauvres méritants et ne sont pas responsables de leur condition – et également que les enfants de foyers pauvres risquent de souffrir de désavantages sociaux et éducatifs à long terme s'ils sont négligés. Même si ces objectifs sont relativement modestes, la réorientation de la politique vers une croisade morale contre la pauvreté nous rapproche du vieux travaillisme. Elle laisse entendre qu'il s'est révélé difficile de populariser la question de l'exclusion sociale du fait de sa complexité et de ses accents négatifs. Elle était peut-être trop

9. R. Levitas, *The Inclusive Society : Social Exclusion and New Labour*, Londres, Macmillan, 1999.

étroitement associée avec la politique du gouvernement conservateur sortant. Le gouvernement semble avoir été dépassé par les problèmes liés à la mesure effective de la réduction de l'exclusion sociale, au besoin de construire des indicateurs d'intégration et de préciser ce que recouvraient les notions mêmes d'exclusion et d'insertion sociales. En fin de compte, faire des pauvres une catégorie pathologique était risqué du point de vue électoral dans certaines régions et en Écosse, où le parti travailliste est engagé dans une féroce compétition avec le parti national écossais. Une campagne contre la pauvreté des enfants permet de combiner les aspects les plus attractifs de la redistribution avec la possibilité de résultats visibles si elle réussit.

Les Retraites « par Aide Mutuelle »

La politique travailliste à l'égard du système public de retraites indique combien le parti a fait sien l'héritage de ses prédécesseurs à son arrivée au pouvoir, dans la mesure où, à partir de ce moment, il ne lui sembla plus réaliste de chercher à annuler la politique conservatrice. Cependant, elle signale aussi une rupture dans l'approche travailliste traditionnelle concernant les institutions et les organismes les mieux à même de fournir les prestations sociales. La politique conservatrice a préparé le terrain pour la remise en cause par les travaillistes du recours à l'État comme l'instrument le plus efficace et le plus compétent pour garantir la sécurité aux personnes âgées. Le parti a opté pour une innovation qui doit beaucoup à un de ses principaux penseurs dans le domaine de la politique sociale – Frank Field (qui est devenu par la suite ministre de la Réforme de la politique sociale, mais a depuis démissionné par désaccord avec la politique suivie), qui prône un nouveau système, les retraites par « aide mutuelle ». Contrairement aux retraites personnelles, fournies par les compagnies d'assurances, il envisage que les individus cotisent à des programmes de retraite privés gérés par des organisations à but non lucratif, comme des syndicats ou des consortiums employeurs/employés. Field s'inspire des sociétés d'aide mutuelle qui étaient une forme commune d'épargne ouvrière à la fin du XIX^e^ siècle. Mais le développement de ce concept entraîne une transformation des retraites d'un système d'assurance collective contre les risques à un système d'assurance individuelle.

Le développement de ces retraites par « aide mutuelle » découle en grande partie des changements organisationnels et politiques entrepris sous les conservateurs. En 1979, lorsque ces derniers arrivèrent au pou-

voir, la Grande-Bretagne avait un système de retraites à deux vitesses qui couvrait environ 50 % de la population – la majorité de ceux qui ne participaient pas au système public adhéraient à un système de retraites professionnelles (offertes par leur employeur). Le premier niveau, la retraite publique de base, était un programme universel indexé sur les hausses de salaires ou de prix selon celle qui était la plus importante. Cependant, les conservateurs abolirent le lien entre les prestations et les revenus moyens en 1980 ; en conséquence, la retraite publique de base a vu sa valeur décliner progressivement au cours des années 1980 et du début des années 1990. En 1979, la retraite publique de base pour un individu représentait 20 % du salaire moyen masculin, mais, en 1996, elle n'en représentait plus que 14 % et il était prévu qu'elle tombe à 9 % d'ici à 2020. Entre-temps, le montant du second niveau, lié aux revenus antérieurs du bénéficiaire (*State Earnings Related Pension Scheme*, SERPS), a aussi décliné alors que les conditions d'éligibilité en termes de contribution ont été resserrées. Ainsi, progressivement, le système public de retraites est devenu de moins en moins suffisant comme garantie de revenu pour les personnes âgées et, en conséquence, s'est vu réduit à un type de prestations marginales pour les plus pauvres. Alors que cette politique créait les conditions pour une augmentation de la participation à des systèmes privés, le gouvernement conservateur prit des mesures pour encourager la croissance de contrats d'assurance vieillesse dans le secteur privé. La mesure la plus importante fut l'introduction de retraites personnelles en 1988. Au lieu d'adhérer à un système d'entreprise ou au système public, une personne pouvait acheter un plan de retraite personnel auprès d'une compagnie d'assurances. Le gouvernement offrit des stimulants financiers très avantageux pour encourager les gens à choisir cette option. Cinq millions de personnes l'ont fait, transformant de façon radicale l'équilibre entre le secteur public et le secteur privé. A la fin du gouvernement conservateur, les deux tiers de la population active étaient couverts par une forme ou une autre d'assurance privée – que ce soit par le biais de plans d'entreprise ou de plans personnels[10].

Au départ, le parti travailliste s'était engagé à augmenter le montant de la retraite publique de base, à restaurer l'indexation aux revenus de même que la valeur des retraites liées au revenu du bénéficiaire. Cependant, en 1996, il abandonna cette promesse trop coûteuse. L'ave-

10. H. Fawcett, « The Privatisation of Welfare : The Impact of Parties on the Private/Public Mix in Pension Provision », *West European Politics*, vol. 18, n° 4, 1995, p. 150-169.

nir du système de retraites suscita des dissensions au sein du parti et, en conséquence, son programme électoral resta très vague à ce propos, se limitant à promettre une révision du système.

Le résultat des délibérations au sein du parti a été le développement d'un système qui conserve la retraite publique de base indexée sur les prix, et établit un minimum vieillesse beaucoup plus élevé que le niveau actuel du revenu minimum garanti et qui, il faut l'espérer, suivra l'augmentation des revenus moyens. Le second niveau, lié au montant des revenus de l'assuré, doit disparaître progressivement et être remplacé par une seconde retraite publique qui devrait, en fin de compte, offrir un taux fixe pour tout le monde comme la retraite de base.

L'élément central de cette réforme, cependant, est le lancement du système de retraites par « aide mutuelle ». Le gouvernement affirme que
98 ce système combinera les coûts de gestion limités et la sécurité élevée des programmes d'entreprise à la flexibilité des retraites personnelles. Il s'adresse aux groupes à revenus moyens, qui gagnent entre 9 000 et 18 500 livres sterling par an. Le système sera plus économique car les employeurs n'auront pas à mettre sur pied des plans de retraite d'entreprise mais, à la place, offriront à leurs employés l'accès au système de mutuelle et prélèveront les cotisations à la source. Des administrateurs indépendants devraient garantir la protection des intérêts des participants. Le gouvernement estime qu'environ cinq millions de personnes choisiront ce système[11].

L'introduction de cette stratégie élimine le rôle de l'État dans la provision de retraites liées aux revenus et démontre l'appui apporté par le parti travailliste à la fourniture de prestations sociales par le marché plutôt que par l'État. Il semble certain que les prestations fournies par l'État seront limitées aux plus pauvres. Bien que le gouvernement se soit engagé à améliorer la réglementation des systèmes privés de retraite après un nombre de scandales financiers et d'escroqueries dans la vente de contrats individuels, l'acceptation du secteur privé comme principal pourvoyeur semble désormais totale, malgré les risques et incertitudes associés au marché.

La notion d'un partenariat entre l'État et le secteur privé n'est pas nouvelle. Traditionnellement, dans la période d'après-guerre, la politique travailliste avait privilégié le rôle de l'État. Cependant, depuis les années 1960, alors que les systèmes privés liés aux entreprises se

11. *A New Contract for Welfare : Partnership in Pensions*, Cm 4179, Londres, HMSO, 1998.

développaient, il avait envisagé que le système d'État et le système d'entreprises pourraient travailler en tandem. La différence entre cette stratégie et les nouvelles propositions est qu'on est passé de la coexistence à l'idée que le secteur privé doit être le principal pourvoyeur – un objectif poursuivi, mais jamais totalement atteint, par les conservateurs.

Conclusion

Bien que le gouvernement travailliste prétende avoir défini une « troisième voie » entre les politiques de l'ancienne gauche et de la nouvelle droite, de nombreux commentateurs discernent que son programme doit beaucoup à la politique des conservateurs. Il est clair que, dans certains domaines, le gouvernement a soit accepté l'héritage des conservateurs, soit été contraint de s'y adapter. C'est dans le cas de la réforme de l'assurance vieillesse que cela est le plus apparent. Alors que les retraites par « aide mutuelle » sont un nouvel instrument en termes techniques, elles consolident et développent un système déjà fortement privatisé. Dans le futur, la Grande-Bretagne n'offrira plus de retraites publiques liées aux revenus, et l'on verra une division sociale très nette entre ceux qui dépendent de l'aide de l'État et ceux qui ont accès aux systèmes de retraites privés. En outre, les notions traditionnelles de programme universel et d'assurance collective contre le risque ont été pour l'essentiel abandonnées dans ce secteur. La garantie d'un niveau adéquat de sécurité économique pour la vieillesse devient de plus en plus une responsabilité individuelle.

Cette étude de la politique sociale du gouvernement révèle à quel point il a rejeté les principes et traditions de la social-démocratie britannique. Les notions de droits et avantages sociaux ont été sérieusement minées. En outre le « Nouveau Travaillisme » ne semble plus considérer les pauvres comme des victimes des injustices sociales qui méritent d'être aidées. Du fait de sa détermination à attirer toutes les classes sociales, il a, en particulier, mis fortement l'accent sur le comportement de ceux-là et leur responsabilité dans l'amélioration de leur condition. En accord avec sa volonté de restreindre les dépenses publiques pour la sécurité sociale, il a été peu enclin à discuter l'utilisation du système de sécurité sociale pour réduire la pauvreté ou à déterminer si les prestations existantes étaient adéquates. En conséquence, la prétention du gouvernement à offrir la sécurité à ceux qui ne peuvent pas travailler est sujette à caution.

Comme nous l'avons vu, le gouvernement a mis l'accent sur le travail comme principal instrument de sortie de la pauvreté. Il a promu un

système d'obligations réciproques avec la *New Deal* pour les chômeurs, bien que les conditions imposées aux personnes concernées soient beaucoup plus strictes que celles imposées à l'État. Cependant, il a offert un ensemble de prestations assurant que travailler est rentable, ce qui a aidé ceux qui font la transition du chômage à l'emploi de même que les familles aux revenus modestes.

Dans ce sens, le gouvernement n'a pas rejeté les stratégies de redistribution, mais les a ciblées sur certains groupes, utilisant le système de sécurité sociale pour encourager des changements dans les comportements individuels. Tout au long de ses trois années au pouvoir, il a mené une attaque sélective contre la pauvreté. Au départ, il ne semblait pas à l'aise avec les discours concernant la pauvreté, mais, plus récemment, il a changé de direction en faisant de sa campagne pour réduire la pauvreté des enfants une priorité explicite.

D'un autre côté, si l'introduction de crédits d'impôts pour les revenus modestes et l'accent mis sur les retraites privées semblent annoncer la « mort de l'universalisme », l'image d'ensemble est plus complexe. Le gouvernement a donné la priorité à l'augmentation des dépenses de santé et d'éducation, les services sociaux les plus universels et les plus populaires. De la même façon, les revenus des retraités les plus pauvres ont augmenté. Tout cela suggère que le projet de la social-démocratie d'après-guerre n'a pas été totalement abandonné. Cependant, il est clair que la politique actuelle du gouvernement est très différente de la politique prônée par le parti travailliste dans les années 1970 et 1980.

RÉSUMÉ

Le gouvernement Blair s'est engagé à mener à bien un programme de réforme et de modernisation de la politique sociale. L'article examine cette « troisième voie », en particulier dans le domaine de la défense des revenus et de la sécurité sociale. Il montre comment la stratégie sociale démocrate traditionnelle a été redéfinie et souligne la façon dont le gouvernement a combiné des éléments empruntés à la gauche et à la droite pour mettre en place sa nouvelle approche.

Wyn Grant

LE GOUVERNEMENT TRAVAILLISTE, LE PATRONAT ET LES SYNDICATS*

L'HISTOIRE DES RELATIONS entre le mouvement syndical, le patronat et le gouvernement de Tony Blair est assez simple : les syndicats sont maintenus à distance, mais les relations avec les entrepreneurs sont plus étroites qu'elles ne l'ont jamais été sous un gouvernement travailliste et plus étroites que sous certains gouvernements conservateurs. Cette situation est le résultat de l'interaction entre des facteurs structurels, l'histoire politique récente et certains traits caractéristiques du Nouveau Travaillisme.

Les facteurs structurels concernent la transformation de l'économie britannique et sa place dans l'économie mondiale. Une économie industrielle avec une majorité de travailleurs manuels a laissé la place à une économie de services dans laquelle les cols blancs dominent. En conséquence, le mouvement syndical, traditionnellement dominé par des organisations représentant les cols bleus, qui travaillaient souvent dans des industries nationalisées, forme désormais un ensemble dont la composante majoritaire sont les cols blancs du secteur public. Du côté des entreprises, l'économie du Royaume-Uni a toujours été beaucoup plus internationalisée que celles des autres pays européens, mais cette caractéristique s'est accentuée, parallèlement à l'émergence d'oligopoles dans de nombreux secteurs qui a été facilitée par une politique concurrentielle assez faible. Il en résulte un affaiblissement de la représentation collective du patronat et un encouragement à l'activité politique des entreprises individuelles. Le facteur politique concerne les transformations introduites en Grande-Bretagne par le gouvernement de Margaret

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

Thatcher. Dans les années 1970, alors que l'engouement pour le corporatisme était à son apogée en Grande-Bretagne, on pouvait parler avec une certaine crédibilité d'une « nouvelle trinité constitutionnelle » formée par le gouvernement, la *Confederation of British Industries* (CBI – l'organisation patronale) et le *Trades Union Congress* (TUC – la centrale syndicale). Le discours annuel de la reine ouvrant la session parlementaire faisait toujours référence au besoin de consulter ces organisations, comme si, d'une certaine façon, elles fournissaient une légitimité politique au gouvernement. Le fait qu'elles avaient peu de contrôle sur leurs membres et n'étaient donc pas en mesure d'appliquer les accords passés était facilement oublié. Pour Margaret Thatcher, le corporatisme faisait partie du problème plutôt que de la solution. Son projet peut être interprété comme une tentative de réimposer le pouvoir traditionnel du centre[1]. Il impliquait donc d'affaiblir les acteurs extérieurs qui représentaient un défi pour ce pouvoir. Les syndicats furent mis au pas par une combinaison de forces : les changements structurels dans l'économie – résultant en partie de l'action gouvernementale – qui affaiblirent leur base traditionnelle ; la victoire du gouvernement dans des grèves importantes, en particulier celle des mineurs ; une législation limitant leurs droits ; et la privatisation des industries nationalisées qui affaiblit un de leurs plus forts secteurs de recrutement. Quant au monde des affaires, Mme Thatcher y voyait par trop de patrons lâches n'osant pas tenir tête aux syndicats et exercer leur contrôle sur leurs entreprises. Elle considérait que la CBI participait de la conspiration corporatiste et son influence s'en vit sérieusement réduite. Elle s'intéressa davantage aux organisations patronales qui partageaient son projet, comme l'*Institute of Directors*. Les syndicats, eux, furent mis sur la touche.

> Avant son arrivée au pouvoir en 1979, il existait un certain nombre de centres de pouvoir autonomes ou semi-autonomes dans le système britannique : les syndicats, les industries nationalisées, les collectivités locales et, tout aussi importants, les échelons supérieurs de la fonction publique. Quand elle quitta le pouvoir, ils avaient tous disparu ; dans la plupart des cas, ils n'avaient pas été abolis, mais avaient été totalement marginalisés[2].

1. J. Bulpitt, « The Discipline of the New Democracy : Mrs Thatcher's Domestic Statecraft », *Political Studies*, 34, 1986, p. 19-39.

2. A. King, « Review of the Reordering of British Politics : Politics after Thatcher », *American Political Science Review*, 93, 3, 1999, p. 732.

En conséquence, Tony Blair et le Nouveau Travaillisme durent décider comment ils allaient agir dans un paysage politique transformé où tous les repères familiers des années 1970 – période de la dernière expérience gouvernementale travailliste – avaient été détruits ou sérieusement endommagés. Une association trop étroite avec les syndicats était considérée comme un risque électoral. Avec le patronat, c'était différent, et il devint une source importante de financement du nouveau parti travailliste. Son bilan financier de 1998 fait apparaître un revenu total de 21 millions de livres sterling, dont 7,9 millions proviennent de donations et 6 millions seulement des syndicats. Selon un document qui est parvenu à la presse, le parti s'attendait à recevoir 5,47 millions de livres de ses principaux donateurs au cours des dix premiers mois de 1999 et, en septembre 1999, Lord Sainsbury (ancien président du groupe de supermarchés portant son nom) a annoncé qu'il donnerait 2 millions de livres au parti, un montant équivalent au don qu'il aurait déjà fait avant les élections de 1997. Face à cet accroissement du soutien du patronat, le parti travailliste a affiché une fierté tranquille, affirmant que le nombre de dons provenant de ce secteur « démontre l'ampleur du soutien apporté au parti travailliste[3] ».

Comme le note un observateur : « Il ne fait aucun doute que les partisans de Blair étaient tout à fait conscients de l'importance qu'il y avait à cultiver des liens étroits avec le patronat afin d'opérer une brèche dans l'électorat traditionnel du parti conservateur, et de démontrer que l'on pouvait faire confiance aux travaillistes pour la gestion de l'économie[4]. » Tony Blair semblait être personnellement bien disposé à l'égard des intérêts du grand patronat, en particulier des grands patrons américains. « Un des conseillers de M. Blair dit que son patron a tendance à être complètement ébloui en présence de gros calibres des conseils d'administration[5]. »

Le Nouveau Travaillisme a entrepris de développer sa propre conception du rôle du gouvernement à l'époque de la mondialisation, celle-ci étant elle-même un concept très discuté. En effet, comme l'expliquent C. Hay et M. Watson : « C'est le discours sur la mondialisation, plutôt que la mondialisation en soi, qui entraîne des changements politiques dans la Grande-Bretagne contemporaine. La mondialisation a été utilisée comme un instrument rhétorique pour apporter une

3. *Financial Times*, 6 septembre 1999.
4. *The Economist*, 14 août 1999.
5. *Ibid.*

explication aux limites de la politique fiscale, ce qui a, en retour, facilité la baisse des taux marginaux d'imposition par le biais de la réduction des dépenses sociales et de la couverture des programmes sociaux[6]. »

Bien que Blair ait fourni de claires indications quant à son approche avant les élections, Anthony Giddens, de la *London School of Economics*, ne fut appelé pour présenter une ébauche du parcours de la « troisième voie » qu'après la victoire[7]. Fortement influencé par la pensée politique américaine, la « troisième voie » fut le thème d'une rencontre entre Tony Blair et le président Clinton, et elle a été exportée, avec des résultats mitigés, en Allemagne, mais a reçu une réception moins favorable en France. L'approche générale du Nouveau Travaillisme dans les domaines discutés dans cet article peut être résumée dans la formule *business liberalism*. Ce terme est devenu très courant dans la vie politique américaine, bien qu'aucune définition bien précise n'en soit donnée. Dans l'État de Washington, par exemple, cette approche est le credo du gouverneur, un Américain d'origine asiatique proche du monde des affaires de Seattle, mais qui défend aussi des mesures en faveur de l'éducation et de l'environnement. Le *business liberalism* veut intégrer les minorités ethniques et sexuelles (comme le montre la présence de ministres gays dans le gouvernement de Tony Blair). Il met également en avant une stratégie à l'égard des défavorisés, fondée sur un mélange de stimulants et de punitions, sur le modèle des programmes américains visant à faire travailler les bénéficiaires de l'aide sociale. Ce courant est donc proche des intérêts du monde des affaires, mais se veut également socialement progressiste. Il n'y a guère de place dans une telle approche pour le monde des syndicats. Ceux-ci sont présentés comme appartenant à la « politique de classe de la gauche » et non au « nouveau mouvement modernisateur du centre »[8].

Les Relations avec le Patronat

Tony Blair avait expliqué très clairement, avant d'être élu, qu'il désirait des relations étroites avec le patronat : « Personne ne met jamais en question le fait que les Démocrates soient un parti pro-patronat. On ne devrait pas poser cette question à propos du Nouveau Travaillisme. Le

6. C. Hay et M. Watson, « Labour's Economic Policy : Studiously Courting Competence », *in* G.R. Taylor (dir.), *The Impact of New Labour*, Londres, Macmillan, 1999, p. 155.

7. A. Giddens, *The Third Way : The Renewal of Social Democracy,* Cambridge, Polity, 1998.

8. *Ibid*., p. 18.

Nouveau Travaillisme est pro-patronat, pro-entreprise, et nous pensons qu'il n'y a rien d'incohérent entre cela et une société juste et décente[9]. » Le parti travailliste veut une réponse favorable des entrepreneurs. Comme un responsable de longue date de la CBI le déclarait à l'auteur : « Il y a eu une longue période durant laquelle les conservateurs ne voulaient même pas parler avec nous – et nous sommes une organisation qui aime dialoguer. Maintenant, c'est à nouveau comme dans les années 1970 et nous sommes au centre de l'action. »

Dans un sens, on n'assiste pas à un retour des années 1970 et la CBI est une organisation bien amoindrie. Elle a dû remettre ses finances en ordre en réduisant son personnel de 300 salariés à 220 et en déménageant de ses locaux de dix étages à Centre Point. L'organisation a également dû faire face à la tâche difficile de trouver un équilibre entre les différents points de vue de ses membres à propos de l'appartenance de la Grande-Bretagne à l'union monétaire européenne, qui allaient du rejet total à l'entrée immédiate. La CBI a clairement annoncé qu'elle souhaitait établir une relation de partenariat avec le gouvernement travailliste. Dans un message aux organisations membres, une année après l'élection du nouveau gouvernement, le directeur général d'alors déclarait que la CBI n'adopterait pas une stratégie de confrontation à l'égard du programme travailliste pour l'emploi. Certaines mesures concrètes pourraient être combattues, mais le gouvernement avait tenu sa part du contrat : « Il a […] bien tenu ses promesses concernant la flexibilité du marché du travail dans toute l'Europe, œuvrant étroitement avec nous pour s'opposer à toute législation inutile[10]. » Ce positionnement aux côtés du gouvernement travailliste fut rendu plus facile par la résistance des conservateurs à l'adhésion de la Grande-Bretagne à l'euro, une position qui les isolait de l'opinion dominante au sein du patronat.

Cette stratégie de dialogue constructif avec le gouvernement travailliste n'est pas sans critique au sein de la CBI. Il a existé, en particulier, des tensions au sommet de l'organisation entre le directeur général, Adair Turner, ancien membre du parti social-démocrate (dont le mandat se termine fin 1999), et son président, Sir Clive Thompson, partisan farouche du marché. Il a été noté que « son ton a été nettement plus agressif. Il a dit de façon très significative que certains responsables de la CBI acceptaient trop facilement de s'asseoir autour de la table avec

9. *Financial Times*, 16 janvier 1997.
10. *Ibid.*, 3 août 1998.

les ministres[11] ». Au cours de l'année 1999, des tensions plus fréquentes sont apparues dans ces relations. Cela est dû en partie aux inquiétudes de la CBI face au nombre croissant de réglementations et à l'accroissement des charges fiscales introduites à la dérobée. Une enquête de la CBI publiée en septembre 1999 indiquait que les employeurs étaient de plus en plus préoccupés par le coût croissant des nouvelles réglementations. Plus de quatre entreprises sur cinq estimaient que les lois sur l'emploi avaient augmenté leur travail administratif au cours des douze mois précédents. Leurs préoccupations concernaient en particulier les réglementations du temps de travail, 52 % des entreprises interrogées estimant qu'elles avaient eu un impact négatif sur leurs opérations. Trois questions au centre des relations gouvernement-entreprises en 1999 illustrent ces tensions latentes, mais également la volonté du gouvernement

de céder sur certains points afin de maintenir le partenariat. Les entrepreneurs voyaient avec beaucoup d'inquiétude la proposition d'une taxe de contrôle de l'environnement qui frapperait durement les industries consommant beaucoup d'énergie. La CBI choisit de ne pas intervenir trop fort afin de ne pas s'aliéner le gouvernement, tout en faisant savoir que la question risquait d'envenimer le partenariat si des changements n'étaient pas introduits. Il s'agit là d'une question sur laquelle il est possible d'arriver à un compromis négocié. Les représentants du patronat demandèrent des ristournes allant jusqu'à 95 % pour les entreprises concernées, tandis que le vice-Premier ministre suggérait que des ristournes de 50 % pourraient être accordées aux industries consommant beaucoup d'énergie qui négocieraient des accords avec le gouvernement à propos du contrôle des émissions nocives pour l'environnement.

Des tensions considérables sont apparues également entre le gouvernement et les principales industries pharmaceutiques après qu'elles se furent plaintes du changement des règlements concernant le marché domestique pour leurs produits. Le gouvernement a créé une agence, le *National Institute for Clinical Excellence* (NICE), pour obtenir que les médicaments remboursables par l'assurance maladie soient le meilleur marché possible. Cette agence a décidé qu'un nouveau traitement de la grippe introduit par Glaxo Wellcome ne satisfaisait pas à cette exigence. Le *British Pharma Group* qui représente les trois multinationales pharmaceutiques britanniques – y compris Glaxo Wellcome – a envoyé une lettre au Premier ministre, déclarant que la décision « avait des consé-

11. *Ibid.*, 19 octobre 1999.

quences potentiellement dévastatrices pour l'avenir de l'industrie pharmaceutique britannique ». Cette lettre a été considérée comme « une des plus fortes dénonciations de la politique du gouvernement par un groupe industriel depuis l'arrivée au pouvoir des travaillistes »[12]. C'est particulièrement important, car l'industrie pharmaceutique est une des plus solides industries britanniques et une des plus novatrices. L'annonce, au même moment, de la suppression de 1 700 emplois par Glaxo en Grande-Bretagne soulignait la vulnérabilité du secteur aux pressions de la concurrence. Le gouvernement estimait que le conflit concernait cette industrie particulière et n'aurait pas d'autres conséquences sur ses relations avec le patronat, ce qui était sans doute le cas. Selon le conseiller du ministre du Commerce et de l'Industrie, Stephen Byers : « Il y aura toujours des décisions qui ne satisferont pas des entreprises particulières, et celle-ci en est une. Mais c'est une question très spécifique. Elle ne concerne pas les relations plus générales entre le gouvernement et les entreprises[13]. »

Le troisième désaccord concerne la campagne contre le « pillage de la Grande-Bretagne », selon laquelle l'absence de compétition dans l'économie faisait payer des prix plus élevés aux Britanniques qu'aux autres habitants de l'Europe. Bien que les ministres aient rarement utilisé le terme de « pillage », la campagne a été relayée par les médias et a trouvé un large écho parmi les électeurs. Il est cependant apparu que, bien qu'il y ait des problèmes pour certains produits, comme les voitures neuves, certains prix plus élevés étaient dus aux coûts supplémentaires produits par l'action gouvernementale, comme les taxes sur le carburant ou les réglementations foncières. La campagne a suscité une rancœur de plus en plus forte dans les cercles patronaux, un commerçant déclarant par exemple : « Cela ressemble assez aux vieilles attaques contre le patronat[14]. » Le gouvernement a compris qu'elle commençait à envenimer ses relations avec le patronat, même si elle était très populaire auprès du parti, des médias et de l'électorat. Il décida donc de baisser le ton et d'appeler à « un contrat équitable pour les consommateurs », en particulier dans les marchés où la concurrence semblait la plus faible. La volonté du gouvernement de reculer à propos d'une campagne politiquement populaire illustre l'importance qu'il attache à ses bonnes relations avec le patronat. L'affirmation du gouvernement selon laquelle

12. *Ibid.*, 6 octobre 1999.
13. *Ibid.*, 7 octobre 1999.
14. *Ibid.*, 28 septembre 1999.

« ces relations sont bonnes, en particulier en comparaison des autres gouvernements travaillistes et des conservateurs[15] », semble être justifiée. Du point de vue du patronat, les relations sont relativement sans problèmes puisque, comme le remarquait un haut représentant des entrepreneurs : « Le patronat est en faveur d'une politique de centre droite. Et ce gouvernement [travailliste] est de centre droite[16]. »

Les Relations avec les Syndicats

Un des aspects du processus de rénovation qui mena au Nouveau Travaillisme impliquait une prise de distance avec les syndicats. Comme mentionné plus haut, le parti reçoit maintenant moins de ressources des syndicats que du patronat. La prise de distance a été rendue plus facile

par le déclin et la marginalisation des syndicats, alors que l'économie manufacturière était remplacée par une économie de services. Le nombre des syndiqués a baissé de 40 % entre 1979 et 1999. Les membres des syndicats sont de plus en plus concentrés parmi les cols blancs du secteur public, alors que dans le secteur privé les syndicats n'organisent qu'un travailleur sur cinq. En 1996-1997, 63 % des fonctionnaires et des travailleurs de la santé étaient syndiqués, de même que 58 % de ceux du secteur de l'éducation. Par contre, 7 % seulement des travailleurs de l'hôtellerie et des restaurants étaient syndiqués, et 11 % de ceux du commerce de gros et de détail[17]. La dernière enquête de *Britain at Work* indique que presque la moitié des entreprises britanniques n'avaient pas de syndiqués en 1998 et que, pour 10 % d'entre elles, il y avait quelques membres mais pas de syndicat reconnu. Cependant, quelques signes indiquent que le déclin du taux de syndicalisation s'est finalement arrêté. En 1998, le nombre de syndiqués n'a baissé que de 10 000 membres et le *Trades Union Congress* estime que le nombre des adhérents de ses syndicats affiliés a augmenté légèrement, pour atteindre 6,7 millions. Les syndicats ont obtenu sous le gouvernement travailliste des avantages qu'ils n'auraient pu obtenir sous le règne des conservateurs. Par exemple, un salaire minimum a été introduit, même s'il est bien inférieur à ce que les syndicats souhaitaient.

Cependant, leur influence est très limitée, comme le montrent les discussions à propos de la reconnaissance syndicale. Dans son programme

15. *Ibid.*, 7 octobre 1999.
16. *Ibid.*, 8 novembre 1997.
17. *Investors Chronicle*, 12 juin 1998.

électoral, le parti travailliste s'était engagé à faire voter une loi concernant la reconnaissance syndicale. C'était là une promesse très importante pour le mouvement syndical, qui y voyait le moyen d'inverser la tendance à la baisse de ses adhérents. Avant la publication du document du gouvernement, *L'Équité au travail*, en 1998, les responsables syndicaux estimaient que la CBI avait durci sa position du fait d'un encouragement de Downing Street. Le vice-Premier ministre, John Prescott, qui est considéré comme le représentant de l'« ancien travaillisme » au gouvernement, était plus favorable à la position des syndicats. Fin avril, ces derniers furent invités à une réunion avec le Premier ministre – phénomène assez rare –, mais l'atmosphère fut semble-t-il froide et formelle. Le document gouvernemental faisait bien quelques concessions à la position des syndicats, mais celles-ci avaient été partiellement remises en question au moment de la publication du projet de loi en décembre 1998. En particulier, la proposition d'accorder la reconnaissance automatique aux syndicats qui pouvaient montrer qu'ils regroupaient plus de 50 % des employés d'une entreprise fut abandonnée. Un comité indépendant, ayant le pouvoir d'organiser une consultation, va décider si la reconnaissance est acceptable au cas par cas. Ainsi, bien que le gouvernement affirme qu'il introduira, à compter de l'été 2000, la reconnaissance obligatoire du syndicat dans les entreprises de plus de vingt employés quand une majorité des travailleurs le souhaitent, il l'a fait de façon à répondre aux préoccupations des employeurs plutôt qu'à celles des syndicats.

Des tensions similaires sont apparues à propos de la mise en pratique de la directive de l'Union européenne concernant le temps de travail. Le *Trades Union Congress* a menacé de porter devant la Cour européenne des amendements du gouvernement travailliste qui, selon les syndicats, affaiblissent cette directive. Il est particulièrement préoccupé par un amendement concernant le « temps de travail non pris en compte », tel que la rédaction et la lecture de rapports à la maison ou les heures supplémentaires non payées au bureau. Le gouvernement souhaite permettre à chacun de faire ce travail supplémentaire, dans la mesure où il n'y a pas de contrainte.

Le TUC s'inquiète de l'impact d'une telle proposition sur les cols blancs dans un pays ayant une « culture de longues heures de travail » et où plus d'un tiers des cadres travaillent plus de 48 heures par semaine. Le ministre du Commerce et de l'Industrie, Stephen Byers, a assuré lors du congrès annuel du TUC que le gouvernement n'avait pas l'intention d'utiliser l'amendement à la directive européenne pour exclure les cols blancs de ses provisions. Cependant, il n'a pas établi clairement qui pou-

vait être concerné par l'autorisation de faire du « travail non pris en compte ». Cette ambiguïté s'accorde tout à fait avec le souhait des employeurs de voir une plus grande flexibilité du travail. Le TUC s'inquiète également du fait que le gouvernement n'envisage pas d'introduire de nouvelle législation concernant l'emploi en cas de réélection, malgré la motion votée au congrès de 1999 du TUC demandant toute une série de nouveaux droits pour les travailleurs. Tony Blair avait déclaré au premier congrès du TUC après les élections que les syndicats ne devaient pas s'attendre à des faveurs particulières de la part de son gouvernement. Certains ont avancé que « le Premier ministre ne cache jamais son dédain des syndicats […]. Il ne partage pas leurs valeurs collectivistes ni leur souhait d'exercer une influence substantielle sur la politique publique[18] ». C'est bien ce que suggère une autre déclaration du Premier ministre devant le congrès syndical de 1999 : « Aucune faveur, mais un traitement équitable. […] Vous dirigez les syndicats. Nous dirigeons le gouvernement. Et nous ne mélangerons plus jamais les deux[19]. » Pourtant, M. Blair a tenu à reconnaître que les syndicats étaient en train de s'ajuster à la nouvelle réalité politique et aux changements économiques. Étant donné son antipathie affichée pour le corporatisme, il a proposé de façon assez surprenante une conférence tripartite entre le gouvernement, la CBI et le TUC sur l'« économie du savoir ». Cette proposition place le mouvement syndical devant une sorte de dilemme puisqu'il a une attitude ambivalente à propos du tripartisme. D'un côté, le secrétaire général du TUC, John Monks, a déclaré que le corporatisme style années 1970 était aussi démodé que les accoutrements hippies et avait encore moins de chances que ces derniers de connaître une nouvelle vogue. Il pense que la direction syndicale s'est affaiblie en passant trop de temps en discussion avec le gouvernement et les organisations patronales et pas assez dans les entreprises. D'un autre côté, Sir Ken Jackson, le secrétaire général du syndicat des entreprises industrielles AEEU, a déclaré que, si les syndicats étaient sérieusement en faveur d'un partenariat avec le patronat, ils devraient supprimer leur congrès annuel et organiser une réunion bisannuelle avec la CBI.

Le gouvernement a laissé entendre à plusieurs reprises qu'il pourrait augmenter les dépenses en faveur de la santé et de l'éducation à la veille des élections. Ces gestes ont cependant été contrebalancés par les attaques répétées de M. Blair contre le conservatisme des employés de

18. *Financial Times*, 31 mars 1998.
19. *The Economist*, 18 septembre 1999.

l'éducation publique et du système national de santé, qui forment le plus gros secteur de recrutement syndical. Néanmoins, les syndicats se rendent compte que, même s'ils ne reçoivent qu'une partie de ce qu'ils demandent au gouvernement travailliste, la façon dont celui-ci les traite est bien meilleure que ce qu'ils pourraient attendre d'un gouvernement conservateur.

Conclusion

Élaborée dans un contexte économique et politique fondamentalement transformé par le thatchérisme, la politique du Nouveau Travaillisme est en nette rupture avec le passé. On en trouve un exemple dans ce qui est sans doute la relation la plus étroite qu'un gouvernement travailliste ait jamais eue avec le patronat et ses rapports distanciés avec les syndicats. Ces rapports sont mis en permanence sous tension par la détermination du gouvernement à améliorer la qualité des services publics sans dépenses supplémentaires substantielles. Cela implique d'obtenir, sans augmentation de salaire en échange, des gains d'efficacité de la part des travailleurs du secteur public qui forment le noyau d'un mouvement syndical amoindri. On trouve au cœur de la stratégie gouvernementale une analyse particulière de la mondialisation présentée par Tony Blair dans un discours de 1995. Il y déclarait : « Le contexte qui détermine la politique économique est le nouveau marché mondial. Cela impose des limites énormes de nature pratique […] à toute politique macroéconomique[20]. »

Si l'on est convaincu que la marge de manœuvre de tout gouvernement britannique est strictement limitée, on va porter une attention particulière aux principaux acteurs de l'économie mondialisée, les grandes entreprises. Cette attitude est renforcée par l'admiration personnelle que porte le Premier ministre aux entrepreneurs, en particulier ceux qui ont une formation américaine. Cependant, la capacité du gouvernement travailliste à satisfaire le grand patronat est aussi limitée par des considérations électorales, comme l'indiquent ses hésitations à propos de l'euro, qui ne plaisent pas beaucoup au monde des affaires. La réponse du gouvernement travailliste à son interprétation de la réalité sociale et économique a été de développer une « troisième voie », qui représente un compromis entre le néolibéralisme et la vieille social-démocratie, mais qui est probablement plus proche du premier que de la seconde.

20. *Financial Times*, 22 mai 1995.

RÉSUMÉ

Le gouvernement travailliste garde ses distances par rapport au mouvement syndical, mais ses relations avec le patronat sont plus étroites qu'elles ne l'ont jamais été sous les gouvernements travaillistes passés et probablement plus étroites qu'elles ne l'ont été sous certains gouvernements conservateurs. On peut en trouver la raison dans les changements structurels qui ont affecté l'économie britannique, mais aussi dans l'analyse particulière de la mondialisation développée par le Nouveau Travaillisme.

Étienne Picard

LES DROITS DE L'HOMME ET L'« ACTIVISME JUDICIAIRE »

En Angleterre comme ailleurs, la question du pouvoir des juges, tant qu'elle demeure formulée de façon générale, se pose dans des termes assez simples : les juges sont-ils fondés à produire par eux-mêmes des règles de droit ? Cette question ne prend tout son sens que lorsqu'elle est posée au regard du principe auquel nos valeurs contemporaines confèrent le rang de primat : le principe démocratique. Encore faut-il assortir ce principe de tous ceux qui en dérivent, comme le principe de séparation des pouvoirs, ou qui le fondent, comme le principe de la garantie des droits de l'homme. La question du pouvoir des juges se complique alors considérablement.

Deux séries de données permettent néanmoins de commencer à l'éclairer. D'une part, depuis qu'il a été institué, le principe démocratique paraît avoir changé de consistance : dans les esprits et déjà en droit positif, il est, semble-t-il, passé d'une portée essentiellement formelle à une contexture infiniment plus substantielle. La première n'exige, pour l'essentiel, que le respect de la volonté souveraine – et donc exclusive – du peuple ou de ses représentants. La seconde réclame, quant à elle, la protection *effective* des droits de l'homme. Or, aujourd'hui, il advient que cette nouvelle exigence de la démocratie puisse contester son implication originaire. Et elle y réussit en droit positif lorsque le juge, au nom des droits de l'homme et pour leur meilleure garantie, contrôle la loi ou, plus modestement, encadre les pouvoirs que celle-ci institue, mais sans qu'elle l'ait expressément ou réellement voulu. C'est là que l'« activisme judiciaire » entre en œuvre, mais à des degrés bien divers. D'autre part, et en toute hypothèse, les États démocratiques ont très diversement compris autant le principe de séparation des pouvoirs que le principe démocratique. Et la manière de les comprendre apparaît essentiellement

tributaire de la conception qu'ils se font du pouvoir, du droit et des droits de l'homme.

Dans ces conditions, la problématique des pouvoirs respectifs de la loi, des juges et des autorités publiques dont les actes peuvent affecter ces droits ne peut pas se formuler dans les mêmes termes selon qu'on l'appréhende en France ou en Angleterre. Et si on la pense en France à propos de l'Angleterre, il faut alors redoubler de prudence. Car, d'un pays à l'autre, tout ou presque étant différent quant à la façon de concevoir le principe démocratique, le principe de séparation des pouvoirs et surtout, en amont, les notions de droit et de droits de l'homme, on risquerait, si l'on ne s'efforçait d'abord de bien situer le problème, de s'y méprendre.

Pour appréhender ce que l'on est convenu, en Angleterre, d'appe-

ler l'« activisme judiciaire », on suivra une méthode rendant hommage à la nationalité de son objet : on divisera donc le propos en quatre points successifs. Ainsi, en s'attachant d'abord à replacer cet activisme dans son cadre dogmatique général, on comprendra que l'activisme judiciaire peut se voir autant condamné que justifié au regard du principe démocratique, selon que l'on met en avant ses implications formelles ou ses exigences substantielles. Puis l'on examinera l'activisme judiciaire anglais par rapport aux fondements et à la structure spécifiques de l'ordre juridique anglais, sans la connaissance desquels un lecteur français ne saurait accéder au sens de cet activisme. De ce point de vue, on saisira que les initiatives judiciaires apparaissent traditionnellement beaucoup plus légitimes en Angleterre qu'en France, du moins si l'on considère que le droit anglais se présente d'abord comme un droit non écrit, formulé précisément par le juge. Surtout, y compris pour ce qui touche au droit législatif, un examen même superficiel des aspects techniques de cet activisme fera ressortir qu'il est somme toute très mesuré, tout au moins en ce qui concerne le contrôle des activités publiques, spécialement si on le compare à celui que pratiquent d'autres pays. Enfin, on fera valoir que les vrais fondements de cet activisme, qui résident bien dans la garantie des droits de l'homme, le rendent réellement nécessaire jusqu'à un certain point. En outre, les potentialités que recèle le *Human Rights Act* de 1998 – qui incorpore dans l'ordre juridique anglais les droits de la Convention européenne des droits de l'homme – vont certainement, dans un proche avenir, encourager cet activisme.

La Démocratie Condamne autant qu'Elle Justifie l'« Activisme » des Juges Anglais

L'ambiguïté du principe démocratique se constate autant en France qu'en Angleterre. Mais, chez nos voisins, on l'a moins nettement perçue, parce qu'ils le pratiquent d'une façon telle que ses exigences contradictoires composent constamment l'une avec l'autre, pacifiquement et durablement. Cela tient tout à la fois à l'histoire, à la conception et à la pratique du pouvoir et du droit, comme à la culture ou à la mentalité anglaises, comparées aux nôtres. Les Anglais, en effet, semblent en général plus portés aux arrangements consensuels ou aux troisièmes voies, tandis que notre esprit plus dogmatique nous conduit souvent à refuser les compromis avec nos principes, tout comme les solutions transactionnelles ou les régimes mixtes.

A – De fait, le régime britannique a su réaliser concrètement une combinaison assez harmonieuse des deux sortes d'exigences contradictoires du principe démocratique. A cet égard, on doit tout d'abord rappeler qu'en Angleterre c'est un droit non écrit qui s'applique par principe, le *common law* (droit coutumier), lequel est formulé par les juges – en dehors de toute intervention du législateur démocratique – à partir des pratiques juridiques et sociales continûment suivies depuis des temps immémoriaux. Ce droit non écrit ne se trouve écarté que si le Parlement l'estime nécessaire, en prenant une loi à cet effet. Mais il est remarquable que le *common law* ait su incorporer l'essentiel des droits et des libertés successivement proclamés, tout au long de son histoire, par le Parlement de Westminster, et par ailleurs voulus par la société tout entière – démocratiquement, en un sens. Néanmoins, aujourd'hui plus qu'autrefois, on se demande jusqu'à quel point le juge, au nom du droit non écrit qu'il élabore, peut imposer aux actes pris par les autorités secondaires, administratives essentiellement, des conditions de légalité – ou de responsabilité – que la loi ne pose pas formellement lorsqu'elle investit ces autorités de leur pouvoir.

En France, au contraire, il semble qu'en deux siècles notre conception du droit démocratique soit passé d'un pôle à l'autre. Mais c'est toujours au nom du même principe, celui des droits de l'homme, que l'on y a adopté successivement ces deux solutions opposées : en 1789, les droits de l'homme ont imposé un légicentrisme absolu, alors qu'aujourd'hui, depuis quelques décennies, la prise en considération des droits fon-

damentaux a conduit à admettre le contrôle juridictionnel de la loi, puis même sa possible mise à l'écart par des juges ordinaires[1]. Autrement dit, l'effectivité de la « garantie des droits de l'homme », que l'article 16 de la Déclaration faisait intégralement résulter du principe de la séparation des pouvoirs, s'abandonnait sans réserve à une conception formelle de la démocratie. Et celle-ci concentrait tout le pouvoir normatif entre les mains de l'organe législatif. Il n'y avait, pensait-on, aucun risque à cela, au contraire, car la loi démocratique ne pouvait que bien traiter les droits de ses propres auteurs. Par suite, pour que ces droits fussent garantis, le juge n'avait qu'à l'appliquer strictement, sans rien y ajouter ni en retrancher. Mais, depuis que les démocraties européennes ont admis que le législateur pouvait faillir en matière de droits de l'homme, elles s'imposent d'autres exigences, de fond celles-ci, qui prévalent maintenant, en droit positif, d'une multitude de façons. L'essentiel de la novation se résume à cela : la démocratie réclame désormais, non plus simplement cette organisation formelle du pouvoir normatif, le faisant entièrement découler de la loi censée garantir par elle-même les droits de l'homme, mais encore la protection *effective* de ces droits par les règles appliquées aux sujets de droit. Aujourd'hui, chacun est bien convaincu qu'il ne saurait y avoir de véritable démocratie si tous les droits fondamentaux de l'homme ne sont pas *réellement* sanctionnés par le juge, et cela en accord, en marge, voire même à l'encontre de la loi en cas de besoin. La seule souveraineté de la représentation populaire ne paraît plus un critère suffisant pour caractériser tel ordre politique et juridique en tant que démocratie : le sens politique et juridique de la démocratie paraît avoir changé.

C'est ainsi que les juges ont pu prendre des initiatives que la loi a pu ne pas autoriser – et peut-être même interdire plus ou moins directement –, initiatives que les premières exigences de la démocratie, oublieuses des secondes, sont portées à incriminer en France sous le nom générique de « gouvernement des juges[2] », et, en Angleterre, d'« activisme judiciaire ».

La question générale que soulève cet activisme se résume donc à ce dilemme :

– Faut-il, au nom de la démocratie, interdire aux juges de contrôler

1. Voir le numéro spécial de l'*Actualité juridique*, *Droit administratif*, juillet 1998.

2. Voir les Actes du séminaire « Gouvernement des juges et démocraties », organisé à Paris-I, en 1998-1999, par le Centre de recherche de droit constitutionnel et le Centre d'analyse comparative des systèmes politiques, à paraître.

non seulement les actes mêmes de la représentation démocratique, mais encore ceux qui sont faits sur la base de la loi lorsque celle-ci a implicitement accordé, aux autorités exécutives ou administratives, un pouvoir *discrétionnaire* ? En d'autres termes, faut-il s'opposer à ce que les juges, en vue de juger les actes pris par ces autorités, se reconnaissent spontanément des pouvoirs de contrôle que la loi démocratique ne leur accorde pas toujours explicitement ? Faut-il ainsi condamner un tel activisme judiciaire ?

– Ou bien, à l'inverse, ne faut-il pas reconnaître aux juges le pouvoir de sanctionner les éventuelles atteintes que le législateur pourrait soit commettre lui-même, directement, par des lois liberticides, soit laisser commettre par les autorités qu'elle investit de certaines compétences discrétionnaires, mais sans les encadrer dans des limites propres à sauvegarder les droits et libertés ? Autrement dit, ne faut-il pas admettre que le juge, au nom des droits de l'homme, dispose des pouvoirs propres à garantir ces droits, et cela sans égard, voire à l'encontre même des dispositions légales qu'une majorité politique négligente, égarée ou dévoyée, aurait pu poser ? Faut-il ainsi encourager l'activisme judiciaire ?

On le voit, les deux implications de la démocratie, formelle et substantielle, justifient l'une et l'autre des deux solutions. Mais il se trouve que celles-ci se contredisent totalement. Quels que soient les régimes considérés, français ou anglais, la question fondamentale se pose donc dans les mêmes termes généraux. Mais là s'arrête le parallèle entre les deux ordres juridiques.

B – En effet, si le « gouvernement des juges » est perçu, en France, depuis toujours, comme une sorte de crime politique – alors qu'en fait, de toute part, l'opinion pousse les juges à le commettre dès que les droits de l'homme sont en cause –, l'activisme judiciaire anglais ne présente rien de vraiment analogue : il fait sans doute l'objet de critiques dans certains cercles ; mais il ne constitue certainement pas, du moins tel qu'il a été pratiqué jusqu'alors, cette « forfaiture » que l'on invoquerait en France à propos du « gouvernement des juges ». Surtout, à certains égards, l'« activisme » judiciaire anglais reste encore bien mesuré par rapport aux hardiesses que le juge administratif français a su pratiquer à l'encontre de l'administration, ou le juge constitutionnel à l'égard du législateur. Il se tient également très en retrait de ce qu'il est aux États-Unis, spécialement depuis que s'est développée l'illustre jurisprudence fondatrice *Marbury v. Madison* de 1803. D'aucuns, d'ailleurs, plaident en Angleterre pour le renforcement de cet activisme judiciaire.

En effet, la prise en considération de plus en plus impérative des droits de l'homme, selon des procédés juridiques nouveaux, est de nature à renouveler la question et à ouvrir d'autres perspectives, spécialement depuis certaines condamnations prononcées par la Cour de Strasbourg à l'encontre du Royaume-Uni et depuis l'intervention du *Human Rights Act* de 1998. Cet acte, qui entrera bientôt en vigueur sur ce point, autorise même les juges à faire une déclaration selon laquelle telle loi serait incompatible avec les exigences conventionnelles, le ministre compétent ayant le pouvoir de prendre les mesures propres à lever l'incompatibilité (comme le Parlement lui-même, naturellement) [3].

On doit noter à ce propos que l'expression *droits de l'homme* ne revêt pas exactement le même sens en France qu'en Angleterre : ce sens apparaît plus précis et plus juridique outre-Manche qu'il ne l'est en

France, où, pour diverses raisons, l'expression a fini par perdre toute implication juridique spécifique. En Angleterre, on considère qu'il n'y a pas de droits – pas de *rights* au sens propre et formel du terme, et donc pas de *Human Rights* – tant que les pouvoirs publics, spécialement le Parlement, peuvent juridiquement y porter atteinte : il ne s'agit, alors, que de libertés. Or le Parlement a effectivement le pouvoir intégral de restreindre les droits de l'homme au moyen de n'importe quelle loi ; et celle-ci ne risque aucune sanction dès lors que le Parlement est souverain et ne subit aucun contrôle de conformité à une constitution qui aurait pu consacrer ces droits de l'homme. Pour cette raison, certains soutiennent en Angleterre que les droits de l'homme n'y sont pas juridiquement garantis, au moins tant que le *Human Rights Act* n'est pas encore entré en vigueur à cet égard. Mais on comprend qu'une telle vue – qui est d'ailleurs largement inspirée par la volonté de voir adopté un tel dispositif [4], et qui paraît nier complètement que la démocratie formelle puisse garantir à elle seule les droits de l'homme – ne correspond pas à la conception de ces droits que véhiculent la langue et la sémantique françaises. Car il est évidemment indéniable que les droits de l'homme au sens plus lâche et plus matériel où nous les entendons en France sont globalement garantis en Angleterre, autant par le *common*

3. Voir J. Coppel, *The Human Rights Act 1998 : Enforcing the European Convention in the Domestic Law*, Wiley, Chichester, 1998 ; B.S. Markesinis (dir.) *The Impact of the Human Rights Bill on English Law*, Oxford, Clarendon Press, 1998 ; J. Wadham et H. Mountfield, *Blackstone's Guide to the Human Rights Act 1998*, Londres, Blackstone, 1999.

4. Voir H. Fenwick, *Civil Liberties*, 2e éd., Londres, Cavendish Publishing Limited, 1998, p. 13.

law et son juge que par le Parlement, qui ne les méconnaît généralement pas, même si sa souveraineté lui permettrait en théorie de les violer. C'est donc bien plutôt le sens matériel et général de l'expression *droits de l'homme* que l'on retiendra ici.

Pour apprécier la portée de ces données – qui ne marquent nullement le début du phénomène de l'activisme judiciaire, mais qui lui donnent des raisons de s'amplifier –, il convient maintenant d'entrer de plain-pied dans les particularités de l'ordre juridique anglais. Cela nous permettra de comprendre que la spécificité de l'ordre juridique anglais conduit à reconnaître l'existence d'un véritable pouvoir judiciaire, dont l'« activisme » – pour autant qu'il soit réellement avéré – ne constitue nullement une anomalie, au contraire.

L'Ordre Juridique Anglais Fonde l'Existence d'un Pouvoir Judiciaire Actif et Créatif

Les différences entre la France et l'Angleterre quant à la signification et à la portée de l'activisme des juges ne résultent pas des seules différences de leurs constitutions : elles s'expliquent, fondamentalement, par cela que les deux pays n'entretiennent pas les mêmes *conceptions du droit*, d'où dérivent les différences constitutionnelles quant aux pouvoirs des juges. Or, sans forcer vraiment la réalité, on pourrait soutenir que les conceptions anglaise et française du droit se situent, à certains égards, aux antipodes l'une de l'autre.

A – Pour bien saisir ce point, il importe de replacer la réflexion sous l'égide d'une notion que l'on ne saurait traduire en français sans nous arracher au milieu culturel qui lui a donné son sens : la *Rule of Law*[5].

Soulignons d'abord que, dans la formule *Rule of Law*, le mot *law* désigne non pas « la loi », au sens français et formel du terme, mais bien davantage « le droit » : le droit en tant qu'il est fait de règles, c'est-à-dire de normes générales et impersonnelles, écrites ou non, dont l'application juridictionnelle est régulière, autrement dit constante, prévisible, obéissant à certaines procédures et égale pour tous. S'il fallait absolument la traduire, l'expression *Rule of Law* pourrait peut-être s'exprimer par celle de « Règne du Droit », celui-ci postulant simplement qu'en

5. Voir J. Jowell, « The Rule of Law Today », *in* J. Jowell et D. Oliver (dir.), *The Changing Constitution*, 3e éd., Oxford, Clarendon Press, 1994, p. 58-78.

vertu même de ce principe premier selon lequel le droit doit s'imposer, ce dernier, en tant qu'il est constitué d'une pluralité de règles générales et impersonnelles, doit régir tout conflit et s'appliquer effectivement et régulièrement à tous de la même manière, y compris aux autorités publiques.

Or, ce droit auquel se réfère la *Rule of Law* n'est certainement pas un droit qu'aurait posé de façon initiale le législateur. Car ni celui-ci ni même aucun constituant ne sont, en Angleterre, sources *du* droit, au sens de sources *originaires* du droit. D'abord parce qu'il n'y a pas de constituant en la forme, qui se distinguerait en tant que tel du législateur et dont les normes s'imposeraient à ce dernier comme à toutes les autres autorités normatives ; ensuite, surtout, parce que le législateur – comprenons, le Parlement – n'est qu'*une* source de droit, la source du *statute law* (droit législatif) : une source souveraine[6], certes, mais simplement *une* source de droit. Sa souveraineté ne découle pas d'une constitution qui serait *la* source du droit : elle s'impose en vertu d'une règle non écrite (qui est néanmoins une règle de droit positif dans la mesure où le juge la sanctionne) qui veut simplement que le Parlement soit souverain, c'est-à-dire soit le seul, de façon ultime, à pouvoir poser des règles s'imposant à tous. Mais cela ne signifie pas qu'il soit le seul à poser des règles ou que toutes les règles procèdent de ce qu'il aurait positivement voulu à l'origine : il peut ne pas en poser en tel ou tel domaine ou sur tel ou tel point ; et c'est en ce cas un autre droit, un droit non écrit, spécialement le *common law*, voire l'*equity*, qui s'applique. On peut même dire que le droit qui s'applique en principe est d'abord le *common law*, et par dérogation le *statute law*. Cela n'empêche pas la souveraineté du Parlement d'être intégrale, car il peut changer toute règle de droit, écrite ou non écrite – même s'il ne changerait sans doute pas celle qui lui reconnaît sa souveraineté. On ne saurait dire qu'il ne *pourrait* pas la changer, puisqu'il est souverain ; mais c'est sans doute la seule qu'il ne changerait pas en raison de cette « limite interne » à sa souveraineté, qui le dissuade de ruiner l'assise même de son pouvoir, comme l'a montré A.V. Dicey[7].

C'est le fondement de cette souveraineté parlementaire[8] qui apparaît le plus difficile à comprendre pour les politistes et juristes conti-

6. Voir A.W. Bradley, « The Sovereignty of Parliament. In Perpetuity ? », *ibid.*, p. 79-107.

7. A.V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, Indianapolis, Liberty Fund, repr. de la 8e éd. de 1915 (Londres, Macmillan), p. 32 (1re éd. 1885).

8. Sur tous ces points, Voir A.W. Bradley et K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 12e éd., Londres-New York, Longman, 1997, p. 13 *sq.* et 54 *sq.*

nentaux, et singulièrement français, qui se font une tout autre idée du droit en général et du constitutionnalisme en particulier. Car, depuis l'Empire romain, et plus tard depuis la montée continue de la monarchie absolue française, et plus encore depuis la Révolution de 1789, ils raisonnent, de façon invétérée, dans le cadre d'une conception uniquement volontariste, exclusiviste et souverainiste du droit : le droit, nécessairement, est *tout entier l'effet de la seule volonté d'un souverain*. Les Français, plus encore que tous les autres continentaux – les Allemands mis à part, peut-être –, n'ont jamais cessé d'être convaincus que le droit, par nature ou par essence, doit résulter entièrement de l'exclusive volonté formelle du législateur incarnant la nation ou le peuple, substitué au monarque qui se substituait lui-même à l'empereur, à l'Église ou aux féodaux : depuis 1789 en tout cas, tout le droit est dans la loi, expression de la volonté générale, et seulement dans la loi posée par ce législateur ; et s'il doit y avoir plusieurs sortes de normes ou d'autorités normatives, elles doivent s'agencer selon un principe de hiérarchie pyramidale, qui découle du haut, là où se trouve la source souveraine du droit, pour aller vers le bas, là où gisent les objets du droit, en passant par ces autorités intermédiaires que sont les autorités exécutives ou administratives, à la fois soumises aux normes supérieures et productrices de normes subordonnées. Selon cette vue, s'il existe des normes non écrites, ce ne peut être qu'en vertu d'une norme supérieure de l'ordre juridique, laquelle est en outre nécessairement posée, à l'origine au moins, par le souverain constituant.

En Angleterre, c'est plutôt le contraire que l'on observe : sans doute le Parlement anglais, comme tous les souverains, a-t-il établi lui-même sa souveraineté ; mais la consécration proprement juridique de cette souveraineté, telle que le positivisme anglais la conçoit, tient essentiellement à sa *reconnaissance par le droit non écrit que pose et qu'applique le juge*, qui le formule essentiellement à partir de ses propres précédents et des pratiques sociales : vu selon une perspective continentale, le droit anglais tendrait plutôt à remonter « du bas » vers le haut, de cette pratique vers des principes normatifs supérieurs – pour autant qu'il apparaisse nécessaire de les induire. Fondamentalement, en Angleterre, le droit est en effet celui que sanctionne le juge, quelle que soit l'origine formelle ou matérielle de ce droit, qu'il s'agisse de *common law* ou de *statute law*[9]. Et le

9. Voir S. Sedley, « The Common Law and the Constitution », in *The Making and Remaking of the British Constitution*, Londres, Blackstone, 1997, chap. 2.

droit non écrit que le juge applique et qui le conduit aussi à mettre en œuvre les normes posées par le Parlement s'affirme au fond, dans ce pays, comme le droit des droits : un droit antérieur à la souveraineté parlementaire, puisqu'il la fait exister juridiquement en la reconnaissant effectivement ; un droit donc supérieur à la souveraineté, puisque celle-ci n'est juridique que grâce à lui… La conception anglaise du droit, même lorsqu'elle répond ainsi à une vue très positiviste, ne correspond donc pas du tout, sur ce plan, à celle qui prévaut en France où le droit positif est d'abord le droit législatif et, subsidiairement, le droit jurisprudentiel : pour simplifier, on peut dire qu'en Angleterre ce n'est pas tant le droit qui procède de la loi, mais – comme cela s'avère d'ailleurs de plus en plus en France également –, c'est la loi qui se tient dans le droit, même si le Parlement est par ailleurs souverain, puisqu'il n'est *effectivement* souverain qu'*en vertu même de ce droit* que formulent et sanctionnent les juges.

Ce n'est donc que par construction théorique, entièrement inspirée par notre propre conception continentale du droit et qui dénature la réalité anglaise, que l'on cherche à imputer la *Rule of Law* à une hypothétique constitution, semblable à la nôtre, qui, source du droit, prétendrait tout régler elle-même quant aux sources de droit. Si elle devait être formulée en droit positif anglais, la question de savoir d'où provient le titre du juge serait parfaitement dépourvue d'*utilité* – et donc de *sens* dans une perspective anglaise[10] –, dès lors qu'il est admis depuis toujours et par tous que le juge a le pouvoir légitime de sanctionner les règles qu'il élabore ou qu'il applique sans les poser lui-même et que toutes les règles dont il consacre effectivement le caractère obligatoire constituent le droit : la question du titre du juge à exercer sa fonction juridictionnelle ne se pose pas en des termes différents de celle de savoir ce qui fonde le droit que ce juge détermine et applique : il est nécessaire qu'il y ait un droit effectivement sanctionné et un juge pour ce faire ; et l'expérience séculaire atteste qu'il est bon qu'il en soit ainsi. Le pragmatisme britannique estime que le droit établi de la sorte se trouve approprié à ses fins – sauf examen critique que les juges, comme le Parlement, peuvent toujours entreprendre ponc-

10. Sur tous ces points, voir Michael Freeman (dir.), *Current Legal Problems 1998*, vol. 51, *Legal Theory at the End of the Millennium*, Londres, Oxford University Press, 1998, qui contient un très grand nombre de contributions, dont la plupart sont inspirées par le 250e anniversaire de la naissance de Jeremy Bentham.

tuellement, selon les circonstances. Et *ce droit est le vrai droit* simplement parce qu'il a toujours été considéré comme tel, par l'effet même de la *Rule of Law* qui requiert cette continuité et cette régularité spatiales, personnelles et temporelles : selon le droit de la *Rule of Law*, cette continuité et cette régularité constituent par elles-mêmes la preuve irrécusable de la juridicité de ces règles ainsi appliquées et de la validité nécessaire de leur contenu, tant que ni le juge ni le Parlement ne les ont changées.

En Angleterre, le droit y est bien *fondamentalement* non écrit. Et cette question de la forme sous laquelle se manifeste le droit n'est pas purement formelle, ni accidentelle, ni secondaire : elle est *essentielle* au droit anglais, car elle implique que le droit ne découle pas fondamentalement de la volonté d'un souverain, lequel s'exprime toujours et nécessairement par écrit, sauf à se « laisser faire » par d'autres sources de pouvoir ou de droit. La constitution anglaise procède simplement de la pratique, et de la portée ou de la force obligatoire que les acteurs de la vie juridique, singulièrement le juge, reconnaissent aux normes qu'elle comporte. Cela veut dire que, dans ce pays de droit non écrit, cette constitution, si l'on cherche à lui conférer une existence distincte de cette pratique, est *fondée sur autre chose qu'elle-même*, et donc qu'elle n'est pas réellement *fondatrice* – ce que nous continentaux sommes intellectuellement ou culturellement incapables d'admettre. Et cette pratique séculaire reconnaît de la même façon et le droit formulé par le juge et la souveraineté du Parlement comme deux éléments interdépendants de cet ordre constitutionnel et juridique.

Autrement dit, l'on peut avancer que c'est le *common law* – ou le principe sur lequel il repose lui-même, et qui n'est autre que le droit tel qu'on le conçoit dans ce pays – qui veut aussi que le Parlement soit souverain : la souveraineté du Parlement n'est pas le fait premier dont découlerait le reste du droit, et donc les pouvoirs du juge. A tous les détours de la pensée juridique anglaise, il est donc bien dit, implicitement ou explicitement, que le droit n'est pas fondamentalement dans la loi, mais dans l'acte juridictionnel qui le rend effectif et qui s'oblige par ailleurs à respecter les actes du Parlement. Tant que l'on assimile le droit et la loi, comme on le fait en France depuis la Révolution, il est donc vraiment inexact d'appliquer à l'Angleterre la célèbre réflexion que Montesquieu a cependant notée à propos de ce pays, mais que l'on a réinterprétée pour la France d'après les vues de Rousseau, selon laquelle la « puissance de juger » serait en soi « nulle », les juges n'étant que « la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés qui n'en

peuvent modérer ni la force ni la rigueur[11] ». Une telle réflexion ne vaut certainement pas pour l'ensemble du droit anglais, comme le démontre l'existence même du *common law*, mais seulement pour le *statute law*, et dans une certaine mesure seulement.

B – Ainsi, l'activisme des juges anglais ne se comprend et ne se mesure que si l'on restitue bien le sens de la place respective, dans ce pays, du *common law* et du droit législatif écrit.

Tout d'abord, la façon dont se présente cette dualité des sources du droit implique clairement que le droit existe indépendamment de celui que pose le Parlement ; rappelons d'abord que la souveraineté même de cet organe ne s'impose que parce qu'elle est reconnue et garantie en droit, le droit que sanctionne le juge, et dont elle dépend.
124 Elle postule en deuxième lieu que les normes posées par le Parlement, même souveraines, n'ont aucune prétention à la complétude ou à l'exclusivité en tant que sources du droit, puisque le *statute law* n'a jamais prétendu abolir le *common law*. Enfin, elle signifie que ce droit non écrit s'applique intégralement tant que le Parlement n'a pas décidé d'y déroger, et que, selon un principe essentiel – constitutionnel si l'on veut – posé par ce droit non écrit, il doit être dérogé aux règles de ce dernier dès que le Parlement exprime sa volonté en ce sens.

On voit ainsi que la question de l'activisme des juges ne se pose pas au regard d'un texte constitutionnel qui serait établi par un constituant souverain au sens continental, et qui mesurerait les pouvoirs du juge par rapport à ceux du législateur dans la volonté duquel tous les pouvoirs normatifs trouveraient leur origine : elle se pose essentiellement au regard des relations exactes qui s'établissent entre, d'une part, ce principe selon lequel le droit est d'abord le *common law* formulé par le juge et, d'autre part, le principe de la souveraineté du Parlement. Et c'est seulement dans un second temps que l'activisme du juge doit également s'apprécier par rapport aux actes de volonté du législateur.

Or, en Angleterre, la question de ces relations entre le juge et le Parlement ne s'est jamais réellement cristallisée, sur le plan des principes, en termes d'opposition ou de subordination intégrale de l'un à l'autre, au contraire de ce qui s'est produit en France où les deux pouvoirs se sont heurtés frontalement, d'abord dans un sens, puis dans un autre : à l'époque des parlements d'Ancien Régime, ceux-ci ont pu défier le sou-

11. *Esprit des lois*, chap. XI, 6.

verain lui-même, le roi à l'époque, source de toute justice et de tout droit ; puis, en sens inverse, après la Révolution, celle-ci a imposé la soumission complète des juges à la nouvelle souveraineté de la loi[12], tandis qu'aujourd'hui les juges la contrôlent à nouveau…

En Angleterre, à l'époque classique de Dicey au moins et selon les vues de cet auteur lui-même, il n'y avait aucune antinomie de principe entre la souveraineté du Parlement et l'empire du *common law.* Dicey établit bien que « le Parlement a toujours été en faveur de la suprématie du droit du pays » – comprenons, du *common law* ou du *judge-made law.* Le législateur a pu et peut modifier ce droit, ponctuellement et même largement. Mais il n'a jamais voulu ni l'abolir ni se l'approprier, comme il aurait pu le faire, spécialement en le codifiant, ainsi que cela s'est logiquement produit en France dès après la Révolution. Par ailleurs, le célèbre auteur montre bien comment le Parlement, dont la volonté s'exprime selon cette procédure législative associant les trois organes que sont le roi, la Chambre des Lords et la Chambre des Communes, a toujours « grandement augmenté l'autorité des juges[13] ». Et il atteste aussi que le juge de *common law* a toujours respecté la souveraineté du Parlement, même si c'est naturellement au regard des principes du *common law* que le juge interprète les *statutes* – sauf prescription législative formelle, qu'exprime notamment l'Acte sur l'interprétation, de 1978.

Par suite, en Angleterre, le principe de séparation des pouvoirs est seulement un principe de *modération* respective des pouvoirs, par l'effet de leur *combinaison* nécessaire. En France, la finalité du principe de séparation n'a pas été simplement de *séparer* les pouvoirs pour combiner leur jeu et les contrebalancer les uns par les autres, à l'anglaise : sa raison d'être fondamentale a bien été de *séparer des organes* afin de *concentrer le pouvoir normatif* entre les mains d'un seul de ces organes, et de lui subordonner tous les pouvoirs de tous les autres organes[14]. Le pouvoir normatif fut ainsi concentré entre les mains du législateur, contre l'exécutif en général, toujours dangereux pour les droits et les

12. Mais les principes prévalant à l'époque n'avaient pas encore admis la soumission des autorités administratives à un contrôle juridictionnel, lequel ne pouvait se pratiquer en raison de la séparation des autorités judiciaires et administratives qui interdisait à celles-là de contrôler celles-ci, alors qu'à l'époque aucun contrôle juridictionnel administratif ne pouvait non plus être pratiqué, le juge administratif n'existant pas encore.

13. A.V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, *op. cit.*, p. 269.

14. Si l'on fait abstraction, notamment, de la belle horlogerie réglée par la Constitution du 3 septembre 1791, qui associait les pouvoirs dans un jeu subtil, mais sans doute trop complexe et trop délicat pour survivre à la force des événements, des passions et des intérêts.

libertés, et qui ne devait même pas, à l'origine, édicter de règlements d'application de la loi. Il fut aussi concentré au profit du législateur contre les juges, qui devaient se contenter d'appliquer mécaniquement la loi, sans pouvoir poser de règles générales et impersonnelles par ces arrêts de règlement que condamne le Code civil ; ils devaient même, en principe et à l'origine, être dépourvus du pouvoir d'interprétation de la loi, comme le révèle l'invention de la technique du référé législatif, qui devait consister à renvoyer au législateur lui-même toute question relative au sens à donner au texte : la loi étant tout le droit, et le code étant censément exhaustif, cohérent et parfaitement clair, aucune part de création normative, même sous la forme d'une interprétation, ne devait – dogmatiquement – être laissée au juge : dans ces conditions, le juge ne pouvait être tenu pour une source de droit. Dans notre pays où le juge
126 n'est pas un pouvoir, mais une simple « autorité », le pouvoir nécessaire des juges de poser des règles jurisprudentielles n'a jamais été fondamentalement ni compris ni admis, du moins dans les cercles politiques. Cette création normative a toujours été perçue comme essentiellement illégitime, anormale, non démocratique : le droit doit résulter d'une manifestation formelle de volonté de la part de la représentation nationale. Si une règle trouve son origine dans une décision juridictionnelle appelée à faire jurisprudence, le juge s'expose à la critique mortelle du « gouvernement des juges », spectre bien français qui n'a pas réellement d'équivalent anglais.

On peut donc bien, aujourd'hui, stigmatiser un certain activisme des juges anglais, voire leur « hyperactivisme ». Mais le stade à partir duquel ces juges se montrent créatifs au point de prêter le flanc à cette critique ne se situe pas du tout là où l'on commencerait en France à dénoncer le « gouvernement des juges ». Il se place tout à la fois bien au-delà et bien en deçà, selon la sorte de droit considérée. En effet, dans le champ du *common law*, les juges n'ont cessé, depuis les origines de ce droit, de formuler et reformuler, de leur propre initiative, des normes toujours nouvelles ou toujours renouvelées dans tous les domaines du droit, y compris les plus importants, et cela sans égard à quelque règle législative que ce soit (en ce sens que, par hypothèse, aucune règle législative ne pourrait être dite de *common law*). Ainsi, dans ce champ, les juges sont plus qu'actifs, puisque ce sont eux qui, par hypothèse, déterminent toutes les règles de droit. Cependant, personne ne songe ici à opposer aux juges la moindre critique d'activisme, alors qu'ils se montrent pourtant, dans le long terme, très créatifs et imaginatifs. Mais, quand le Parlement a posé des règles législatives à la place de normes de *common*

law, les juges respectent fort scrupuleusement sa volonté, en général. Car c'est dans ce champ du *statute law* que la moindre initiative un peu constructive de leur part à l'endroit de la loi est effectivement taxée d'activisme, alors qu'il en faudrait bien davantage pour qu'on soulève en France le grief du « gouvernement des juges ». Au demeurant, le Parlement s'efforce généralement de limiter la nécessité des interprétations juridictionnelles, en rédigeant ses *statutes* de façon très précise, plus qu'en France généralement.

L'action des juges anglais n'est donc pas appréciée au regard d'un principe de séparation des pouvoirs qui réserverait toute création normative au législateur, mais au regard d'une structure de l'ordre juridique qui reconnaît fondamentalement et combine deux sources du droit, dont la première conditionne la seconde, tandis que la seconde peut écarter certaines règles de la première. Et l'activisme judiciaire se voit invoqué lorsque le juge met en œuvre les règles de la seconde source en recourant à celles de la première, sans que le législateur l'y ait spécialement habilité, comme si dans l'esprit de ceux qui lui font ce reproche les deux ordres de droit devaient rester séparés, en dépit de leur étroite interdépendance essentielle, de fondement, de sens et de portée, sinon de contenu.

Pour mesurer plus exactement l'activisme des juges, il faut maintenant entrer plus avant dans la compréhension des principes juridiques anglais et des techniques juridiques qu'ils ont engendrées.

L'Activisme Judiciaire Anglais Demeure, en Droit Positif, aussi Mesuré que Nécessaire

La façon dont l'Angleterre applique techniquement la séparation des pouvoirs, depuis les deux révolutions du XVII^e^ siècle et surtout depuis l'Acte d'établissement (*Act of Settlement*) de 1701, a donné naissance à certaines pratiques juridictionnelles, qui importent le plus ici.

A- La séparation des pouvoirs s'est d'abord manifestée, pour l'essentiel, par l'affirmation d'une indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir royal. Cette indépendance entendait s'opposer à ce que le roi disposât de ses propres juridictions pour juger, sinon de ses propres activités, du moins celles de ses agents agissant en son nom. Surtout, en conséquence, le pouvoir judiciaire travaillait à soumettre ces activités à son contrôle. Ainsi, en opérant ce contrôle sans avoir reçu une habilitation formelle à cet effet, les juges tout à la fois reconnaissaient en *com-*

mon law les prérogatives de la couronne et les assujettissaient aux règles de ce droit. Mais, en même temps, pour pouvoir ainsi s'imposer – c'en était la condition politique –, les juges ont dû faire preuve d'une sorte de « retenue » dans l'exercice du contrôle qu'ils prétendaient pratiquer sur ces prérogatives, la fameuse *judicial restraint*.

Le contrôle juridictionnel, appelé *judicial review*[15], consiste, de la part des juridictions supérieures, à mettre en œuvre certaines prérogatives qui, traditionnellement, leur appartiennent de plein droit. Ces prérogatives s'exercent sous la forme d'ordonnances juridictionnelles qui, selon leur objet, sont dites de *certiorari*, de *mandamus* ou de *prohibition*. Ces ordonnances offrent, contre certaines violations du droit et compte tenu de la nature de chacune, les moyens propres à le redresser. Ce sont donc, précisément, des *remedies*. Depuis plusieurs siècles, les
128 juges de *common law* utilisent ces procédures à l'encontre des juridictions inférieures qui commettraient certaines violations du droit. Et elles le font *ex officio*, c'est-à-dire sans texte particulier. Ces procédures peuvent aussi s'appliquer aux particuliers, mais en certaines matières seulement, comme en droit de la famille. En *equity*, il existe d'autres *remedies*, comme l'*injunction* ou la *specific performance* (l'exécution en nature), qui s'appliquent à des institutions propres à ce droit, comme le *trust*. Et, en toute hypothèse, le *statute law* a pu lui aussi instituer des *remedies* spécifiques, dans tous les domaines qu'il entend régir.

Assez tôt, le juge a soumis les autorités locales à ces prérogatives de *common law* et y a progressivement assujetti toutes les autorités publiques en général. La nouveauté a donc tenu à ce que ces procédures ont été bientôt appliquées aux décisions des organes institués par un acte du Parlement (*statutory bodies*), qui fixe en même temps, le cas échéant, leurs pouvoirs (*statutory powers*) et leurs obligations (*statutory duties*). Ces autorités, en effet, ne peuvent être instituées en principe que par la loi, puisque normalement nulle personne, nul corps, nulle autorité – si ce n'est le Parlement lui-même ou les organes qu'il investit – ne saurait jouir en Angleterre, sur la base du *common law*, d'une compétence publique faite de pouvoirs ou d'obligations exorbitants du droit com-

15. Voir P. Cane, *An Introduction to Administrative Law*, 3e éd., Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 3 *sq.* ; P. Craig, *Administrative Law*, 3e éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1994, p. 32 (4e éd. 1999) ; R. Cotterrell, « Judicial Review and Legal Theory », *in* G. Richardson et H. Genn (dir.), *Administrative Law and Government Action*, Oxford, Clarendon Press, 1994. L'ouvrage le plus complet est De Smith, Woolf et Jowell, *Judicial Review of Administrative Action*, 5e éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1995.

mun, en raison même du principe d'égalité que ce droit impose – réserve étant faite cependant des prérogatives de la Couronne : pour qu'existe une telle compétence publique ou administrative, il faut donc, en principe, qu'un acte du Parlement l'ait instituée. Et, naturellement, la loi peut aussi régler les conditions, de forme et de fond, dans lesquelles ce contrôle est exercé, comme c'est le cas aujourd'hui, par exemple, en certains domaines (notamment en matière fiscale, pour la TVA, ou pour diverses questions d'urbanisme). On va voir cependant que les juges peuvent imposer à ces autorités le respect de règles que le législateur n'a pas posées. Ils peuvent même reconnaître le caractère public de certaines activités sans que le Parlement les ait ainsi qualifiées, et par suite les soumettre à ces règles spécifiques. Et c'est donc dans cette série d'initiatives que se loge, techniquement, l'activisme judiciaire.

L'idée fondamentale d'origine veut donc d'abord que le législateur confère les pouvoirs, puis que les administrateurs les exercent dans les limites de la loi, enfin que le juge vérifie la légalité de leur mise en œuvre. C'est sur cette base que s'est élaborée la doctrine de l'*ultra vires*[16] – littéralement, de l'excès de pouvoir –, selon laquelle il appartient au juge, dans le cadre du *judicial review*, de contrôler la légalité des actes des autorités administratives, mais seulement dans les limites et selon les procédures de ce type de contrôle juridictionnel (réglées par ailleurs par un texte spécial et une jurisprudence particulière qui prévoit des délais spécifiques et des formes particulières). En effet, ce contrôle ainsi limité à la *légalité* des actes, devait être, sur le plan juridique, le pendant du contrôle politique assuré par ailleurs par le Parlement lui-même, seul à pouvoir apprécier l'*opportunité* des mesures en cause. Et les pouvoirs dont les juges disposent au titre du contrôle opéré dans le cadre de ce *judicial review* demeurent bien distincts de ceux dont ils jouissent dans le cadre de l'appel. L'*appellate jurisdiction* leur permet de se prononcer sur les mérites ou le bien-fondé de l'action (*the merits*), tandis que la *supervisory jurisdiction*, dont relève le *judicial review*, ne les autorise qu'à vérifier la seule légalité des actes. Par ailleurs, même dans le cadre limité du *judicial review*, les juges devaient – et doivent toujours – se soumettre à la *judicial restraint*. Pour toutes ces raisons, ils doivent non seulement s'interdire tout contrôle sur les actes considérés comme « non justiciables », catégorie assez large qui regroupe les actes présentant une portée que l'on peut dire politique ou qui apparaissent par nature très largement discré-

16. Sur ce point, voir P. Craig, *Administrative Law*, *op. cit.*, p. 4.

tionnaires. En outre, pour les actes pouvant faire l'objet d'un tel contrôle, les juges doivent s'abstenir de l'exercer sur les aspects soulevant des questions dites d'opportunité politique (*policy considerations*), en tant qu'elles s'opposent aux contestations de stricte légalité.

Ainsi, au regard de la théorie de l'*ultra vires*, la limite des pouvoirs du juge à l'égard tant du Parlement que des autorités administratives paraît assez claire et assez rigoureuse : le juge, respectant les *statutes* posés par le Parlement, ne devrait pouvoir contrôler la légalité formelle ou substantielle des actes pris par les organes administratifs que dans la seule mesure où le Parlement a effectivement posé les règles de forme ou de fond s'imposant à ces autorités.

Néanmoins, nombre de ces *statutes* qui confèrent des pouvoirs aux autorités administratives s'abstiennent de prévoir expressément les
130 conditions légales auxquelles est subordonné leur exercice. Ces pouvoirs se trouvent ainsi formellement discrétionnaires puisque déliés de toute condition que la loi aurait pu poser explicitement. Cependant, pour conjurer tout risque d'arbitraire administratif, les juges supérieurs ont malgré tout estimé devoir contrôler ce pouvoir administratif discrétionnaire[17]. Ils se sont donc plus ou moins affranchis de la *judicial restraint.* La doctrine ne s'en est pas plainte réellement à l'origine, car la cause était fondamentalement juste puisqu'elle a permis de sauvegarder les droits ou libertés ou même, plus modestement, les simples intérêts des particuliers. Dans un premier temps, la justification de ces initiatives judiciaires a été aisément trouvée dans une présomption dont les juges et les auteurs ont assorti la doctrine de l'*ultra vires* : selon cette présomption, le Parlement est censé ne pas avoir voulu conférer des pouvoirs qui puissent offrir des occasions d'arbitraire ou d'abus quelconque, même s'il n'a pas cru utile de préciser lui-même, expressément, les limites de ces pouvoirs ou les cas dans lesquels leur mise en œuvre serait condamnable. Il appartient donc au juge de respecter cette volonté présumée en contrôlant ces actes.

B- Ainsi, pour commencer, les juges ont, sans texte, imposé à l'activité administrative le respect de principes procéduraux qui, jusqu'alors, régissaient essentiellement l'activité juridictionnelle. En effet, en Angleterre, la justice est d'abord conçue comme une procédure : on y est convaincu qu'elle a plus de chance de résulter d'une certaine façon

17. Sur l'ensemble de la question, voir le classique *Discretionary Powers. A Legal Study of Official Discretion*, de D.J. Galligan, Oxford, Clarendon Press, 1986.

de procéder pour entendre une cause que de la nature ou du rang de la norme qu'on va lui appliquer pour trancher le litige, cette norme dût-elle être une loi. Ainsi, tout particulièrement, le juge a contraint les autorités administratives à obéir aux principes dits de « justice naturelle », comme le principe contradictoire ou le principe interdisant à quiconque d'être à la fois juge et partie. Ces principes ont apparemment un champ d'application et une portée procédurale limités, mais la jurisprudence a réussi à en tirer des implications assez constructives, tendant en effet à aligner sur les règles de la procédure juridictionnelle les procédures administratives applicables à certains domaines – spécialement ceux dans lesquels les droits et libertés des particuliers sont en cause. Puis, sur le fond, les juges ont fait porter leur contrôle sur des points qui évoquent mais ne correspondent pas exactement aux éléments de légalité interne que le droit administratif français catégorise assez nettement. En tout cas, le juge sanctionne certaines causes d'illégalité qui se rapprochent incontestablement de celles que l'on connaît en France. La notion d'*improper purpose*, par exemple, est de celles-là, qui condamne l'exercice d'un pouvoir dans un but, un sens ou une intention erronés.

Au total, à l'effet de sanctionner des *abuses of power* toujours possibles, les juges anglais ont, de leur propre chef, assigné diverses obligations aux autorités administratives, obligations qu'expriment assez synthétiquement les notions de *duties of legality, of procedural propriety or fairness, and rationality*[18]. Ces dernières se présentent ainsi comme des exigences implicites de légalité, formelles ou substantielles selon le cas, qui s'imposent à toutes les décisions administratives dès lors qu'elles affectent les droits et les libertés ou même, simplement, certains intérêts particuliers. Le critère essentiel permettant au juge de s'assurer du respect de ces dernières réside dans le caractère « raisonnable » que doit présenter toute mesure administrative. Ce critère de la *reasonableness* a été formulé et explicité dans la fameuse décision *Associated Provincial Pictures Houses v. Wednesbury Corporation* rendue en 1948 par la *King's Bench Division* de la *High Court*, le jugement ayant été rédigé par Lord Greene, *Master of the Rolls*.

La Chambre des Lords, comme juge suprême, a elle-même repris à son compte toutes ces conditions de légalité qui, selon elle également, s'imposent de plein droit à tous les organes exerçant des pouvoirs même

18. Voir T.R.S. Allan, « Fairness, Equality, Rationality : Constitutional Theory and Judicial review », *in* C. Forsyth et I. Hare (dir.), *The Golden Metwand and the Crooked Cord*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

légalement discrétionnaires. On peut aujourd'hui synthétiser ainsi ces conditions de légalité : ces autorités doivent intervenir dans les limites de leurs compétences légales ; elles doivent exercer elles-mêmes, personnellement, leurs compétences, sans les déléguer à des tiers et sans lier leur pouvoir discrétionnaire ; elles doivent suivre les procédures adéquates ; elles doivent raisonner en prenant en considération autant les intérêts ou les droits des personnes affectées par leurs décisions que les intérêts généraux ou publics ; toutes les données pertinentes susceptibles de déterminer le contenu de l'acte doivent être prises en compte, tandis que toutes celles qui ne le sont pas doivent être ignorées ; l'auteur de l'acte doit agir de bonne foi, et non pas arbitrairement, par caprice ou d'une manière « pervertie ». Les exigences précises imposées aux autorités administratives peuvent varier d'un cas à l'autre, mais ce
132 sont là celles qui s'imposent ordinairement, ainsi que l'a jugé en 1985 la Chambre des Lords dans sa très fameuse décision *Council of Civil Services Unions v. Minister for the Civil Service* (affaire appelée aussi *GCHQ case*).

A partir de la décennie 1960, les auteurs, comme les juges, ont commencé à chercher des justifications plus théoriques au développement de ce contrôle de légalité. De façon très paradoxale, nombre d'entre eux se sont inspirés de la dualité française opposant le droit administratif au droit privé, tant décriée à l'époque de Dicey et tout au long des décennies qui ont suivi. Il leur est apparu, en effet, que cette dualité, au lieu de protéger abusivement l'administration comme le pensait Dicey, avait en réalité très fortement œuvré à la soumission de l'activité administrative à un contrôle juridictionnel étroit. Cependant, les instruments conceptuels et les techniques ayant permis en Angleterre le développement de ce contrôle juridictionnel sont, bien entendu, restés très spécifiques, comme le sont les notions de *relevancy of consideration*, d'*error of law* ou, plus encore, celles de *rationality*, de *fairness…* Mais la distinction du droit public et du droit privé, presque complètement ignorée auparavant, s'est vue de plus en plus fortement élaborée. Car, s'appuyant sur la nature *publique* des *organes* soumis au contrôle, et plus encore sur la nature *publique* des *fonctions* exercées par ces organes, cette distinction et le développement de ce droit public ou administratif ont fourni une justification de fond de ces contrôles à la fois de plus en plus affinés et étendus, bien qu'ils n'aient pas toujours été prévus par le législateur.

D'une façon générale, le juge a développé les cas d'ouverture du contrôle juridictionnel entrepris sous l'égide de l'*ultra vires*, et a ren-

forcé les exigences de chaque condition de légalité. En même temps, il a élargi le champ d'application du contrôle, en étendant la catégorie des « actes justiciables ». Le critère de la *reasonableness*, tel qu'il se présentait à l'origine, pouvait apparaître assez peu rigoureux pour l'administration, surtout si on le compare avec le contrôle normal de légalité pratiqué de nos jours en France. Mais il a constamment tendu à renforcer ses contraintes : si l'on est fondé à faire de tels rapprochements, il a servi, au début, à condamner la simple erreur vraiment manifeste d'appréciation, celle qui heurte violemment le bon sens le plus élémentaire, tandis qu'aujourd'hui il conduit à des appréciations s'apparentant à un « contrôle normal » de la valeur de la décision au regard de ses motifs, au moins en certains domaines, surtout ceux où les droits et libertés se trouvent directement en cause. De même, les *policy considerations*, qui s'opposent à tout contrôle juridictionnel, tendent à se concevoir de façon plus restrictive…

Mais cet activisme judiciaire n'a pas seulement cherché à enfermer l'action administrative dans des limites de plus en plus étroites. En développant le droit administratif, le juge anglais en est aussi venu, le cas échéant, à reconnaître à l'administration certaines prérogatives que ni les textes ni le *common law* ne lui conféraient jusqu'alors. Par là, le droit administratif anglais est lui aussi devenu un droit mêlant les sujétions aux privilèges, les unes et les autres étant dérogatoires au droit commun. Mais, selon le droit jurisprudentiel, les unes comme les autres vont plutôt moins loin qu'en France.

Ce droit jurisprudentiel, au lieu de se constituer sur la base théorique et pratique de notions telles que la puissance publique ou le service public, ainsi que l'a fait historiquement le droit français, se développe donc sur le fondement de la nature *publique* des fonctions dont relèvent les actes contrôlés. Et, aujourd'hui, il advient de plus en plus couramment que le juge applique les règles de fond de ce droit administratif à des organes que la loi n'a pas formellement investis de telles compétences publiques, mais dont le juge estime qu'ils accomplissent des fonctions publiques…

Cependant, les fondements théoriques de ce droit administratif anglais demeurent assez fragiles ; et l'on a pu critiquer l'activisme du juge en ce que, de fait, il lui est de plus en plus difficile de justifier son contrôle sur le fondement de la classique doctrine de l'*ultra vires* ou par la seule nature publique des fonctions contrôlées. Une large partie de la doctrine s'est donc tournée vers les droits de l'homme, qui seraient seuls à pouvoir fonder juridiquement de tels pouvoirs juridictionnels.

La Légitimation de « l'Activisme Judiciaire » par l'Exigence de la Garantie des Droits de l'Homme Va Certainement l'Amplifier

Comme on l'a indiqué, la doctrine de l'*ultra vires*, en ce qu'elle se fonde sur l'intention du législateur, le cas échéant présumée, suppose que les pouvoirs de l'autorité contrôlés par le juge aient été conférés par un acte du Parlement et que le juge vérifie que l'autorité est bien restée dans les limites imposées par le texte, explicitement ou non. Mais la valeur explicative de cette doctrine se heurte à certaines limites qui imposent de chercher un autre fondement, que l'on trouve dans les droits de l'homme.

134 **A** – Ainsi, il est tout d'abord établi que le *judicial review* s'applique aussi à des pouvoirs qui ne sont pas attribués par des *statutes*, ou qui ne sont pas exercés par des organes publics, ou encore qui ne correspondent pas à une activité publique, mais qui peuvent donc s'appuyer sur le *common law*. Ensuite, il est clair que le juge impose aux organes exerçant des fonctions publiques le respect de principes et de règles, dérogatoires au droit commun, dont aucun texte particulier ne leur impose réellement le respect. Tout cela signifie donc que la doctrine de l'*ultra vires*, en ce qu'elle repose sur l'intention présumée du législateur, n'est plus véritablement apte à justifier les effets que le juge prétend en tirer. Il apparaît même que certaines règles de fond imposées par les juges aux activités publiques et aux activités privées se ressemblent en ce qu'elles sont inspirées par des « valeurs communes[19] ».

En même temps, l'activisme que d'aucuns ont pu reprocher aux juges a pu faire l'objet de critiques radicalement opposées : pour certains, le *judicial activism* ressemblerait davantage à une *judicial resistance*. En effet, l'activisme apparaît lui-même assez modeste dans ses effets, car il n'en est pas encore ressorti des constructions aussi puissantes que, par exemple, les principes généraux du droit que le juge administratif français a « découverts » sans texte et dont il impose le respect, depuis plus d'un demi-siècle, aux autorités administratives, même les plus hautes. Cet activisme prétendu n'a pas non plus suscité la formation d'un droit de la responsabilité administrative très audacieux, que le juge français, de son côté, a entièrement élaboré comme droit spécifique, en commençant

19. Voir D. Oliver, *Common Values and the Public-Private Divide*, Londres, Butterworths, 1999, p. 38 *sq.*

il y a plus de cent ans, alors que le juge anglais n'a qu'assez tardivement entrepris d'appliquer aux organes administratifs des règles particulières de responsabilité. Néanmoins, l'arrêt *Barrett v. Enfield London Borough Council* que la Chambre des Lords vient de rendre en 1999[20] pose des règles susceptibles d'engager plus facilement et plus effectivement leur responsabilité. On ne voit pas davantage que cet activisme s'inspire d'une façon générale d'un principe de proportionnalité qui marque au fond une bonne part de la jurisprudence française, administrative ou constitutionnelle (sans que cependant elle en ait vraiment fait un principe normatif, que l'on trouve au cœur des jurisprudences allemande ou européenne notamment, au moins lorsque des droits et libertés sont en cause). Et certains auteurs, comme J.W.F. Allison, ont bien montré que les juridictions anglaises ont continué en définitive à faire preuve d'autorestriction, même dans le cadre de la version moderne de la doctrine du *judicial control*[21]. Cet auteur se plaît d'ailleurs à citer la sévère réflexion de Carol Harlow – un peu ancienne toutefois –, que l'on ne reprend ici que parce qu'elle reste aujourd'hui plus plaisante que juste : « Nos juges sont comparables à d'astucieux restaurateurs cherchant à faire passer des restes infâmes du *common law* pour des mets délicats de la cuisine française classique. Mais on ne peut pas facilement faire prendre la soupe *Brown Windsor* pour de la *Crème vichyssoise*[22]. »

Ce que ces auteurs, assez radicalement critiques, reprochent au fond au droit administratif anglais, aux théories du *judicial review* et de l'*ultra vires* ou à la doctrine de la *reasonableness*, ce n'est pas tant qu'elles auraient encouragé un excessif activisme du juge, mais qu'elles recèlent nombre de faiblesses théoriques, doctrinales, politiques et juridiques, et qu'elles abritent en réalité une sorte de pusillanimité, voire d'hypocrisie politique de la part du juge, et encore – parce que l'attaque est plus rude que celle qui dénonce l'activisme – qu'elles s'accompagnent aussi de trop de confusions, d'incertitudes, d'obscurités[23]…

Tous ces jugements nous paraissent désormais excessifs. Mais, en jouant leur rôle d'aiguillons, ils ont poussé le juge à faire progresser son

---

20. *All England Law Reports*, Londres, Butterworths, p. 193. Voir en particulier le commentaire qu'en font Paul Craig et Duncan Fairgrieve, « Barrett, Negligence and Discretionary Power », *Public Law*, hiver 1999, p. 626-650.

21. J.W.F. Allison, *A Continental Distinction in the Common Law. A Historical and Comparative Perspective on English Public Law*, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 181.

22. C. Harlow, « "Public" and "Private" Law : Definition without Distinction », *Modern Law Review*, n° 43, 1980, p. 241-265.

23. Voir J.W.F. Allison, *A Continental Distinction in the Common Law*, *op. cit*., p. 182.

contrôle, et – avec la doctrine – à mieux en concevoir, théoriquement et pratiquement, les instruments procéduraux et substantiels. De sorte que ces jugements ont heureusement contribué à la remise en cause de leur propre validité. Mais il reste que la doctrine de l'*ultra vires*, en tant qu'elle repose sur les intentions présumées du législateur lorsqu'il institue, au profit ou à la charge de tels organes, tels pouvoirs ou telles obligations de droit public – ou de droit statutaire, au sens de *statute law* –, résiste de moins en moins à l'examen, comme plusieurs auteurs le montrent parfaitement, spécialement Paul Craig[24], John Laws[25], Dawn Oliver[26], à l'encontre des partisans du maintien de la doctrine classique, tels Mark Elliot[27] ou William Wade et Christopher Forsyth[28].

En effet, la volonté du législateur, même expressément énoncée, se trouve de plus en plus souvent écartée par le juge. Ce peut déjà être le
136 cas en droit communautaire, depuis l'acte de 1972[29]. Et cela va se produire, mais à un moindre degré cependant, lorsque par l'effet du *Human Rights Act* de 1998 le juge devra, dans toute la mesure du possible, interpréter la législation primaire ou subordonnée de façon à la rendre compatible avec les exigences des droits conventionnels ou, en cas d'incompatibilité, à déclarer celle-ci de façon à ce qu'elle puisse être levée soit par une mesure spécifique du ministre compétent (un *order*), soit par une nouvelle loi. Mais, dira-t-on, il s'agit là d'interventions juridictionnelles qui, si elles affectent les lois déjà votées par le Parlement, ne remettent pas en cause sa souveraineté puisqu'elles se fondent précisément sur une habilitation législative.

Cependant, l'observation doit être affinée – et rectifiée. Car, indépendamment de l'application du *Human Rights Act*, le juge anglais,

---

24. P. Craig, *Administrative Law*, *op. cit*., p. 12 ; « *Ultra Vires* and the Foundations of Judicial Review », *Cambridge Law Journal*, n° 57, 1998, p. 63 ; « Competing Models of Judicial Review », *Public Law*, 1999, p. 428.

25. J. Laws, « Law and Democracy », *Public Law*, 1995, p. 72-79 ; « Illegality : The Problem of Jurisdiction », *in* M. Supperstone et J. Goudie (dir.), *Judicial Review*, 2e éd., Londres, Butterworths, 1997, p. 4 *sq*.

26. D. Oliver, *Common Values…*, *op. cit.*

27. M. Elliot, « The Demise of Parliamentary Sovereignty. The Implications for Justifying Judicial Review », *Law Quarterly Review*, n° 115, 1999, p. 119 ; « The *Ultra Vires* Doctrine in a Constitutional Setting : Still the Central Principle of Administrative Law », *Cambridge Law Journal*, n° 59, 1999, p. 129.

28. W. Wade et C. Forsyth, *Administrative Law*, 7e éd., Oxford, Clarendon Press, 1994, p. 41 *sq.* ; et C. Forsyth, « Of Fig Leaves and Fairy Tales : The *Ultra Vires* Doctrine, the Sovereignty of Parliament and Judicial Review », *Cambridge Law Journal*, n° 55, 1996, p. 122.

29. Voir V. Bogdanor, « Britain and the European Community », *in* J. Jowell et D. Oliver (dir.), *The Changing Constitution*, *op. cit.*, p. 4-31.

même si la conception très dualiste qui prévaut au Royaume-Uni quant aux rapports du droit international et du droit interne ne l'y oblige pas, ne peut pas ne pas *tenir compte* de la jurisprudence de la Cour des droits de l'homme (laquelle s'impose en revanche complètement à cet État en tant que sujet du droit international). Et certaines condamnations récentes, comme celle intervenue dans l'affaire *Osmane* de 1998, sur la base de l'article 6 de la Convention européenne, ont peut-être incité les juges, au moins indirectement et sans l'admettre formellement, à élargir, comme ils viennent de le faire dans l'arrêt *Barrett*, les conditions dans lesquelles un corps administratif peut voir sa responsabilité engagée. Dans d'autres cas, cette jurisprudence européenne a certainement conduit les juges à renforcer le contrôle de légalité. On voit ici que les juges font bien évoluer leur jurisprudence sans intervention du législateur, sauf à relever que, si « activisme » il y a, il se trouve cette fois assez puissamment aiguillonné par un autre « activisme », celui du juge européen, autrement plus hardi, au point qu'un droit conventionnel procédural (le droit au procès équitable et le droit d'accès au juge) débouche en réalité sur la formation de règles de fond et sur la reconnaissance corrélative, au moins partielle, de droits substantiels (le droit à obtenir, sous certaines conditions, la mise en cause de la responsabilité publique).

Par ailleurs, dans un tel contexte général, il est possible que le juge, lorsqu'il sera amené à appliquer l'acte de 1998 sur le point en cause, tendra, par une interprétation des lois conforme à la Convention, à éviter autant une condamnation par la Cour de Strasbourg que l'épreuve politique d'une déclaration d'incompatibilité. Pour cela, il procédera donc à une interprétation constructive des textes législatifs. Mais il le fera sans doute avec l'accord au moins tacite du Parlement – à moins que celui-ci ne préfère une sorte d'affrontement dont il ne pourrait, en l'état, que sortir victorieux, du moins en droit, et seulement en droit interne, mais certainement pas sur le plan politique. Et, vu la façon dont les grands textes historiques consacrant des droits de l'homme ont fini par se résorber au sein du droit non écrit, on peut gager que la puissance d'absorption du *common law* finira par faire siens ces droits conventionnels, lesquels par ailleurs opéreront sans doute leur jonction avec les droits fondamentaux du droit communautaire…

On pressent donc bien que ce sont les droits de l'homme, et non la doctrine de l'*ultra vires*, qui motivent les actuelles initiatives jurisprudentielles ou motiveront les prochaines. Mais il est encore d'autres raisons de penser que la doctrine de l'*ultra vires* – et donc la volonté supposée du Parlement – ne peut plus réellement constituer, telle

qu'elle a été comprise jusqu'ici, le fondement dudit activisme judiciaire. Et ces raisons montrent encore, d'une autre façon, le rôle des droits de l'homme.

En effet, on peut observer, depuis assez longtemps, que le *judicial review* s'applique également à des pouvoirs qui n'ont pas du tout été institués par le Parlement, mais qui s'exercent soit en vertu du *common law*, soit de la prérogative royale, ou qui, plus largement, peuvent s'analyser comme des *non-statutory de facto powers*[30], de sorte qu'il n'est guère concevable, à leur propos, d'invoquer une volonté du législateur qui, pour cause, ne s'est jamais manifestée, même implicitement. Par ailleurs, dans la mise en œuvre de son contrôle à l'égard de ces pouvoirs, qui peuvent être également des pouvoirs tout à fait privés consacrés par le seul *common law*, il devient de plus en plus patent que la volonté du
138 Parlement n'intervient strictement en rien pour expliquer ou justifier le *judicial review*. En outre, que celui-ci intervienne dans le cadre du droit public ou dans celui du *common law*, il retient pratiquement les mêmes cas d'ouverture du contrôle pour déboucher sur les mêmes sanctions[31].

C'est donc bien vers d'autres justifications qu'il faut essayer de se tourner.

B – A cette fin, un bref retour vers la France pourrait aider. Car en France aussi le principe de légalité, constamment mis en avant par le juge administratif dans l'histoire du développement du contrôle de légalité, n'a certainement pas constitué le fondement réel de ses progrès constants, dès lors que ce contrôle, s'il a bien été effectivement le moyen d'imposer à l'administration le respect les lois, s'est aussi affirmé, dans ses manifestations les plus remarquables, précisément *en dehors* de l'intervention de toute loi et quelquefois même *à l'encontre* de telle loi. Au point que l'on a pu dire que le juge administratif a sanctionné moins le principe de légalité qu'un certain *principe de juridicité*. Cette formule, que l'on doit imputer semble-t-il à Hauriou, apparaît, de fait, beaucoup plus exacte – à charge d'approfondir l'origine, le contenu et la portée de ce principe.

En réalité, si l'on devait se livrer à cette réflexion, il apparaîtrait certainement que, derrière ce principe de juridicité, on trouverait, au lieu

30. Pour reprendre l'expression utilisée par D. Oliver, *Common Values…*, *op. cit.*, p. 40, qui se réfère, pour appuyer son propos aux célèbres décisions *Lain* (1967) 2 QB 864, *CCSU* (1985) AC 374 et *Datafin* (1987) QB 815.

31. Voir P. Craig, « Public Law and Control over Private Power », *in* M. Taggart (dir.), *The Province of Administrative Law*, Oxford, Hart Publishing, 1997, p. 196.

de la conception formelle du droit d'où procède originairement le principe de légalité, une conception délibérément plus substantielle du droit, qui n'exclut certainement pas ses exigences formelles et procédurales, mais qui ramène la valeur de ces formes, de ces procédures, de cette structure normative, de ces contrôles à de simples moyens au service de fins supérieures, qu'ils ne sauraient jamais évacuer. Et il en ressortirait que, par rapport à ces moyens, ces fins restent premières parce qu'elles sont aussi fondamentales : elles le sont même assez pour avoir toujours trouvé par elles-mêmes, au besoin sans la loi, quand ce n'est pas contre elle, les moyens propres à s'imposer effectivement. Que sont, en effet, pour prendre un exemple parmi les plus significatifs, les principes généraux du droit, sinon des normes non écrites tendant à faire prévaloir les droits et les libertés, substantiels ou procéduraux ? Et, aujourd'hui, n'est-ce pas le caractère fondamental reconnu à certains droits qui, en France, conduit à leur reconnaissance constitutionnelle et à la sanction pour inconstitutionnalité des lois qui les méconnaissent, alors que la Constitution ne prévoyait expressément ni leur portée constitutionnelle ni une telle sanction ? On retrouve là toute la thématique de l'État de droit, dont la conception formelle (qui le présente comme une structure de normes hiérarchisées et dont la validité est contrôlée par un juge) ne peut nullement évacuer la consistance et les exigences de fond (il ne peut y avoir État de droit par le seul effet de cette hiérarchie et de ce contrôle de légalité, si la norme fondamentale ne porte pas les droits de l'homme).

Or, au fond, sans aller aussi loin, la situation anglaise n'est pas très différente : le contrôle juridictionnel que l'on a pu taxer d'activisme judiciaire au motif que la loi ne l'a pas prévu, ou qu'il s'applique à des pouvoirs qu'elle n'a pas institués, ou qu'il les contraint selon des modalités qu'elle ne laissait pas prévoir, n'est pas autre chose, *mutatis mutandis*, que la mise en œuvre du même principe de juridicité, une incarnation nationale particulière de l'État de droit, qui se ramène en définitive aux principes les plus classiques… de la *Rule of Law*. Mais, plus remarquable encore, elle s'inspire aussi des principes les plus modernes, ceux que l'on trouve tout spécialement dans l'Europe des droits de l'homme, dont les juges, pour justifier leurs jurisprudences les plus constructives, invoquent justement le *principe de la prééminence du droit*.

Ainsi, comme l'ont d'ailleurs réaffirmé certains adversaires de l'incorporation de la Convention européenne, qui l'estimaient inutile, le *common law*, dans certaines limites, et avec une certaine lenteur due à son mode de formation, et encore en demeurant toujours empreint

d'une certaine réserve dans les domaines où le Parlement a statué, a toujours été et s'est toujours voulu un « droit redresseur des droits », un droit démocratique donc, au sens autant substantiel qu'organique du terme. Car, d'une part, un droit essentiellement coutumier, comme l'est le *common law*, se coule exactement dans le moule social : ce n'est pas le juge qui *invente* réellement ce droit ; il ne le crée pas de toutes pièces, par l'effet de sa propre volonté : au contraire, pour que ce droit ait quelque chance d'avoir prise sur la réalité sociale, le juge s'efforce d'obéir à celle-ci dans toute la mesure qui lui paraît raisonnable ; en Angleterre, le droit, en tant qu'il est non écrit, *procède* de la société autant qu'il s'applique à elle ; et il ne peut la régir si aisément que parce qu'il exprime les valeurs qui imprègnent le tissu social et reflète les standards qui le structurent. Comme l'avaient déjà observé de grands auteurs
140 anglais il y a deux siècles au moins, Matthew Hale ou William Blackstone notamment, le juge de *common law* est le « réceptacle de la sagesse populaire » ; il n'est, depuis toujours, que le formalisateur de ces pratiques sociales qu'elle a déjà jugées, quant à elle, les plus convenables à ses intérêts ou à ce qu'elle conçoit comme ses droits : en ce sens, et à ces conditions, le *common law* est donc bien démocratique. D'autre part, sur le fond, le *common law* s'est constitué, à ses origines, comme un corps de règles propres à protéger le peuple contre l'arbitraire royal. Il a également absorbé, en les réadaptant constamment aux réalités contemporaines, l'essentiel des grands textes, *Bills* et autres *Petitions* de droits adoptés par le Parlement tout au long de son histoire ; et nombre des droits proclamés à l'époque par l'effet de la volonté du législateur souverain sont devenus des droits de *common law*. Il est d'ailleurs remarquable d'observer combien des arrêts fort anciens illustrent la capacité du droit non écrit à garantir ce que l'on appellerait aujourd'hui des droits de l'homme, ainsi qu'en témoigne par exemple cet arrêt *Bagg*, de 1615, cité volontiers par divers auteurs[32] pour montrer comment le *King's Bench* avait pu, sur le fondement du *common law*, utiliser les procédures du *judicial review* pour voir réintégrer dans ses fonctions l'un des douze bourgeois magistrats de la municipalité de Plymouth, que le maire et ses collègues avaient démis de son mandat en raison de ses diverses impertinences, lesquelles seraient sans doute tenues, aujourd'hui, pour des manifestations de la liberté d'expression…

32. Voir D. Oliver, *Common Values…*, *op. cit*., p. 44, citant P. Craig, « *Ultra Vires* and the Foundations of Judicial Review », *loc. cit.*

Et, de nos jours encore, il apparaît nettement que le droit jurisprudentiel produit par cet activisme inachevé va toujours exactement dans le même sens général. Et si le Parlement a été dans l'histoire le défenseur le plus spectaculaire de droits que l'on appelle aujourd'hui les droits de l'homme, s'il constitue l'organe certainement le plus représentatif de la démocratie et peut lui faire accomplir rapidement les progrès les plus notables, comme il vient de le faire encore avec le *Human Rights Act* de 1998 ou encore avec l'Acte sur l'accès à la justice, du 27 juillet 1999, il n'offre pas la seule voix propre à exprimer les exigences d'un droit fondamentalement démocratique.

Cela a peut-être été, pour le droit anglais, une erreur historique d'aiguillage, à partir d'une certaine époque tout empreinte des seules exigences formelles du principe démocratique, d'avoir voulu fonder le développement du contrôle juridictionnel des organes publics sur la volonté présumée du législateur qui les a institués. Car un tel fondement bride forcément les initiatives du juge, alors même que rien ne démontre *a priori* qu'elles iraient toutes nécessairement à l'encontre de la volonté du Parlement si elles devaient trouver un autre fondement. Dans un contexte qui aurait été plus sensible aux dimensions substantielles de la démocratie, le droit anglais aurait tout aussi bien pu les faire directement découler du *common law* – tout comme autrefois la prérogative royale, elle-même fondée cependant sur la souveraineté du roi, a pu se voir soumise à un contrôle de *common law*.

Aujourd'hui, en Angleterre, le débat juridique porte surtout sur le point de savoir s'il faut encore accentuer la construction d'un droit public qui serait de plus en plus autonome par rapport au droit privé ou si la distinction du droit public et du droit privé a encore un avenir devant elle[33]. Il semble bien que la distinction profondément libérale qui sépare la sphère publique de la sphère privée – d'une façon cependant bien relative de nos jours – a très fortement influé sur la structuration moderne du droit anglais, au point de faire désormais tenir pour une vérité essentielle que le contrôle des organes publics ne peut être assuré que par des règles de droit public, logiquement imputées, dans un tel contexte, à la volonté exprimée par ce pouvoir public que constitue le Parlement, tandis que le *common law*, qui régit ordinairement les

33. Voir spécialement J.W.F. Allison, *A Continental Distinction in the Common Law*, *op. cit.* ; D. Oliver, *Common Values…*, *op. cit.* Voir aussi G. Anthony, « Monism(s) or Dualism(s). UK National Report », colloque du Groupe européen de droit public, 1999, à paraître dans la *Revue européenne de droit public*.

relations intersubjectives, purement privées, serait cantonné à cette sphère privée. La survenance historique relativement récente de cette distinction expliquerait que, avant qu'elle ne traverse le droit anglais, le juge ait pu contrôler la prérogative royale sur la base du seul *common law*, tandis que, après que l'ordre juridique anglais se fut laissé investir par cette dichotomie libérale, il n'est plus apparu concevable de demander les mêmes services au *common law* pour fonder le contrôle juridictionnel ne serait-ce que d'une simple autorité administrative !

Dawn Oliver, qui a récemment consacré une étude très novatrice à propos de cette dualité du public et du privé, montre combien les deux branches du droit s'inspirent, en réalité, de « valeurs communes », comme la dignité de la personne, son autonomie, sa liberté, sa sécurité… et que ce sont en fait ces valeurs, dont on peut percevoir la marque
142 constante dans toute l'histoire du *common law*, qui forment ainsi le véritable fondement du *judicial review*, et certainement le vrai moteur de ce que l'on appelle l'activisme judiciaire. Il semble bien, en raison même des termes de l'article 6 du *Bill of Rights*, qui requiert des juges d'imposer le respect des droits aux « autorités publiques », que la distinction du public et du privé soit assurée de subsister, car il faudra bien déterminer le champ d'application de cette obligation. Néanmoins, comme elle le fait observer, avec d'autres auteurs, cette disposition impose également aux juridictions elles-mêmes de respecter ces droits, y compris dans les procès entre personnes privées, de sorte que les droits conventionnels devraient présenter une portée horizontale[34] et s'appliquer dans l'ensemble du droit anglais.

En toute hypothèse, les raisons de fond qu'il y a d'appliquer des règles spécifiques à la sphère publique demeureront également. Mais il se pourrait que la structure générale de l'ordre juridique anglais connaisse certains reclassements ou voit s'accentuer les mouvements en cours. Ainsi, la distinction du droit privé et du droit public ne recouvrirait pas nécessairement la dualité du *common law* et du droit imputé à la volonté du Parlement, donc du *statute law* ; et les règles dites de droit public, parce qu'elles s'appliquent spécifiquement aux fonctions ou activités publiques, pourraient fort bien être imputées, soit au *statute law*, c'est-à-dire à la volonté explicite ou implicite du législateur, lorsque celui-ci a effectivement pris position, soit au *common law*, tant

34. Voir *Common Values…*, *op. cit.*, p. 237-238 ; M. Hunt, « The "Horizontal Effect" of the Human Rights Act », *Public Law*, 1998, p. 423.

que le Parlement n'est pas intervenu. Alors, comme ils l'ont toujours fait dans l'histoire, les juges pourraient élaborer une sorte de *public common law* – si l'on peut oser cette incongruité – et gagneraient réellement en liberté créatrice. Et l'on pourrait peut-être parler vraiment d'« activisme » judiciaire.

Celui-ci, cependant, pour autant qu'il existe déjà, doit encore trouver d'autres énergies ; ou plutôt, il doit encore se libérer de certains freins que le droit européen des droits de l'homme, communautaire ou conventionnel, va probablement continuer de desserrer.

RÉSUMÉ

L'« activisme judiciaire » peut se voir autant condamné que justifié au regard du principe démocratique. Examiné dans son contexte national spécifique, l'activisme des juges anglais n'apparaît pas anormal dès lors que le droit y est fondamentalement non écrit, bien que ce soit par rapport à la volonté exprimée par le Parlement que les juges peuvent exercer un certain pouvoir normatif créatif. Mais un examen même superficiel des aspects techniques de cet activisme fait ressortir qu'il est somme toute très mesuré, spécialement si on le compare à celui qui se pratique dans d'autres pays. Surtout, ses vrais fondements, qui résident bien dans la garantie des droits de l'homme, le rendent réellement nécessaire et vont certainement l'encourager dans l'avenir.

MONICA CHARLOT

LES CONSERVATEURS PEUVENT-ILS GAGNER ?

LA DÉFAITE DES CONSERVATEURS EN MAI 1997

Les élections législatives de 1997 ramènent les travaillistes au pouvoir après dix-huit années passées dans l'opposition. Le parti travailliste peut d'autant plus se réjouir de ce résultat que le score réalisé est spectaculaire. Il n'a jamais gagné autant de sièges de toute son histoire politique : 419 (sur 659). La dernière fois qu'il était au pouvoir, sous Harold Wilson (1964-1970), il avait obtenu au mieux, en 1966, 363 sièges. Même pendant les années Attlee (1945-1951), les années mythiques de l'après-guerre, le parti travailliste n'avait eu que 393 sièges en 1945, soit 26 de moins qu'en 1997. Les conservateurs en sont réduits à 165 sièges, soit leur score le plus bas depuis 1906.

Le 2 mai, au lendemain de l'élection, la presse n'hésite pas à souligner l'étendue de la victoire travailliste. « Écrasant triomphe de Blair » (*Blair's crushing triumph*), titre le *Guardian* ; « Blair gagne avec un raz de marée » (*Blair wins by a landslide*), déclare le *Daily Telegraph*, et le *Financial Times* lui fait écho : « Raz de marée en faveur des travaillistes » (*Landslide victory for Labour*). Le *Times*, paru plus tôt, se contente d'annoncer : « Prévision d'un raz de marée pour les travaillistes » (*Landslide forecast for Labour*). Mais c'est peut-être l'*Independent* qui sent le mieux la situation lorsqu'il titre : « La Grande-Bretagne de Blair voit le jour » (*Blair's Britain is born*).

En termes de voix électorales, la situation est en un sens pire pour les conservateurs qu'en termes de sièges. Les conservateurs, avec 30,7 % des suffrages exprimés, n'ont jamais eu aussi peu de voix. Seul le taux de participation peut leur apporter un modeste réconfort car, avec 71,2 %, il est le plus faible qu'on ait enregistré depuis 1935. Le transfert

de voix[1] de 10 % atteint presque le niveau record de 12 % atteint en 1945.

Aucune région n'est restée fidèle aux conservateurs. Le succès du parti travailliste est tel qu'on ne compte pas une seule région où les travaillistes ne l'aient emporté. Les conservateurs ont été chassés d'Écosse et du pays de Galles, puisqu'ils ne disposent plus d'un seul siège dans ces régions. Ils n'ont d'ailleurs gardé à Londres que 11 sièges sur 74. Mais c'est essentiellement dans le Sud, un terrain traditionnellement favorable au conservatisme, que les pertes ont été les plus sévères : en particulier dans les comtés du Sussex de l'Est, de l'Oxfordshire, du Berkshire, du Bedfordshire et du Surrey, qui enregistrent chacun une perte supérieure à 13 points. Les places fortes conservatrices ont disparu de la carte électorale.

Les données des sondages de sorties d'urnes BBC/NOP montrent que le travaillisme a progressé dans toutes les sous-catégories de l'électorat depuis les dernières législatives de 1992, sauf chez les plus de 65 ans. Mais le réconfort est maigre, puisque même dans cette sous-catégorie le vote conservateur a décliné, au profit non pas des travaillistes mais des libéraux-démocrates qui ont accru leur pénétration dans l'électorat traditionnellement conservateur.

L'analyse du *tableau 1* montre que les conservateurs ont enregistré leurs plus grandes pertes chez les employés (C1 : - 22 points), chez les jeunes (18-29 ans : - 18 points) et chez les ouvriers qualifiés (C2 : - 15 points). Il est intéressant de noter qu'il s'agit pour l'essentiel de l'électorat que Margaret Thatcher avait su gagner au conservatisme de 1979 à 1987. On note également qu'aucune catégorie d'électeurs, même parmi celles que l'on considérait jusqu'alors comme faisant partie de l'électorat naturel conservateur – c'est-à-dire les personnes âgées, les propriétaires de leur logement, les professions libérales et les cadres supérieurs – n'a résisté à la progression du travaillisme.

Les Partis en Présence

On ne peut jamais être certain que la situation restera la même entre le moment où l'on écrit et la date de la prochaine élection législative. Ainsi le Premier ministre Harold Macmillan a-t-il démissionné un an avant l'élection de 1964, Hugh Gaitskell est-il mort vingt-deux mois avant

1. Il s'agit du *swing*, c'est-à-dire la moyenne des gains et pertes des deux grands partis, en pourcentage des suffrages exprimés, par rapport à une élection de référence.

Tableau 1. Structure de l'électorat britannique, 1992-1997

	Conservateurs	*Travaillistes*	*Libéraux-démocrates*
Tout l'électorat*	31 (-12)	44 (+9)	17 (-1)
Sexe			
Hommes	31 (-8)	44 (+6)	17 (-1)
Femmes	32 (-11)	44 (+10)	17 (-1)
Classe sociale**			
AB	42 (-11)	31 (+9)	21 (0)
C1	26 (-22)	47 (+19)	19 (-1)
C2	25 (-15)	54 (+15)	14 (-4)
DE	21 (-8)	61 (+9)	13 (0)
Age			
18-29 ans	22 (-18)	57 (+17)	17 (0)
30-44 ans	26 (-11)	49 (+12)	17 (-3)
45-64 ans	33 (-9)	43 (+9)	18 (-2)
plus de 65 ans	44 (-3)	34 (-2)	16 (+2)
Logement			
Propriétaires	35 (-12)	41 (+11)	17 (-3)
Locataires HLM	13 (-6)	65 (+1)	15 (+5)
Syndiqués	18 (-9)	57 (+7)	20 (+2)

* Vote en 1997 en % (changement par rapport à 1992 entre parenthèses).

** AB : professions libérales, cadres supérieurs et cadres moyens ; C1 : employés ; C2 : ouvriers qualifiés ; DE : ouvriers spécialisés, chômeurs et retraités.

Sources : Données ITN/Harris sorties d'urnes ; 1997 BBC/NOP sorties d'urnes citées dans David Butler et Dennis Kavanagh, *The British General Election of 1997*, Londres, Macmillan, 1998, p. 246.

cette même élection et John Smith, autre leader travailliste, trois ans avant celle de 1997. Le tableau que nous allons brosser correspond donc à l'état des partis aujourd'hui. S'il existe de fortes chances pour que l'on retrouve à la prochaine échéance électorale les mêmes hommes à la tête des diverses formations politiques, il n'en est pas moins vrai, comme le disait Harold Wilson, qu'« en politique, une semaine dure très long-temps » (*A week is a long time in politics*). Nous sommes aujourd'hui à vingt-neuf mois au plus de la prochaine élection législative. Mais il est

toujours possible, voire probable, que Tony Blair en avance la date. Il est d'ailleurs question, dans la presse, que l'élection se tienne au printemps 2001, soit dans dix-sept mois. Mais il faut agir avec prudence car nous ne sommes pas maîtres de la suite des événements.

Il reste cependant quelques certitudes, comme le fait que les partis qui s'affronteront en 2001 ou 2002 seront très différents de ce qu'ils étaient à la dernière élection de 1997. Dans les deux cas, et suite à un échec électoral (1992 pour les travaillistes, 1997 pour les conservateurs), les deux grands partis ont radicalement changé de nature.

Le parti travailliste

L'élection législative de 1992 a marqué un tournant décisif pour le Parti travailliste car c'est la quatrième fois de suite qu'il essuie un échec électoral.

Le déficit moyen sur les quatre élections précédant celles de 1997 (voir *tableau 2*) est légèrement supérieur à 10 % alors que durant la longue période d'hégémonie du parti conservateur, de 1951 à 1964, le déficit moyen n'avait été que de 3 %. Ce qui faisait dire aux spécialistes et aux journalistes, dans les années 1980, que le parti travailliste était désormais incapable de gagner une élection.

D'après leurs estimations, si le parti travailliste souhaitait revenir au pouvoir, il devait modifier ses statuts et moderniser son idéologie. Mais le parti travailliste lui-même était divisé sur la question. Il y avait ceux qui pensaient qu'il avait perdu les élections parce qu'il se battait contre les conservateurs sur leur propre terrain, et qu'il devait, pour gagner, adopter un programme beaucoup plus à gauche. Et il y avait ceux qui, avec la majorité, continuaient à croire qu'il était sur le point de remporter une victoire électorale. Il est vrai qu'il avait connu, depuis 1983, une pro-

Tableau 2. Déficit du parti travailliste lors des élections législatives (% des voix)

	1979	*1983*	*1987*	*1992*
Parti conservateur	43,94	2,4	42,3	41,9
Parti travailliste	37,0	27,6	30,8	34,4
Déficit du parti travailliste*	- 6,9	-14,8	-11,5	-7,5

* Déficit = vote travailliste – vote conservateur.

gression lente et régulière dans l'électorat, passant de 27,6 % à 30,8 % puis 34,4 %. Un dernier effort (*one more heave*) et ce serait la victoire.

En fait, cette lente progression est le résultat de la rénovation du parti entreprise sous la direction de Neil Kinnock, de 1983 à 1992. Peu à peu, le parti abandonne les politiques doctrinaires qui, à son avis, lui ont fait perdre des voix en 1983. Il s'agit des politiques de nationalisation, du désarmement nucléaire unilatéral, du retrait du Marché commun et de l'attitude négative envers l'économie de marché. Par ailleurs, Neil Kinnock expulse du parti les éléments gauchistes (appelés *Militant Tendency*) qui nuisent à sa réputation de parti modéré. John Smith, qui remplace Neil Kinnock après la défaite électorale du parti en 1992, poursuit la politique de recentrage en introduisant un fonctionnement plus démocratique au sein du congrès travailliste. En 1993, il met fin au vote bloqué des syndicats, introduit le principe du vote uninominal (*One man, one vote, OMOV*) et donne aux syndicats, aux sections de circonscription et au groupe parlementaire (qui comprend également les députés européens) un poids égal dans l'élection du leader travailliste.

Tony Blair, quant à lui, réussit à mener une véritable révolution silencieuse au sein du parti travailliste. En ce qui concerne l'idéologie, il réussit, lors de la tenue d'un congrès extraordinaire, à Londres, en avril 1995, à faire abandonner au parti la clause IV de ses statuts. Celle-ci stipulait que l'objectif du parti était l'obtention « pour les travailleurs manuels ou intellectuels [de] la répartition la plus juste possible du produit de leur travail par l'appropriation collective des moyens de production ». La nouvelle clause IV qui est alors soumise aux voix porte sur « les buts et les valeurs travaillistes ». Elle insiste sur le fait que le parti travailliste est un parti social-démocrate qui croit en un effort commun et œuvre pour « une économie dynamique, au service de l'intérêt général […], une société juste […], une démocratie ouverte […], un environnement sain ». Elle affirme par ailleurs l'adhésion du parti à l'Europe et aux organismes internationaux. Depuis qu'il est au pouvoir, le parti travailliste a cherché à plaire à sa droite comme à sa gauche. La gauche apprécie les changements institutionnels : la réforme de la Chambre des Lords et, à terme, la disparition des pairs héréditaires ; le parlement écossais ; le rétablissement de Stormont, l'assemblée galloise, l'élection d'un maire à Londres. La droite du parti applaudit les changements dans les domaines de la sécurité (le degré zéro de tolérance) et de l'éducation (l'instauration de prêts universitaires), et surtout la nouvelle donne économique.

En ce qui concerne son organisation, le parti a beaucoup changé depuis l'élection de 1997. D'abord avec la création, au congrès de 1997, d'un Comité paritaire programmatique (*Joint Policy Committee*), qui comprend un nombre égal de membres de l'exécutif national (*National Executive Committee*) et du cabinet, ainsi que des représentants du groupe parlementaire, des députés européens et des collectivités locales travaillistes. Ensuite, avec la création d'un Forum politique national (*National Policy Forum*), qui décide désormais des changements à proposer au congrès. Le but est de créer une culture partisane plus souple, fondée sur un échange plus direct entre le leader et sa base. Dès lors, tout changement politique devra faire l'objet, en première instance, d'une consultation préalable des membres du Forum politique national, avant qu'ils ne ratifient en dernier lieu les propositions qui seront présentées au congrès.

Le parti conservateur

Après l'échec du parti en 1997, le nouveau leader, William Hague, publie une brochure intitulée : *Un nouvel avenir pour le parti conservateur*. Il y reconnaît l'étendue de la défaite de 1997 et explique que les conservateurs doivent en tirer les leçons. Ils doivent notamment « être à l'écoute des électeurs », recueillir des idées nouvelles, prendre des décisions auxquelles ils devront se tenir, s'adapter aux idées et à la psychologie du nouveau siècle. Il constate que le parti, qui disposait de plus d'un million de membres, a connu une hémorragie grave qui le laisse avec quelques centaines de milliers de membres. Le renouveau doit donc se faire autour de plusieurs grands principes : l'unité, la décentralisation, la démocratie, la participation, l'intégrité et l'ouverture.

Les statuts du parti sont profondément modifiés. Sa structure est unifiée : d'une part, au lieu des trois organisations indépendantes des députés, du siège du parti et des sections de circonscription, il existe maintenant un comité directeur unique. Le leader n'est plus élu par les seuls députés, mais par un collège électoral qui inclut les adhérents. La prérogative parlementaire dans le choix des candidats est cependant préservée, puisque c'est au groupe parlementaire qu'il revient de sélectionner deux candidats sur lesquels les adhérents se prononceront. Cela impliquera pour la première fois la mise en place d'une base de données fiable sur le nombre d'adhérents. Les candidats aux élections législatives sont désormais choisis par les circonscriptions à partir d'une liste nationale. D'autre part, afin d'éviter les scandales qui ont secoué le parti ces dernières années, un comité d'éthique est constitué avec pour mission

de veiller à l'intégrité des conservateurs. Le comité aura le pouvoir d'exclure ou de mettre à l'amende tous ceux qui transgresseront les règles de bonne conduite qu'il a définies.

Du point de vue du financement du parti, William Hague a annoncé que les dons de l'étranger ne seraient plus acceptés. La commission Neill qui s'est penchée sur la question du financement a en effet montré qu'entre 1992 et 1997 les conservateurs ont reçu plus de 9 millions de livres de dons provenant de l'étranger, en particulier de multimillionnaires. A l'heure actuelle, les conservateurs distribuent à leurs sympathisants une petite carte bleue, de la taille d'une carte de visite, qui résume les nouvelles options conservatrices. Sur la première face, on trouve le nouveau programme du parti : faire confiance au peuple ; un meilleur système éducatif et hospitalier ; un soutien aux familles ; une fiscalité juste ; un soutien sans faille à la Grande-Bretagne. Sur l'autre face, le parti annonce clairement sa rénovation sous le titre : « Un parti qui change. » Les conservateurs affirment avoir mis de l'ordre dans leurs affaires. Le parti conservateur se présente comme un parti où les adhérents ont la parole chaque fois qu'il s'agit de prendre des décisions importantes : « Nous sommes à l'écoute des Britanniques. » Il a un caractère national et s'adresse à toutes les catégories sociales. Il est à l'écoute des personnes issues de toutes les professions et promet qu'il ne perdra plus jamais le contact avec les gens. Il a su tirer les leçons de ses erreurs et veillera à ce qu'il n'y ait plus d'« affaires » et à ce que ses valeurs soient respectées. Enfin, le parti conservateur se voit comme « une opposition honnête et directe », qui soutient le gouvernement quand il a raison et s'y oppose quand il a tort. Terminant sur une note populiste, il rappelle qu'il « défend les gens sur les enjeux importants » et ose dire tout haut ce que le peuple pense tout bas.

Les Conditions de la Victoire

Si les deux partis ont nettement changé leur présentation, il n'en reste pas moins que, pour emporter une élection à l'époque actuelle en Grande-Bretagne, un parti devra satisfaire dans un premier temps à quatre conditions. Il devra tout d'abord apparaître comme uni et solidaire ; il devra être perçu comme compétent ; il devra jouir d'une certaine popularité ; enfin, le public devra être satisfait de son leader.

L'unité

Le public britannique s'attend à ce qu'un parti soit uni s'il désire gouverner. Le parti libéral en avait fait l'expérience douloureuse lorsque son leader, Lloyd George, avait rompu l'unité en préconisant contre Asquith un gouvernement d'union nationale avec les conservateurs. Le parti se divisa alors et, lorsque l'unité fut refaite, en 1924, il était trop tard : les travaillistes étaient devenus aux yeux de l'opinion publique la seule alternative crédible aux conservateurs. Plus tard, la division que connut le parti travailliste en 1981, avec la création du parti social-démocrate (SDP), a eu pour effet de lui donner ses plus mauvais résultats électoraux depuis 1945.

Enfin, la désunion du parti conservateur sur l'enjeu européen a marqué toute la législature 1992-1997 et a fait décliner sa popularité
152 dans l'électorat. Les discussions sur le système monétaire européen (SME), la ratification du traité de Maastricht, la pression inacceptable des dirigeants sur les eurosceptiques, dont huit membres sont suspendus pour ne pas avoir voté la ratification de Maastricht, montrent clairement la profondeur des divisions au sein du parti conservateur. Aux déclarations d'européens convaincus comme Kenneth Clarke, Douglas Hurd et Michael Heseltine, font écho celles d'eurosceptiques comme Peter Lilley, Michael Portillo et John Redwood.

En septembre 1992, l'opinion publique perçoit les divisions internes travaillistes (50 % divisés, 37 % unis) et conservatrices (46 % divisés, 42 % unis), mais les travaillistes réussissent à imposer une nouvelle image après l'élection de leur nouveau leader, Tony Blair, en juillet 1994[2].

Malgré les efforts déployés par les conservateurs pendant la campagne électorale de 1997 pour convaincre l'électorat que le parti était à nouveau uni, plus des trois quarts des personnes interrogées (78 %) pensent que le parti est encore divisé (voir *tableau 3*). Au lendemain de l'élection, les conservateurs atteignent leur score d'unité le plus bas, les travaillistes leur score le plus élevé depuis la guerre.

La compétence

La confiance dans la compétence des conservateurs est ébranlée le 16 septembre 1992 lorsque le gouvernement Major fait sortir les Britanniques du SME. Celui-ci s'était pourtant engagé six mois plus tôt, durant les élections législatives, à soutenir la livre. L'action du gouver-

2. John Smith est mort subitement le 12 mai 1994.

Tableau 3. Perception de l'unité des partis

	Parti travailliste		*Parti conservateur*	
	Uni	*Divisé*	*Uni*	*Divisé*
avril 1995	5	43	49	85
avril 1997	64	28	17	78
juin 1997	85	10	5	91

Source : *Gallup Political Index.*

nement est vécue par l'opinion publique comme une trahison et l'indice de popularité du gouvernement est en chute libre. En juin 1992, soit un mois après leur victoire législative, les conservateurs devancent toujours les travaillistes de 7 points dans les intentions de vote. Six mois plus tard, en décembre, ils sont 20 points derrière eux.

Peu à peu, tous les indicateurs de réussite virent au rouge. Le gouvernement perd toutes les élections partielles de la législature[3] et les résultats obtenus aux élections municipales suivent la même tendance. Le nombre de conseillers municipaux diminue comme une peau de chagrin[4]. Au moment de l'élection de 1997, les conservateurs ne disposent plus que de 4 700 conseillers municipaux contre 5 100 pour les libéraux-démocrates et 10 800 pour les travaillistes[5]. Entre les deux élections législatives de 1992 et 1997, les conservateurs avaient déjà essuyé une défaite électorale d'importance lors des élections européennes de 1994, témoin du discrédit dont souffre alors le parti dans l'opinion publique. Ils ne recueillent que 29 % des suffrages et 18 sièges, soit le résultat le plus médiocre jamais enregistré par le parti à une élection européenne.

La popularité du parti

On peut aisément suivre la popularité des partis en Grande-Bretagne grâce à deux questions posées à intervalles réguliers par l'institut MORI. La première question est une simple question d'intention de vote :

3. Il y en a huit. Quatre sont gagnées par les libéraux-démocrates, trois par les travaillistes, une par les nationalistes écossais.

4. Les élections municipales ont lieu tous les ans au mois de mai pour un renouvellement partiel des élus.

5. Cf. David Butler et Dennis Kavanagh, *The British General Election of 1997*, Londres, Macmillan, 1998, p. 13.

Tableau 4. La popularité des principaux partis en Grande-Bretagne (en %)

Intentions de vote exprimées

	juin 1997	*déc. 1997*	*avril 1998*	*juin 1998*	*déc. 1998*	*avril 1999*	*oct. 1999*	*nov. 1999*
Conservateur	24	20	27	28	27	25	28	25
Travailliste	58	55	55	53	54	56	56	55
Lib.-dém.	15	15	14	14	12	13	11	14
Autres	4	5	4	6	7	6	7	6
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Source : *MORI Poll Archives*.

« Pour qui voteriez-vous s'il y avait une élection législative demain ? » La seconde question n'est posée que dans le cas où la personne interrogée est indécise ou ne veut pas répondre à la première question : « Quel est le parti que vous êtes le plus susceptible de soutenir ? »

Le *tableau 4* montre l'extraordinaire popularité du Parti travailliste, qui augmente de près de 14 points au lendemain des élections et se maintient à un niveau de majorité absolue des intentions de vote pendant toute la période. Depuis mai 1997, la popularité du parti au pouvoir est si étonnante que nous avons pris la précaution de regarder également les chiffres annoncés par un autre institut, le*Gallup Poll*. En septembre 1999, la cote de popularité du parti travailliste se situe à 53,8 % et, en octobre 1999, à 53,2 %[6]. Les chiffres sont un peu plus faibles que ceux de MORI car Gallup ne pose pas de seconde question d'orientation. Mais il est clair que le parti travailliste bénéficie d'un niveau de popularité plus qu'honorable pour un parti au pouvoir depuis déjà plus de deux ans.

Le parti conservateur, en revanche, a une cote d'impopularité record. En octobre 1999, après la réunion de son congrès annuel, il n'arrive même pas à se rehausser au niveau du score atteint lors des élections de mai 1997, score il est vrai fragile puisque, le mois suivant, le parti perdait encore 3 points. Le niveau de soutien accordé au parti conser-

6. La question posée était : « S'il y avait des élections législatives demain, pour quel parti voteriez-vous ? »

Tableau 5. Moyennes des sondages d'intentions de vote, Gallup

Période	*Parti conservateur*	*Parti travailliste*	*Parti libéral*	*Avantage trav. sur cons.*
1945-1949	40	44	12	+4
1950-1959	44	46	9	+2
1960-1969	42	42	12	=
1970-1979	42	43	11	+1
1980-1989	38	36	22	-2

vateur depuis la guerre peut être estimé grâce aux sondages mensuels d'intentions de vote, réalisés par Gallup (voir *tableau 5*).

La popularité du leader

L'image du parti conservateur est mauvaise, et celle de son principal adversaire politique étonnamment bonne. Le nouveau leader du parti conservateur, William Hague, a-t-il des chances de convaincre les électeurs de voter pour lui à la prochaine élection ?

Au moment de son élection à la tête du parti, William Hague était très peu connu : d'après un sondage réalisé par MORI en juin 1997, les trois quarts (74 %) des électeurs n'avaient aucune opinion à son égard (voir *tableau 6*). Depuis, il a acquis une plus grande notoriété, mais on trouve toujours un quart des électeurs sans opinion à son sujet. Par ailleurs, alors que la proportion de satisfaits a doublé depuis 1997 (de 12 à 25 %), la proportion de mécontents a quant à elle quadruplé (de 13 à 53 %). Aujourd'hui, il est clair qu'une majorité absolue de l'opinion publique n'apprécie pas le leader conservateur.

Depuis les élections de 1997, MORI a posé une question qui cherche à dresser un portrait-robot des leaders des deux grands partis (voir *tableau 7*).

L'image personnelle de Tony Blair depuis l'élection s'améliore en ce qui concerne sa compréhension des problèmes du monde (+ 6 points) et son comportement en temps de crise (+ 7 points). En revanche, les sondages commencent à mesurer l'usure du pouvoir : Tony Blair est jugé comme légèrement moins capable (- 5 points), on se fie déjà moins à son jugement (- 3 points), on n'estime pas autant son honnêteté (- 8 points) et on lui trouve moins de personnalité (- 8 points).

Tableau 6. Cotes de popularité de Tony Blair et de William Hague en tant que leaders de leur parti

	Tony Blair			*William Hague*		
Date	*Satisfaits*	*Mécontents*	*NSP*	*Satisfaits*	*Mécontents*	*NSP*
juin 1997	72	7	21	12	13	74
oct. 1997	72	15	12	23	41	36
avr. 1998	68	22	10	27	42	31
déc. 1998	60	29	11	24	51	25
avr. 1999	63	28	9	21	52	27
oct. 1999	53	37	10	25	53	22

Source : *MORI Poll Archives*.

William Hague, bien que leader depuis un an, est encore inconnu d'un quart (24 %) des personnes interrogées. Pendant les six premiers mois à la direction du parti, son image ne s'améliore guère. Il est toujours perçu comme étant peu proche des gens (30 % en 1998), méprisant (20 %), étroit d'esprit (15 %) et trop rigide (9 %). Il est, bien entendu, vu comme ayant peu d'expérience (46 %) mais il a gagné 6 points sur ce terrain depuis 1997. On note une légère amélioration de son score en ce qui concerne sa compréhension des problèmes de la Grande-Bretagne (+4 points) et son patriotisme (+4 points), mais il ne dépasse jamais le score de Tony Blair lorsqu'il s'agit d'affirmations positives. Fait plus inquiétant, alors que 53 % des personnes interrogées trouvent que Tony Blair est un leader capable, il ne s'en trouve que 11 % pour William Hague. Il arrive fréquemment, lorsqu'un parti est impopulaire dans l'opinion, que son leader le soit moins. L'impression générale en 1997-1998 est celle d'un renversement total de situation concernant l'image des partis : le parti conservateur est désormais perçu comme étant incompétent, divisé et peu fiable. Son leader est par ailleurs peu connu du public et relativement peu apprécié.

Quels Espoirs pour les Conservateurs ?

Comme toujours en Grande-Bretagne, c'est le Premier ministre qui décide de la date de la prochaine élection et c'est à lui qu'appartient le choix du moment le plus opportun pour emmener son parti à la victoire. Les travaillistes sont donc aujourd'hui en position de force.

Tableau 7. Portraits de Tony Blair et de William Hague

Question : « Voici une liste d'affirmations positives et négatives concernant les personnalités de Tony Blair et de William Hague. Voulez-vous choisir celles qui vous semblent les plus pertinentes pour chacun d'entre eux ? »

	Tony Blair		*William Hague*	
	oct. 97	*avr. 98*	*oct. 97*	*avr. 98*
leader capable	58	53	9	11
bon en temps de crise	18	25	3	3
comprend les problèmes du monde	31	37	6	9
méprisant	9	13	21	20
assez étroit d'esprit	3	5	16	15
trop rigide	6	7	9	9
a un bon jugement	27	24	5	8
plus honnête que la plupart des hommes politiques	36	29	9	11
a les pieds sur terre	37	29	8	10
comprend les problèmes de la Grande-Bretagne	48	44	10	14
patriote	26	26	18	22
a beaucoup de personnalité	50	42	5	5
a assez peu d'expérience	19	20	52	46
n'est pas proche des gens	6	13	29	30
NSP/pas d'opinion	7	6	24	24

Source : *MORI Poll Archives*.

Les conservateurs peuvent toutefois espérer une diminution du vote tactique aux prochaines législatives. En effet, les libéraux-démocrates et les travaillistes s'étaient associés aux dernières élections pour sortir les conservateurs. Michael Steed et John Curtice ont ainsi montré que, lors des dernières élections, certains électeurs ont eu tendance à exprimer leur préférence pour le parti d'opposition le mieux placé pour battre les conservateurs localement[7]. Les auteurs ont calculé que

7. Michael Steed et John Curtice, *in* David Butler et Dennis Kavanagh, *op. cit.*, p. 309.

le vote travailliste avait augmenté d'environ 3 points dans les sièges où ils étaient en deuxième position derrière les conservateurs, un gain qui se faisait alors aux dépens des libéraux-démocrates. La situation était inverse là où les libéraux-démocrates étaient les plus susceptibles de l'emporter. Les conservateurs peuvent donc espérer que la nouvelle division partisane entre libéraux-démocrates et travaillistes leur profite, d'autant qu'entre-temps le leader des libéraux-démocrates, Paddy Ashdown, a démissionné et a été remplacé par Charles Kennedy qui n'a pas d'aussi bons rapports avec Tony Blair que son prédécesseur.

Une autre lueur d'espoir pour les conservateurs réside dans la disparition du Parti du référendum mené par James Goldsmith en 1997 (celui-ci est décédé peu après les élections). Le Parti du référendum avait présenté des candidats dans 547 circonscriptions (sur 659) et avait
 obtenu 2,7 % des suffrages. Ce parti se bat sur le seul enjeu européen et s'est donné pour objectif l'organisation d'un référendum sur le maintien du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne. D'après les experts, il a enlevé des voix aux conservateurs[8]. Le Parti du référendum étant eurosceptique, le parti conservateur pense pouvoir récupérer les voix anti-européennes puisqu'il est incontestablement la formation la plus hostile à l'Europe.

Mais il est peu vraisemblable que cela suffise à remonter un handicap électoral qui n'a fait que s'accentuer depuis 1997. Pour gagner les prochaines élections, les conservateurs auront besoin d'une transformation radicale du paysage politique. Ils devront avant tout changer d'image et convaincre l'électorat qu'ils sont à nouveau capables de gouverner. Autrement dit, le parti conservateur devra satisfaire aux conditions énumérées précédemment et démontrer qu'il est uni, que son programme est crédible et que son leader est compétent. Ce ne sera pas tâche facile.

Si l'image du leader se révèle trop difficile à changer, il faudra sans doute changer de leader. Mais, depuis les réformes organisationnelles mises en place par William Hague, il est aujourd'hui beaucoup plus difficile pour les conservateurs de se débarrasser d'un leader gênant, à moins qu'il ne soit acculé à la démission. La question de fond reste donc la capacité de William Hague à modifier l'offre politique afin de mener son parti à la victoire. Or la question européenne divise toujours les

8. Michael Steed et John Curtice estiment pour leur part qu'« une poignée de sièges seulement » a été perdue à cause de l'intervention de ce parti (*ibid.*, p. 308).

deux grands partis et les Britanniques ont une attitude ambiguë à son sujet : d'un côté, ils ne souhaitent pas sortir de l'Europe ; de l'autre, ils rejettent une intégration plus poussée. De toute façon, si l'on se réfère aux enjeux que l'opinion considère comme importants, l'Europe est loin de venir en tête, d'après un sondage réalisé par MORI (voir *tableau 8*). Sur la période 1997-1999, l'enjeu européen se place en moyenne en quatrième position, derrière le système de santé, l'éducation et le chômage. Les conservateurs ont certes réussi à mobiliser l'opinion contre l'euro, mais il n'en reste pas moins que, si William Hague continue à mobiliser ses militants et même ses sympathisants contre l'Europe, cela risque de lui enlever les voix décisives d'anciens travaillistes et de libéraux-démocrates.

William Hague pourra peut-être convaincre ses sympathisants d'adopter une position anti-européenne mais il aura beaucoup de mal à persuader les libéraux-démocrates et les travaillistes de s'intéresser à l'enjeu européen. De toute façon, bien que la plupart des électeurs soient moins persuadés que Tony Blair de l'importance du projet européen, ils voient néanmoins le Premier ministre comme l'homme qui représente le mieux leurs intérêts. A la question posée par Gallup de savoir « Qui représente le mieux, selon vous, l'avenir de la Grande-Bretagne en Europe : Tony Blair ou William Hague[9] ? », 60 % choisissent Tony Blair. Deux fois moins de personnes (29 %) estiment que c'est William Hague qui les représente le mieux.

Si l'on regarde la distribution des opinions dans les deux grands partis, on s'aperçoit que 77 % des conservateurs interrogés s'allient au leader du parti sur l'enjeu, mais qu'une minorité significative (16 %) déclare éprouver plus de sympathie pour Tony Blair. Chez les travaillistes, 90 % soutiennent leur leader sur l'enjeu européen et seulement 6 % sont enclins à soutenir le leader de l'opposition. L'enjeu européen ne semble donc pas très porteur pour William Hague.

Si le parti travailliste gagne les prochaines élections avec une majorité suffisante pour lui permettre de gouverner pendant toute la législature, ce sera la première fois dans l'histoire de la Grande-Bretagne qu'il bénéficiera de deux législatures consécutives entières. Après la guerre, le parti avait gagné deux fois deux élections de suite – en 1945 et 1950 et en 1964 et 1966. Dans le premier cas, le parti n'était resté au pouvoir que six années, puisque la seconde législature n'avait duré qu'un an,

9. *Gallup Poll*, 27 octobre-2 novembre 1999, 1 002 adultes.

Tableau 8. Les enjeux importants pour l'électeur, 1997-1999

1. Quel est d'après vous le problème le plus important en Grande-Bretagne aujourd'hui ?
2. A quels autres enjeux la Grande-Bretagne doit-elle faire face aujourd'hui ?

	Chômage	*Économie*	*Éducation*	*Loi et ordre*	*Retraites*	*Service de santé*	*Union europ.*
juin 1997	39	14	45	24	11	51	30
déc. 1997	31	14	31	16	20	42	28
avr. 1998	31	14	39	21	13	35	23
déc. 1998	30	18	40	19	10	34	32
avr. 1999	27	13	31	20	7	34	15
oct. 1999	21	13	29	24	14	34	23
moyenne	29,8	14,3	35,8	20,7	12,5	38,3	25,2

Source : *MORI Poll Archives*.

jusqu'en 1951. Dans les années 1960, sous Harold Wilson, le parti avait de nouveau gagné deux législatives consécutives, mais n'avait à nouveau gouverné que six ans. Il y a fort à parier qu'après deux législatures complètes le parti travailliste aura laissé une marque indélébile sur le pays. Et qui sait ? il pourrait même l'emporter une troisième fois ! On pourra alors se poser la question : les conservateurs peuvent-ils revenir un jour à la tête du pays ?

RÉSUMÉ

L'auteur étudie l'étendue de la défaite des conservateurs en mai 1997. Pas une seule région, pas une seule catégorie d'électeurs n'a résisté au raz de marée travailliste. Les deux grands partis se sont transformés, mais, pour gagner les prochaines élections, les conservateurs devront persuader les électeurs de leur compétence et de leur unité. La popularité du parti comme celle de son leader doivent beaucoup progresser. La tâche sera très difficile, voire impossible, et les travaillistes doivent normalement l'emporter à nouveau.

DENNIS KAVANAGH

LES POLITICIENS FACE AUX MÉDIAS*

AU COURS DES DERNIÈRES DÉCENNIES, peu de facteurs ont autant contribué à transformer la vie des dirigeants politiques que les médias. On entend souvent dire que nous vivons dans un âge où la vie politique est de plus en plus dominée par les médias. Les politiciens dépendent d'eux pour communiquer avec le public, et ils doivent en retour s'adapter aux exigences, au format et aux valeurs culturelles des médias modernes. Mais, depuis les années 1960, la presse a également adopté une attitude beaucoup plus négative dans son traitement de la vie politique.

Cette attitude hostile et cette tendance à décider quels sont les débats importants sont apparues clairement lors de la législature de 1992-1997, quand douze ministres conservateurs furent contraints de démissionner, non à cause d'échecs politiques, mais à la suite de révélations médiatiques sur leurs errements personnels, en général dans le domaine des malversations financières ou des scandales sexuels. Au cours des deux premières années du gouvernement travailliste (de mai 1997 à mai 1999), trois ministres ont été forcés de démissionner pour des raisons plus ou moins similaires. Au cours de la seule année 1994, le terme « sordide » est apparu plus souvent dans la presse qu'au cours des neuf années précédentes. Une étude a montré que, dans les articles parus à propos du Parlement en 1997, le thème qui venait le plus souvent, en troisième place, était celui des scandales et des écarts de conduite concernant les députés. A de nombreuses occasions, le gouvernement de John Major a sans doute considéré la presse comme un adversaire au moins aussi puissant que le parti d'opposition.

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

Ce ton de plus en plus hostile dans le traitement de la vie politique fait ressembler le passé à un âge d'or. Il s'agit sans doute en partie d'un mythe. Il est cependant intéressant de se rappeler les limites que la presse s'imposa à propos de la liaison entre le roi Édouard VIII et Mrs Simpson, ou le silence qui entoura l'état de Winston Churchill, après son attaque cardiaque en 1953, alors qu'une poignée de hauts fonctionnaires gouvernait le pays, ou encore le fait que, jusqu'en 1959, les journalistes de la radio ne couvraient pas les résultats des élections législatives. Si l'attitude actuelle des médias, y compris leur préférence pour le sensationnel plutôt que pour l'information éclairée, crée des difficultés au gouvernement, il est également vrai que, dans le passé, leur réticence traditionnelle limitait le droit du public à être informé.

Jusqu'à une période récente, les politiciens étaient issus d'un milieu
162 social et économique nettement supérieur à celui des journalistes qui écrivaient à leur sujet, et c'est là une des raisons pour lesquelles la presse traitait les politiciens avec une certaine déférence. « Souhaitez-vous dire quelque chose au peuple britannique, Monsieur le Premier ministre ? » est la question qu'un journaliste de la BBC plein de respect posa un jour à Clement Attlee (le Premier ministre travailliste de 1945 à 1951). L'attitude des journalistes était en grande mesure « sacerdotale » plutôt que pragmatique. Ils estimaient que la politique et l'action des politiciens étaient importantes et dignes d'intérêt. Les débats au Parlement étaient largement couverts dans la presse de qualité et de larges extraits des discours des politiciens étaient reproduits dans les journaux et à la radio. Le Parlement faisait l'information. Les initiatives politiques importantes y étaient annoncées en premier, au lieu d'être livrées à la presse à l'avance grâce à des « fuites ». Les membres de l'élite avaient recours à la rubrique des lettres au *Times* pour communiquer entre eux, et ils le faisaient souvent dans un langage codé de façon à exclure une grande partie du public. La culture était élitiste et non populiste. Le Premier ministre britannique n'a pas eu d'attaché de la presse avant 1931 et, jusqu'à une période récente, le service de presse du 10 Downing Street avait un personnel très limité. Pendant un moment, durant sa dernière période au pouvoir (1951-1955), Winston Churchill s'occupa directement des relations avec la presse et il ne permettait pas aux journalistes parlementaires de pénétrer à Downing Street. Jusqu'à cette période, la plupart des contacts entre Downing Street et la presse passaient par des échanges directs entre le Premier ministre et les propriétaires des journaux. Au sein du gouvernement et des partis politiques, les responsables ayant des talents pour les relations publiques ou les

rapports avec la presse, qui étaient en général d'origines très modestes, n'étaient pas tenus en très haute estime et étaient exclus des positions importantes.

Aujourd'hui le monde du journalisme politique est très différent. Les médias d'information ont connu une croissance extraordinaire – qui se poursuit – et sont capables d'assurer une couverture permanente, offrant ainsi de nombreuses opportunités aux politiciens, mais aussi constituant une menace pour eux. Les journalistes se font concurrence pour trouver de nouveaux thèmes ou des angles différents pour traiter des thèmes traditionnels. Ils sont plus portés vers l'enquête, moins respectueux, en fait souvent ouvertement hostiles. Les rédacteurs en chef s'intéressent aux erreurs des politiciens, aux divisions au sein des partis et du gouvernement, et aux scandales. Lors de la session parlementaire de 1992, le *Sunday Times* mena une enquête pour savoir quels députés seraient prêts à poser des questions à la Chambre des Communes contre des sommes d'argent. Il trouva un certain nombre de députés disposés à coopérer, pour la plupart conservateurs, et le résultat fut la création d'une commission sur les standards de la vie publique. Le *Guardian* compléta cette enquête en démontrant qu'en échange de services politiques les députés et les ministres recevaient des cadeaux très généreux qu'ils ne déclaraient pas. Récemment, le rédacteur en chef de ce quotidien sérieux déclara dans une conférence : « […] la dénonciation de la corruption au sommet de l'État est au centre même de la définition de ce qu'est le journalisme de qualité. » Une telle opinion aurait été impensable il y a trente ans[1].

Dans ce nouvel univers, le Parlement occupe une place moins centrale. On en a une illustration symbolique mais importante dans la décision de Tony Blair de réduire à une session par semaine, au lieu de deux, la séance de questions au gouvernement. Un politicien britannique déclara à cette occasion que le meilleur moyen de garder un secret était de l'annoncer l'après-midi à la Chambre des Communes, alors que peu de députés sont présents ! Les députés savent qu'ils auront plus d'impact avec une interview au programme d'information du matin à la BBC qu'avec un discours aux Communes.

Les médias, en particulier lors des élections, prêtent moins d'attention aux initiatives des politiciens et ont conscience de leur propre

1. Cité par P. Worsthorne, *in* S. Glover (dir.), *Secrets of the Press*, Londres, Penguin, 1999, p. 118.

capacité à déterminer les termes du débat. Le gouvernement de John Major et le parti travailliste d'avant Tony Blair ont régulièrement été mis sur la défensive par une presse hostile. Les tabloïds de droite ont souvent tourné en ridicule les dirigeants travaillistes Michael Foot et Neil Kinnock et dépeint leur parti comme un parti extrémiste de gauche. Dans une mémorable une, le jour des élections de 1992, le *Sun* plaça la tête de Kinnock dans une ampoule sous le titre : « Si Kinnock gagne aujourd'hui, que la dernière personne à quitter la Grande-Bretagne éteigne la lumière. » Quelques mois plus tard, ce fut le tour de John Major d'être maltraité par les rédacteurs en chef qui souhaitaient que les conservateurs choisissent un nouveau dirigeant et adoptent une position plus ouvertement eurosceptique.

Les partis doivent satisfaire les demandes continuelles de très nom-

breux organes de presse et agir en sachant que, s'ils ne fixent pas les termes du débat, les médias le feront à leur place. Alors que le nombre de journalistes politiques a augmenté, les partis ont recruté quantité d'experts en relations avec la presse et les ont placés à des postes clés. Dans un environnement politique saturé par les médias, les partis ont embauché une nouvelle armée de spécialistes de la manipulation médiatique, qui cherchent à influencer les journalistes de telle sorte que leurs articles soient favorables au parti ou aux politiciens, ainsi que des chercheurs qui travaillent au sein de groupes spécialisés dans la réfutation et la communication. La Grande-Bretagne, tout comme les États-Unis, a désormais un complexe politico-médiatique, dont une bonne partie des techniques, comme des idées, vient d'outre-Atlantique.

Cette symbiose entre le politicien et le journaliste s'est étendue car la tâche de l'un comme de l'autre est de persuader l'électeur/lecteur/ auditeur. Mais elle a produit un paradoxe. D'un côté, étant donné leur interdépendance mutuelle, ils se nourrissent l'un de l'autre. Les spécialistes qui étudient les médias appellent cela une relation fondée sur l'échange : chacun détient quelque chose dont l'autre a besoin. Politiciens et journalistes se rencontrent souvent dans les couloirs du Parlement, où les journalistes reçoivent deux fois par jour des informations de l'attaché de presse de Downing Street lorsque les Communes sont en session. Ils sont également en contact étroit et permanent lors des nombreuses réunions annonçant de nouvelles mesures politiques, les congrès des partis, les réceptions et autres soirées. Les politiciens suivent de très près la façon dont on parle d'eux, et les journalistes dépendent de leurs contacts directs avec des personnalités clés pour obtenir des informations. En même temps, cette relation est pleine de tensions, car les deux parties sont

occasionnellement frustrées. Les politiciens remercient les journalistes « amicaux » en leur facilitant les contacts et en leur fournissant des informations, mais refusent les uns et les autres aux journalistes qui ne manifestent pas assez de sympathie ou de compréhension. En retour, les journalistes n'aiment pas avoir l'impression d'être « utilisés » par les experts en manipulation des médias ou recevoir des informations trompeuses ou trop clairement favorables à celui qui les fournit.

Les partis politiques et les politiciens ne sont pas tenus en très haute estime en Grande-Bretagne. En effet, selon les sondages, la seule profession placée au-dessous des politiciens par l'opinion publique est celle des journalistes. Les deux principaux partis politiques semblent traverser une longue période de déclin en termes d'identification des électeurs, d'adhérents et de part de l'électorat. Bien que la popularité de Tony Blair auprès des électeurs soit particulièrement forte, les deux Premiers ministres précédents, Margaret Thatcher et John Major, ont connu des records d'impopularité. Cette évolution va de pair avec une distension des liens entre les journaux et les partis politiques. Les déclarations faisant référence au haut niveau de cynisme des électeurs, à la faible participation électorale, à l'indifférence des électeurs envers la vie politique, représentent sans doute une sorte de verdict sévère contre les politiciens et les journalistes.

Dans les années 1990, les priorités et les valeurs des politiciens et des journalistes en matière de communication semblent plus divergentes que jamais au cours de ces trente dernières années. L'idéal publicitaire des politiciens ou des gestionnaires des partis est de façonner l'environnement médiatique de telle sorte que les journalistes soient forcés de se concentrer sur les questions, les thèmes, les messages et les personnalités de leur choix. D'un autre côté, les journalistes aiment rarement voir leurs choix en matière d'information et d'analyse délimités de la sorte par ceux-là mêmes dont ils sont censés rapporter les activités. Leur conception du professionnalisme les mène à trouver le moyen de produire leurs propres informations ou de remettre en cause la ligne officielle. De plus en plus, la communication politique en Grande-Bretagne est un jeu pratiqué dans les deux camps par des professionnels qui sont à même de déterminer leurs stratégies respectives de façon assez précise.

Dans ce qui suit, nous voulons tenter de comprendre quelles sont les conséquences de ces tendances pour les médias, les politiciens et le système politique.

Les Médias

La Grande-Bretagne a un très fort taux de lecture de la presse quotidienne (environ 80 % des foyers ont accès à un quotidien). Mais, au cours des trente dernières années, la circulation des journaux, en particulier celle des tabloïds, a décliné régulièrement, alors que celle des journaux sérieux qui s'intéressent plus à la vie politique a augmenté. Les commentateurs suggèrent que la féroce concurrence pour un lectorat en déclin a entraîné la baisse de niveau des articles, alors que les meilleurs journaux en viennent à accepter certaines des conceptions journalistiques des tabloïds. La façon dont ces derniers rendent compte de la vie politique est assez caractéristique : elle est très personnalisée, les politiciens étant divisés entre « bons » et « méchants », elle est aussi très simplificatrice et d'un ton très négatif. Vu les réglementations en vigueur, la retransmission radio ou télévisée doit être politiquement équilibrée et ne s'intéresse pas aux scandales de façon aussi explicite que les journaux. Mais, lorsque les tabloïds le font, ils obligent les journalistes de la radio et de la télévision à s'y intéresser. En effet, certains affirment aujourd'hui que les médias de l'audiovisuel adoptent les critères établis par les tabloïds, abaissant le niveau et recherchant le sensationnel. Cela peut déboucher sur plusieurs tendances : (1) le déplacement, quand l'information la plus sérieuse est sacrifiée au profit des nouvelles plus triviales, sensationnelles, scandaleuses et distrayantes ; (2) la dilution, quand les articles sérieux sont raccourcis ou allégés par des astuces rédactionnelles ; (3) la marginalisation, quand les articles sérieux sont moins bien mis en valeur ou relégués au second plan.

Les journalistes et les rédacteurs en chef, individuellement ou collectivement, définissent leur professionnalisme essentiellement en termes d'autonomie. Ils n'apprécient guère les tentatives des partis et des hommes politiques visant à les réduire à de simples courroies de transmission ou caisses de résonance du message du jour. Ainsi, avant la campagne électorale pour les législatives de 1997, les responsables de la BBC avaient conclu que leur radio avait suivi trop docilement le programme fixé par les deux partis lors des élections de 1992. Ils estimaient que la manipulation et les intimidations de la part des responsables des partis avaient été si flagrantes et persistantes que les journalistes et les producteurs devaient cette fois manifester clairement leur indépendance à leur égard. Ils recommandèrent donc à leurs journalistes d'affirmer avec plus d'audace et de clarté leur rôle d'analystes – ce qui indique bien

la volonté des responsables de l'audiovisuel d'arbitrer le processus politique ou, peut-être même, d'en fixer l'ordre du jour.

Les journalistes ont eu recours à différents stratagèmes pour façonner leur nouveau rôle. L'un est de « démasquer », ou d'expliquer le sens caché des actions et des discours des politiciens. Les déclarations d'un politicien sont laissées de côté au profit de leur sens « réel » ou caché, l'accent étant mis sur « pourquoi » au lieu de « quoi ». Nick Jones, journaliste à la BBC, a écrit au moins trois livres pour dénoncer les activités manipulatrices des experts en relations médiatiques, avec des titres comme *Soundbites and Spin Doctors* (« Petites phrases et manipulateurs des médias ») et *Sultans of Spin* (« Les rois de la manipulation »)[2]. Ce genre d'exercice peut être réalisé avec la coopération des stratèges de campagne des partis et les responsables des relations avec les médias. Plus dédaigneusement, il peut être mené sans cette coopération.

Les journalistes peuvent aussi laisser de côté l'action politique visible et se lancer dans des pronostics sur la stratégie, les résultats et les interprétations des sondages et des groupes cibles : quel parti ou quel candidat est en tête, lequel est à la traîne, pourquoi il en est ainsi, et ce qui pourrait en découler, plus des articles de coulisses (bien informés) à propos du moral, des manœuvres et des tensions au sein des directions de chaque parti. Les analyses de la façon dont les médias rendent compte des élections indiquent que les discussions des stratégies et des sondages font en général partie des trois titres les plus importants de première page. Une importante étude de la presse lors des élections de 1997 révèle que, alors que les messages des partis se concentraient sur les questions politiques, les médias s'intéressaient aux stratégies de campagne et à la course à l'élection entre les candidats[3]. Les héros de cette approche sont les consultants de campagne, les stratèges, les sondeurs d'opinion, les spécialistes des relations avec les médias et autres « initiés ». Il n'est pas surprenant que les politiciens puissent se montrer jaloux de la couverture médiatique que ces employés de l'ombre obtiennent et soient frustrés de constater que leurs discours sont à peine mentionnés.

Les politiciens sont aussi marginalisés dans les journaux télévisés, alors que le journaliste s'arroge un rôle plus important dans la présentation de l'information. On peut voir apparaître des politiciens à l'image, mais on ne leur laisse prononcer que quelques mots (une

2. Voir N. Jones, *Soundbites and Spin Doctors*, Londres, Gollancz, 1995 ; *Campaign 1997*, Londres, Indigo, 1997.

3. P. Norris *et al.*, *On Message*, p. 181-182.

« petite phrase » de pas plus de vingt secondes lors des élections de 1997) alors que le journaliste ou le présentateur prend plus de temps pour mettre en scène l'information et la commenter. Cela peut être assez défavorable pour le politicien. En 1992, l'éditorialiste politique de Channel 4 présenta ainsi une information : « M. Major s'est rendu à l'exposition de la Maison idéale pour se faire prendre en photo. Sans doute pour montrer qu'il partage les aspirations des gens ordinaires. » Martin Harrison a mené une étude approfondie du contenu de la couverture des élections de 1997 par la télévision. Il a trouvé que celle-ci était si fortement structurée ou encadrée par les journalistes et experts que 17 % seulement des informations sur la campagne concernaient ce que les politiciens avaient réellement dit.

Les journalistes cherchent aussi des informations qui ne sont pas

fournies ou contrôlées par les politiciens. Un exemple célèbre, qui illustre nombre de ces tendances, concerne le spot de campagne du parti travailliste en 1992, intitulé « L'oreille de Jennifer ». Le spot racontait l'histoire de deux jeunes enfants qui souffraient du même mal aux oreilles et attendaient une opération. Jennifer, qui comptait sur le NHS (système national de santé), dut attendre plusieurs mois, alors que l'autre petite fille fut traitée rapidement car ses parents pouvaient se permettre de s'adresser à la médecine privée. Le débat sur la politique de santé fut bien vite éclipsé par les accusations réciproques des deux partis à propos des méthodes utilisées, y compris du mélange de réalité et de fiction dans le film, et par la révélation des identités des familles et des médecins. Durant plusieurs jours, les médias enquêtèrent sur ces questions de façon effrénée, négligeant la campagne car, dans ce cas, les partis ne contrôlaient pas l'affaire. Michael Heltsine dut supplier un journaliste de la radio : « […] donnez-nous la possibilité de discuter des questions importantes, […] nous dépendons de vous, nous n'avons pas d'autres moyens de faire passer notre message[4]. »

Un exemple plus récent et dramatique s'est produit en décembre 1998 quand une campagne de presse intense, sous des titres tels que « scandale », « sordide », fut menée contre Peter Mandelson, ministre travailliste et ancien responsable du parti pour les rapports avec les médias, parce qu'il n'avait pas révélé un prêt qu'un autre ministre lui avait consenti pour acheter une maison. La campagne fut tellement impi-

4. Voir D. Butler et D. Kavanagh, *The British General Election of 1997*, Londres, Macmillan, 1997.

toyable que Mandelson fut obligé de démissionner du gouvernement tant elle avait donné l'impression qu'il avait mal agi. Il a, depuis, retrouvé sa place au gouvernement.

Les Politiciens

Si les médias ont mis en place des stratégies pour protéger et accroître leur autonomie, les politiciens, eux aussi, ont cherché les moyens de renforcer leur influence. Pour satisfaire les nombreux organes d'information, ils doivent planifier en détail et organiser leurs réactions face aux événements quotidiens, aux tendances illustrées par les sondages d'opinion, aux attaques de leurs opposants ou des dissidents de leur propre parti, et aux autres thèmes soulevés par les médias. Les partis ont compris que pour survivre ils devaient adopter une approche « professionnelle » de la communication.

Afin de définir les termes du débat politique, les responsables des partis se lancent dans des mises en scène très élaborées de conférences de presse, d'opérations de lancement de projets, de même que des promenades, des occasions de séances photo et des déclarations de leurs dirigeants, des congrès annuels du parti, aussi bien que d'autres pseudo-événements, comme la présentation d'affiches ou l'apparition aux côtés de célébrités. Ils guident, importunent, bousculent les journalistes et, parfois, leur livrent des informations « privilégiées » pour les mettre de leur côté. Ils se plaignent souvent de l'ordre de présentation des informations ou du choix du porte-parole du parti (en particulier auprès de la BBC, qui est plus vulnérable puisqu'elle dépend des décisions du gouvernement pour le montant de la redevance). Ils se limitent à des « petites phrases » lors des interviews ou insistent pour être interviewés en direct afin de minimiser le risque d'être « coupés » et de voir leur « message » disparaître. Ils imposent le contrôle de l'accès aux médias à des porte-parole accrédités du parti afin d'écarter ceux qui ne sont pas « dans la ligne ». Ils recrutent des professionnels issus du monde des médias et des relations publiques qui peuvent prendre les journalistes à leur propre jeu. Ces spécialistes jouent un rôle croissant au sein des partis et dans l'entourage des dirigeants.

Les politiciens qui se sentent frustrés par le degré d'intrusion des médias qui, selon eux, empêchent leur message de parvenir aux électeurs cherchent des moyens de communication plus directs. Cela va des *talk shows*, des appels des auditeurs, des programmes de la télévision par câble, des articles envoyés à la presse quotidienne ou hebdomadaire,

jusqu'à l'achat de temps d'antenne à la télévision, aux États-Unis. En 1999, Alistair Campbell, attaché de presse de Tony Blair, fit appel à la BBC pour qu'elle s'oppose à ce qu'il appelait la politique cynique des journaux, en laissant les politiciens s'exprimer plus librement et directement à l'antenne. Dans cette perspective, Tony Blair a de plus en plus recours à la presse régionale, aux hebdomadaires, à la presse étrangère et à des émissions au format plus « souple », telles que les *talk shows* non politiques. Aucun Premier ministre britannique n'a pris son rôle de « communicateur en chef » aussi au sérieux que Tony Blair et aucun gouvernement n'a autant recherché de nouveaux canaux de communication. Au cours de ses deux premières années au pouvoir, plus de 160 articles ont paru dans la presse nationale sous la signature de Tony Blair. En outre, celui-ci a donné un très grand nombre d'interviews, de conférences de presse, d'entretiens impromptus sur le seuil de Downing Street. Ce processus de communication directe, similaire à celui qu'ont pratiqué les présidents Reagan et Clinton, cette transformation de la position du Premier ministre en une sorte de fonction rhétorique – au même titre que la présidence –, est quelque chose de nouveau dans la vie politique britannique. Michael Foley a comparé ce processus à « la montée de la présidence britannique[5] ».

En fait, les politiciens peuvent s'engager eux-mêmes directement dans la presse écrite ou radiotélévisée. On pense à Norman Tebbit, Matthew Parris, Michael Brown, Roy Hattersley, Edwina Currie et Philippe Oppenheim, qui ont des rubriques régulières dans la presse écrite ou à la radio. La circulation fonctionne aussi dans l'autre sens. Un nombre croissant de chercheurs et de journalistes deviennent députés, et deux journalistes de la BBC occupent des postes importants au sein de l'équipe de Tony Blair au 10 Downing Street.

Cette approche centrée sur les médias convient parfaitement à un parti centralisé et discipliné, qui cherche à présenter une image cohérente, un message uniforme et une direction solide à l'électorat. Dans le passé, le parti travailliste a beaucoup souffert des articles qui étalaient ses divergences internes et ses scissions, fournissant des munitions à ses opposants. La nouvelle approche restreint nettement l'espace pour des débats ouverts au sein des partis politiques et entre eux. La transformation du parti travailliste en « Nouveau Travaillisme » par Tony Blair a entraîné

5. M. Foley, *The Rise of the British Presidency*, Manchester, Manchester University Press, 1992.

des réformes structurelles majeures, l'imposition d'un code de discipline strict pour les députés et les membres du parti et un nouveau système de valeurs. Le pouvoir est concentré entre les mains du dirigeant et de son cabinet, et l'influence des militants est fortement réduite, en particulier lorsqu'il s'agit de déterminer le programme du parti et de définir son message. Le parti a cherché à établir ce que Philip Gould, l'un des « modernisateurs » travaillistes, a appelé un « système de commandement unifié ». A l'évidence, les débats internes sont sacrifiés dans l'intérêt de la clarté du « message » public. Comme le fait remarquer le politologue italien Panebianco, la démocratie interne des partis pâtit du nouveau parti électoral professionnel. Les chercheurs qui s'intéressent à l'organisation des partis politiques, suivant Maurice Duverger, verront dans ce processus une « contagion venant de droite ».

La tendance s'est poursuivie au sein du gouvernement de Tony Blair. En 1998, il a établi une unité stratégique de communication à Downing Street. Elle regroupe des journalistes et des responsables de l'information du gouvernement, qui ont la tâche de coordonner l'activité et la publicité des différents ministères, cherchent activement à obtenir une couverture médiatique pour les initiatives gouvernementales et écrivent des articles pour les ministres. Lorsqu'il était dans l'opposition, Tony Blair avait choisi comme attaché de presse Alastair Campbell, éditorialiste politique d'un journal tabloïd et sympathisant travailliste. Campbell occupe le même poste depuis que Blair est devenu Premier ministre. Le fait qu'il soit considéré comme son conseiller le plus proche est sans doute un tribut rendu à son talent politique et médiatique et à l'intérêt poussé de Tony Blair pour la gestion de l'information. Il est difficile de trouver dans le passé un attaché de presse de Downing Street aussi influent, et cela est dû en grande partie à la priorité qu'accorde le Premier ministre à la présentation de sa politique. Campbell est le premier attaché de presse à assister aux réunions du Conseil des ministres et il est aussi présent dans de nombreuses réunions importantes entre Blair et d'autres ministres[6].

6. A ce propos, voir D. Kavanagh et A. Seldon, *The Powers Behind the Prime Minister : The Hidden Influence of Number Ten*, Londres, Harper & Collins, 1999.

Le Système Politique

Une des conséquences des tendances décrites plus haut est sans aucun doute une concentration sur le court terme. Cela vient de deux éléments. La couverture médiatique permanente et la recherche de nouvelles approches par les journalistes encouragent les politiciens à anticiper et à prendre des initiatives. En 1992, un stratège de la campagne du parti conservateur déclarait : « Si vous ne fournissez pas des informations substantielles aux journalistes, ils commencent à parler de scandales. » Philip Gould, principal conseiller du parti travailliste en matière d'opinion publique, explique pour sa part : « Il faut toujours chercher à prendre et conserver l'initiative ou elle passera immédiatement à vos

opposants. Prendre l'initiative signifie dominer l'information, entrer dans le nouveau cycle le plus tôt possible et chercher en permanence à y pénétrer de nouveau avec d'autres thèmes et initiatives de façon à fixer les termes de la couverture médiatique qui s'en suit[7]. »

De même, la réduction du délai entre le moment où un événement se produit et sa couverture par les médias limite aussi le temps dont disposent les politiciens pour prendre des décisions. Les ministres et hauts fonctionnaires britanniques se plaignent constamment d'être poussés à décider très rapidement du fait de la réaction immédiate des médias. Gérer une crise avec la seule préoccupation d'avoir une couverture médiatique favorable à court terme – c'est-à-dire montrer qu'on agit – peut mobiliser l'énergie et les ressources du gouvernement au détriment de l'élaboration de mesures politiques appropriées. L'action politique efficace exige du temps pour collecter l'information, considérer différentes options, mener des études pilotes et évaluer d'autres facteurs, ce qui exclut les prises de décision hâtives.

Une autre conséquence concerne le discours politique. Actuellement, il est impossible pour les hommes politiques de s'exprimer spontanément ou de façon hésitante, de penser tout haut ou de manifester même un léger désaccord avec leurs collègues. Les journalistes passeraient immédiatement à l'attaque, présentant ces actions comme la preuve de divisions ou de l'absence de direction claire. Les débats souffrent également du fait que la politique est traitée comme un jeu. La question de l'adhésion de la Grande-Bretagne à la monnaie unique européenne, durant la campagne de 1997, fut traitée presque entièrement du point

7. P. Gould, *The Unfinished Revolution*, Londres, Little Brown, 1998, p. 294.

de vue des divisions au sein du parti conservateur et des conséquences pour la position de John Major à sa tête.

Aux États-Unis, de nombreux chercheurs, parmi lesquels Lance Bennett, Thomas Patterson, Michael Robinson et Katherine Hall Jamieson, se plaignent du fait que l'attitude négative des médias et leur tendance à couvrir la politique comme un jeu dont l'objectif est de « démasquer » les politiciens contribuent au déclin du respect pour le gouvernement et le système politique[8]. Ils affirment également que cela rend la tâche des gouvernements plus difficile car les électeurs sont encouragés à être plus cyniques. En novembre 1999, l'annonce que le Premier ministre britannique et sa femme attendaient un quatrième enfant donna lieu à des spéculations sur l'hypothèse selon laquelle cette grossesse avait été programmée pour détourner l'attention d'embarrassantes tensions internes au parti travailliste. On dispose de plus en plus d'exemples de couverture médiatique négative. Margaret Scammell et Holly Semetko ont cherché à mesurer les rapports entre les évaluations négatives et positives des partis et des candidats lors des élections législatives de 1992 et 1997. Elles ont trouvé que tous les journaux étaient plus négatifs que positifs en 1997, et que c'était encore plus le cas pour la presse sérieuse. Dans les années 1960 et 1970, les journaux accordaient toujours plus de place aux partis qu'ils soutenaient. Depuis les années 1980, ils accordent plus de place à ceux qu'ils combattent.

Une des réponses des politiciens au cynisme ambiant est d'insister sur une vie politique fondée sur la confiance ou de souligner avec insistance leur propre intégrité. S'inspirant peut-être du « Contrat avec l'Amérique » publié par Newt Gingrich en 1994, le parti travailliste a pris cinq engagements politiques lors des législatives de 1997, annonçant qu'il souhaitait être jugé aux prochaines élections sur les mesures prises pour les réaliser. Le gouvernement travailliste produit un rapport annuel faisant le point sur les progrès faits dans la réalisation de ses objectifs. Les conservateurs ont suivi, et William Hague a pris comme engagement de réduire la part de l'impôt dans le PNB durant le premier mandat d'un gouvernement conservateur.

Une autre réponse des politiciens est de participer au jeu de l'« infostraction », qui permet aux questions politiques d'apparaître sous des

8. Voir K.H. Jamieson, *Dirty Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1992 ; L. Bennett, *News : The Politics of Illusion*, Londres, Longman, 1996 ; T. Patterson, *Out of Order*, New York, A. Knopf, 1993.

formes diluées et « faciles » dans les émissions populaires, les questions des auditeurs, les jeux télévisés, les programmes satiriques. Participer à des programmes télévisés populaires, tels que *Richard and Judy* ou le *Des O'Connor Show*, assure au politicien qu'on lui posera des questions « douces » tout en lui permettant d'apparaître comme « un type sympa ». Il est intéressant de noter que les journaux sérieux qui ont réduit leur couverture des débats parlementaires ont, par contre, conservé les journalistes parlementaires satiriques qui décrivent les politiciens comme des personnages comiques.

Conclusion

Les politiciens britanniques ont dû s'adapter à un univers politique saturé par les médias. Ils ont mis en place des stratégies de communication centrées sur les médias, ont ajusté leur discours au format imposé par la télévision (les « petites phrases ») et transformé les élections en campagnes de marketing politique. Politiciens et journalistes se font concurrence pour définir les termes du débat public.

Peu nombreux sont ceux qui, d'un côté comme de l'autre, se disent heureux des tendances et des relations décrites plus haut. La plupart des politiciens pensent que les médias sont très importants. Leur moral est souvent affecté par ce que l'on écrit à leur propos, tout comme celui d'un auteur ou d'un acteur est affecté par les critiques. Les politiciens particulièrement sensibles, comme les Premiers ministres Harold Wilson et John Major, ont été très affligés par celles de la presse. Tony Blair, pour sa part, a écrit une lettre publique pleine d'effusion pour remercier le *Sun* d'avoir soutenu sa candidature en 1997. Ce journal avait affirmé avoir fait gagner les élections aux conservateurs en 1992 et on s'accordait largement à dire : « C'est le *Sun* qui a gagné. » Cependant, une étude universitaire remarque : « L'étude de notre groupe test ne montre aucune corrélation entre la décision d'un électeur de changer son vote au cours de la campagne et la position prise par son quotidien[9]. »

Il est toujours actuel de rappeler comment Stanley Baldwin, en 1931, rejetait les revendications des patrons de presse qui voulaient « le pouvoir sans les responsabilités, la prérogative des courtisanes depuis la nuit des temps ».

---

9. J. Curtice et H. Semetko, « Does it Matter what the Papers Say ? » *in* A. Heath *et al.* (dir.), *Labour's Last Chance ?*, Dartmouth, 1994, p. 55.

RÉSUMÉ

Le développement de la couverture médiatique de la vie politique représente une chance et un défi pour les dirigeants. Pendant longtemps, le parti travailliste a pensé qu'il était maltraité, mais, dans les années 1990, le parti conservateur a lui aussi souffert du traitement des médias. L'article analyse la façon dont les politiciens tâchent de gérer les médias et comment les journalistes (souvent hostiles) cherchent à profiter de toutes les occasions pour développer leur carrière.

ANAND MENON

TRIOMPHANT MALGRÉ LUI ? LE ROYAUME-UNI ET L'ÉMERGENCE D'UNE EUROPE ANGLO-SAXONNE*

IL EST DEVENU PRESQUE AXIOMATIQUE d'affirmer que quelque chose ne va pas dans les relations entre la Grande-Bretagne et l'Union européenne (UE). Le Royaume-Uni est, en général, considéré comme un partenaire réticent et malheureux du processus d'intégration. Cet article affirme que, contrairement à ces idées reçues, le Royaume-Uni a très bien réussi à façonner l'intégration européenne en fonction de ses propres objectifs. Cette démonstration est développée en cinq points. Le premier résume les trois principales affirmations avancées à propos des relations entre la Grande-Bretagne et l'Union et souligne les contradictions potentielles entre celles-ci. Le second point illustre les mécanismes bureaucratiques qui ont été créés pour représenter et défendre les intérêts britanniques au sein de l'UE et démontre que la Grande-Bretagne a développé des procédures administratives remarquables pour sa participation au processus d'intégration. A l'opposé, le troisième point met en évidence les contraintes potentielles qui peuvent limiter cette efficacité administrative. Il montre que le caractère litigieux de la question européenne parmi les politiciens a pu, en certaines occasions, handicaper les responsables politiques dans leurs négociations avec Bruxelles. Le quatrième point traite des choix britanniques en matière de défense et de politique socio-économique. Il confirme que ceux-ci sont souvent plus en accord avec les positions développées de l'autre côté de l'Atlantique qu'avec celles des principales puissances du continent. Dans ce sens, ils ont tendu à renforcer l'impression, créée par le ton du débat politique insulaire, que le Royaume-Uni est au mieux un

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

partenaire maladroit, et au pire inepte, en tout cas, coupé des réalités de l'Europe occidentale. Cependant, comme le démontre le cinquième point, il est tout à fait erroné d'affirmer que, en conséquence de ses relations souvent tendues avec ses partenaires, la Grande-Bretagne a échoué dans ses objectifs. Au contraire, Londres a totalement réussi à faire adopter des mesures politiques européennes en accord avec ses propres préférences. En outre, de ce point de vue, l'attitude parfois belliqueuse et obstinée qu'elle adopte au sein de l'UE, de même que la tendance de ces gouvernements récents à s'aligner sur Washington, ont souvent été tout à fait fonctionnelles.

Les Idées Reçues

178 Trois grandes idées parcourent les débats à propos de la nature des relations entre la Grande-Bretagne et l'Union européenne. La première, qui prévaut dans de nombreuses régions du continent, souligne la façon dont le Royaume-Uni a tenté de bloquer ou de miner le « projet européen ». On a un bon exemple de cet argument dans la fameuse déclaration de De Gaulle : « Comme du dehors [les Anglais] n'ont pas pu empêcher la Communauté de naître, ils projettent maintenant de la paralyser du dedans[1]. » De tels sentiments participent de l'exaspération ressentie par de nombreux dirigeants européens face aux gouvernements de Margaret Thatcher et de John Major, qui semblaient décidés à retarder, sinon à arrêter, l'intégration de l'Europe occidentale, par des méthodes qui allaient de l'encouragement à l'élargissement de l'Union à la revendication d'un droit de veto pour chaque pays ou à la remise en cause de la monnaie unique. Une autre critique, liée à la précédente, porte sur la tendance de la Grande-Bretagne à agir comme un simple laquais ou, selon la formule célèbre, un cheval de Troie des intérêts américains en Europe. Ainsi, Londres a représenté un sérieux défi à la conception française d'une Europe européenne et à la vision d'une Europe intégrée devenant la rivale des États-Unis sur la scène mondiale. En d'autres termes, défendre une Europe anglo-saxonne reviendrait à proposer la destruction de l'Europe.

Une deuxième interprétation – essentiellement britannique – souligne les échecs de la politique anglaise. D'après ses partisans, la Grande-Bretagne se trouve systématiquement dans l'incapacité d'exercer en

1. C. de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t. I, *Le Renouveau*, Paris, Plon, 1970, p. 100.

Europe une influence correspondant à sa taille et sa stature. Ainsi, un ambassadeur britannique en France a pu déclarer : « Notre déclin par rapport à nos partenaires européens est si net que, aujourd'hui, nous ne sommes non seulement plus une puissance mondiale, mais nous ne sommes même pas au premier rang des puissances européennes[2]. » Cette idée vient en partie de la conviction que les dirigeants britanniques successifs se sont montrés incompétents. Pour certains, « en tant qu'exercice de pouvoir, le long épisode du va-et-vient britannique dans la Communauté européenne révèle une inadéquation entre le jugement politique et le poids irrésistible des faits[3] ». Dans les ouvrages universitaires, l'idée que la Grande-Bretagne est soit « semi-détachée », soit un « partenaire maladroit »[4], est renforcée par une rhétorique politique qui se plaint régulièrement du fait que l'intégration européenne représente une sorte de complot franco-allemand ou même, selon certains, papiste, visant à saper l'identité britannique et sur lequel la Grande-Bretagne a peu ou pas du tout de contrôle[5].

Le troisième type d'argument ne porte pas tant sur la politique britannique que sur le processus de décision politique. On se trouve là face à un paradoxe. En opposition marquée avec les affirmations négatives mentionnées plus haut, les observateurs de l'administration publique concluent presque à l'unanimité que le système mis en place en Grande-Bretagne pour coordonner la politique européenne est un des plus efficaces, sinon le plus efficace de toute l'Union. A Londres comme à Bruxelles, l'administration britannique unifiée joue un rôle très efficace dans la coordination des positions des différents ministères, le rassemblement des informations et la défense des intérêts britanniques dans l'UE[6].

---

2. N. Henderson, *Channels and Tunnels*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1987, p. 143.

3. H. Young, *This Blessed Plot : Britain and Europe from Churchill to Blair*, Londres, Macmillan, 1998, p. 3.

4. S. George (dir.), *Britain and the European Community : The Politics of Semi-Detachment*, Oxford, Clarendon Press, 1992 ; S. George, *An Awkward Partner : Britain in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

5. Pour un panorama des différentes tendances de la pensée eurosceptique, voir M. Holmes (dir.), *The Eurosceptical Reader*, Londres, Macmillan, 1996.

6. Pour plus de détails, voir H. Kassim, « The United Kingdom », *in* H. Kassim, G. Peters et V. Wright (dir.), *EU Policy-Making*, Oxford, Oxford University Press, 1999 ; H. Kassim, « The United Kingdom », *in* H. Kassim, A. Menon, G. Peters et V. Wright (dir.), *The National Coordination of EU Policy-Making : The EU Level*, Oxford, Oxford University Press, 1999 ; A. Menon et V. Wright, « The Paradoxes of "Failure" : British UE Policy-Making in Comparative Perspective », *Public Administration and Public Policy*, 13, 4,

On se trouve donc face à trois types d'affirmations potentiellement opposés et contradictoires à propos des objectifs, des réalisations et des moyens de la politique européenne de la Grande-Bretagne. Peuvent-ils être réconciliés et, si oui, comment ? C'est ce que nous voulons tenter de voir dans ce qui suit.

Les Mécanismes Administratifs

Le Royaume-Uni a mis en place un système administratif très efficace pour représenter et défendre ses intérêts à Bruxelles[7]. A travers le double mécanisme du secrétariat européen au sein du secrétariat du gouvernement à Londres et de la représentation permanente à Bruxelles (*United Kingdom Representation* – UKREP), les dissensions interministérielles autour des positions à adopter sur les projets de loi de la Commission sont aplanies. Les représentants britanniques sont réputés pour leur présentation, au sein du Conseil des ministres de l'Union, de positions politiques cohérentes et soigneusement coordonnées.

Londres a aussi mis en place des mécanismes efficaces pour rassembler des informations à propos de la Commission européenne et pour faire pression sur elle. L'UKREP se trouve au centre d'un réseau de collecte de données à Bruxelles qui fournit des informations nombreuses et opportunes sur les négociations en cours et les projets de loi de la Commission. Les représentants des autres États membres parlent de l'existence d'un « réseau serré mais très secret de représentants britanniques – dont certains sont membres de la Commission – qui travaillent ensemble pour faire avancer les objectifs politiques de la Grande-Bretagne[8] ».

Influencer la Commission exige autre chose que des pressions efficaces de la part des représentants. Il faut également s'assurer qu'un grand nombre de ressortissants nationaux qualifiés soient nommés à différents postes au sein de cette institution. La fonction publique britannique dispose depuis de nombreuses années d'une unité spéciale chargée de coordonner leur recrutement. Depuis 1981, le secrétariat du gouvernement est responsable du recrutement et de la formation de

---

1998; H. Wallace, « Relations Between the European Union and the British Administration », *in* Y. Mény, P. Muller et J.-L. Quermonne (dir.), *Adjusting to Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, Londres, Routledge, 1997.

7. N. Henderson, *Channels and Tunnels*, *op. cit.*

8. Interview de la représentation permanente française auprès de l'UE, mai 1999.

ce personnel. En 1990, un nouveau et plus important bureau du personnel européen a été créé au sein de ce secrétariat afin d'améliorer le recrutement du personnel pour Bruxelles[9]. En outre, au début des années 1990, un programme – la « voie rapide européenne » – a été créé pour faciliter la formation des jeunes diplômés qui se destinent à occuper des fonctions à Bruxelles.

Enfin, l'État britannique maintient des liens étroits et mutuellement profitables avec de nombreux groupes d'intérêts privés. Étant donné leur immersion dans une culture où existe une forte tradition d'action de telles organisations, il n'est pas surprenant de constater que les groupes d'intérêts britanniques ont été parmi les premiers à comprendre les avantages qu'ils pourraient trouver en développant leurs activités à Bruxelles[10]. Les membres de la Commission et différentes représentations permanentes soulignent la façon dont les représentants britanniques coordonnent leurs stratégies de pression avec les entreprises de leur pays afin de présenter un front uni devant la Commission. Les ministères individuels sont en général plus disposés à consulter les intérêts privés que leurs homologues d'outre-Manche. La tendance de l'État français à centraliser l'information et sa réticence à la partager avec les groupes privés (à l'exception de ceux qui sont déjà solidement liés à l'appareil d'État) font que les relations entre l'État et ces groupes dans l'élaboration de la politique de l'UE sont bien plus distantes[11]. De même, le gouvernement britannique emploie des avocats privés pour représenter ses intérêts devant la Cour européenne de justice – une pratique rejetée par les Français qui, en conséquence, ont de gros problèmes pour recruter suffisamment d'experts juridiques afin de remplir des fonctions rendues de plus en plus nécessaires par l'appartenance à l'UE[12].

En comparaison donc, l'administration britannique remplit parfaitement bien la fonction qui lui revient d'informer Londres sur les

9. G. Edwards, « Central Government », *in* S. George (dir.), *Britain and the European Community*, *op. cit*., p. 68-71.

10. Édith Cresson, une femme peu portée à faire des déclarations inutilement favorables aux Britanniques, fait les louanges de l'« exemple des pays anglo-saxons » et appelle à le suivre pour représenter correctement les intérêts français à Bruxelles. Ministère des Affaires européennes, *Bruxelles, mode d'emploi*, Paris, La Documentation française, coll. « Clés pour l'Europe », 1989, p. 1.

11. M. de Boisdeffre *et al.*, « Le travail gouvernemental et l'Europe », *in* D. Laurent et M. Sanson (dir.), *Le Travail gouvernemental*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 762.

12. C. Lequesne, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la FNSP, 1993, p. 55-56 et 93.

évolutions en cours à Bruxelles et de défendre les intérêts britanniques dans la capitale européenne[13]. Malheureusement, cette Rolls Royce administrative roule assez souvent comme si elle était conduite par des chauffeurs incompétents.

Les Problèmes Politiques

Des problèmes surgissent dans l'efficacité des rapports entre le Royaume-Uni et Bruxelles lorsque les questions européennes participent du débat politique. Le monde politique britannique est beaucoup plus profondément divisé à propos de l'intégration européenne que ce n'est le cas dans les autres États membres. Encore aujourd'hui, certains politiciens sont disposés à demander ouvertement le retrait de la
 Grande-Bretagne de l'Union. La politisation sporadique des questions européennes les plus triviales fait que le processus de décision politique peut être perturbé de façon inattendue et spectaculaire. Certaines questions discutées à Bruxelles – allant des plus inoffensives, pour ne pas dire comiques, comme le pourcentage de cacao dans le chocolat ou la proportion de viande dans les saucisses, aux plus importantes, comme l'encéphalopathie spongiforme bovine – déclenchent des hauts cris au sein des partis, entraînant une politisation et un transfert de la prise de décision du monde protégé, routinier et consensuel de la bureaucratie à l'arène publique agressive et politisée de Westminster. Le mécanisme officiel de coordination extrêmement efficace cède ainsi le pas à un processus politique assez inefficace.

Cette tendance se manifeste de différentes façons. Les gouvernements se sont souvent montrés incapables de maintenir fût-ce une unité de façade, ce qui a débouché sur des démissions de personnalités de premier plan – entre autres, Geoffrey Howe, Nicholas Ridley et même Margaret Thatcher. Durant les négociations du traité de Maastricht, la coordination a en fait été remplacée par le recours aux menaces, alors que des membres du gouvernement, comme le ministre de l'Intérieur Michael Howard, prenant avantage de la position de faiblesse des

13. Pour des études comparatives, voir V. Wright, « The National Coordination of European Policy-Making : Negociating the Quagmire », *in* J. Richardson (dir.), *EU Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, 1997 ; H. Kassim, G. Peters et V. Wright (dir.), *EU Policy-Making*, *op. cit.* ; H. Kassim, *et al.* (dir.), *The National Coordination of EU Policy-Making*, *op. cit.*

conservateurs aux Communes, ont menacé de démissionner pour forcer la main de John Major sur la charte sociale[14].

L'euroscepticisme au sein de la classe politique est un phénomène complexe qui recouvre des éléments différents et souvent contradictoires[15]. Il trouve cependant un allié puissant dans l'attitude et les opinions dominantes au sein d'une large section de l'électorat britannique et défendues par une grande partie des médias. L'opinion publique a toujours été quelque peu ambivalente à propos de l'intégration européenne[16]. Elle est encouragée dans son scepticisme par des médias souvent xénophobes et, dans l'ensemble, d'une grande ignorance, comme en témoigne le traitement, dans les colonnes d'un quotidien de droite à large diffusion, du scandale pédophile qui a récemment secoué la Belgique. Un commentateur souligna à cette occasion combien il était approprié que Bruxelles, ville d'origine du détestable responsable des crimes pédophiles, soit aussi la capitale de l'UE. A cause des pédophiles, « le fantasme europhile qui présente la Belgique comme le précurseur heureux d'un super-État européen, qui aurait réussi à surmonter les divisions ethniques, religieuses, linguistiques et historiques, est désormais en lambeaux[17] ».

S'ils ne sont pas nécessairement représentatifs de l'opinion eurosceptique moyenne, de tels arguments donnent au moins une idée du profond degré d'ignorance et de xénophobie qui défigure le débat public à propos de l'UE en Grande-Bretagne. La crise provoquée par l'interdiction française d'importer du bœuf britannique offre un autre exemple éloquent du manque total de compréhension des questions européennes en Grande-Bretagne. Bien que la Commission se soit montrée un allié solide de Londres dans sa tentative de faire lever les restrictions françaises, même la classe politique britannique ne l'a pas compris. Par pure obstination, le conseil municipal de Bicester dans l'Oxfordshire, a répondu à l'interdiction française en retirant le drapeau de l'UE de ses bureaux. Pendant ce temps, ni la presse ni les respon-

14. A. Forster, « Britain and the Negociation of the Maastricht Treaty : A Critique of Liberal Intergovernmentalism », *Journal of Common Market Studies*, 36, 3, 1998, p. 352.

15. Cf. M. Holmes, *The Eurosceptical Reader*, *op. cit.*

16. Pour une étude détaillée des attitudes de l'opinion publique britannique, voir H. Berrington et R. Hague, « The Further Off from England : British Public Opinion and Europe », *in* A. Menon et V. Wright (dir.), *From the Nation State to Europe ? Essays in Honour of Jack Hayward*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

17. *Daily Mail*, 21 octobre 1996.

sables politiques ne semblaient enclins à rappeler à une population de plus en plus exaspérée que l'action française reflétait celle d'alliés supposés « loyaux » comme les États-Unis.

Du fait de l'extrême versatilité de l'opinion sur la question européenne, les responsables ont souvent été limités dans leurs choix politiques au sein de l'UE. Alors que John Major aimait répéter qu'il souhaitait placer la Grande-Bretagne « au cœur de l'Europe », les pressions permanentes de la droite conservatrice l'empêchaient de faire quoi que ce fût dans ce sens. C'est, après tout, son gouvernement qui initia la brève et fatale politique de non-coopération en Europe (qui sera discutée plus loin). Même le gouvernement travailliste actuel, qui dispose d'une écrasante majorité de députés qui sont le plus souvent – et de façon assez décourageante – très dociles, a opté pour la timidité face à
 l'Europe. Tony Blair a refusé d'engager son gouvernement en faveur de l'union monétaire, malgré de nombreux signes indiquant que c'est une mesure à laquelle lui-même et son chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, sont favorables.

Les Préférences « Anglo-Saxonnes »

Au-delà des problèmes créés par la politisation imprévisible des questions européennes, les attitudes britanniques face à l'intégration – et les attitudes des autres membres face à la Grande-Bretagne – sont dictées par des préférences politiques qui paraissent souvent très éloignées des choix dominants en Europe. Ces préférences concernent trois domaines. Tout d'abord, le soutien déterminé de la Grande-Bretagne au libéralisme économique. L'écart entre l'adhésion britannique au libre-échange et à la concurrence et les approches d'une gestion économique plus réglementées qui prévalent en Europe continentale est apparu dès les années 1950, lorsque la Grande-Bretagne se prononça contre la nécessité d'une Union incluant une réglementation du commerce et des barrières douanières.

Depuis le début des années 1980, la Grande-Bretagne a adopté une politique caractérisée par un « projet systématique et global de baisse des impôts, de déréglementation des marchés financiers et du travail, et de remise en cause des principes keynésiens qui avaient sous-tendu la politique économique et sociale de l'après-guerre[18] ». Ce néolibéralisme

18. Voir D. King et S. Wood, « The Political Economy of Neoliberalism : Britain and the United States in the 1980s », *in* H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks et J. Stephens (dir.), *Continuity*

est en nette opposition avec l'orthodoxie économique de nombre des partenaires de la Grande-Bretagne qui, des chrétiens-démocrates allemands au centre droite et aux socialistes français, ont tendance à être favorables à des formes de capitalisme plus réglementées[19]. Les statistiques économiques confirment cette catégorisation. Une enquête de la Commission européenne indique qu'entre 1981 et 1988 les aides publiques fournies par le gouvernement britannique ont décliné de façon spectaculaire par rapport à celles de la France, de l'Allemagne et de l'Italie[20]. L'élection de Tony Blair au poste de Premier ministre en mai 1997 n'a rien fait pour réduire cet écart. Blair lui-même s'est empressé d'exprimer son adhésion aux principes du néolibéralisme économique, donnant des leçons (aux deux sens du terme) au lendemain de son élection afin de souligner le contraste entre sa propre pensée économique et celle du socialisme traditionnel. Au même moment, les électeurs français et allemands élisaient des gouvernements dont les promesses électorales reflétaient ce socialisme traditionnel.

Les choix économiques britanniques sont non seulement différents de ceux des autres États européens, mais se caractérisent aussi par leur similitude avec les préférences des principaux dirigeants politiques des États-Unis. Cela est d'autant plus vrai qu'un des éléments centraux de ces choix est l'adhésion au libre-échange avec l'exigence que le marché unique européen s'ouvre aux produits et services américains. La Grande-Bretagne est devenue la porte d'entrée préférée des investissements américains et japonais dans le marché unique. Certains auteurs parlent de la « japonisation » de l'industrie britannique[21] alors que, entre 1951 et 1990, la Grande-Bretagne a été la destination de 37,5 % de tous les investissements américains à l'intérieur des pays de l'UE[22].

Un autre domaine dans lequel la Grande-Bretagne semble se différencier concerne les questions de défense. Elle a souvent considéré l'OTAN comme le moyen de préserver une certaine influence sur son partenaire d'outre-Atlantique : « […] l'Alliance a été le centre d'intérêt

---

and Change in Contemporary Capitalism, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 371.

19. L. Hooghe et G. Marks, « The Making of a Polity : the Struggle over European Integration », *ibid.*

20. Commission des Communautés européennes, *Second Survey of State Aid in the European Community in Manufacturing and Certain other Sectors*, Luxembourg, 1993, p. 16.

21. N. Oliver et J. Wilkinson, *The Japanisation of British Industry*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

22. *Invest in Britain Bureau*, Rapport annuel, 1991/2, p. 8.

de ce pays en matière de défense et le domaine principal où la Grande-Bretagne a cherché à exercer son influence. Elle est aussi considérée comme un instrument permettant de préserver la stature de la Grande-Bretagne à un moment où l'influence globale de la force britannique est devenue plus limitée. Grâce à sa contribution plus importante en forces conventionnelles, de même qu'en systèmes nucléaires tactiques et théâtres d'opération, le gouvernement britannique s'est assuré un poids considérable dans le cadre de la défense européenne[23] ».

La fin de la guerre froide n'a guère contribué à remettre ces idées en question. Comme le déclarait Margaret Thatcher, « l'importance de l'Alliance ne change pas, c'est le monde autour d'elle qui change[24] ». De ce point de vue, les positions de la Grande-Bretagne et de la France sont presque des images en miroir. La première jouit d'une certaine influence
 au sein de l'OTAN et se méfie de toute tentative de développer un système alternatif européen dans lequel cette influence serait plus limitée. La seconde, méfiante à l'égard d'une organisation dominée par les États-Unis et dans laquelle elle se sent sous-évaluée, se tourne pour sa part vers l'Europe pour reconquérir ce qu'elle considère être le rôle de direction qui lui revient[25].

Les préférences de la Grande-Bretagne semblent donc plus proches de celles de Washington que de celles de ses partenaires français ou même allemands. Pour Londres, la possibilité de jouer un rôle majeur dans la politique internationale a toujours été étroitement liée à la possibilité de maintenir sa « relation particulière » avec les États-Unis.

L'Action de la Grande-Bretagne en Europe

Étant donné le contraste marqué entre son efficacité administrative et son inefficacité politique dans ses rapports avec l'UE, dans quelle mesure la Grande-Bretagne a-t-elle réussi à influencer la politique décidée à Bruxelles ?

Les divisions politiques sur les questions européennes ont, à plusieurs occasions, affaibli l'influence de la Grande-Bretagne dans les négociations au sein de l'UE. La politique de non-coopération adoptée au

23. W. Rees, « Britain and NATO », *in* P. Byrd (dir.), *British Defense Policy : Thatcher and Beyond*, Hemel Hempstead, Philippe Allan, 1991, p. 89.

24. *The Times*, 26 mars 1984.

25. Voir A. Menon, *France, NATO, and the Limits of Independence, 1981-1997 : The Politics of Ambivalence*, Londres, Macmillan, 1999, en particulier le chap. 5.

lendemain de l'interdiction d'exporter du bœuf britannique imposée par Bruxelles impliquait de faire obstruction au travail de l'Union sur toutes les questions exigeant l'unanimité au sein du Conseil des ministres[26]. Une des conséquences inévitables d'une telle attitude est que les négociateurs britanniques ont été amenés à bloquer certaines mesures soutenues par Londres[27]. Douglas Hurd fait une remarque similaire à propos du souhait politique de ne pas concéder d'autorité supplémentaire à la Commission européenne après l'élargissement de l'ALEA en acceptant d'augmenter le pourcentage de votes nécessaire pour constituer une minorité de blocage au sein du Conseil des ministres. L'adoption du « compromis Ionnina » qui s'en suivit eut des effets négatifs immédiats sur certaines questions politiques importantes pour la Grande-Bretagne, dans la mesure où elle permit aux Espagnols de bloquer une mesure de protection des animaux soutenue par Londres. Une fois de plus, donc, des avantages législatifs substantiels furent sacrifiés sur l'autel de l'opportunisme politique[28].

L'attitude « difficile » de la Grande-Bretagne face à ses partenaires a, en partie, empêché le développement de relations de travail étroites et coopératives avec ces derniers. Ce n'est un secret pour personne que le chancelier Kohl détestait profondément Margaret Thatcher. Si ses relations avec John Major étaient beaucoup plus cordiales, cela n'empêcha pas la politique de non-coopération décidée par ce dernier de saper le climat plus consensuel qu'il avait développé avec les autres États membres. On peut faire sur ce point une comparaison intéressante avec la France, qui s'est toujours sentie assez à l'aise pour traiter des questions exigeant un vote à majorité qualifiée au sein du Conseil : « La confiance dans son allié allemand rassurait la France quant aux conséquences du vote à majorité qualifiée dans la mesure où les responsables politiques français étaient assurés que, s'ils risquaient de se retrouver minoritaires dans un vote sur une question d'importance cruciale pour eux, l'Allemagne viendrait à leur aide[29]. » La Grande-Bretagne ne jouit

26. Voir le discours de John Major à la Chambre des Communes le 21 mai 1996.

27. Pour une discussion détaillée de la politique de non-coopération, voir D. Thwaites, *Has the FCO Been « Europeanized » ? The Role of the FCO as an Actor in the Coordination and Negociation Process in the European Union*, DEA, College of Europe, Bruges, 1997, chap. 6.

28. D. Hurd, « Feeling the Storm », *The Daily Telegraph*, 7 novembre 1998.

29. A. Menon, « France and the IGC of 1996 », *Journal of European Public Policy*, 3, 2, juin 1996, p. 236-237.

pas du même type de partenariat privilégié avec un autre État de l'UE et cela affaiblit sa position dans les négociations au sein du Conseil.

La Grande-Bretagne souffre aussi de ses erreurs passées, notamment du fait d'avoir adhéré au « club » européen sur le tard. Certains domaines de la politique de l'Union – en particulier la politique agricole commune (PAC) – ont été définis sans contribution de la Grande-Bretagne, et donc sans tenir compte de ses intérêts. La PAC demeure une épine dans le pied de Londres. La Grande-Bretagne, un État qui s'est industrialisé très tôt et a eu accès aux produits agricoles bon marché de ses colonies, avait une politique agricole qui se différenciait très nettement de l'approche plus protectionniste de la PAC mise en place pour venir en aide à des États ayant un secteur agricole plus large et inefficace. De même, et cela est lié, le budget de l'UE, dominé par les

dépenses de la PAC, est un autre problème pour la Grande-Bretagne. Là encore, malgré des années d'effort, Londres n'a pas réussi à imposer ses choix et priorités dans ce domaine d'activité de l'Union – si on fait exception de la capacité de Mme Thatcher à « récupérer son argent ».

Cela semble confirmer que, en grande partie à cause de sa « maladresse », la Grande-Bretagne n'a pas réussi à façonner le programme de l'UE en fonction de ses choix. Cependant, il est important de ne pas perdre de vue le fait que l'activité de l'UE s'étend bien au-delà des disputes politiques entre États membres et de la PAC. Depuis le début de la mise en place du marché unique, dans les années 1980, l'intégration européenne touche pratiquement tous les domaines de la politique nationale.

Si l'on considère le volume énorme de législation « ordinaire » adoptée par l'UE, les Britanniques se montrent en fait très efficaces. Influencer la législation signifie en réalité définir la nature du marché unique en formation, et cela se produit dans les négociations de routine qui se déroulent au sein du Conseil, loin des projecteurs politiques. Une série d'études récentes portant sur l'impact de la législation de l'Union européenne sur les décisions politiques des États membres conclut que c'est en Grande-Bretagne qu'il est le plus limité, soulignant par là le fait que nombre des mesures adoptées en Grande-Bretagne ont préfiguré leur adoption au niveau de l'Union[30]. Cela indique clairement que les

30. Voir « Conclusion : Macroeconomic Policy, States and the European Union », *in* J. Forder et A. Menon (dir.), *The European Union and National Macroeconomic Policy*, Londres, Routledge, 1997, p. 186-187 ; A. Menon et J. Hayward, « Conclusion : States,

choix politiques opérés au niveau de l'UE correspondent de façon frappante à ceux de Londres.

Et ce n'est pas là pure coïncidence. Tout d'abord, le processus et le style de la prise de décision politique en Grande-Bretagne ont permis à Londres de déterminer les mesures adoptées par l'Union, surtout dans le domaine économique. Cela est en partie le résultat du recours efficace à une politique de pression appliquée à des points stratégiques du processus de décision à Bruxelles. Vincent Wright affirme que les Britanniques sont vus à Bruxelles comme de « bons lobbyistes en aval des décisions sur les questions économiques[31] ». Les relations de travail étroites qui existent souvent avec les entreprises qui partagent le souci du gouvernement de faciliter la libéralisation de l'économie ont joué un rôle important dans l'efficacité de cette politique de pression. En second lieu, comme mentionné plus haut, les négociateurs britanniques sont très bons pour défendre des options qui sont elles-mêmes clairement définies. Contrairement à certains de leurs partenaires – en particulier les Allemands et les Italiens –, les négociateurs britanniques arrivent en général aux réunions du Conseil avec des instructions claires et concises qui ont été définies auparavant entre les différents ministères concernés.

De façon paradoxale, la « maladresse » de la Grande-Bretagne s'est avérée hautement fonctionnelle pour mener à bien les tentatives de Londres d'influencer la politique de l'Union en fonction de ses priorités. Le libéralisme économique tel qu'il est pratiqué en Grande-Bretagne interdit une réglementation excessive du marché. La coordination étroite entre les ministères, qui débouche sur des positions clairement définies, et la détermination à dire « non » au Conseil sont des attitudes totalement adaptées à des choix politiques qui visent à empêcher la réglementation du marché unique et à favoriser la déréglementation et la libéralisation de l'économie. En d'autres termes, l'approche britannique, décrite par beaucoup comme le reflet d'une hostilité face à l'intégration européenne, est aussi fondée sur un raisonnement politique solide. Le minimalisme institutionnel s'accorde parfaitement au désir d'empêcher la réintroduction de politiques économiques interventionnistes au niveau européen. Ce point fut illustré très

---

Industrial Policies and the European Union », *in* H. Kassim et A. Menon (dir.), *The European Union and National Industrial Policy*, Londres, Routledge, 1996, p. 275.

31. V. Wright, « The National Coordination of European Policy-Making… », *loc. cit.*, p. 162.

clairement dans le fameux discours de Bruges de Margaret Thatcher. Plutôt que d'exprimer simplement une attaque contre l'intégration européenne, il liait le minimalisme institutionnel au niveau européen à l'objectif de créer un marché vraiment libéralisé, selon une combinaison parfaitement logique[32].

On peut dire la même chose pour les questions de défense. Depuis la chute du mur de Berlin, les événements ont confirmé la primauté de l'OTAN en tant que principale organisation de défense européenne. Malgré les efforts développés, en particulier par les Français, pour mettre en place une alternative européenne, l'OTAN a accru à la fois ses tâches – incluant des tâches de maintien de la paix et des missions humanitaires hors de la zone, comme au Kosovo – et le nombre de ses membres. Certes, des pas hésitants ont été faits par Tony Blair depuis

son élection dans le sens de l'attribution d'un rôle de défense à l'UE. La création d'un pilier européen au sein de l'OTAN est peut-être le changement institutionnel le plus important opéré dans ce secteur au cours de la décennie passée. Avec le lancement des *Combined Task Forces*, l'OTAN a acquis à la fois une plus grande flexibilité et une capacité à opérer « à l'européenne ». Toutes les missions de défense confiées à l'UE seront celles pour lesquelles l'OTAN aura fait savoir, au préalable, qu'elle ne s'y intéresse pas. Elles seront menées en utilisant la structure de commandement de l'OTAN et, selon toute probabilité, le matériel militaire de l'Alliance. Tony Blair peut donc promouvoir en toute confiance ses projets « européens », car il sait que l'objectif premier de la politique britannique – préserver l'OTAN et son rôle prépondérant – a été atteint[33].

Une fois de plus, ces objectifs ont été atteints, en grande partie, par l'utilisation efficace du vote négatif. A des moments cruciaux, en particulier durant les négociations du traité de Maastricht, Londres s'est montré prêt à bloquer les initiatives visant à accorder une compétence à l'UE en matière de défense. Les penchants pro-américains, souvent cités pour expliquer l'attitude semi-détachée de la Grande-Bretagne par rapport à ses partenaires européens, se sont révélés profitables. Dans le domaine de la défense, le rôle hégémonique des États-Unis fait qu'il est tout à fait rationnel de se placer sous la protection des ailes de l'aigle

32. Voir A. Menon et V. Wright, « The Paradoxes of "Failure"… », *loc. cit.*, p. 60.

33. Voir A. Menon, « Defense Policy and Integration in Western Europe », *Contemporary Security Policy*, 17, 2, août 1996.

américain pour mener des discussions à propos de l'architecture du futur système de défense de l'Europe. Comme dans le domaine social et économique, le pouvoir absolu des idées américaines offre aux États qui partagent presque instinctivement les options des États-Unis un pouvoir de négociation plus grand. Le pouvoir sans égal des États-Unis de déterminer les règles du jeu international dans le domaine économique favorise des États comme la Grande-Bretagne qui partagent la philosophie qui sous-tend la politique économique américaine.

Conclusion : le Gêneur Anglo-Saxon Triomphant ?

Malgré les énormes difficultés que l'intégration européenne cause aux responsables politiques britanniques, le Royaume-Uni a remarquablement bien réussi à contribuer à la construction d'une Union européenne qui reflète ses préférences politiques. Un appareil administratif très efficace, de même que la compatibilité entre ses options politiques et une approche de l'intégration qui souligne le minimalisme institutionnel, ont parfaitement servi les intérêts de Londres.

L'analyse présentée ici remet en cause les affirmations souvent entendues en Grande-Bretagne, d'après lesquelles le pays devrait chercher à se placer « au cœur de l'UE », selon l'expression de John Major. Certes, l'idée que la Grande-Bretagne devrait aspirer à un rôle dirigeant égal à celui supposé être exercé par l'axe franco-allemand est intuitivement séduisante. Cependant, la Grande-Bretagne est, actuellement, un État satisfait. Elle n'a aucun intérêt à prendre la tête d'un mouvement pour le changement dans la mesure où la situation présente lui convient très bien. Pour Londres, jouer un rôle dirigeant ne signifie guère plus que protéger un *statu quo* qui sert ses intérêts.

En d'autres termes, la notion de « rôle dirigeant » est peut-être une marchandise surévaluée. Cependant, en politique intérieure, une attitude politique plus ferme sur les questions européennes servirait aussi la Grande-Bretagne. Une des ironies des réussites présentées dans cet article est qu'elles sont en général ignorées par la plupart des Britanniques. Ceux-ci sont convaincus que, d'une façon ou d'une autre, ils sont les perdants au sein de l'Europe. Cette conviction représente un problème potentiel pour les relations futures entre Londres et l'UE. Pendant de nombreuses années, les gouvernements conservateurs ont été tout à fait heureux de participer à la création d'un marché européen libéralisé tout en essayant d'obtenir des victoires politiques faciles dans

le pays en dénonçant ces mêmes institutions européennes qui leur ont permis de le créer.

Cependant, l'incertitude, pour ne pas dire la méfiance à propos de tout ce qui touche à l'Europe, que cette attitude a produite au sein de l'opinion, risque de représenter une menace pour la capacité de la Grande-Bretagne à continuer d'utiliser l'UE de façon aussi efficace qu'elle le fait actuellement. Le différend avec la France à propos de l'exportation de bœuf britannique montre que la Commission et la Cour européenne de justice n'ont pas les moyens d'agir rapidement et de façon efficace à l'encontre d'États qui ne respectent pas la loi européenne. Et pourtant, c'est sur ces institutions que doivent s'appuyer des États qui, comme la Grande-Bretagne, souhaitent maintenir l'intégrité du marché unique, pour sanctionner les transgressions. En effet, quelques jours à peine après la décision de la Commission de prendre des mesures contre Paris sur la question du bœuf, celle-ci fut soumise à une très forte pression – en particulier de la part de Londres – pour agir de la même façon à propos du refus du gouvernement français de libéraliser le marché de l'électricité. Cela montre que, logiquement, Londres devrait être en faveur d'un renforcement des pouvoirs de la Cour et de la Commission dans le domaine du maintien de l'ordre au sein du marché unique. Cependant, peu de politiciens britanniques ont eu le courage de soutenir publiquement ces institutions, car le faire signifierait revenir sur des années de rhétorique agressive contre les ambitions fédéralistes de « Bruxelles ». C'est à cause de cette timidité face à l'opinion publique, et non à cause des résultats de leur action à Bruxelles, que les responsables politiques continuent de donner l'impression de cette incompétence qui est la cible des critiques de tant d'observateurs.

Il est temps pour le gouvernement britannique d'adopter une attitude plus honnête à propos de l'intégration européenne. L'UE a été un instrument utile, permettant à la Grande-Bretagne d'exporter ses préférences politiques vers les autres États membres. Elle tend à renforcer et non à remettre en cause les conceptions britanniques de la politique publique. Accepter de l'admettre publiquement plus souvent que ce n'est le cas actuellement ne peut que contribuer à assurer que la Grande-Bretagne continuera à profiter du « projet d'intégration ».

RÉSUMÉ

L'article montre que, contrairement à la perception du public et aux affirmations d'une grande partie des chercheurs, la Grande-Bretagne a parfaitement réussi son intégration à l'Union européenne. Alors que les divisions créées par la question européenne dans la vie politique nationale représentent des contraintes pour les dirigeants, le système bureaucratique très efficace mis en place pour traiter avec Bruxelles et des options politiques qui font de la Grande-Bretagne une force attachée au statu quo *ont permis à Londres de réaliser ses ambitions politiques au niveau européen.*

CHRONIQUES

RENAUD DEHOUSSE

1999 : AN I DU PARLEMENTARISME EUROPÉEN ?

La démission de la Commission européenne en mars 1999 fera date dans l'histoire de l'intégration européenne. Certes, la Commission n'a pas été censurée ; elle a choisi de s'en aller, inventant du même coup une formule de démission collective que n'avaient pas envisagée les auteurs du traité de Rome. Certes, le Parlement a paru renâcler devant l'obstacle, en chargeant un comité d'experts indépendants au statut incertain d'enquêter sur les fautes attribuées à certains commissaires et à leurs services. Ces innovations juridiques ne doivent toutefois pas faire illusion ; elles témoignent au contraire de la crise que traverse la machine institutionnelle communautaire. Les grands équilibres institutionnels mis en place par les fondateurs du marché commun, et qui sont à l'origine de l'extraordinaire dynamisme dont a fait preuve la Communauté depuis sa création, sont menacés par l'évolution du processus d'intégration.

A bien des égards, l'originalité du système communautaire tient au subtil compromis qu'il a su réaliser entre la défense des intérêts nationaux, point commun à toutes les organisations internationales, et la recherche de l'intérêt commun. Cette recherche d'équilibre s'est traduite dans une savante répartition des tâches. A la Commission européenne – organe autonome, comme chacun sait, mais aussi plurinational et pluripartisan – reviennent des fonctions d'impulsion et de préparation technique des décisions, qui relèvent traditionnellement de l'exécutif dans les systèmes nationaux. La décision proprement dite est l'apanage d'un organe intergouvernemental, le Conseil des ministres, mais celui-ci peut, dans certains cas, décider à la majorité, ce qui réduit les risques de blocage. Au sein du Conseil, les petits États sont surreprésentés, afin que leurs intérêts soient dûment pris en compte. Enfin, ce sont les administrations nationales, agissant sous le contrôle de la Commission, qui assurent la mise en œuvre de la plupart des politiques communautaires.

Certes, ces éléments clés ont évolué au fil du temps. Mis sous l'éteignoir pendant près de vingt ans, à la suite du « compromis de Luxembourg », le vote à la majorité est redevenu une pratique plus courante – quoiqu'il constitue toujours l'exception – vers le milieu des années 1980. La Commission, qui avait acquis une influence considérable sur l'agenda politique de la Communauté avec le

programme d'achèvement du marché intérieur, a vu son *leadership* contesté au cours de la dernière décennie. Le Parlement européen a acquis un rôle grandissant au niveau budgétaire d'abord, au niveau législatif ensuite. Cependant, en soi, aucun de ces éléments n'a entraîné une remise en cause radicale de l'équilibre entre supranationalisme et intergouvernementalisme qui caractérise l'architecture institutionnelle du traité de Rome.

Au cours des dernières années, toutefois, les signes de tension se sont multipliés sous l'influence de deux changements d'ordre structurel.

Le premier est l'extraordinaire développement des missions de l'Union européenne, passée en un peu plus d'une décennie de la mise en place d'un marché commun au lancement de la monnaie unique ; appelée aujourd'hui à garantir la santé et la sécurité des consommateurs face à un progrès technologique parfois insuffisamment maîtrisé, demain sans doute à assurer à ses frontières des missions de police aux contours encore mal définis. On comprend dans ces conditions l'inquiétude grandissante manifestée par de larges secteurs de l'opinion publique, déconcertés face à ce qui apparaît comme une perte de contrôle sur leur destin, après un transfert massif de responsabilités à l'Europe.

Par ailleurs, les processus décisionnels se sont considérablement alourdis à la suite des élargissements successifs de l'Union européenne, et la machine institutionnelle donne des signes d'essoufflement. Conçue pour un ensemble de six États membres, elle éprouve quelques difficultés à s'adapter aux besoins d'une Union de quinze États, qui s'étend de la Laponie à l'Andalousie. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'un simple problème de nombre – encore que l'aspect purement mécanique du problème ne puisse être ignoré. Dans un ensemble aussi vaste, où les intérêts économiques, les traditions sociales et les cultures politiques sont relativement hétérogènes, la recherche du bien commun est évidemment plus ardue. La difficulté est perceptible à tous les niveaux du triangle institutionnel. Faute de pouvoir s'accorder sur un projet commun, les États membres ont tendance à multiplier les chantiers, utilisant le semestre où ils président aux destinées de l'Union pour pousser leurs projets fétiches. La Commission, où les responsabilités sont morcelées – pas moins de cinq commissaires pour gérer les relations extérieures dans la Commission Santer ! –, éprouve de plus en plus de difficultés à jouer pleinement le rôle moteur qui lui incombe. Au sein du Conseil, la faiblesse des structures de coordination – Conseil « affaires générales » et COREPER – rend difficile toute hiérarchisation des priorités. Le Parlement, grand bénéficiaire des mutations des quinze dernières années, n'est pas parvenu à laisser son empreinte sur l'opinion publique, comme en témoigne la faible participation aux scrutins européens. L'Europe d'aujourd'hui donne ainsi l'image d'un activisme parfois brouillon : beaucoup de chantiers sont ouverts, mais les priorités restent incertaines et les résultats ne correspondent pas toujours à ce qui avait été annoncé. Quant aux citoyens, ils éprouvent souvent un sentiment d'impuissance face à une machine institutionnelle de lecture difficile, qui semble échapper à tout contrôle.

Sans doute l'Europe est-elle en partie victime de ses propres succès : si elle en était restée au mode de fonctionnement des organisations internationales tradi-

tionnelles, ces problèmes ne se seraient pas posés ; la tentation de lui confier de nouvelles missions aurait été limitée, et les États voisins n'auraient pas été tentés de s'y associer. Reste cependant que le système institutionnel a besoin d'une révision radicale : affaibli par l'évolution de la dernière décennie, il risquerait d'être condamné à la paralysie si l'Union européenne ouvrait ses portes à la douzaine d'États qui en ont fait la demande sans avoir procédé au préalable à une refonte de ses institutions.

Parmi tous les problèmes qui devront être abordés à cette occasion, la question des rapports entre le Parlement et la Commission revêt une importance particulière. Elle ne peut toutefois être appréhendée de façon correcte qu'en étant située dans le contexte de l'évolution institutionnelle des deux dernières décennies.

La montée en puissance du Parlement européen

Les réflexions sur la légitimité des institutions européennes sont souvent empreintes d'un certain conformisme. Le parlementarisme, modèle commun – sous des formes diverses – à l'ensemble des systèmes politiques nationaux, fait souvent office d'idéal-type implicite : c'est sur la base de ce modèle que les propositions de réforme sont jugées. Bien que les formes du parlementarisme soient multiples et changeantes, elles sont toutes inspirées par une vision commune de la légitimité. En raison de leur caractère représentatif, les assemblées parlementaires sont vues comme les détentrices d'un capital de légitimité ; les décisions politiques doivent donc pouvoir être rattachées d'une manière ou d'une autre à la volonté du Parlement. De là découlent notamment deux traits essentiels du modèle : l'accent mis sur la loi, expression de la volonté générale, comme instrument des politiques publiques, et la nécessité pour le Parlement de contrôler l'exécutif.

Cette lecture représentative de la démocratie est tellement enracinée dans la tradition de l'Europe occidentale qu'elle a imprégné les réflexions sur le devenir institutionnel de la construction européenne. Elle est au cœur de l'analyse traditionnelle du problème de la légitimité de l'intégration européenne. Pour nombre d'observateurs, les compétences transférées au niveau européen sont généralement de nature législative, alors que les pouvoirs du Parlement européen restent, dans de nombreux domaines, inférieurs à ceux du Conseil. L'intégration européenne, nous dit-on, engendre ainsi un véritable « déficit démocratique », puisqu'elle se traduit par un affaiblissement du pouvoir législatif au bénéfice du pouvoir exécutif. Pour corriger cet effet, on a injecté au niveau européen une forte dose de parlementarisme au cours des deux dernières décennies, en renforçant tour à tour les prérogatives budgétaires, puis les pouvoirs législatifs du Parlement européen.

Au niveau législatif, l'évolution est manifeste. Inauguré par l'Acte unique européen de 1986, le dialogue Parlement-Conseil a été renforcé à Maastricht, avec la création d'une procédure de codécision législative. Le traité d'Amsterdam est allé plus loin encore dans cette direction, perfectionnant la procédure de codécision pour mettre Parlement et Conseil sur un pied d'égalité, tout en étendant son champ d'application dans de nombreux domaines. Ainsi, en l'espace d'une douzaine d'années, le Parlement est passé du

statut d'assemblée consultative à celui de colégislateur. Certes, cette évolution reste incomplète. La structure en piliers de l'Union européenne limite son influence en matière de politique étrangère et de coopération judiciaire et pénale. Même dans certains domaines classiques d'intervention communautaire, il reste parfois confiné dans une position subalterne : c'est notamment le cas en ce qui concerne la politique agricole commune ou l'harmonisation fiscale. Avec le recul, toutefois, la montée en puissance du Parlement n'en reste pas moins impressionnante.

Le Parlement a également acquis une influence considérable sur la nomination de la Commission. S'inspirant d'un usage qui remonte au début des années 1980, le traité de Maastricht a établi une sorte de vote d'investiture, le « vote d'approbation », qui doit intervenir avant l'entrée en fonctions de toute nouvelle Commission, tout en alignant la durée du mandat des commissaires sur celui du Parlement européen. Bien que ces réformes aient été introduites sans véritable débat, la combinaison de ces deux éléments indiquait incontestablement une volonté de renforcer les liens entre le Parlement et l'« exécutif », à savoir la Commission. Les parlementaires européens n'ont pas manqué d'en tirer argument pour exiger la mise en place d'une procédure d'audition des candidats commissaires, inspirée par les *hearings* auxquels recourt le Sénat américain afin de contrôler les nominations effectuées par le président. Après quelques hésitations, la Commission Santer a fini par accepter de se prêter à l'exercice, qui devait se révéler redoutable pour certains des candidats.

L'évolution vers une forme de parlementarisme s'est poursuivie avec le traité d'Amsterdam, lequel a imposé la nécessité d'un aval parlementaire pour la désignation du président de la Commission, avant même que le collège ne soit formé[1]. En vérité, ce changement se bornait à aligner le droit sur la pratique. Lorsqu'il avait été pressenti par les chefs d'État et de gouvernement, après l'épisode tumultueux du veto opposé par la Grande-Bretagne au Premier ministre belge Jean-Luc Dehaene, Jacques Santer avait choisi de se présenter devant le Parlement, indiquant clairement qu'il se retirerait sans même attendre la formation de la Commission s'il n'obtenait pas le soutien d'une majorité de parlementaires. Cette innovation procédurale procédait d'une appréciation correcte du rapport de forces : si M. Santer lui-même avait été jugé *persona non grata*, il aurait été peu probable qu'un exécutif présidé par lui puisse passer la rampe au Parlement.

Cette mise en évidence du président était toutefois symboliquement importante dans la mesure où elle s'accompagnait d'un renforcement de son poids au sein de la Commission. Le traité d'Amsterdam ne s'est pas contenté d'affirmer le *leadership* du président sur le collège des commissaires, il l'a aussi doté d'un droit de veto sur les commissaires proposés par les gouvernements nationaux[2]. Par ailleurs, son droit de répartir les portefeuilles au sein de la Commission et de procéder à des réorganisations en cours de mandat a été

1. Art. 158, § 2.
2. *Ibid.*

reconnu dans une déclaration annexée au traité, avant d'être repris dans le règlement intérieur de la Commission[3].

Certes, d'un point de vue formel, le président ne dispose pas de pouvoirs disciplinaires, ni d'un droit de révocation, mais ses prérogatives lui permettent désormais de sanctionner d'éventuels manquements au sein de son équipe en retirant son portefeuille au commissaire concerné. S'il avait été dans la même situation, M. Santer aurait sans doute pu faire pression sur le commissaire épinglé dans le rapport du groupe des Sages, Édith Cresson, dans l'espoir de l'amener à la démission, mais le traité d'Amsterdam n'était pas encore entré en vigueur à l'époque. Tirant la leçon de cet épisode, Romano Prodi a demandé à chacun des nouveaux commissaires de s'engager à démissionner s'il lui en faisait la demande. On voit ainsi le président de la Commission émerger comme un véritable chef de gouvernement, appelé à jouer un rôle directeur dans l'ensemble des activités du collège.

UN SYSTÈME PARTISAN BALBUTIANT

Si le survol des données institutionnelles semble indiquer que l'on s'achemine à grands pas vers un modèle parlementaire, les données politiques du problème sont d'interprétation plus complexe.

Dans tout système parlementaire, en effet, la couleur politique de l'exécutif reflète celle de la majorité parlementaire. Tout changement significatif dans la composition du Parlement est donc susceptible d'engendrer un changement de cap au niveau gouvernemental. En dépit des innovations de ces dernières années, on est encore loin du compte au niveau européen. Certes, en apparence, la Commission Prodi, avec ses dix commissaires d'obédience socialiste et ses cinq commissaires proches du PPE (parti populaire européen, démocrate-chrétien), peut sembler proche de la grande coalition qui a dominé le Parlement pendant de nombreuses années[4]. La réalité est toutefois beaucoup plus nuancée.

Dès l'investiture de Jacques Santer, il est apparu clairement que, en dépit de l'habillage parlementaire de la procédure, les éléments d'intergouvernementalisme restaient prédominants dans la nomination de la Commission. Candidat de compromis, pressenti pour sortir de l'impasse créée par le veto britannique, M. Santer devait faire face à l'hostilité de larges segments du Parlement. Si l'on s'en tenait aux déclarations de vote des chefs de groupe, il n'aurait pas dû avoir la confiance du Parlement : le groupe socialiste, qui était alors le plus nombreux au sein de l'assemblée, ne s'était-il pas prononcé contre sa candidature ? Nombre de parlementaires socialistes français et espagnols, soucieux de ne pas désavouer le choix de leur leader naturel, qu'il soit chef d'État ou de gouvernement, ont toutefois refusé de suivre la discipline de groupe, permettant au candidat du Conseil européen de l'emporter d'une courte tête[5]. M. Santer était donc l'élu d'une coalition de partis au

3. JOCE n° L 252/41 du 25 septembre 1999, art. 3.

4. Selon une estimation récente, plus des trois quarts des votes au sein du Parlement voient se dégager une coalition PSE-PPE. Voir S. Hix et C. Lord, *Political Parties in the European Union*, Londres, Macmillan, 1997, p. 137 et 138.

5. Par 260 voix contre 238.

pouvoir *au niveau national*, bien plus que celui d'une majorité politique au sein de l'assemblée européenne[6]. A bien des égards, la démission forcée de la Commission Santer, quatre ans plus tard, est apparue comme une sorte de revanche du Parlement, qui a choisi d'ouvrir la crise à un moment où les États membres, engagés dans la difficile négociation budgétaire de l'Agenda 2000, ne souhaitaient pas en entendre parler. Cependant, à ce niveau aussi, les éléments partisans semblent n'avoir joué qu'un rôle secondaire dans la crise. Bien que les critiques les plus virulentes se soient concentrées sur les commissaires socialistes Marin et Cresson, le vrai clivage était plutôt d'ordre national : les parlementaires des pays contributeurs nets au budget communautaire étaient généralement les plus acharnés à demander la censure de la Commission, tandis que les représentants des bénéficiaires nets se montraient beaucoup plus modérés dans leurs critiques, reflétant ainsi la tendance qui s'était manifestée en février 1997, lors du vote de censure relatif à l'affaire de la vache folle[7].

La nomination de la Commission Prodi a d'ailleurs confirmé la prévalence des éléments intergouvernementaux. Le calendrier lui-même était révélateur : en désignant M. Prodi dès la fin du mois de mars, sans attendre le résultat des élections européennes, les chefs d'État et de gouvernement ont clairement indiqué qu'ils entendaient garder le contrôle de la procédure. De même, bien que les élections se soient soldées par un revers électoral pour les socialistes européens, l'équipe Prodi compte deux fois plus de socialistes que de membres du PPE. Le gouvernement de M. Schröder a même choisi d'ignorer l'usage selon lequel un des commissaires allemands doit appartenir à l'opposition, en dépit des protestations véhémentes de cette dernière, qui avait remporté un succès électoral très net en juin. En d'autres termes, la Commission actuelle, tout comme celles qui l'ont précédée, reflète bien plus les majorités en place au niveau national qu'une éventuelle majorité parlementaire européenne.

Certes, le Parlement a tiré parti de ses nouvelles prérogatives et de l'affaiblissement de la Commission pour imposer à cette dernière un certain nombre d'exigences nouvelles : M. Prodi s'est ainsi engagé à ce que le commissaire responsable soit présent au Parlement chaque fois que celui-ci le demandera ; il a indiqué que la Commission tiendrait « le plus grand compte » des demandes d'initiative législative que lui adresserait le Parlement, et qu'elle s'efforcerait de faire en sorte que ce dernier soit « pleinement associé » aux prochaines réformes institutionnelles[8]. De façon plus significative, il a indiqué que le Parlement serait informé et consulté sur les réformes administratives qui seraient engagées à la Commission. Enfin, il s'est engagé à « examiner de façon approfon-

6. S. Hix et C. Lord, «The Making of a President : The European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission», *Government and Opposition*, vol. 31, 1996, p. 64-76.

7. P. Magnette, *Controlling the European Commission : The Interference of Parliamentarism, Technocracy and Intergovernmentalism and the Legitimacy Dilemma*, manuscrit, Bruxelles, 1999.

8. Agence Europe, 9 septembre 1999.

die » s'il devait inviter à démissionner un commissaire envers lequel le Parlement aurait indiqué sa défiance.

Tous ces engagements sont autant d'indices d'une montée en puissance du Parlement européen. Pour qu'ils se transforment en instruments de contrôle politique, il faudrait encore qu'il existe au sein de l'assemblée une majorité forte, soudée et cohérente. Or cela n'est pas le cas : entre un socialiste français et un membre du *New Labour* britannique, on le sait, les sensibilités varient souvent. Et que dire du groupe PPE, au sein duquel coexistent des fédéralistes déclarés, héritiers de la tradition démocrate-chrétienne européenne, et des conservateurs britanniques, qui ont fait de l'euroscepticisme leur principal fonds de commerce ? Bien que la cohésion dont font preuve les groupes politiques européens au moment des votes soit en progrès, elle reste en deçà de celle de la plupart des partis nationaux[9]. L'hétérogénéité des groupes politiques rend inévitablement plus difficile l'émergence de clivages partisans stables, et l'on sent clairement l'absence d'une logique de soutien au gouvernement, principal ciment des majorités au niveau national.

Il est vrai que la situation peut évoluer. Les premières décisions du nouveau Parlement ont donné l'impression d'une politisation grandissante. L'élection de la PPE Nicole Fontaine à la présidence par une coalition inédite de démocrates-chrétiens, de la droite et des libéraux est apparue comme un coup porté au principe de la « grande coalition » PSE-PPE qui a régi la vie de l'assemblée au cours des dernières décennies. On a même vu l'assemblée interdire à une patrouille hétéroclite de députés régionalistes et de droite, flanqués des radicaux libertaires d'Emma Bonino, de se constituer en groupe parlementaire, sous prétexte qu'ils étaient dépourvus d'affinités politiques[10] – ce qui ne manque pas de sel, quand on connaît la cohésion des groupes établis. S'achemine-t-on vers un système partisan semblable à celui qui existe au niveau des États ? Rien n'est moins sûr, car les larges majorités requises pour amender les textes législatifs approuvés par le Conseil – une majorité absolue des membres du Parlement, ce qui équivaut souvent aux deux tiers des présents – imposent en pratique la recherche de larges convergences. Une alternative de droite est théoriquement concevable, mais elle serait trop hétérogène pour résister : on voit mal les démocrates-chrétiens cohabiter de façon durable avec le groupe Europe des Nations ou avec les élus de « Chasse, pêche, nature et tradition ». Dès le vote d'investiture de la nouvelle Commission, on a constaté un retour vers une formule de coopération entre les groupes socialiste et démocrate-chrétien.

Romano Prodi a donc raison de souligner, comme il l'a fait à plusieurs reprises, le caractère multipartisan de l'exécutif européen : « La Commission ne fonctionne pas selon un système de partis. Elle est un collège et les commissaires ne sont pas plus des prolongements de groupes politiques qu'ils ne

9. F. Attina, « The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problems of Europarties», *European Journal of Political Research*, vol. 18, 1990, p. 557-578.

10. Agence Europe, 15 septembre 1999.

sont des représentants des gouvernements nationaux[11]. »

Imposé par le mode de désignation des commissaires, le caractère multipartisan de la Commission lui sera aussi utile pour préserver son autonomie fonctionnelle à l'égard du Parlement. Trop souvent, au cours des dernières années, celui-ci est apparu enivré par ses conquêtes, incapable de résister aux tentations du micromanagement. On l'a vu se prononcer sur le bien-fondé de sanctions individuelles à l'endroit de certains fonctionnaires européens au lendemain de la crise de la vache folle[12], on le voit aujourd'hui revendiquer le copilotage de la réforme administrative de la Commission. C'est perdre de vue qu'au niveau européen, comme dans tout système politique, un minimum de séparation doit exister entre les fonctions de gestion de l'exécutif et la fonction de contrôle qui incombe au Parlement. Ce dernier a le droit de s'informer, le devoir de contrôler et, si besoin est, de sanctionner d'éventuelles fautes. Il ne peut pas pour autant s'ingérer dans la gestion au quotidien, au risque de compromettre l'efficacité du système institutionnel[13].

Vu sous cet angle, le « parlementarisme dualiste » que nous connaissons à l'heure actuelle, où l'on voit la Commission soumise au double contrôle du Parlement européen et des gouvernements nationaux[14], est moins une phase intermédiaire dans une évolution vers une forme de gouvernement plus conforme aux traditions européennes qu'une forme d'équilibre entre les deux sources de la légitimité du système institutionnel européen : les États et les citoyens. Tant que l'Union restera ce qu'elle est – une union d'États-nations dotés d'une identité forte –, cet équilibre devra être maintenu. Si la Commission, clé de voûte du système, devait tomber sous le contrôle total de l'un ou l'autre de ses mandants, la stabilité de l'ensemble du système en serait compromise.

Le défi de l'élargissement

Depuis la chute du rideau de fer, l'Europe se trouve aux prises avec l'épineux problème de son ouverture à l'Est : que faire des pays qui se sont affranchis du joug soviétique ? A l'évidence, l'Union ne pouvait se désintéresser de leur destin sans manquer aux idéaux qui ont inspiré sa construction. Il a été décidé en 1993 – sans véritable réflexion stratégique, et après beaucoup d'atermoiements – que ces pays avaient vocation à adhérer à l'Union dès qu'ils satisferaient à un certain nombre de critères de base : démocratisation, mise en place d'une économie de marché, respect des droits des minorités. Cette approche conformiste – qui revenait à traiter le cas de l'Europe centrale et orientale de la même manière que l'avait été en

11. Discours de présentation de la nouvelle Commission au Parlement européen, 21 juillet 1999.

12. G. R. Chambers, « The BSE Crisis and the European Parliament », *in* C. Joerges et E. Vos (dir.), *EU Commitees : Social Regulation, Law and Politics*, Oxford, Hart, 1999, p. 106.

13. A. Manzella, « Il braccio di ferro nel cuore dell'Europa », *La Repubblica*, 22 septembre 1999.

14. O. Duhamel, « Prodi ou le printemps de la démocratie européenne », *Le Monde*, 29 mars 1999.

son temps celui de l'Espagne et du Portugal – faisait peu de cas des données du problème. Tant au niveau économique qu'au niveau politico-juridique, l'écart entre les pays intéressés et la moyenne communautaire est beaucoup plus important que ne l'était celui avec les pays de la péninsule Ibérique. L'effort d'adaptation considérable qui leur est demandé, dans un laps de temps relativement court, pèse lourdement sur leur tissu économique et social, au risque de compromettre la stabilité politique de ces nouvelles démocraties.

On commence à réaliser qu'un élargissement à l'ensemble des pays d'Europe centrale et occidentale serait également lourd de risques pour la structure institutionnelle de l'Union s'il n'était pas précédé d'une réforme substantielle. Jusqu'à présent, l'accent a été mis sur ce que l'on pourrait appeler la « statique institutionnelle », à savoir la manière dont sont représentés les États au sein des différentes institutions. Admettre la douzaine d'États qui ont d'ores et déjà déposé une demande d'adhésion sans changer les règles qui régissent la composition et le fonctionnement de la Commission et du Conseil équivaudrait à condamner ces derniers à la paralysie. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : dans une Europe à trente, la Commission ne comporterait pas moins de trente-cinq membres, alors que l'on considère généralement que ses compétences actuelles ne justifieraient pas plus d'une douzaine de portefeuilles[15]. La cohésion du collège, déjà problématique ces dernières années, risquerait fort de s'en ressentir. Même constat au niveau du Conseil des ministres ou du Conseil européen. Ce dernier est souvent présenté comme l'organe politique par excellence parce qu'il réunit les chefs d'État et de gouvernement. Mais comment cette tête politique fonctionnera-t-elle le jour où, en additionnant ministres, représentants de la Commission et secrétaire général, on atteindra le chiffre impressionnant de 93 personnes autour de la table[16] ?

D'autres difficultés tiennent au fait que la plupart des candidats à l'adhésion sont de petits États, voire, dans le cas de Malte et de Chypre, des micro-États. La présidence de l'Union, assurée pour un semestre par chaque État membre à tour de rôle, implique la direction d'une vingtaine de formations du Conseil des ministres et de quelque 250 groupes de travail. Cette tâche, qui s'est singulièrement alourdie au cours des dernières années, risque de représenter un surcroît de travail considérable pour les nouveaux membres, dont les structures administratives ne sont que faiblement développées et qui sont dépourvus de toute expérience du fonctionnement de la machinerie communautaire[17]. Plus important encore : la pondération des voix au sein du Conseil des ministres avantage fortement les petits États, ce qui ne manquerait pas de produire des résultats paradoxaux dans une Europe à trente : non seulement il serait possible aux représentants d'une minorité de la

15. Sir Leon Brittan, ancien vice-président de la Commission, a même présenté un schéma de partage des tâches limité à dix portefeuilles. Voir *Europe – The Europe we Need*, Londres, Hamish Hamilton, 1994, p. 242.

16. *Le Fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Europe élargie*, Rapport du groupe de travail institué par le secrétaire général du Conseil, Bruxelles, 10 mars 1999.

17. *Ibid.*

population de l'Union de réunir une majorité qualifiée au Conseil, mais les nouveaux venus disposeraient à eux seuls d'une minorité de blocage[18]. Enfin, il est à peine besoin de souligner que la décision à l'unanimité, qui reste la règle dans certains domaines, prendrait des allures de défi prométhéen.

En d'autres termes, à défaut d'une réforme de grande ampleur, l'élargissement de l'Union porte en soi les germes d'un blocage complet du système institutionnel.

Le problème, dont l'ampleur avait été quelque peu négligée au départ, est maintenant plus clairement perçu. En revanche, aucun consensus n'émerge encore quant à la manière de l'aborder. Un premier compromis s'était dessiné à Amsterdam : les grands États avaient indiqué leur disponibilité à abandonner leur second commissaire en échange d'une révision de la pondération des voix qui leur soit plus favorable. Tard dans la nuit, toutefois, l'accord avait achoppé sur des difficultés de dernière minute. Seule une règle de méthode avait pu être adoptée : réforme limitée avant le premier élargissement, révision en profondeur des équilibres institutionnels avant que l'Union n'atteigne vingt membres[19]. Ceux qui espéraient de la sorte gagner un peu de temps ont rapidement dû déchanter. Des négociations d'adhésion ont été engagées avec six pays candidats et, en réaction aux événements dans les Balkans, les pressions se sont multipliées en faveur d'une ouverture rapide des pourparlers avec *tous* les candidats.

L'accélération du calendrier de l'élargissement a contraint le Conseil européen à relancer le débat institutionnel plus tôt que prévu. A Cologne, en juin 1999, la convocation d'une nouvelle conférence intergouvernementale a été décidée. Afin d'éviter de rouvrir ainsi une boîte de Pandore, son ordre du jour a été limité à trois points : taille et composition de la Commission, pondération des voix au Conseil, extension de la majorité qualifiée.

Cela suffira-t-il pour mettre l'Union en état de faire face au défi de l'élargissement ? Un groupe de trois Sages[20], consultés sur ce point par la Commission, a répondu par la négative, en soulignant que d'autres problèmes – simplifier l'Union pour la rendre plus intelligible aux citoyens et plus proche de leurs préoccupations, permettre aux États qui le souhaitent de tisser entre eux des liens plus étroits – devaient être abordés[21]. Dans sa communication sur la préparation de la conférence intergouvernementale, la Commission a abondé dans le même sens[22]. Bien que, dans plusieurs capitales nationales, les premières réactions à ces prises de position aient été dépourvues d'enthousiasme, il paraît vain d'espérer résoudre tous les pro-

18. Club de Florence, *Europe: l'impossible «statu quo»*, Paris, Stock, 1996.

19. Protocole n° 11.

20. L'ancien Premier ministre belge Jean-Luc Dehaene, l'ancien président de la République fédérale allemande Richard von Weizäcker et l'ancien ministre britannique David Simon.

21. *Les Implications institutionnelles de l'élargissement*, Rapport à la Commission européenne, Bruxelles, 18 octobre 1999.

22. *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement*, Contribution de la Commission européenne à la préparation de la conférence intergouvernementale sur les questions européennes, Bruxelles, 10 novembre 1999.

blèmes en s'en tenant aux trois reliquats d'Amsterdam mis en exergue à Cologne, ne fût-ce que parce qu'ils sont étroitement liés à d'autres questions. Réduire le nombre des commissaires à un nombre inférieur à celui des États membres est sans doute indispensable si l'on entend préserver le rôle moteur de la Commission dans une Europe élargie, mais cela ne serait politiquement envisageable que si la Commission était mise à l'abri des pressions nationales ou partisanes, à l'instar de ce qui est prévu pour le directoire de la Banque centrale européenne.

En d'autres termes, il n'est pas possible de traiter séparément la question de la composition de la Commission et celle de sa place au sein du système institutionnel, et ceci pour une raison toute simple : il y a un lien étroit entre les missions attribuées à toute institution et la manière dont elle est constituée. Si la Commission s'est vu attribuer des prérogatives spéciales en matière législative, ou de surveillance de l'application du droit communautaire, c'est parce que l'on estimait préférable qu'un arbitre neutre pilote l'effort de rapprochement législatif entre les États membres. Que cette neutralité vienne à faire défaut, et le rôle de la Commission sera immanquablement remis en cause.

De ce point de vue, la montée en force du Parlement peut apparaître problématique. Si elle devait s'accompagner d'un renforcement des clivages partisans, elle menacerait un des fondements de l'équilibre institutionnel voulu par les auteurs du traité de Rome. La Commission pourrait-elle encore se poser en médiateur entre les intérêts nationaux si sa composition et son fonctionnement étaient directement influencés par des considérations partisanes ? Cela paraît difficilement concevable. Bien au contraire, les clivages partisans risquent de créer des tensions nouvelles entre l'Union et les États membres : imagine-t-on ce que pourraient être les rapports entre une Commission de centre droite et des gouvernements de centre gauche en place à Paris, à Bonn ou ailleurs ? Inutile d'ajouter que, dans ce cas de figure, une réduction radicale du nombre de commissaires prend des allures de défi insurmontable. Comment convaincre les petits États de renoncer à « leur » commissaire si, dans le même temps, le risque de se voir imposer un exécutif européen qui ne reflète pas leurs préférences politiques augmente ?

Si l'on entend véritablement préparer l'appareil institutionnel européen, on ne peut s'en tenir à des questions de statique institutionnelle. Il faut au contraire sortir du cadre étriqué tracé à Cologne, et inclure dans la réforme la question de la dynamique des rapports entre Parlement, Commission et Conseil. A l'évidence, cela ne simplifiera pas le travail des négociateurs. Mais ce n'est pas en choisissant d'ignorer les problèmes que l'on peut espérer les résoudre.

Claude Olivesi

INDIVISIBILITÉ DE LA RÉPUBLIQUE *VERSUS* LANGUES RÉGIONALES

La question des langues régionales est depuis fort longtemps posée en France. En porte témoignage la cinquantaine de propositions de loi, y compris constitutionnelles, déposées sur les bureaux des assemblées parlementaires et dont l'objet vise le statut et/ou la place des langues et cultures régionales au sein de la République. Dans son inventaire « des langues de la France » commandé par le Premier ministre, Bernard Cerquiglini considère que cette question embrasse deux situations : celle des langues territorialisées comme l'alsacien, le catalan, le basque, l'occitan, le flamand, le corse et les créoles de l'outre-mer ; celle issue de l'immigration conséquente à la disparition de l'empire colonial. Seul à avoir été dressé depuis celui effectué par l'abbé Grégoire (1790-1792) avec l'objectif que l'on sait, cet « état » permet difficilement de préciser le nombre de locuteurs concernés. Mais peu importe en définitive qu'ils soient des millions ou quelques unités. C'est la position de principe qui compte : faut-il ou non donner une place aux langues régionales, les reconnaître, les promouvoir ? La réponse fournie renseigne sur le substrat idéologique de la République : égalité-homogénéité *versus* différences-pluralisme. Quoi qu'il en soit, ce sont quelques millions de citoyens français qui sont concernés par la réponse. Citoyens à cheval sur les frontières, ils représentent un atout pour la France, État européen qui dispose d'un lien physique, terrestre ou maritime, et culturel avec sept de ses partenaires du Vieux Continent.

Cette question est aussi posée dans la quasi-totalité des démocraties occidentales et bien d'autres encore. Cependant, la France, à la différence de nombre de ses homologues européens, en développe une approche frileuse. Le sacro-saint principe politique et juridique de l'indivisibilité de la République, hérité de la Constitution de 1791, comme la conception du citoyen, être abstrait, désincarné, asexué, issue d'une tradition révolutionnaire développée par un Condorcet, enserre fortement la question des langues régionales et des identités minoritaires. S'il restait un doute, la décision du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999 relative à la Charte européenne sur les langues régionales ou minoritaires vient le rappeler avec force. On peut donc convenir avec Dominique Latournerie, Pierre Deyon, Bruno Étienne, Olivier Duhamel et bien d'autres encore,

que la querelle des rapports entre la langue française et les langues régionales va rebondir et mobiliser l'ensemble des différentes familles politiques par-delà leurs clivages traditionnels. De nouveaux clivages entre « souverainistes et fédéralistes » divisent les formations de droite et de gauche. Une illustration en est donnée par la récente enquête publiée par Jérôme Jaffré sur l'électorat de la droite républicaine[1]. En son sein apparaît « une nette césure entre les électeurs jeunes et âgés ». Leurs positions tranchées notamment par rapport à la ratification de la Charte alimentent cette coupure. Les moins de 30 ans y sont très largement favorables, 76 % acceptant pleinement le droit à la différence, alors que cette option ne recueille que 42 % des plus de 60 ans.

Le débat suscité par la décision de la haute juridiction constitutionnelle illustre les différentes conceptions de la société et de la République. « Les langues régionales deviennent un enjeu politique », a titré le quotidien *Libération* du 5 juillet 1999 dans le dossier consacré à ce thème.

Ainsi est confirmé, selon la fameuse « carte conceptuelle de l'Europe » que l'on doit à Stein Rokkan, que la langue produit des jeux de clivages qui fractionnent les vies politiques nationales et internationales.

L'influence des coopérations européennes sur le fait culturel minoritaire

Depuis une dizaine d'années, les instruments dont se sont dotés les États appartenant au continent européen ont progressivement inclus dans leurs coopérations les dimensions régionales et minoritaires. Qu'il s'agisse du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne, cette problématique s'appuie sur une volonté de préserver un « pluralisme culturel intégral ». Celui-ci se décline tant au niveau des États qu'en leur sein et fait la richesse de l'Europe. Cette option a donné lieu à l'élaboration d'un cadre normatif soumis à ratification des États et à la mise en place de politiques communautaires encore balbutiantes.

Le Conseil de l'Europe et les langues régionales

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a été adoptée par le Conseil de l'Europe le 5 novembre 1992 et sa signature fut ouverte aux États membres à partir du 1er février 1995. Au mois de mai 1999, vingt États l'avaient signée et huit d'entre eux ratifiée, introduisant ainsi dans leur droit interne les prescriptions retenues. Au sein des premiers, huit appartiennent à l'Union européenne (Luxembourg, Autriche, Espagne, Allemagne, Finlande, Danemark et Pays-Bas). La France, quant à elle, signera la Charte le 7 mai 1999 à Budapest ; mais la décision du Conseil constitutionnel, saisi quelques jours plus tard par le président de la République, en indiquant qu'en l'état du droit constitutionnel la Charte est contraire à la Constitution, implique que sa ratification ne peut intervenir qu'après une révision de la norme fondamentale.

Le document propose un cadre souple mais contraignant pour les États qui la ratifieront. Cette « géométrie variable » veut s'adapter ainsi aux traditions en la

1. *Le Monde*, 26-27 septembre 1999.

matière, propres aux différents États qui composent l'organisation régionale. Son objectif est de promouvoir un canevas moderne, sorte de boîte à outils, permettant la préservation des langues ayant un caractère régional ou minoritaire. Celle-ci propose aux États de mettre en œuvre un ensemble libéral de mesures tendant à reconnaître, sur leurs aires géographiques et au-delà des frontières administratives, les diverses « langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle ». Les domaines dans lesquels doivent s'appliquer les mesures sont énumérés dans la partie III de la Charte : tous les niveaux d'enseignement (art. 8), les différents ordres juridictionnels (art. 9), l'activité des autorités et services publics (art. 10), les médias (art. 11), les activités et équipements culturels (art. 12), la vie économique et sociale (art. 13), les échanges transfrontaliers (art. 14). Chacun de ses articles contient des options plus ou moins favorables aux langues régionales ou minoritaires. Les États sont invités à choisir les solutions qu'ils désirent développer compte tenu des traditions et des demandes existantes. Par exemple, l'article 8 sur l'enseignement, quel qu'en soit le niveau, prévoit une graduation dans les interventions. Il est évident que les conséquences entre l'introduction d'un enseignement des langues régionales, l'organisation dans ces dernières d'une « partie substantielle » de l'enseignement, ou encore leur apprentissage laissé aux seuls « élèves dont les familles le souhaitent » n'ont pas la même portée normative. La Charte ne présente donc pas un cadre rigide pour les États. Ceux qui désirent la transposer en droit interne doivent, d'une part, viser dans les instruments de ratification les langues concernées et, d'autre part, indiquer les différentes mesures retenues. Celles-ci ne pourront se situer en deçà d'un minimum de « trente-cinq paragraphes ou alinéas choisis parmi les dispositions de la partie III dont au moins trois dans chacun des articles 8 et 13, un dans chacun des articles 9, 10, 11 et 13 » conformément à l'article 2, alinéa 2 de la Charte. Compte tenu de la complexité du phénomène, des situations différentes d'un pays à l'autre et à l'intérieur d'un même État, la méthode proposée par le Conseil de l'Europe consiste à prévoir une réglementation différenciée susceptible de s'adapter à chaque situation. Ainsi chaque article contient une série d'options, sous la forme de mesures concrètes, parmi lesquelles l'État choisira celle qui lui paraît la mieux appropriée.

Contrairement à la convention cadre pour la protection des minorités nationales entrée en vigueur depuis février 1998, la Charte vise la langue et non le groupe social qui la parle. La langue est appréhendée dans sa dimension culturelle comme partie intégrante d'un patrimoine qu'il s'agit de préserver, non comme le véhicule d'une identité ethnique. Bien que le texte du Conseil de l'Europe mentionne à plusieurs reprises la notion de « groupe », le concept de « minorité linguistique » n'apparaît pas dans le corps de la Charte. L'expression « langue minoritaire » se réfère à une notion de fait et non juridique et/ou politique : une langue est minoritaire lorsqu'elle est parlée par un nombre de personnes « numériquement » inférieur au reste de la population. Selon la Charte, les langues régionales ou minoritaires sont celles « pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un État par des ressortissants de cet État qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'État ». Par territoire

le traité entend « l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un certain nombre de personnes justifiant l'adoption de différentes mesures de protection ». Il reconnaît aussi l'existence de « langues dépourvues de territoire » et les définit comme celles « pratiquées par des ressortissants de l'État, mais qui, bien que traditionnellement pratiquées sur le territoire de l'État, ne peuvent être rattachées à une aire géographique particulière ». Cette approche, qualifiée de « juridico-culturelle » par Ferdinando Albanese, s'efforce donc de contourner les difficultés politiques et juridiques inhérentes au concept de minorité nationale. Selon lui, elle ne confère aucun droit individuel ou collectif, mais propose, dans chaque domaine où la langue est utilisée, des mesures concrètes sous forme d'options. Cette analyse est partagée par l'« Étude sur la compatibilité entre la Charte […] et la Constitution » réalisée par Guy Carcassonne. Effectuée à la demande du Premier ministre, elle lui est remise au mois de septembre 1998. Si, affirme Carcassonne, la ratification de la Charte par la France a pour conséquence d'attribuer valeur juridique à de nombreuses pratiques existantes – ce qu'admet le Conseil constitutionnel en affirmant dans sa décision que « la plupart des engagements souscrits […] se bornent à reconnaître des pratiques déjà mises en œuvre par la France en faveur des langues régionales » –, cela ne signifie nullement qu'elle confère des droits aux différents groupes de locuteurs.

En France, la question de la ratification de la Charte n'est pas nouvelle. Elle a été soulevée à l'occasion des débats sur la révision préalable de la Constitution du 25 juin 1992 nécessitée par la volonté manifeste de ratifier le traité de Maastricht et son incompatibilité déclarée avec la Constitution. Le gouvernement sera, en effet, questionné par certains parlementaires (Brianne à l'Assemblée nationale et Goetschy au Sénat) sur l'attitude de la France face à la Charte, sans qu'il juge opportun d'apporter des réponses. Pourtant, l'interrogation avait toute sa signification, essentiellement pour deux raisons.

D'abord, car ladite révision constitutionnelle introduira à l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958, sur l'amendement parlementaire de l'opposition de l'époque (Toubon, Hyest, Lamassoure), la mention qui deviendra après modification du Sénat : « La langue de la République est le français. » Dès lors, les questions des langues régionales en France comme celles liées à la ratification d'un traité international relatif à leur reconnaissance, statut ou développement se trouvaient désormais confrontées à cette « reconnaissance constitutionnelle de la langue française ». Le français reçoit pour la première fois un statut officiel constitutionnel au même titre que l'affirmation des principes majeurs de la République « indivisible, laïque, sociale et démocratique ».

Ensuite, parce que cette innovation peut être interprétée comme une expression du nationalisme français face aux effets supposés de l'intégration européenne contenue dans le nouveau traité.

La construction européenne et les langues régionales

On peut rapprocher la volonté des parlementaires français des conséquences que l'application du titre IX du traité sur l'Union européenne est susceptible d'entraîner. En effet, son article 128, dont le contenu reste inchangé depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amster-

dam le 1er mai 1999, prévoit que « la Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur spécificité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun ». La culture devient un domaine d'intervention communautaire. L'objectif de l'Union consiste à mettre en évidence « l'héritage culturel commun des États membres » en respectant à la fois le pluralisme au niveau communautaire et celui pouvant exister au niveau interne propre à chaque État.

Une référence expresse est faite aux cultures régionales, composantes d'une identité européenne plurielle. Les secteurs dans lesquels la communauté pourra intervenir sont définis à l'alinéa 2 de l'article 128. Ils touchent notamment à la diffusion et à la connaissance de la culture et de l'histoire des peuples européens, la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel. Cette nouvelle compétence représente une innovation. Elle fait expressément référence à une intervention dans le secteur de la culture organisant ainsi un transfert partiel de compétences selon le principe de subsidiarité.

Les traités établissant les communautés européennes ne font aucune référence aux langues dites « les moins répandues ». Pourtant, du lapon à l'occitan, les langues régionales et minoritaires seraient au nombre d'une quarantaine dans l'Europe des Quinze et intéresseraient quelque 50 millions de citoyens sur les 350 qu'elle réunit : soit un sur sept. C'est la raison pour laquelle le Parlement européen adoptera, toujours à de fortes majorités, plusieurs rapports (Arfé et Kuijpers en 1983, Killilea en 1994) sur cette question. De même, c'est à l'initiative d'un groupe d'eurodéputés que fut constitué en 1982 un « Bureau européen pour les langues les moins répandues », et ouverte au budget communautaire une ligne spécifique pour des interventions dans ce domaine. Cette direction témoigne d'un intérêt croissant pour les cultures régionales, parties intégrantes du patrimoine spirituel, artistique et littéraire de la Communauté. Cette position a été réaffirmée par le Parlement européen dans sa résolution du 28 novembre 1988 dans laquelle il devait déclarer : « Il est indispensable, pour l'identité culturelle européenne, de laisser une place aux spécificités régionales existant à l'intérieur de chaque État membre, en valorisant les spécificités actuelles et en respectant ainsi les intérêts, les aspirations et le patrimoine historique, linguistique et culturel propre à chaque région, et en facilitant la coopération linguistique et culturelle transfrontalière ou interrégionale lorsqu'il existe des patrimoines […] communs qui transcendent les divisions administratives actuelles. » L'assemblée de Strasbourg reprendra cette posture lors de l'adoption de sa résolution du 9 février 1994 sur les minorités linguistiques et culturelles de l'Union européenne. Elle affirme que « le Parlement européen soutient la Charte européenne des langues régionales et minoritaires […] en tant qu'instrument à la fois efficace et souple de protection et de promotion des langues de moindre diffusion » ; invite par ailleurs, à son paragraphe 7, « les gouvernements des États membres qui ne l'ont pas encore fait à [la] signer et leur Parlement à [la] ratifier ».

Dans ce domaine d'affirmation du « pluralisme culturel intégral », un corpus se construira progressivement. Il s'enrichira de la résolution votée à la quasi-unanimité, le 11 décembre 1990,

par les parlementaires européens. Cette dernière concerne la reconnaissance du catalan, langue à statut officiel, mais non étatique, dans les communautés autonomes de Catalogne, de l'archipel des Baléares et du pays valencien, sinon comme langue de travail, au moins en tant que « langue d'usage » pour les rapports entre la Communauté et les autorités publiques de l'ensemble culturel catalan. De plus, la langue catalane sera désormais incluse dans les programmes élaborés par la Commission pour l'apprentissage des langues européennes, pour faciliter les échanges et la coopération intra-européenne. Si le qualificatif « officiel » est absent de la résolution, les considérants qui la précèdent contiennent l'affirmation de l'adoption par les institutions européennes, et notamment le Parlement, du principe de « pluralisme intégral », en cohérence avec le respect dû à toutes les langues, « reflets et expressions des cultures des différents peuples ». Même si la pratique de toutes les langues au sein de l'ingénierie communautaire représente un handicap quasiment insurmontable, cela ne doit pas conduire, comme l'a rappelé le Parlement européen, au refus du principe de l'égalité de toutes les langues. Ce principe est apprécié comme fondamental afin que les « peuples d'Europe ne considèrent pas les institutions européennes comme un corps extérieur et étranger, mais comme un élément faisant partie de la vie quotidienne des citoyens ». Comme on le voit, la position prise par l'assemblée européenne dépasse largement la question du catalan. C'est parce que le Parlement européen s'est érigé en défenseur du « pluralisme intégral » qu'il a repoussé, le 19 juin 1995, un mémorandum déposé au nom de la France par Alain Lamassoure, alors ministre des Affaires européennes. En refusant la proposition qu'il contenait de limiter à cinq le nombre de langues de travail, l'assemblée de Strasbourg rappelait ainsi son attachement à une construction européenne pluriculturelle et respectueuse des diversités qui la composent.

Quant à la Cour de justice des communautés européennes, elle s'est emparée pour la première fois du problème des langues[2] pour mettre en relief les incidences du principe de libre circulation des travailleurs. Toujours dans le même secteur, elle vient de franchir une nouvelle étape[3]. Les citoyens dont la langue maternelle est l'allemand ont le droit d'utiliser leur langue devant les tribunaux du Haut-Adige, y compris lorsqu'ils ne résident pas dans la province de Bolzano où ce droit est reconnu aux habitants de culture allemande. Tel est en substance le jugement prononcé par la Cour de Luxembourg. Cette décision établit que le droit d'utiliser sa propre langue maternelle, sur la base « du critère de bien-fondé », ne peut être refusé aux citoyens de l'Union européenne qui ne sont pas résidents dans la province de Bolzano. Cet arrêt, sauf à considérer qu'il ne saurait faire jurisprudence, pourra donc être invoqué pour des cas relevant de situations similaires. Ainsi un Catalan confronté à une instance en Roussillon pourra-t-il utiliser sa langue maternelle pour se défendre. Ce droit reconnu à tout citoyen européen serait-

2. CJCE, 11 juillet 1985, *Mutsch*.
3. *Contact Bulletin*, mai 1999, vol. 15, n° 3.

il interdit en France à un locuteur de langue régionale ?

Dans la Babel européenne, la question des langues représente un véritable enjeu. Celle-ci confronte l'Europe à l'hypothèse élaborée par Sapir-Whorf qui veut que « chaque langue détermine une vision du monde qui lui est propre ». On touche ici à l'intersection d'un horizon de sens (lié à une langue et à des pratiques au sein d'une collectivité) et d'un horizon de compréhension et de projets, politique liée à une pluralité de systèmes de tradition et de familles d'esprit qui se recoupent, s'affrontent ou s'ignorent[4].

Nouvelles compétences dans le domaine de la culture, intérêt croissant pour les langues et cultures régionales, interpénétration des positions prises par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, la construction européenne n'apparaît plus seulement comme la réalisation d'un grand marché intérieur. Cependant, nous pouvons provisoirement conclure avec Jean-Marie Woerling que l'apport de l'Union européenne « à la défense des droits linguistiques reste en dessous de l'attente des locuteurs des langues les moins répandues[5] ». Son ouverture à de nombreux États appartenant à l'Europe centrale et orientale invite à une attention renouvelée pour le fait minoritaire. Mais la constitutionnalisation du statut de la langue française et les conséquences qu'elle entraîne représentent une illustration de cette « possible renationalisation des politiques communautaires » par les États membres. Elle est aussi l'expression d'une inquiétude : celle de sombrer dans une homogénéisation culturelle, ce *volapük* dénoncé en son temps par le général de Gaulle.

La France face aux langues régionales

Afin de contourner d'éventuels obstacles idéologiques et constitutionnels, le Premier ministre Lionel Jospin a, en 1998, souhaité disposer d'une étude approfondie de cette question. Outre l'inventaire « des langues de la France » cité plus haut, il a confié à deux parlementaires de sa majorité, Nicole Pery puis Bernard Poignant, mission d'étudier la « situation des langues régionales en France ». Leurs rapports lui furent remis respectivement les 2 février et 1er juillet de la même année. Ils concluaient en faveur de la signature et de la ratification par la France de la Charte du Conseil de l'Europe. Durant la campagne des présidentielles de 1995, le commanditaire s'était déjà déclaré favorable à deux reprises, en Corse et en Midi-Pyrénées, à cette ratification. Sa position fut renouvelée devant les parlementaires socialistes, le 29 septembre 1998 : « […] le gouvernement fera en sorte que la Charte du Conseil de l'Europe sur les langues régionales et les cultures minoritaires puisse être signée et ratifiée. » Quant au président de la République, son déplacement en Bretagne en mai 1996 lui fournira l'occasion de s'exprimer positivement sur le sujet. L'exécutif « cohabitationniste » semblait donc partager une approche commune : la valorisation des identités, langues et cultures régionales ne comportant plus le risque

4. *RIPC*, septembre 1992, « La Francophonie ».
5. *In* Henri Giordan (dir.), *Les Minorités en Europe*, Paris, Kimé, 1992.

de délier la France. Les partisans des langues régionales pouvaient sereinement envisager une issue favorable. C'était compter sans l'intervention du Conseil constitutionnel.

La présomption d'inconstitutionnalité

Celle-ci fut provoquée par le président de la République. Après la signature de la Charte, il saisit, le 20 mai, sur les fondements de l'article 54 C, la juridiction constitutionnelle, afin qu'elle procède aux vérifications de conformité. Mais comme il s'agit, dans le cadre de cet article, d'une norme internationale signée par les représentants de la République française, la détection d'inconstitutionnalité interdit la ratification, sauf si au préalable le pouvoir constituant dérivé a effectué un ajustement constitutionnel. Rappelons pour mémoire qu'il procéda de la sorte avec les traités instituant l'Union européenne (juin 1992), révisant cette dernière (Amsterdam, janvier 1999), ou encore avec celui instituant la Cour pénale internationale (juin 1999). Ainsi le contrôle de constitutionnalité s'exercera en l'espèce sur les trente-neuf alinéas ou paragraphes (sur les quatre-vingt-dix-huit que la Charte comporte dans sa partie III) que la France a indiqués lors de la signature : onze concernent l'enseignement, neuf les médias, huit les activités et équipements culturels, cinq la vie économique et sociale, trois les autorités administratives et services publics, deux les échanges transfrontaliers et un la justice.

L'étude de la Charte que le Conseil d'État avait fournie à la demande du Premier ministre Alain Juppé, en septembre 1996, concluait que son contenu se heurtait aux dispositions constitutionnelles de l'article 2 stipulant que « la langue de la République est le français ». Cette analyse de la haute juridiction administrative mettait ainsi en exergue une incompatibilité qui ne pouvait être surmontée que par une modification constitutionnelle avant ratification. La rédaction de l'article 2 de la Constitution devait être amendée. Des propositions avaient d'ailleurs été formulées par différents parlementaires à l'occasion de la révision du 25 juin 1992 : « Le français est la langue de la République dans le respect des langues régionales de France[6]. » Une proposition de loi constitutionnelle fut déposée, en juillet 1998, par les six députés verts du groupe parlementaire Radical Citoyens et Verts. Tout en se référant à l'article 128 du traité de Maastricht, les parlementaires écologistes suggéraient que l'alinéa 2 de l'article 2 de la Constitution soit rédigé de la sorte : « La langue de la République est le français. La République reconnaît et protège les langues et cultures régionales. » Cette insertion donnerait force constitutionnelle aux langues régionales et permettrait la ratification de la Charte.

Dans la mission d'expertise de la Charte confiée à Guy Carcassonne, le Premier ministre lui avait demandé de préciser « les stipulations susceptibles d'être prises en compte au regard des règles et principes à valeur constitutionnelle ». Son rapport, rendu en septembre 1998, conclut « à sa compatibilité […] sous la stricte réserve de certaines précautions précisément indiquées ». S'il constate que la ratification de la Charte

6. Le sénateur d'Alsace, H. Goetschy, 10 juin 1992.

aura pour conséquence d'attribuer valeur juridique à de nombreuses pratiques existantes, cela ne signifie nullement qu'elle confère des droits à ses locuteurs. Cette position est conforme à la décision du Conseil constitutionnel du 9 mai 1991, rendue sur le statut de la collectivité territoriale de Corse. A propos de l'enseignement de la langue et de la culture corses, le Conseil constitutionnel a souligné que, le fait d'organiser cet enseignement étant une obligation pour l'État, celui-là devait rester facultatif pour les usagers du service public de l'Éducation nationale.

Pour se prémunir contre les risques d'inconstitutionnalité, deux propositions sont formulées :

– La première concerne la notion de « groupe » à laquelle le texte du Conseil de l'Europe fait référence à plusieurs reprises. S'appuyant sur la définition du peuple français contenue dans la décision du Conseil constitutionnel du 9 mai 1991, entendue comme « l'unité et l'universalité des citoyens […] sans distinction d'origine, de race ou de religion », il rappelle que la France n'a jamais reconnu de minorités en son sein et qu'il ne saurait être porté atteinte à ce principe. L'auteur suggère de retenir la technique de la « déclaration interprétative » utilisée à propos du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations unies du 19 décembre 1966. La France y a adhéré par la loi 80-460 du 25 juin 1980. Son article 27 mentionne que, dans les États où il existe des minorités, « les personnes appartenant [à ces dernières] ne peuvent être privées du droit d'avoir […] leur propre vie culturelle ». Afin de rendre inopérante cette référence, une réserve expresse fut formulée par la France : « Le gouvernement français déclare, compte tenu de l'article 2 de la Constitution de la République française, que l'article 27 n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République[7]. »

Il propose donc que la déclaration interprétative soit formulée en ces termes : « Le gouvernement de la République rappelle la réserve qu'il avait formulée sur l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations unies et déclare que le terme groupe, chaque fois qu'il apparaît dans la Charte, doit pour être compatible avec l'article 1 de la Constitution s'interpréter comme synonyme d'une addition d'individus et non comme une entité distincte de ceux qui la composent, pouvant avoir une personnalité propre et jouir de droits dont elle serait titulaire. »

– La seconde proposition concerne la notion de « vie publique » qui doit être ouverte à l'utilisation des langues régionales. L'usage français compris comme l'ensemble des relations des individus avec les pouvoirs publics ne saurait être retenu comme non conforme avec la Constitution. Pour conforter cette analyse, rappelons la position du Conseil constitutionnel relative au statut d'autonomie interne de la Polynésie française du 9 avril 1996. La haute juridiction a validé certains de ces articles sous réserve de « strictes réserves d'interprétation ». Ce fut notamment le cas pour l'article 115 du statut concernant l'emploi de la langue tahitienne. A son sujet, elle a tenu à rappeler que la référence au français en qualité de « langue officielle »

7. *JORF*, 1er février 1981, p. 405.

doit s'entendre de façon très large et que toute autre interprétation serait contraire à l'article 2 de la Constitution. Cette qualité impose son usage aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de droit public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics[8]. Le concept de « vie politique » doit donc être interprété dans une assertion large et non politique.

La décision 99-412 du Conseil constitutionnel

Malgré cette profusion de précautions explicatives, reprise par le gouvernement et destinée à vider la Charte de son venin présumé, la décision du 15 juin 1999 (99-412 DC) du Conseil constitutionnel vient sonner le glas d'une ratification sans douleur. Tout d'abord, il fait peu cas de la portée juridique de la déclaration interprétative en considérant « qu'une telle déclaration unilatérale n'a d'autre force normative que de constituer un instrument en rapport avec le traité et concourant en cas de litige à son interprétation ». Ensuite, en concluant dans l'article 1er de sa décision que « la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comporte des clauses contraires à la Constitution », le Conseil constitutionnel impose une révision préalable avant ratification. L'arsenal traditionnel hérité de l'histoire constitutionnelle est convoqué dans la décision : la France est une République indivisible ; elle assure l'égalité des citoyens devant la loi ; principe d'unicité du peuple français à valeur constitutionnelle, le français est la langue de la République ; à ce titre son usage s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public.

Sa fonction d'exégète de la Constitution confère à sa décision l'autorité absolue de la chose jugée. Cependant, en démocratie, sauf à verser dans le gouvernement des juges, ce que le constituant de 1958 a refusé, les arguments avancés doivent être mis en débat. Deux remarques essentielles méritent d'être soulevées en regard des modifications constitutionnelles intervenues récemment.

Premièrement, en considérant que la Charte porte atteinte à l'« indivisibilité de la République », le Conseil constitutionnel semble ignorer les récentes évolutions survenues sans que l'article 1er de la norme fondamentale ait subi de modifications. En effet, depuis la révision constitutionnelle du 21 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, la République partage des éléments de sa souveraineté avec une de ses collectivités territoriales. Cette répartition est essentiellement matérialisée par la création des « lois de pays », ayant valeur législative, dont le contrôle avant publication relève désormais du Conseil constitutionnel et non plus de la juridiction administrative. Dès lors, le Parlement de la République n'est plus seul à voter la loi. La Nouvelle-Calédonie est devenue un « pays à souveraineté partagée ». Cette innovation a toutes les chances d'être étendue à la Polynésie française, qui devrait dans les mois à venir se trouver dotée d'un sta-

8. Charles Debbasch, *La Constitution de la Ve République, pratique et jurisprudence*, Paris, Dalloz, 1999.

tut comparable à celui de l'archipel mélanésien. Les députés ont entamé avant la fin de la session parlementaire l'examen d'un projet de loi constitutionnelle tendant à instaurer une nouvelle catégorie de collectivité territoriale régie par un nouvel article 78 créant « les pays d'outre-mer[9] ». C'est à ce nouvel article que seront rattachées Polynésie et Nouvelle-Calédonie. Le Sénat, dès la reprise de la session parlementaire, a donné son aval pour une nouvelle révision constitutionnelle en votant, le 12 octobre 1999, le projet de loi constitutionnelle.

Par ces innovations audacieuses la République est devenue un être juridique hybride. Certaines de ses composantes, toujours collectivités territoriales même si elles se situent géographiquement à plusieurs milliers de kilomètres de la métropole, sont affublées d'éléments de souveraineté. Selon Catherine Tasca, présidente de la commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale, les « pays d'outre-mer » se caractériseront par cinq critères : un statut constitutionnel complété par une loi organique, une large autonomie avec des compétences transférées par l'État, la possibilité de devenir membre d'organisations internationales et de négocier des accords internationaux dans leurs domaines de compétence, la possibilité de prendre des actes de nature législative soumis au contrôle de constitutionnalité, une citoyenneté fondée sur une condition de résidence ou de l'existence de liens particuliers avec le pays et entraînant des conséquences juridiques variables selon les pays d'outre-mer[10]. Dès lors, comment ne pas s'interroger sur le concept d'« indivisibilité » mentionné dans la décision du 15 juin ?

S'agit-il de l'indivisibilité de la souveraineté ? Mais celle-ci est d'ores et déjà partagée avec l'Union européenne et avec les « pays d'outre-mer ». Pour la première, la relecture des décisions du Conseil relatives aux traités de Maastricht et d'Amsterdam renseigne sur l'ampleur des transferts de « compétences » mettant « en cause les conditions essentielles de la souveraineté ». Quant au second partage, il est sans doute réservé à des parties lointaines de la République. Dans ce cas, la Constitution devrait expressément le mentionner.

S'agit-il de l'indivisibilité de son territoire ? Mais en quoi la Charte y porte-t-elle atteinte ? Certes, elle mentionne bien « le territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée » ou encore « l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression ». Mais l'évocation corrélée à la réalité des langues régionales oblige à adopter un « découpage » pragmatique : le basque ne correspond à aucune division administrative, l'alsacien dépasse les contours de la seule région Alsace, le flamand est parlé dans l'arrondissement de Dunkerque, le catalan correspond aux limites du département des Pyrénées-Orientales, l'occitan à celles de plusieurs régions, le corse et les créoles à des entités insulaires situées en Méditerranée, dans les Caraïbes et l'océan Indien. A moins que, dans l'esprit des « Sages » de l'aile Montpensier, cette notion ne soit de nature à (ré)activer d'anciennes solidarités dangereuses. Il est vrai que sous la

9. *JORF*, 10 juin 1999, p. 5766-5783.
10. *Ibid.*, p. 5769.

Révolution, le 27 janvier 1794, Barrère stigmatisait les « parlers » en des termes peu choisis : « Le fédéralisme et la superstition parlent le bas-breton. L'immigration et la haine de la République parlent l'allemand, la contre-révolution parle italien. Le fanatisme parle basque. » On fera alors remarquer que l'intégration européenne a déjà fait voler en éclats les frontières intérieures de l'Union ; que les politiques mises en œuvre structurent des espaces transfrontaliers ; que les régions avec leurs spécificités sont des partenaires incontournables de cette construction.

Le deuxième argument invoqué par le Conseil constitutionnel plonge tout autant l'observateur dans un abîme de perplexité. Selon lui, la Charte contiendrait « des clauses » qui portent atteinte « aux principes constitutionnels […] d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français ». Nous voilà retournés à la fois aux débats suscités par l'article 1er censuré de la loi de 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, « peuple corse, composante du peuple français », et à celui relatif à la parité. Le peuple français est défini depuis la décision du 9 mai 1991 comme l'unité et l'universalité des citoyens. Dès lors qu'il s'agit d'êtres abstraits, interchangeables et asexués, aucune section ou composante (communauté) dotée d'une identité particulière ne peut être autorisée : le « peuple français » ne connaît aucune section, aucune composante. C'est bien pour cela, notamment, que la parité a dû être introduite dans la Constitution pour tenter de remédier à cette injustice qui écarte majoritairement les femmes, moitié de l'humanité, des responsabilités et mandats politiques. Mais, là encore, la haute juridiction constitutionnelle semble ne pas faire siennes les récentes évolutions calédoniennes. La loi constitutionnelle du 28 juillet 1998 a créé une citoyenneté calédonienne, un corps électoral spécifique, l'instauration de conditions d'accès à l'emploi, la reconnaissance de la coutume. On fera alors remarquer que, dans le cas de la Nouvelle-Calédonie (et de la Polynésie selon le projet de loi constitutionnelle adopté par le Parlement), les principes constitutionnels d'égalité et d'unicité du peuple français ne s'opposent pas à ce que soient reconnus des droits collectifs à un groupe défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance. Or la décision du 15 juin dit justement le contraire. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a admis que le principe constitutionnel d'« égalité » n'interdit pas que le législateur règle de façon différente des situations différentes (discriminations positives), ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général[11]. La Nouvelle-Calédonie présente donc une situation différente et son traitement approprié répond à des raisons d'intérêt général. Il en sera de même pour la Polynésie française. Mais un raisonnement similaire ne peut être retenu pour les langues régionales ou minoritaires de France.

En annonçant, le 23 juin 1999, en réponse à une question parlementaire, son intention de modifier l'article 53 C par l'insertion d'un nouvel alinéa autorisant la ratification de la Charte, le Premier ministre ne s'est pas dédit. Cependant, cette proposition est de moindre importance symbolique que celle qui

11. Décision 91-290 DC, 9 mai 1991.

aurait affecté la rédaction de l'article 2 C. Faisant preuve de pragmatisme, elle s'efforce d'éviter les joutes politiques homériques et tente de neutraliser l'opposition du chef de l'État. Ce dernier, le même jour, a fait savoir qu'il était opposé à une nouvelle révision constitutionnelle, mais favorable à l'élaboration d'une loi programme pour les langues régionales. En raison de cette position, l'initiative de la révision appartient dorénavant aux parlementaires selon la procédure décrite à l'article 89 C. A l'Assemblée nationale, sans compter la proposition de loi constitutionnelle déposée l'an dernier par les députés écologistes, plusieurs initiatives sont ou seront prises venant des parlementaires de l'opposition UDF et DL, comme de la majorité. Si un consensus devait se former au sein des deux chambres, il permettrait qu'une proposition constitutionnelle soit adoptée en termes identiques. Cette situation créerait un précédent. Le dernier mot reviendra tout de même au président de la République. C'est lui et lui seul qui détient, sans condition de délais, le pouvoir de convocation du Congrès, et de choix entre celui-ci et l'usage du référendum. Sauf à considérer que la révision lui aura été imposée, personne ne pourra l'obliger à engager cette troisième phase. Les silences de la Constitution laissent au président une marge de manœuvre. Ainsi, en 1973, Georges Pompidou stoppa la procédure de révision en retirant le projet, adopté en termes identiques par les deux chambres du Parlement, qui devait conduire à la réduction du mandat présidentiel et à l'adoption du quinquennat. Entre cette situation et celle qui pourrait survenir, une importante différence doit être soulignée : dans le cas actuel, la révision résulterait de la volonté des parlementaires et du refus du chef de l'État. La cohabitation est décidément féconde en innovations institutionnelles.

Les langues régionales, principalement parlées aux franges de l'Hexagone, participent de ce projet en devenir contenu dans la construction européenne. A l'heure où les frontières s'estompent, leur promotion et la mobilisation positive des périphéries contribueraient au rayonnement de la France et du « pluralisme culturel intégral » prôné par le Parlement européen. Cette posture idéologique constitue pour la République un changement de paradigme. Comme le suggère Bruno Étienne dans son dernier ouvrage, c'est « par le bas qu'il faut éventuellement refonder la République et non à partir du centre nostalgique[12] ». Cette mise en œuvre représente un des défis possibles du XXIe siècle car, si l'on en croit le rapport Poignant, le siècle qui se profile « […] aura à gérer la revendication identitaire. Les républicains doivent le faire. Sinon, d'autres s'en chargeront ».

12. *Une grenade entrouverte*, Paris, Éd. de l'Aube, 1999.

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Hiscock-Lageot*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er octobre – 31 décembre 1999)

Allemagne

3 décembre 1999 : **Chancelier ; financement des partis politiques.** Les députés allemands décident, à l'unanimité, la création d'une commission d'enquête composée de 15 députés dont 5 SPD et 5 CDU. Elle a pour mission d'enquêter sur l'« affaire Kohl », l'ancien chancelier ayant reconnu l'existence d'une comptabilité secrète pour financer la CDU entre 1993 et 1998. Il aurait reçu 1 million de DM pour permettre l'exportation de chars d'assaut en Arabie saoudite. En outre sont évoquées la reprise de la raffinerie de Leuna par le groupe Elf-Aquitaine et la vente d'avions Airbus.

Le Parlement vote la levée du secret professionnel des avocats et autres professions réglementées qui seront amenés à témoigner. Reconnaissant l'existence de ce financement occulte, Helmut Kohl refuse d'en révéler l'origine, alors que la secrétaire générale de la CDU, Angela Merkel, le somme de s'expliquer. Le parquet décide d'ouvrir une enquête pour abus de confiance et malversations. Il demande au Bundestag de lever l'immunité parlementaire de l'ancien chancelier (*Le Figaro*, 22 et 30 décembre 1999 ; *Libération*, 20-21 et 30 novembre, 1er, 22 au 24 et 30 décembre 1999 ; *Le Monde*, 2, 3, 7, 14, 18, 23 au 25, 28, 30 et 31 décembre 1999 ; *Courrier international*, 9 décembre 1999).

Argentine

24 octobre 1999 : **Élections présidentielles et législatives.** Les électeurs argentins mettent fin à l'hégémonie des péronistes du Parti justicialiste et du flamboyant et fantasque président sortant Carlos Saul Menem, au pouvoir depuis dix ans (cf. *RE*, 75 et 85).

Le maire de Buenos Aires, l'austère Fernando de La Rua, 62 ans, avocat, chef de l'opposition regroupant au sein de l'Alliance les sociaux-démocrates de l'Union civique radicale et le centre gauche du Frepaso (*Frente del Pais Solidario*), l'emporte largement avec 48,5 % des suffrages aux élections présiden-

* Université de Poitiers.

tielles pour un mandat de quatre ans. Le candidat péroniste, Eduardo Duhalde, 58 ans, avocat, gouverneur de la province de Buenos Aires, obtient 38,1 % des voix, tandis que l'ancien ministre de l'Économie de Carlos Menem, Domingo Cavallo, recueille 10,2 %.

AUSTRALIE

6 novembre 1999 : **Référendum ; République.** L'Australie ne sera pas une République lorsqu'elle célébrera en 2001 le centenaire de la Fédération.

Appelés à se prononcer par référendum sur l'adoption de la République, les Australiens ont ajouté un nouveau « non » à une longue suite de huit référendums négatifs ; il faut remonter à 1977, et à une question sur la retraite des juges de la Cour suprême à 70 ans, pour voir une victoire du « oui ». Les Australiens ont toujours été prudents à l'égard des changements constitutionnels : 8 référendums seulement sur 42 ont vu la victoire du « oui » au cours de ce siècle.

Plus de 12,3 millions d'électeurs étaient inscrits. La question avait pour objet de savoir si le pays devait rompre ses liens vieux de plus de deux cents ans avec la Couronne britannique et remplacer la reine Élisabeth II à la tête de l'État par un Australien. Pour l'emporter, l'option républicaine avait besoin d'une double majorité : électeurs et États. Le « oui » n'a recueilli que 44,87 % des voix contre 54,23 % de « non ». Seul l'État de Victoria a voté en faveur, de justesse, avec 50,1 %. Plus que le soutien à la monarchie, ce résultat est surtout présenté comme le rejet du modèle républicain proposé (*Le Figaro*, 6-7, 8 novembre 1999 ; *Libération*, 6, 8 et 9 novembre 1999 ; *Les Échos*, 8 novembre 1999 ; *Le Monde*, 6 et 9 novembre 1999 ; *The Independant*, 17, 22, 25, 27 octobre, 1er, 5, 6, 9 et 11 novembre 1999 ; *Courrier international*, 18 février, 4 et 18 novembre 1999 ; ambassade d'Australie).

AUTRICHE

3 octobre 1999 : **Élections législatives.** Avec 33,15 % des voix et 65 sièges, les sociaux-démocrates (SPÖ) du chancelier Viktor Klima, malgré d'importantes pertes, demeurent la première formation du pays. C'est cependant leur plus mauvais résultat depuis cinquante ans.

Ces élections traduisent surtout la montée de l'extrême droite autrichienne. Le Parti libéral (FPÖ) de Jörg Haider fait désormais jeu égal avec les populistes (ÖVP) du vice-chancelier Wolfgang Schüssel. Le FPÖ, pour lequel ont voté près de 33 % des jeunes, contrôle également deux des neuf Länder (Carinthie et Salzbourg).

Cette montée en puissance constitue un camouflet pour les deux grands partis qui se partagent le pouvoir (cf. *RE*, 41 et 58) depuis 1945, les sociaux-démocrates et les populistes (*Le Figaro*, 2-3, 5 et 19 octobre ; *Libération*, 2-3, 5, 6, 13 et 14 octobre 1999 ; *Le Monde*, 3-4, 5, 6, 12 et 14 octobre 1999 ; *Courrier international*, 7 octobre 1999 ; ambassade d'Autriche ; http://www.bmi.gv.at/Wahlen ; www. bmi.gv.at/Wahlen).

GRANDE-BRETAGNE

11 novembre 1999 : **Chambre des Lords.** Voir l'article de Philip Norton, « La réforme de la Chambre des Lords », *ci-dessus*, p. 39.

Élections législatives autrichiennes

	Voix	*%*	*Sièges*
Inscrits	5 838 373		
Votants	4 695 225	80,42	
Nuls	72 871		
Suffrages exprimés	4 622 354		
SPÖ (Parti social-démocrate d'Autriche)	1 532 448	33,15 (-4,91)	65 (-6)
FPÖ (Parti libéral d'Autriche)	1 244 087	26,91 (+5,02)	52 (+11)
ÖVP (Parti populaire autrichien)	1 243 672	26,91 (-1,38)	52 (=)
Grünen (Les Verts – L'Alternative verte)	342 260	7,40 (+2,59)	14 (+5)
LIF (Forum Libéral, Heide Schmidt, dissident FPÖ)	168 612	3,65 (-1,86)	0 (-10)
DU (Les Indépendants –Liste Lugner)	46 943	1,02 (+1,02)	0 (=)
KPÖ (Parti communiste d'Autriche)	22 016	0,48 (+0,19)	0 (=)
Nein (Non à l'OTAN et à l'UE – Initiative citoyenne pour une Autriche neutre)	19 286	0,42 (-0,68)	0 (=)
CWG (Communauté chrétienne d'électeurs)	3 030	0,07 (+0,07)	0 (=)

2 décembre 1999 : **Irlande du Nord.** Après avoir été gouvernée directement par Londres pendant vingt-cinq ans, l'Irlande du Nord acquiert un régime de semi-autonomie. Le gouvernement britannique transfère au profit de Belfast une part importante des pouvoirs d'administration, conformément aux accords de paix d'avril 1998 dits du vendredi saint (cf. *RE*, 87), qui excluent la fixation du budget, de la politique monétaire, des affaires étrangères et de la défense. Cette autonomie des Irlandais du Nord reste plus limitée que celle des Écossais, mais comparable à celle des Gallois (*Le Figaro*, 29 novembre au 3 décembre 1999 ; *Libération*, 17 au 19, 29 novembre au 4-5 décembre 1999 ; *Le Monde*, 18, 20, 25, 28, 30 novembre, 1er, 3 et 4 décembre 1999 ; *The Independant*, 12 octobre, 10, 13, 17, 27, 29, 30 novembre, 1er et 3 décembre 1999 ; *Courrier international*, 25 novembre et 16 décembre 1999 ; www.ni-assembly.gov.uk/about.htm ; www.northern-ireland.gov.uk).

INDE

5 septembre au 3 octobre 1999 : **Élections législatives.** Pour la troisième fois en trois ans (cf. *RE*, 79 et 86, et le n° 90 de *Pouvoirs* consacré à l'Inde) et la treizième fois depuis le premier Parlement en 1952, les 605 millions d'électeurs de la plus grande démocratie du monde étaient appelés à élire leurs 543 représentants à la Lok Sabha qui compte 545 sièges, deux parlementaires représentant la communauté anglo-indienne étant nommés par le président. Parmi

les 543 sièges, 79 sont réservés aux dalits (intouchables) et 41 aux Adevasi (habitants originels de l'Inde). Le scrutin est uninominal majoritaire à un tour. La représentation parlementaire est proportionnelle à la population des États. Ainsi, l'Uttar Pradesh (170 millions d'habitants) élit 85 députés et le Nagaland (1,5 million) n'en élit qu'un seul.

L'Alliance démocratique nationale (NDA), coalition conduite par le Parti indien du peuple (*Bharatiya Janata Party*, BJP) du Premier ministre sortant, Atal Behari Vajpayee, dépasse la majorité absolue avec 296 sièges. Cependant, les nationalistes du BJP régressent à 182 élus, perdant 10 sièges. Ce sont en réalité les partis régionaux, en particulier ceux du Sud, dans les États du Tamil Nadu et de l'Andhra Pradesh, ainsi que le *Shiv Sena* (SS), parti du Maharashtra (centre), qui ont le plus contribué à la victoire de l'Alliance constituée désormais de 24 petits partis contre 18 lors du scrutin précédent.

Principal parti d'opposition conduit depuis un an par Sonia Gandhi, 52 ans, héritière de la dynastie Nehru-Gandhi, le Congrès (INC) connaît une défaite historique. Avec 112 sièges (-29), il obtient son plus mauvais résultat depuis l'indépendance.

Les partis de gauche, avec 42 sièges, conservent à peu près leurs bastions dans le Bengale-Occidental et au Kerala.

Ces élections qui ont eu lieu les 5, 11, 18, 25 septembre et 5 octobre se caractérisent par la stagnation, voire la régression, des deux grands partis nationaux, le BJP et le Congrès, et la progression des partis régionaux et des partis de castes qui, avec les partis de gauche, obtiennent à peu près la moitié des sièges (*Le Figaro*, 2, 4-5, 6 septembre, 7 et 8 octobre 1999 ; *Libération*, 4-5, 6 septembre, 8, 9-10 octobre 1999 ; *Le Monde*, 31 août, 5-6, 7, 29 septembre, 8 et 9 octobre 1999 ; *Courrier international*, 14 octobre 1999 ; http://elections.timesofindia.com ; ambassade de l'Inde).

11 octobre 1999 : **Gouvernement.** Le nationaliste hindouiste Atal Behari Vajpayee, 72 ans, constitue, à la suite des élections, le sixième gouvernement de l'Inde en quatre ans (cf. *RE*, 86). A la tête d'un gouvernement de coalition de 70 membres (26 ministres – dont 17 BJP – et 44 secrétaires d'État) représentant 20 des partis de l'Alliance démocratique nationale, il dispose du soutien de 303 des 545 députés de la Chambre (*Le Figaro*, 12 octobre 1999 ; *Le Monde*, 16 octobre 1999 ; ambassade de l'Inde).

ITALIE

18 au 22 décembre 1999 : **Gouvernement.** Porté au pouvoir en octobre 1998 (cf. *RE*, 88) par une coalition hétérogène, composée d'une dizaine de formations politiques allant du centre aux communistes, le Premier ministre Massimo d'Alema remet sa démission au chef de l'État, sa marge de manœuvre s'étant réduite à la Chambre où il ne disposait plus que d'une ou deux voix de majorité contre seize précédemment, puisque les socialistes démocratiques italiens (SDI), petite formation héritière du parti de Bettino Craxi, avaient fait défection.

Cinq jours plus tard, il constitue un « gouvernement *bis* » de 25 membres (mais il y a 66 secrétaires d'État, soit 13 de plus que dans le cabinet sortant), dont la principale innovation est constituée par l'entrée de 2 Démocrates, parti fondé par l'actuel président de la Commission de l'Union européenne, Romano Prodi.

A l'inverse, il perd le soutien des trois petits partis du centre (partisans de Cossiga, socialistes et républicains de Giorgio La Malfa) rassemblés au sein du Trèfle, dirigé par l'ancien président de la République Francesco Cossiga.

La plupart des titulaires des portefeuilles de l'ancien gouvernement sont confirmés dans leurs fonctions.

Les démocrates de gauche (DS, ex-PCI) restent la première formation politique avec 8 ministres. Ils sont accompagnés de 5 PPI (Parti populaire italien, centriste), 3 Démocrates (contre un dans l'équipe précédente), 2 communistes, 2 Verts, 2 indépendants, 2 centristes réformateurs et un « rénovateur », Lamberto Dini. L'unique socialiste du cabinet précédent ne fait plus partie de l'actuel gouvernement. La Chambre accorde la confiance avec 310 voix contre 287 et 18 abstentions (dont les 17 députés du Trèfle)

Ce « toilettage » donne naissance au 58e gouvernement depuis le retour de la démocratie en Italie (*Le Figaro*, 20, 22 et 23 décembre 1999 ; *Libération*, 20, 21, 23 et 27 décembre 1999 ; *Le Monde*, 15, 19-20 au 22, 24 et 25 décembre 1999).

JAPON

5 octobre 1999 : **Gouvernement.** Après avoir conclu un accord entre son parti, le Parti bouddhiste Komeito et le Parti libéral (transfuges du Parti libéral-démocrate en 1993), M. Keizo Obuchi, au pouvoir depuis juillet 1998 (cf. *RE*, 87), constitue un nouveau gouvernement de centre droite. L'alliance tripartite bénéficie du soutien des deux tiers de la Chambre des représentants et de la majorité de la chambre haute (Chambre des conseillers). Le Komeito a été créé en 1964 par la *Soka Gakkai* (Société de la création de valeurs), organisation religieuse bouddhiste fondée en 1930, opposée alors à la politique militariste du Japon (*Le Figaro*, 5 et 6 octobre 1999 ; *Le Monde*, 6 octobre 1999 ; *Courrier international*, 16 décembre 1999).

KOWEÏT

30 novembre 1999 : **Vote des femmes.** Le Koweït est la seule monarchie du Golfe a être dotée d'une Assemblée élue, mais celle-ci n'est désignée que par les hommes. L'émir avait souhaité faire adopter l'égalité politique pour les femmes par un projet de loi. Celui-ci a été rejeté une première fois le 23 novembre par 41 voix contre 21 sur 62 membres. Le 30 novembre, le projet est à nouveau repoussé par 32 voix contre 30, 2 abstentions et un absent. C'est un acte de défiance à l'égard de l'émir. Un nouveau projet devrait cependant être déposé l'an prochain (*Le Figaro*, 1er décembre 1999 ; *Libération*, 1er décembre 1999 ; *Courrier international*, 9 décembre 1999. www.klipsan.com, 23, 24 et 30 novembre 1999).

MACAO

20 décembre 1999 : **Souveraineté.** Après 450 ans d'administration portugaise, le territoire de Macao, ultime vestige de l'empire colonial portugais, a été rétrocédé à la Chine, faisant suite au retour de Hongkong le 1er juillet 1997. C'est en 1557 que les Portugais s'étaient installés sur ce territoire librement cédé par la Chine en remerciement de l'aide apportée dans la lutte contre les pirates, ainsi que sur les îles de Taipa et de Coloane,

versant une rente annuelle à partir de 1573. En 1987, un accord entre la Chine et le Portugal avait été conclu selon le principe « un pays, deux systèmes », assurant le respect pour cinquante ans du système politique et social de Macao (*Libération*, 18-19 au 21 décembre 1999 ; *Le Monde*, 16-17 mai, 3 juillet, 26 août, 17, 18 et 21 décembre 1999 ; *Courrier international*, 23 décembre 1999 ; http://www.klipsan.com, 14-16 mai 1999).

PANAMÁ

31 décembre 1999 : **Souveraineté.** C'est l'ancien président James (« Jimmy ») Earl Carter qui remet à midi les biens américains à Panamá : le canal, la zone de dix kilomètres de large où Washington exerçait « à perpétuité » une pleine souveraineté et quatorze casernes, forts et champs de manœuvres destinés à la protection de l'ensemble. C'est la conséquence du traité conclu entre les présidents Carter et Torrijos le 7 septembre 1977 et dont la ratification avait été autorisée non sans peine par le Sénat (*Libération*, 14 décembre 1999, 1er-2 janvier 2000 ; *Le Monde*, 15 décembre 1999 et 1er janvier 2000).

PORTUGAL

10 octobre 1999 : **Élections législatives.** Les élections législatives du 10 octobre à l'Assemblée de la République n'ont pas apporté de grands changements dans la vie politique portugaise. Le Parti socialiste du Premier ministre Antonio Guterres, à la tête du gouvernement depuis le 12 octobre 1995, confirme sa place de premier parti du Portugal avec un gain de trois sièges, mais il manque la majorité absolue d'un siège. Les autres partis politiques maintiennent sensiblement leurs positions de 1995 (cf. *RE*, 77), même si le PSD opère un recul et le Parti populaire de l'ancien patron de

Élections législatives portugaises

	Voix	*%*	*Sièges*
Inscrits	8 864 604		
Votants	5 523 296	61,99	
Blancs	56 964		
Nuls	51 230		
Suffrages exprimés	5 415 102		
Parti socialiste (PS)	2 385 992	44,06 (+0,36)	115 (+3)
Parti social-démocrate (PSD)	1 750 158	32,32 (-1,80)	81 (-7)
Coalition démocratique unitaire (CDU)	487 058	8,99 (+0,42)	17 (+2)
– Parti communiste portugais			*(15)*
– Mouvement écologiste, les Verts			*(2)*
Parti populaire (CDS/PP)	451 643	8,34 (-1,31)	15 (=)
Bloc de gauche (BE)	132 333	2,44	2 (+2)
Autres	207 918	4,85	0

presse Paulo Portas stagne. La CDU, alliance dominée par les communistes, devient la troisième formation portugaise. Le Bloc de gauche (extrême gauche), qui réunit l'Union démocratique populaire, le Parti socialiste révolutionnaire et *Politica XXI*, entre pour la première fois au Parlement (*Le Figaro*, 11 octobre 1999 ; *Libération*, 11 et 12 octobre 1999 ; *Le Monde*, 10-11 et 12 octobre 1999 ; *Courrier international*, 2 décembre 1999 ; http://www.klipsan.com, 4 novembre 1999 ; http://resultados.cne.pt ; ambassade du Portugal).

RUSSIE

19 décembre 1999 : **Élections législatives.** Quelque 107 millions d'électeurs de la Fédération de Russie (146 millions d'habitants) ont été appelés à élire les 450 députés de la Douma d'État (chambre basse) pour une durée de quatre ans. 225 députés sont élus au scrutin proportionnel de liste. 3 698 candidats étaient présents sur 27 listes de partis et coalitions. Pour être admis à la répartition des sièges, une liste doit recueillir au moins 5 % des suffrages. 225 députés sont élus au scrutin majoritaire uninominal à un tour, mais un siège ne sera pas pourvu : celui de Tchétchénie (l'élection y sera organisée, le cas échéant, en 2000). 2 718 candidats prenaient part, soit 12 à 13 par circonscription.

Chaque électeur dispose de deux bulletins de vote, un pour chaque type de scrutin.

Les résultats de ces élections qui sont les troisièmes depuis l'éclatement de l'URSS en 1991, après celles de 1993 et de 1995 (cf. *RE*, 69 et 77), présentent les caractéristiques suivantes :

1) C'est une victoire personnelle du nouveau Premier ministre Vladimir Poutine, soutenu par le président Eltsine, dont la liste Unité recueille 23,32 % des suffrages et 72 sièges. Ce parti sans programme a été créé de toutes pièces par le Kremlin il y a trois mois pour contrecarrer le succès de la coalition de centre gauche OVR.

2) Les élections signent l'échec de la liste d'opposition La Patrie-Toute la Russie (OVR) du maire de Moscou Iouri Loujkov, du maire de Saint-Pétersbourg Vladimir Iakovlev, du président du Tatarstan, Mintimer Chaemiev, du président du Parti agrarien Mikhaïl Lapchine et de l'ancien Premier ministre Evgueni Primakov, qui ne recueille que 13,33 % des suffrages et 66 sièges.

3) S'il demeure la première formation politique, le Parti communiste de la Fédération russe, dirigé par Guennedi Ziouganov, obtient moins du quart des suffrages (24,29 %) et 113 sièges. Il y a huit ans encore, il était l'unique parti politique. Il ne progresse pas d'une élection à l'autre.

4) Avec 8,52 % des voix et 29 sièges, les libéraux de l'Union des forces de droite (SPS) dirigée par l'ancien Premier ministre Sergueï Kirienko entrent à la Douma. A l'inverse, le parti libéral Iabloko réformateur, dirigé par l'économiste Grigori Iavlinski, recule (5,98 % et 21 sièges) ainsi que l'ultranationaliste Vladimir Jirinovski (6 % et 17 sièges).

5) Jusqu'alors dominée par la coalition conduite par les communistes, la Douma devrait voir se former une majorité de droite libérale autour d'une coalition regroupant Unité (72 sièges), Iabloko (10 sièges) et l'Union des forces de droite (29 sièges). En outre, les 106 candidats dits « indépendants » élus dans le cadre du scrutin majoritaire devraient, pour un

grand nombre, se joindre à cette nouvelle majorité.

Ces résultats s'expliquent pour partie par l'exceptionnelle popularité du Premier ministre (*Le Figaro*, 13, 16 au 22 décembre 1999 ; *Libération*, 18 et 25 août, 12 et 20 octobre, 15 au 22 décembre 1999 ; *Le Monde*, 19 et 31 août, 13 octobre, 16, 18 au 23 et 29 décembre 1999 ; *Courrier international*, 16 et 23 décembre 1999 ; www.rferl.org).

31 décembre 1999 : **Président.** Alors que son mandat arrivait à échéance en juin 2000, Boris Nikolaïevitch Eltsine, 68 ans, annonce de façon surprenante à l'occasion d'une allocution de fin d'année, sa démission. C'est le Premier ministre, Vladimir Vladimirovitch Poutine, 47 ans, Premier ministre depuis le 8 août, ancien chef du FSB (ex-KGB) qui devient président par intérim. La nouvelle élection présidentielle aura lieu le 26 mars (*Libération*, 1er-2 et 3 janvier 2000 ; *Le Monde*, 1er et 2-3 janvier 2000).

Suisse

24 octobre 1999 : **Élections législatives.** Marquées par une participation de 43 % des électeurs seulement, les élections traduisent une forte poussée de la droite nationaliste qui risque de remettre en cause l'équilibre entre les quatre partis gouvernementaux en vigueur depuis 1959, la fameuse « formule magique ».

L'Union démocratique du centre (UDC, droite nationaliste) de Christoph Blocher, le Haider helvétique, connaît une spectaculaire victoire, obtenant 23,31 % des suffrages et 44 sièges (+15) sur 200. Elle devient la deuxième force politique au Conseil national, chambre basse du Parlement. Le Parti socialiste arrive en deuxième position en ce qui concerne le nombre de voix, mais a plus de sièges, avec 22,64 % des suffrages et 51 mandats. L'un et l'autre devancent le Parti radical démocratique (19,9 % et 43 sièges) et le Parti démocrate-chrétien (15,8 % et 35 sièges) (cf. *RE*, 77) (*Le Figaro*, 25 et 26 octobre 1999 ; *Libération*, 25 et 26 octobre 1999 ; *Le Monde*, 26 et 28-29 octobre 1999 ; *Courrier international*, 28 octobre et 10 novembre 1999 ; www.statistik. admin.ch ; www.parlament.ch).

15 décembre 1999 : **Gouvernement.** Le Conseil fédéral (gouvernement) est reconduit par l'Assemblée fédérale selon la formule magique avec 2 socialistes, 2 radicaux, 2 démocrates-chrétiens et 1 UDC. Le leader de l'UDC, Christoph Blocher, en raison des résultats des élections législatives, s'était présenté contre les deux candidats socialistes. Il n'a recueilli que 58 voix alors que son adversaire au sein de son parti, Adolf Ogi, est le mieux élu avec 191 voix (*Libération*, 27-28 novembre 1999 ; *Le Monde*, 28-29 novembre et 18 décembre 1999).

Union européenne

18 octobre 1999 : **PESC.** Javier Solana, secrétaire général de l'OTAN, ayant été nommé secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, devient « monsieur PESC » (Politique étrangère et de sécurité commune), chargé d'impulser l'action dans ce domaine nouveau issu du deuxième pilier du traité de Maastricht sur l'Union européenne (*Libération*, 6 et 19 octobre 1999).

27 octobre 1999 : **Médiateur.** Le Finlandais Jacob Soederman est réélu médiateur par le Parlement européen. Institué par le traité sur l'Union européenne, le médiateur connaît des plaintes des citoyens contre les administrations européennes (*Le Figaro*, 28 octobre 1999).

Pierre Avril
Jean Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1er octobre – 31 décembre 1999)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs *et de la page du recueil qui les réunit :* Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 *(PUF, 1983).*

Repères

2 octobre. Le Mouvement national de B. Mégret devient le Mouvement national républicain.

7 octobre. La CGT ne participera pas à la manifestation pour l'emploi.

14 octobre. Le procureur É. de Montgolfier est reçu par le garde des Sceaux après ses déclarations sur la justice à Nice.

16 octobre. Manifestation pour l'emploi à l'appel du PCF, des Verts et de l'extrême gauche.

20 octobre. M. Papon disparaît à la veille de l'examen de son pourvoi.

21 octobre. R. Hue est renvoyé devant le tribunal correctionnel pour « recel de trafic d'influence ».

23 octobre. La Droite de Ch. Millon se transforme en parti politique.

4 novembre. M. Gremetz (PCF) met en cause trois députés socialistes à propos de l'affaire de la MNEF.

7 novembre. J.-P. Chevènement estime que D. Strauss-Kahn n'aurait pas dû démissionner.

11 novembre. J. Toubon est mis en examen par un juge d'instruction de Perpignan.

13 novembre. D. Voynet met en cause l'inertie des élus à propos des inondations dans le Midi.

20 novembre. Congrès constitutif du Rassemblement pour la France.

23 novembre. Mis en cause dans l'affaire de la MGEN, J.-M. Le Guen quitte le secrétariat de la fédération de Paris du PS.

4 décembre. M. Alliot-Marie l'emporte sur J.-P. Delevoye à la présidence du RPR.

6 décembre. Ouverture du procès des dirigeants du CDS sur le financement de ce parti.

13 décembre. A. Juppé se rallie au quinquennat.

14 décembre. Le tribunal correctionnel d'Évry annule la procédure concernant Mme Tiberi dans l'affaire des

emplois fictifs du conseil général de l'Essonne.

21 décembre. Ch. Pasqua relève J.-Ch. Marchiani de ses fonctions de délégué régional du RPF.

27 décembre. Les propos de D. Voynet sur la marée noire provoquent une polémique.

29 décembre. Le gouvernement décrète l'état de catastrophe naturelle dans plus d'une soixantaine de départements.

AMENDEMENT

– *Pouvoirs du rapporteur*. Au cours de la discussion du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2000, le 28-10, M.F. Goulard (DL) s'étant étonné que le rapporteur ait retiré un amendement adopté par la commission des affaires sociales sans consulter celle-ci, le président a indiqué qu'il s'agissait d'une pratique établie sous la présidence de M. Séguin, qui avait estimé, le 14-3-1996, que le mandat du rapporteur l'autorisait à un tel retrait si des éléments nouveaux survenaient dans son dialogue avec le gouvernement (p. 8424).

V. *Habilitation législative*.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bureau.* Aux termes de la loi 99-1174 du 30-12 portant création de la Chaîne parlementaire (nouvel art. 45-1 de la loi 86-1067 du 30-9-1986), l'Assemblée nationale, à l'égal du Sénat, fait diffuser, sous le « contrôle » de son bureau, un programme de présentation et de compte rendu de ses travaux. Par ailleurs, sur proposition du président de l'Assemblée, il appartient à ce même bureau de nommer le président-directeur général de ladite Chaîne pour une durée de trois ans (nouvel art. 45-2) (p. 19990).

– *Composition*. Cinq députés se sont démis de leur mandat : M^me^ Carrion-Bastok (Paris, 21^e^) (S), le 20-10 (p. 15739), M. Charzat, sénateur de Paris (S), devait lui succéder, le 5-12, au terme du ballottage (p. 18270) ; M. Bayrou (Pyrénées-Atlantiques, 2^e^) (UDF), élu au Parlement européen (cette *Chronique*, n° 91, p. 206), en application de la loi sur le cumul, le 20-12, (p. 19021) ; M. Goyheneix (Landes, 3^e^) (S), le surlendemain (p. 19144), afin de permettre à M. Emmanuelli de retrouver son siège après qu'il eut été naguère frappé d'inéligibilité (cette *Chronique*, n° 85, p. 158) ; M. Douyère (Sarthe, 2^e^) (S), le 31-12 (p. 151), nommé la veille (décret du 30-12, p. 20159) membre du Conseil de la politique monétaire, et M. Vasseur (Pas-de-Calais, 3^e^) (DL) (p. 151).

– *« Parlement mondial des enfants ».* A l'initiative du président Fabius et de l'Unesco, ce dernier s'est réuni du 21 au 27-10. Le « Manifeste de la jeunesse pour le XXI^e^ siècle » a été adopté, le 24-10, à l'Assemblée (*BAN*, 74, p. 3).

– *Président*. M. Fabius a accepté, dans un premier temps, de participer à une publicité en faveur du quotidien *Les Échos*, dans le journal *Libération*, le 24-11, et sur les autobus de la RATP à Paris. Il devait se raviser à *Europe 1*, le lendemain, en estimant que ce n'était « pas nécessairement une bonne idée » (*ibid.,* 25 et 26-11).

– *Réception*. Le chancelier Gerhard Schröder a été, le 30-11, le 3^e^ chef d'un

gouvernement de l'Union européenne (cette *Chronique*, n° 86, p. 188) invité à s'adresser aux députés (p. 10279).

V. *Commissions. Droit parlementaire. Élections. Parlement. Parlementaires en missions.*

Autorité judiciaire

V. *Commissions d'enquête*. *Président de la République*. *Sénat.*

Autorité juridictionnelle

– *Bibliographie*. Colloque du 2e centenaire du Conseil d'État, 13/15-12, *Les Annonces de la Seine*, 16-12 ; R. Ricci, « Le Conseil d'État et la loi : vers la recevabilité d'une exception d'inconstitutionnalité ? », *PA*, 7 et 8-10 ; D. Chagnollaud, « Envahissant Conseil d'État », *Libération*, 13-12.

V. *Loi*. *Pouvoir réglementaire.*

Collectivités territoriales

– *Bibliographie*. « Les collectivités locales en mutation », *Les Cahiers français*, n° 293, La Documentation française, 1999.

– *Chef-lieu du territoire des îles Wallis-et-Futuna*. Le décret du 14-12 (p. 18995) le fixe à Mata-Utu dans l'île de Wallis. Consécration formelle à défaut d'un oubli.

– *Coopération intercommunale*. Le décret 99-1152 du 29-12 (p. 19772) modifie le Code des communes. Un chapitre intitulé « Commission départementale de la coopération intercommunale » est créé (nouvel art. R 160-1) (cette *Chronique*, n° 92, p. 217).

– *Recours contentieux propre à la Nouvelle-Calédonie.* Le décret 99-1068 du 14-12 (p. 18995) en détermine les modalités s'agissant de la condition des membres du gouvernement local (art. 113, 116 et 130 de la LO du 19-3-1999), d'une part, et de celle des membres des assemblées de province (art. 197), d'autre part (cette *Chronique*, n° 90, p. 181).

V. *Groupes*. *Référendum*.

Commissions

– *Concours extérieurs*. La commission des finances de l'Assemblée nationale a décidé de demander, le 21-12, à la Cour des comptes (art. 47 *in fine* C), deux enquêtes portant respectivement sur la situation financière en Nouvelle-Calédonie et les crédits de divers ministères concourant à la politique de la ville. Au surplus, le Conseil de la concurrence a été sollicité en ce qui concerne la concurrence en matière pétrolière et de gestion de l'eau (*BQ*, 22-12).

Commissions d'enquête

– *Assemblée nationale*. Une commission d'enquête de 30 membres sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France a été créée le 7-10 (p. 7015).

– *Rapports*. Les rapports des commissions d'enquête sur la Corse (AN,

n° 1918, et S, n° 69, 10-11) ont provoqué de vives polémiques en raison de la publication des auditions, intégrale pour l'Assemblée, limitée à celle de M. Marion pour le Sénat, qui révélaient, d'une part, le nom de l'informateur du préfet Bonnet sur les auteurs de l'assassinat du préfet Érignac (*Le Monde*, 23 et 24-11) et, d'autre part, les contradictions et les errements de l'enquête. A cette occasion, et en vertu de l'article 6-III de l'ordonnance 58-1100 qui prévoit des poursuites pour faux témoignage, le président de la commission sénatoriale a saisi le procureur de la République des déclarations de M. Marion, directeur central adjoint de la police judiciaire (*ibid.*, 19-11) ; par la suite, le procureur de la République a estimé que ces déclarations ne pouvaient entraîner de poursuites (*Le Figaro*, 22-12).

Quatre magistrats instructeurs ayant porté, à propos des commissions d'enquête, des accusations d'« ingérence du pouvoir législatif dans l'exercice de l'autorité judiciaire » dans une lettre au chef de l'État, le bureau du Sénat a donné mandat à son président de faire part à celui-ci de « la profonde émotion des sénateurs devant ces allégations ». Il a également décidé de saisir le garde des Sceaux des propos tenus dans *Les Échos* du 29-11 par le président de l'Union syndicale des magistrats, constituant un manquement au devoir de réserve (*BIRS*, 743, p. 38).

V. *Président de la République. Sénat.*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. L. Favoreu et L. Philip, *Les Grandes Décisions*, Dalloz, 10e éd., 1999 ; J.-P. Camby et S. Cottin, « La procédure devant le Conseil constitutionnel », doc. d'études : droit constitutionnel et institutions politiques 1.22, La Documentation française, 1999 ; F. Luchaire, « Deux décisions du Conseil constitutionnel appelées à faire jurisprudence ? (99-186 L et 99-411 DC) », *RDP*, 1999, p. 1283 ; B. Boissard, « La loi portant réforme du service national devant le Conseil constitutionnel », *ibid.*, p. 1299 ; Ch. Cans, « La délégalisation : un encouragement au désordre », *ibid.*, p. 1419 ; G. Bergougnoux, « De quelques enseignements tirés de récentes décisions sur le règlement des assemblées parlementaires », *ibid.*, p. 1681 ; L. Favoreu, « De sérieuses corrections », *Le Figaro*, 11-11 ; L. Philip, « Le contrôle de la constitutionnalité des lois fiscales en France », *RFFP*, n° 68, 1999, p. 159.

– *CCC*, n° 7, 1999 ; *AIJC*, t. XIV, 1998-1999, p. 755.

– *Chr. RFDC*, 1999, p. 587 ; *PA*, 20-10 ; *RA*, 1999, p. 476 et 485.

– *Notes*. J. Robert sous CE, 9-4-1999, « Mme Ba », *CCC*, n° 7, 1999, p. 109 ; J.-P. Camby, *id.*, *RDP*, 1999, p. 1573 ; J.-É. Schoettl, 99-419 DC, *PA*, 1er-12.

– *Condition des membres*. M. Dumas, en congé du Conseil (cette *Chronique*, n° 90, p. 184), a sollicité, le 15-11, une décision de non-lieu en sa faveur (*Le Monde*, 17-11). Au préalable, les juges Joly et Vichnievsky avaient notifié, le 26-10, la clôture de l'instruction sur le volet de l'affaire Elf le concernant (*ibid.*, 28-10) (cette *Chronique*, n° 89, p. 179).

– *Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité*. Pour la première fois, au titre du contrôle objectif, une loi de validation du 18-1-1994,

dont la conformité avait été reconnue par le Conseil (93-332 DC, 13-1-1994, cette *Chronique*, n° 70, p. 219), a été à l'origine d'une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme. Il s'agissait, en l'espèce, de la fixation du montant d'une prime versée aux agents des organismes de sécurité sociale d'Alsace-Moselle qui avait donné lieu à des décisions de justice divergentes. Par un arrêt « Zielinski c. France », daté du 28-10, les juges de Strasbourg ont estimé que la notion de procès équitable (art. 6 CEDH) s'oppose, « sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige ».

– *Décisions*. Voir tableau ci-dessous.

– *Gestion du temps.* Un éventuel retard dans la promulgation de la deuxième loi sur les 35 heures ne saurait être imputé au Conseil constitutionnel « qui siège régulièrement entre Noël et le jour de l'an », comme chacun le sait, a-t-on rappelé, le 26-11, de source proche du président Guéna. Il s'agissait, en l'espèce, de répliquer à une déclaration hâtive de l'entourage du ministre de l'Emploi (*BQ*, 29-11).

– *« Lit de justice ».* Pour la troisième fois (cette *Chronique*, n° 92, p. 219), la souveraineté du pouvoir constituant a été sollicitée à l'encontre d'une décision du Conseil : le décret du 3-11 convoque le Congrès du Parlement en vue de s'opposer à la définition du collège électoral retenue le 15-3 (décision 99-410 DC ; *ibid.*, n° 90, p. 187) concernant les assemblées de province et le congrès de la Nouvelle-Calédonie (nouvelle rédaction de l'art. 77 C). On rappellera que le refus du chef de l'État, en juin 1999, d'entamer le processus de révision, au lendemain de la décision « Langues régionales ou minoritaires », évita un nouveau désaveu du Conseil (*ibid.*, n° 91, p. 214).

6-10	Nomination de rapporteurs adjoints (p. 15040).
6-10	99-186 L (p. 15040). Délégalisation. V. *Pouvoir réglementaire*.
9-11	99-419 DC (p. 16962, 16968, 16972 et 16975). Loi relative au pacte civil de solidarité. V. *Libertés publiques* et *ci-dessous*.
16-12	99-421 DC (p. 19041, 19043, 19045 et 19046). Loi portant habilitation du gouvernement à procéder par ordonnances à l'adaptation de la partie législative de certains codes. V. *Habilitation législative*, *Loi* et *ci-dessous*.
16-12	99-420 DC (p. 19051). LO relative à l'inéligibilité du médiateur des enfants. V. *Libertés publiques*, *Loi organique* et *ci-dessous*.
21-12	99-422 DC (p. 19730, 19735, 19741 et 19745). Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2000. V. *Loi de financement de la Sécurité sociale*, *Validation législative* et *ci-dessous*.
29-12	99-424 DC (p. 19991, 19995, 20002 et 20004). Loi de finances pour 2000. V. *Loi de finances* et *ci-dessous.*
29-12	99-425 DC (p. 20012, 20015 et 20016). Loi de finances rectificative pour 1999. V. *Loi de finances*, *Validation législative* et *ci-dessous*.

– *Objectif de valeur constitutionnelle*. La décision 99-421 DC consacre un nouvel objectif prometteur (*GD*, p. 610 et 923 ; cette *Chronique*, n° 74, p. 216) : celui de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi.

– *Procédure*. La décision « PACS » (99-419 DC) est riche d'enseignements. Au moment où celle-ci était soumise à l'appréciation du Conseil, pour la première fois, semble-t-il, une autorité de saisine, le chef de l'État en l'occurrence, a fait connaître publiquement son sentiment. Dans une lettre adressée au président de l'Union des associations familiales, datée du 5-11, M. Chirac n'a pas hésité à déclarer que le PACS était « une formule inadaptée aux besoins de la famille ; […] dans son esprit comme dans ses conséquences, [ce texte] était inapproprié » (*Le Monde* 7/8-11).

De même, un mémoire déposé par un député (M. Goasguen), qui soulevait de nouveaux griefs, a été déclaré irrecevable, après qu'il eut signé une première saisine. Enfin, la méthode des réserves d'interprétation semble avoir atteint objectivement ses limites, si l'on en juge par la liberté prise par la chancellerie qui, peu de temps après, le 16-11, publiait une circulaire relative à l'application de la loi. Dans un rappel au règlement, le lendemain, le sénateur P. Gélard (RPR) (p. 5969) devait s'offusquer que les nombreuses réserves et précisions du Conseil aient été passées sous silence. D'autant que ces dernières avaient été exceptionnellement reprises dans le dernier considérant de la décision avant de figurer dans le dispositif. Il est un fait certain : cette circulaire a été très mal vécue au Conseil ; lequel ne pouvait ignorer, au surplus, que les projets de décret avaient été adressés au Conseil d'État.

Selon la jurisprudence « Amendement Malraux » du 30-12-1996 (cette *Chronique*, n° 81, p. 182), la lettre de retrait de signature d'un requérant, notre collègue P. Albertini (député), n'a pas été acceptée par le Conseil (99-421 DC), dès lors que cette dernière était authentifiée. A ce propos, il serait expédient, compte tenu de la pratique suivie par les groupes parlementaires qui disposent à l'avance d'une liste d'au moins soixante signatures, de reconnaître valeur à la technique de la télécopie.

– *Procédure (suite)*. Le Conseil a déclaré non conforme une LO créant un cas d'inéligibilité, motif pris de ce que la proposition de loi instituant le médiateur des enfants à laquelle il se rattachait n'avait pas été définitivement adoptée (99-420 DC). Il a statué *ultra petita* à propos d'une disposition de la loi de finances pour 2000 (99-424 DC). Le juge a fait figurer, en dernier lieu, dans les visas de la décision 99-425 DC, le mémorandum d'accord du 26-11-1996 entre les gouvernements français et russe, relatif au règlement des emprunts. Est-ce l'indice d'une passerelle jetée en direction du contrôle de conventionnalité, afin de l'endiguer, au moment où son danger se précise ?

– *Visite protocolaire*. A sa demande, le président du Venezuela, M. Chavez, a été reçu, le 27-10, au Conseil. Une telle démarche est sans précédent, semble-t-il.

V. *Amendement. Habilitation législative. Libertés publiques. Loi. Loi de financement de la Sécurité sociale. Loi de finances. Loi organique. Pouvoir réglementaire. Validation législative.*

Conseil économique et social

– *Bibliographie*. J.-Cl. Zarka, « Le Conseil économique et social », *Regards sur l'actualité*, n° 259, La Documentation française, 1999, p. 39.

– *Désignation des personnalités*. Le décret du 27-10 (p. 16306) dresse la liste de celles appelées à siéger dans les sections (cette *Chronique*, n° 92, p. 220).

Conseil supérieur de la magistrature

– *Président.* A l'occasion du 40e anniversaire de l'École nationale de la magistrature, le chef de l'État a mis en garde contre l'« excès de pénalisation » et évoqué la responsabilité des magistrats que doit favoriser la modernisation de la justice (*Le Figaro*, 2/3-10).

V. *Commissions d'enquête*. *Président de la République*. *Sénat.*

Constitution

– *Bibliographie*. « La Constitution, le traité et la loi : contribution au débat sur la hiérarchie des normes », *CCC*, n° 7, 1999, avec O. Cayla, Ch. Maugüe, G. Carcassonne et B. Genevois.

V. *Engagement international*. *Loi organique*. *République*.

Contentieux électoral

– *Concl.* J. Arrighi de Casanova, sous CE, 25-1-1999, « Élections régionales de PACA », *RDP*, 1999, p. 1825 (décompte des bulletins).

– *Comptes de campagne*. M. Jacquat, député (Moselle, 2e) (DL), a été mis en examen pour « minoration » de comptes, à l'occasion des élections municipales de 1995, à la suite de la plainte déposée par M. Rausch, sénateur-maire de Metz. Mme Zimmermann, députée (Moselle, 3e) (RPR), l'avait été, courant septembre, dans les mêmes conditions (*BQ*, 28-10).

– *Élections européennes*. Le Conseil d'État a repoussé, le 3-12, les 116 requêtes tendant à l'annulation desdites élections du 13-6 (cette *Chronique*, n° 91, p. 215). La validation du scrutin ouvre le délai de 15 jours, au terme duquel les députés européens ont été tenus de respecter le régime du cumul des mandats. Préalablement, la CCFP avait validé, le 19-10, les comptes de campagne des listes ayant obtenu des élus au Parlement de Strasbourg, en vue du remboursement forfaitaire de dépenses exposées (*Libération*, 20-10).

V. *Groupes.*

Cour de justice de la République

– *Incompétence*. La commission d'instruction a rendu, le 10-11, pour la première fois, à propos d'un ministre, un arrêt de non-lieu dans la procédure de recel d'abus de biens sociaux engagée contre M. Noir dans l'affaire des « comptes suisses » : les faits reprochés ne constituaient pas des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions ministérielles (*Le Monde*, 12-11).

– *Renvoi.* Pour « complicité de diffamation publique envers des fonctionnaires », Mme Royal sera jugée par ladite Cour, après que la Cour de cassation eut rejeté, pour la première fois, le 23-12 (*Le Monde*, 25-12), son pourvoi contre l'arrêt de la commission d'instruction (*ibid.*, 13-11) (art. 27 de la LO du 23-11-1993). La ministre déléguée était poursuivie par deux enseignants, pour des déclarations dans un quotidien local et à France 3 visant une affaire de bizutage.

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie*. M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, 12e éd., Dalloz, 1999.

V. *Autorité juridictionnelle*.

DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie*. L. Dubouis et Cl. Blumann, *Droit communautaire matériel*, Montchrestien, 1999 ; J.-M. Favret, « L'intégration européenne et la France : quelques réflexions sur la divisibilité de la souveraineté », *RDP*, 1999, p. 1741 ; « L'Union européenne et les finances publiques nationales », *RFFP*, n° 68, 1999.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. D. Chagnollaud, *Droit constitutionnel contemporain*, Sirey, 1999 ; P. Jan, *Les Textes fondamentaux du droit constitutionnel de la Ve République*, Ellipses, 1999 ; D.G. Lavroff, *Le Droit constitutionnel de la Ve République*, Dalloz, 3e éd., 1999 ; Cl. Leclerq, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Litec, 10e éd., 1999 ; M. de Villiers, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, A. Colin, 2e éd., 1999.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. E. Thiers, note sous CE, 5-3-1999, « Président de l'Assemblée nationale », *RDP*, 1999, p. 1785.

V. *Assemblée nationale. Sénat*.

DYARCHIE

– *Jugements de valeur*. Le président Fabius a dénoncé la « République des crocs-en-jambe » et observé : « La cohabitation commence entre *gentlemen* et finit entre pitbulls. » Il s'est prononcé pour la « cohérence » (entretien à RTL, *Le Monde*, 23-11). Son prédécesseur, Philippe Séguin, après avoir repoussé la « cohabitation émolliente », a estimé que « l'exécutif n'est pas un lieu de débat et encore moins d'affrontement. Il faudra avoir le courage de sortir de cette situation […] qui nous fait passer sans cesse de la connivence obligée aux disputes de cour de récréation » (*ibid.*, 30-11).

I. *Ordre interne*. Après avoir reconnu les « efforts réels » du gouvernement en faveur de la justice à l'occasion du 40e anniversaire de l'École nationale de la magistrature, à Bordeaux, le 1er-10, le chef de l'État a fini par convoquer le Congrès pour approuver la réforme du Conseil supérieur de la magistrature ; il a cependant entouré cette décision, depuis longtemps réclamée par le garde

des Sceaux, de réserves qui sont allées en s'accentuant en raison, notamment, de l'hostilité croissante de l'opposition à ce projet. Au Conseil des ministres du 6-10, il a fait part de ses « préoccupations » concernant le projet de loi sur le financement de la Sécurité sociale, tant à propos de la régularité des mesures visant le financement des 35 heures que de l'hostilité des partenaires sociaux à ce sujet (*Le Monde*, 8-10). Dans les Yvelines, le 28, il est revenu sur ses critiques de la politique économique du gouvernement (*ibid*., 30-10). Auparavant, la fuite de Maurice Papon avait suscité des commentaires acides de l'Élysée, auxquels l'arrestation de l'ancien secrétaire général de la préfecture de la Gironde mit un terme (*ibid*., 24/25-10). Mais c'est la démission de D. Strauss-Kahn qui allait provoquer une soudaine tension. Estimant les interpellations de l'opposition sur la MNEF inspirées par l'Élysée, le Premier ministre réagit vivement à l'Assemblée le 3-10 en évoquant le système de financement organisé à la mairie de Paris « pendant vingt ans » (AN, p. 8725).

Le chef de l'État a riposté allusivement en mettant en cause le sang-froid de M. Jospin et il a renouvelé ses critiques contre les 35 heures et le PACS, à Marseille, le 13-11, avant de se rendre auprès des victimes des inondations dans le Midi où il devança le Premier ministre (*Le Monde*, 16-11). La marée noire provoquée par le naufrage de l'*Erika* et la tempête de décembre devaient relancer la compétition médiatique, marquée par l'intervention présidentielle impromptue à la télévision, le 28-12 : « J'ai demandé au Premier ministre d'étudier la possibilité de mobiliser plus largement les moyens dont disposent les armées. » Les ministres intéressés répliquèrent aussitôt que cela avait été fait… (*ibid*., 30-12).

II. *Ordre externe*. De manière rituelle et à l'issue des conseils restreints, les autorités françaises ont participé aux Conseils européens de la présidence finlandaise, tour à tour à Tampere, les 15 et 16-10 (*Le Monde*, 17/18-10) et à Helsinki, les 10 et 11-12 (*ibid.*, 12/13-12). Ils ont siégé aux sommets franco-britannique à Londres, le 25-11 (*ibid.*, 27-11), puis franco-allemand à Paris, le 30-11 (*ibid.*, 2-12).

Ils ont adopté une attitude commune, à propos de la décision d'embargo sur le bœuf britannique, lors de la visite à Paris du président de la Commission européenne, le 11-11 (*ibid.*, 13-11). De la même façon, ils s'étaient opposés à une reconnaissance législative du génocide arménien de 1915. Enfin, ils ont plaidé la « diversité culturelle » de la France à l'occasion de la réunion de l'OMC à Seattle (*BQ*, 11 et 13-10). Il semble, en revanche, que l'attitude à adopter lors du coup d'État militaire en Côte d'Ivoire, le 24-12, ait donné lieu à une divergence d'appréciations (*Libération*, 26-12).

Cependant, M. Chirac se rendra seul à Saint-Denis-de-la-Réunion pour y présider, le 3-12, le sommet des chefs d'État de la Commission de l'océan Indien (*Le Monde*, 5-12). De son côté, M. Jospin ira à Tokyo parfaire son image internationale, le 17-12 (*ibid.*, 19-12), car « on n'est pas bonnes sœurs », devait-il trancher devant des journalistes (*ibid.*, 28-12). Avant de conclure, à propos des affaires étrangères, d'une formule peu académique : « le gouvernement se tape tout le boulot et laisse tout le profit au président » (*BQ*, 21-12).

En dernière analyse, le Premier ministre demeure, à l'évidence, respectueux de l'ordre protocolaire de la

République. C'est ainsi que le chef de l'État devait le précéder d'une semaine au Maroc, le 29-10 (*Le Monde*, 30-10).

V. *Loi. Président de la République. Révision de la Constitution.*

Élections

– *Bibliographie*. Ch. Geslot, « Le contrôle du Conseil d'État relatif au découpage des cantons : le principe d'égalité des citoyens devant le suffrage » (CE, 13-11-1998, *Commune d'Armoy ; M. Le Déaut ; Commune de Saint-Louis et département de la Réunion* ; CE, 6-1-1999, M. Lavaurs), *RDP*, 1999, p. 1515.

– *Élection législative partielle*. M. Charzat, sénateur de Paris (S), a été élu député, au second tour, le 5-12, dans la 21e circonscription de Paris (p. 18270).

– *Élection sénatoriale partielle*. M. Vial est devenu sénateur de Savoie (RPR), le 24-11 (p. 17036), en remplacement de M. Barnier, démissionnaire (cette *Chronique*, n° 92, p. 231).

V. *Assemblée nationale. Contentieux électoral. Sénat.*

Engagement international

– *Bibliographie*. J.-F. Lachaume, « Juridiction administrative et contrôle de réciprocité des traités et accords internationaux (art. 55 de la Constitution) » – Note sous Conseil d'État, Assemblée, 9 avril 1999, *Mme Chevrol-Benkeddach*, *RFDA*, 1999, p. 937.

V. *Constitution*.

Exception d'irrecevabilité

– *Portée*. L'exception d'irrecevabilité adoptée le 9-10-98 à l'encontre du pacte civil de solidarité (cette *Chronique*, n° 89, p. 187) permettait-elle à l'Assemblée de reprendre cette proposition, alors que son objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à la Constitution (art. 91, al. 4 RAN) ? L'argument, développé par Mme Boutin (app. UDF) à cette occasion, a été à nouveau invoqué pour contester la conformité de la loi adoptée. La décision 99-419 DC du 9-11 répond que ce vote « ne saurait lier le Conseil constitutionnel dans l'exercice de la compétence qu'il tient du 2e alinéa de l'article 61 C ». Au surplus, la saisine invoquait l'article 84 RAN, qui interdit de reproduire une proposition repoussée, mais le Conseil rappelle classiquement que, les règlements n'ayant pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, leur seule méconnaissance ne peut rendre la procédure législative contraire à la Constitution ; en outre, il observe que la proposition dont est issue la loi déférée n'était pas identique à celle qui avait été rejetée le 9-10-1998.

V. *Loi*.

Gouvernement

– *Bibliographie*. D. Chagnollaud, *Les Cabinets ministériels, côté cour…*, L'Harmattan, 1999 ; O. Beaud et P. Avril, « Un double regard sur la démission de M. Strauss-Kahn », *RDP*, 1999, p. 1585 et 1596.

– *Composition*. A la veille d'une mise en examen, consécutive à l'affaire de

la MNEF, M. Strauss-Kahn, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, a été appelé à démissionner. M. Christian Sautter, secrétaire d'État au Budget, a été nommé en remplacement (décret du 2-11, p. 16383). C'est le 6e remaniement du gouvernement Jospin (cette *Chronique*, n° 92, p. 223).

– *Médiateur de l'édition publique*. Le Premier ministre a décidé la création de cette fonction auprès du ministre de la Culture (circulaire du 9-12, p. 18983).

– *Services déconcentrés*. Le décret 99-895 du 20-10 (p. 15873) modifie celui du 10-5-1982 (82-389, *CCF*, 22, p. 54) relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'État dans les départements.

– *Sites Internet*. Une première circulaire du 7-10 concerne ceux de l'administration centrale et des services déconcentrés, ainsi que des établissements publics de l'État (p. 15167). Une seconde du 31-12 vise l'aide aux démarches administrative (p. 279).

V. *Dyarchie. Premier ministre. Président de la République. République*.

Groupes

– *Composition*. Après avoir été exclu du groupe UDF, le 2-9-1998, à la suite de sa réélection à la présidence du conseil régional de Bourgogne grâce aux voix du Front national, J.-P. Soisson (NI) s'est apparenté au groupe Démocratie libérale de l'Assemblée, le 28-10 (*Le Monde*, 31-10/1er-11).

– *Conseil général*. Un élu ne peut constituer à lui seul un groupe, a jugé le TA d'Amiens, en annulant une délibération du conseil général de l'Oise qui avait attribué une dotation à M. Descaves, représentant unique du FN (*BQ*, 10-12).

V. *Collectivités territoriales. Libertés publiques*.

Habilitation législative

– *Bibliographie*. F. Terré, « Un Parlement démissionnaire », *Le Figaro*, 23-11.

– *Conformité à la Constitution*. En dépit d'une saisine très argumentée, à laquelle il n'a pas toujours été répondu de manière également convaincante, la loi 99-1071, portant habilitation au gouvernement à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie législative de certains codes, a été promulguée, le 16-12 (p. 19040), après déclaration de conformité (99-421 du 16-12). Cinq moyens principaux étaient invoqués.

1° L'atteinte portée au droit d'amendement, qui ne peut s'exercer que sur les articles du projet de loi d'habilitation et non sur les dispositions de fond résultant de la codification, a été écartée avec une certaine désinvolture : les membres du Parlement pourront, à l'expiration du délai de l'habilitation, « déposer toute proposition de loi visant à modifier les ordonnances ». Cet argument peut justifier toute atteinte au droit d'amendement (sur lequel le Conseil veille pourtant avec vigilance), puisque les parlementaires qui en sont privés peuvent toujours déposer une proposition !

2° Le détournement de procédure résultant de ce que la codification pourra

entraîner le déclassement des dispositions de forme législative en les renvoyant dans la partie réglementaire sans l'intervention du Conseil constitutionnel exigée par l'article 37, al. 2 C, a également été écarté : le législateur pouvant lui-même abroger des dispositions de nature réglementaire figurant dans des textes législatifs, le gouvernement, en vertu de l'habilitation, « n'est pas davantage tenu de se soumettre à la procédure invoquée ». On notera cependant que l'abrogation d'une disposition de valeur législative n'a pas la même portée que son déclassement et qu'il s'agit d'un argument par analogie.

3° La détermination de la finalité des mesures que le gouvernement se propose de prendre serait insuffisante et le retard pris dans la procédure de codification ne constituerait pas une justification suffisante : le Conseil a répondu classiquement que le gouvernement n'était pas obligé de faire connaître la teneur des ordonnances (le considérant de la décision 86-207 des 25/26-6-1986) et que l'urgence est au nombre des justifications de l'article 38 C ; mais il ajoute, ce qui laisse perplexe, que, le gouvernement ayant rappelé « l'intérêt général qui s'attache à l'achèvement des neuf codes auquel faisait obstacle l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire […], cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », en invoquant l'égalité devant la loi. Outre le fait que le gouvernement est à l'origine dudit encombrement en raison de la priorité dont il dispose, l'opportunité peut donc transformer un objectif d'intérêt général en objectif de valeur constitutionnelle ?

4° La référence au respect de la hiérarchie des normes est imprécise, estimaient les saisissants : le Conseil répond que, la codification se faisant à droit constant, le gouvernement ne peut apporter de modifications de fond aux dispositions existantes, sous les seules réserves, prévues par la loi, de la distinction entre matières législatives et réglementaires (mentionnée ci-dessus) et de la suprématie du traité sur la loi énoncée à l'article 55 C, ainsi que des incompatibilités entre les dispositions codifiées. Le gouvernement peut donc abroger unilatéralement des dispositions législatives au nom de l'article 55 C et choisir entre des dispositions jugées incompatibles.

5° Le risque de non-respect de règles et principes de valeur constitutionnelle invoqués par les saisissants, qui citaient, à propos du Code de l'éducation, la décision 83-165 du 20-1-1984, refusant l'abrogation intégrale de la loi de 1968 sur l'enseignement supérieur au motif que la loi nouvelle ne comportait pas toutes les garanties statutaires existant dans la loi de 1968 ; dès lors, l'abrogation de dispositions législatives pourrait ainsi priver des exigences constitutionnelles de garanties légales sans les remplacer par des garanties équivalentes ; le Conseil écarte le grief en considérant que la loi d'habilitation devra être interprétée et appliquée, sous le contrôle du Conseil d'État, dans le strict respect des principes constitutionnels. Le juge administratif est donc invité à se substituer au juge constitutionnel, mais sans base légale explicite.

La décision 99-421 marque-t-elle, sinon un revirement de jurisprudence, du moins un coup d'arrêt aux restrictions apportées en 1986 à la mise en œuvre de l'article 38 C ?

– *Lois de ratification*. La loi 99-1038 du 9-12 (p. 18505) porte ratification d'ordonnances prises en application de la loi 98-145 du 6-3-1998 (cette *Chronique*, n° 86, p. 206), habilitant le gouvernement à prendre les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer. Trois lois de ratification subséquentes du 28-12 (99-1121 à 99-1123) (p. 19570 à 19582) seront promulguées sur ce fondement.

V. *Loi*.

Immunités parlementaires

– *Bibliographie*. P. Fraisseix, « Les parlementaires et la justice : la procédure de suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté et de la poursuite », *RFDC*, 1999, p. 497.

– *Immunités des députés européens*. A l'opposé des parlementaires nationaux, ceux-ci bénéficient d'une protection pendant la durée de la session, c'est-à-dire « sur toute l'année », selon la Cour de justice européenne (art. 4 de l'acte du 20-9-1976). Toutefois, depuis l'instauration de la session unique du Parlement (art. 28 C, rédaction de la LC du 4-8-1995), indique le ministre délégué aux Affaires européennes, le régime de l'engagement des poursuites, celui de leur suspension ou l'exigence d'une autorisation préalable afférente aux mesures privatives ou restrictives de liberté « sont applicables aux représentants européens dès lors qu'ils se trouvent sur le territoire français et qu'ils font l'objet d'une procédure engagée par un juge français » (AN, *Q*, p. 7404).

– *Inviolabilité (limites)*. Quatre élus ont été concernés. Un député tout d'abord : M. Cazenave (Isère, 1re) (RPR) a été condamné par le tribunal correctionnel de Grenoble, le 23-11, à 20 mois de prison avec sursis et à une amende, pour abus de biens sociaux (*BQ*, 29-11). Deux sénateurs l'ont été ensuite : M. Dugoin (Essonne) (RPR), tour à tour, par un arrêt confirmatif de la cour d'appel de Paris, le 5-11, à 18 mois de prison avec sursis, une amende et 2 ans d'inéligibilité pour détournement de fonds publics, faux administratifs et prise illégale d'intérêt (*Le Monde*, 7/8-11) (cette *Chronique*, n° 87, p. 195), puis par le tribunal correctionnel d'Évry, le 14-12, pour abus de confiance et détournement de fonds publics dans une affaire d'emplois publics lorsqu'il présidait le conseil général de l'Essonne (18 mois de prison ferme et 3 ans d'inéligibilité) (*Le Monde*, 16-12). Le tribunal correctionnel de Paris a infligé à Mme Michaux-Chévry (Guadeloupe) (RPR), le 9-12, une amende pour usage de faux (*ibid.*, 10-11).

En dernière analyse, M. Le Pen, député européen, a été condamné définitivement à un an d'inéligibilité et à trois mois de prison avec sursis, le 23-11 (*Le Monde*, 25-11), après que la chambre criminelle de la Cour de cassation eut rejeté son pourvoi présenté contre l'arrêt de la cour d'appel de Versailles, à propos de violences commises lors des élections législatives de 1997 à Mantes-la-Jolie (cette *Chronique*, n° 89, p. 190).

En revanche, deux députés, MM. Charles (RCV) et Léotard (UDF), ont bénéficié d'un non-lieu, respectivement dans une affaire de faux en écriture publique et immobilière (*Le Monde*, 25 et 29-12).

– *Nouvelle instruction*. La juge, M^me^ Vichnievsky, a conduit une perquisition, le 22-11, à la direction du budget du ministère de l'Économie et des Finances, dans le cadre d'une affaire d'abus de biens sociaux concernant l'Assistance publique des hôpitaux de Paris. Une fois encore (cette *Chronique*, n° 91, p. 218), M. Charasse, sénateur (Puy-de-Dôme) (S), convoqué le 22-2, en qualité de témoin dans ce dossier, a refusé d'y donner suite. La Cour de cassation avait antérieurement, le 24-8, frappé d'irrecevabilité sa requête pour suspicion légitime tendant au dessaisissement de la magistrate (*Le Figaro*, 25-11).

V. *Assemblée nationale. Sénat*.

IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Article 40 C*. Parmi les griefs adressés à la procédure d'adoption de la loi relative au pacte civil de solidarité (v. *Exception d'irrecevabilité*), la méconnaissance de l'article 40 C était invoquée. Précisant que la question de recevabilité avait bien été soulevée et que la condition du préalable était remplie, la décision 99-419 DC constate que la proposition comportait un « gage » effectif sous forme de majorations fiscales compensant la diminution des ressources publiques résultant de la proposition, et que, si ce « gage » avait été supprimé, c'était à l'initiative du gouvernement ; dès lors, le grief ne peut être accueilli. Quant à l'aggravation des charges publiques résultant de l'enregistrement des PACS, celle-ci n'est ni directe ni certaine ; c'est donc à bon droit que la proposition a été déclarée recevable.

V. *Loi. Ordre du jour*.

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. E. Desmons, *Droit et Devoir de résistance en droit interne*, LGDJ, 1999 ; J. Huet et H. Maisl (sous la dir.), *Code de la communication*, Dalloz, 1999 ; J. Robert, avec J. Duffar, *Droits de l'homme et Libertés fondamentales*, Montchrestien, 7^e^ éd., 1999 ; J. Robert avec H. Oberdorff, *Libertés fondamentales et Droits de l'homme* (textes), Montchrestien, 4^e^ éd., 1999 ; J. Roche et A. Pouille, *Libertés publiques*, Dalloz, 13^e^ éd., 1999 ; « Les droits et libertés des étrangers en situation irrégulière », XIV^e^ table ronde internationale d'Aix-en-Provence, 1998, *AIJC*, t. XIV, 1999, p. 73 ; « Constitution et bioéthique », *ibid.*, p. 434 ; « La protection des données personnelles », *Revue française d'administration publique*, n° 89, 1999 ; « La protection internationale des droits de l'homme » (Europe), doc. d'études 3.05, série « Droit international public », La Documentation française, 1999 ; « Internet et les libertés », *PA*, 10-11 ; « Communication audiovisuelle et Internet », *La Lettre du CSA*, n° 121, oct., p. 20 ; « Sommet mondial des régulateurs sur Internet et les nouveaux services : un premier bilan », *ibid.*, n° 123, déc., p. 23 ; J. Le Gloan, « L'influence croissante de la jurisprudence de la CEDH sur les droits nationaux », *RDP*, 1999, p. 1765.

– *Note*. P. Fraisseix sous CE, 18-11-1998, « Région Île-de-France » (contrôle de légalité des aides financières accordées par les collectivités locales aux établissements privés d'enseignement), *RDP*, 1999, p. 1813.

– *Droit à un procès équitable*. Indépendamment de l'arrêt « Zielinsky c. France » (v. *Conseil constitutionnel*), la

Cour européenne des droits de l'homme a condamné cette dernière, le 14-12, sur recours de M. Khalfaoui, au motif que la Cour de cassation avait frappé son pourvoi d'irrecevabilité dès lors qu'il ne s'était pas constitué prisonnier la veille de l'audience. Qui plus est, cette procédure de la « mise en état » s'était déroulée en l'absence de l'accusé. Un revirement de jurisprudence est d'ores et déjà prévisible (*Le Monde*, 16-12).

Dans le même ordre d'idées, en l'absence d'un délai raisonnable pour être jugé, la France avait été à nouveau sanctionnée par la Cour de Strasbourg, le 9-11, dans une affaire Debboub. Cette personne avait été condamnée après avoir subi quatre ans de détention provisoire (*ibid.*, 13-11) (cette *Chronique*, n° 89, p. 192).

– *Droit à un recours juridictionnel effectif*. V. *Validation législative*.

– *Droit de la défense*. Dans un arrêt rendu le 14-12, la Cour de cassation a annulé une procédure judiciaire au motif qu'un officier de police judiciaire « a le devoir de notifier immédiatement les droits afférents au placement en garde à vue » et que « tout retard non justifié par des circonstances insurmontables porte nécessairement atteinte aux intérêts de la personne concernée » (*Le Monde*, 16-12).

– *Droit d'entrée et de séjour des étrangers*. Le ministre de l'Intérieur a remis au Parlement, le 14-12, un rapport, conformément à la loi Chevènement (cette *Chronique*, n° 87, p. 195). La population allogène reste relativement stable depuis quinze ans ; 41 % de cette dernière réside en Île-de-France. Sur les 160 nationalités présentes sur le territoire national, 38 % sont issues d'un État de l'Union européenne, 36 % d'un pays du Maghreb et 6 % de l'Afrique francophone (*Le Monde*, 17-12).

– *Égalité des sexes*. M^me^ Génisson, députée (S), a été nommée par décret du 1^er^-10 (p. 14750) rapporteuse générale de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, en remplacement de M^me^ Gillot, nommée secrétaire d'État à la Santé (cette *Chronique*, n° 90 et 92, p. 199 et 223). Pour la première fois, une femme, M^me^ Alliot-Marie, a été élue à la tête d'un parti politique, par les militants du RPR, le 4-12, au 2^e^ tour (*Le Monde*, 6-12).

M^me^ Carrère d'Encausse est devenue, le 21-10, secrétaire perpétuel de l'Académie française, en remplacement de M. Druon (*Le Monde*, 23-10). C'est la première fois qu'une femme accède à cette fonction.

En revanche, la transmission à l'enfant du double nom du père et de la mère, « si elle répond au souci légitime de représenter les filiations maternelle et paternelle, apparaît, selon le garde des Sceaux, inconciliable […] avec les impératifs de stabilité et de sécurité juridique inhérents à la tenue d'un état civil ». Par suite, « le nom d'usage auquel l'enfant peut prétendre n'est pas transmissible » (AN, *Q*, p. 7303).

– *Égalité devant la loi*. V. *Habilitation législative*.

– *Éligibilité*. Le Conseil constitutionnel rattache ce droit à l'article 6 de la Déclaration de 1789 (99-420 DC) (v. *Loi organique*).

– *Liberté d'association*. Aucun chiffre précis du nombre d'associations « n'est

à ce jour disponible », selon le ministre de l'Intérieur. Le nombre annuel moyen en préfecture, sous-préfecture, s'élève à 62 450 déclarations entre 1988 et 1998.

– *Liberté de communication audiovisuelle*. Par une décision 99-504 du 7-12, le CSA a défini les modalités de programmation du temps d'émission accordé aux formations politiques représentées par un groupe parlementaire ainsi qu'aux organisations syndicales et professionnelles représentatives pour l'année 2000 (p. 19541).

« KTO », la chaîne de télévision catholique du diocèse de Paris, a commencé à émettre le 30-11 (*Le Monde*, 1er-12). La loi 99-1174 du 30-12 (p. 19990) porte création de la « Chaîne parlementaire » (v. *Assemblée nationale. Parlement. Sénat*).

– *Pacte civil de solidarité (PACS)*. La loi 99-944 du 15-11 (p. 16959), d'origine parlementaire, a été promulguée, au terme d'une longue bataille parlementaire (cette *Chronique*, n° 91, p. 227) et d'un recours devant le Conseil constitutionnel (99-419 DC). Ce pacte s'analyse en un « contrat conclu entre deux personnes physiques majeures, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser leur vie commune » (nouvel art. 515-1 du Code civil). Le législateur entérine, par ailleurs, l'existence du concubinage (nouvel art. 515-8). Les décrets du 21-12 (99-1089 à 99-1091) sont venus expliciter respectivement la déclaration, la modification et la dissolution du PACS (p. 19216), les informations afférentes et la création d'un traitement automatisé des registres mis en œuvre par les greffes des tribunaux d'instance et celui du TGI de Paris (p. 19217), et l'enregistrement et la conservation des informations nominatives, après avis conforme de la CNIL, en date du 25-11 (p. 19219).

– *Principe d'impartialité*. La participation du rapporteur au délibéré d'une instance de régulation (le Conseil de la concurrence, au cas particulier) dès lors qu'il a procédé à l'instruction des faits est contraire à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme a jugé la Cour de cassation, le 5-10, conformément à sa jurisprudence (*PA*, 15-10) (cette *Chronique*, n° 90, p. 199). A l'opposé, le Conseil d'État (3-12, « Didier ») a statué à propos du Conseil des marchés financiers (*PA*, 14-12), en estimant que le rapporteur n'était pas habilité à agir à la manière d'un juge d'instruction devant une juridiction pénale.

– *Respect de la vie privée*. V. *Loi de financement de la Sécurité sociale.*

Loi

– *Avis du Conseil d'État*. A l'occasion du débat sur le projet de seconde loi sur les 35 heures, Mme Aubry a assuré, à l'Assemblée nationale, le 7-10, que « le Conseil d'État n'avait soulevé aucun motif d'inconstitutionnalité » (p. 7034). Si la démarche est classique, elle n'emporte pas moins la critique. L'argument d'autorité ne saurait remplacer, en effet, la communication de l'avis aux parlementaires, afin de préserver le caractère contradictoire de la délibération. A la suite de l'adoption d'un amendement gouvernemental, le 28-10, par les députés (p. 8348), il ne devait pas être fait appel cependant au financement par la Sécurité sociale et l'UNEDIC, au cas particulier. Démarche fortuite ou causale ?

– *Contrôle de conventionnalité*. Conformément à la logique de l'arrêt « Sarran » (cette *Chronique*, n° 89, p. 193), le Conseil d'État a jugé, le 3-12, dans l'affaire des oiseaux migrateurs (v. *Pouvoir réglementaire*) que les autorités nationales ne peuvent édicter, au sens de l'article 189 du traité de Rome, des dispositions qui seraient incompatibles avec les objectifs définis par les directives communautaires. Il en est ainsi de l'article L 224-2 du Code rural (rédaction de la loi du 3-7-1998) par rapport à l'objectif de préservation des espèces posé par la directive communautaire du 2-4-1979. En définitive, le juge a estimé que les dispositions précitées du Code rural étaient « inapplicables » (cette *Chronique*, n° 88, p. 172). L'alliance des juges nationaux et supranationaux (*ibid.*, n° 90, p. 199), en la matière, fait peser un grave danger sur le contrôle de constitutionnalité de la loi (v. *Conseil constitutionnel*).

– *« Neutrons législatifs » et génocide arménien.* Concernant la proposition de loi votée, le 29-5-1998, par l'Assemblée nationale, et que le Sénat avait refusé d'inscrire à son ordre du jour (cette *Chronique*, nos 87 et 90, p. 197 et 204), le ministre des Affaires étrangères observe qu'il s'est agi, en l'espèce, d'une manifestation du « devoir de mémoire ». Mais, se demande-t-il, « ce dernier peut-il prendre la forme d'une loi qui reconnaîtrait le génocide ? Cette interrogation est d'ordre juridique et constitutionnel, mais aussi philosophique. Quelle que soit l'émotion qui peut l'inspirer, une assemblée parlementaire peut-elle qualifier des faits historiques, survenus il y a plus de 80 ans, dans un autre pays ? Le gouvernement ne le pense pas et le président de la République partage cette appréciation » (AN, Q, p. 7402) (v. *Dyarchie*).

– *Pacte civil de solidarité*. Outre les griefs de procédure (v. *Exception d'irrecevabilité. Irrecevabilité financière*), la saisine invoquait l'incompétence négative du législateur, la violation du principe d'égalité, l'atteinte au mariage républicain, aux principes fondamentaux du droit des contrats, à la dignité de la personne humaine, au respect de la vie privée, aux dispositions du Préambule de 1946 relatives à la protection de l'enfant et de la famille, aux droits des concubins et au droit de propriété. Visiblement soucieux d'éviter une déclaration de non-conformité, le Conseil constitutionnel a multiplié, dans une décision de près d'une centaine de considérants, les réserves et précisions, et il les a reprises de manière inédite dans le dernier considérant de sa décision 99-419 DC, avant de déclarer conformes, sous les réserves et compte tenu des précisions énoncées, les articles 1 à 7 et 13 à 15 de la loi, qui a été promulguée le 15-11 (*JO* du 16). Il reste à connaître le sort que les mesures d'application feront à ces réserves et précisions pour apprécier la portée en l'espèce de l'article 62 C (v. *Conseil constitutionnel*).

– *Vers le renouveau de l'art législatif ?* La création, par le Conseil constitutionnel, de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (99-421 DC) est porteur, en théorie, de grands espoirs. Donné en exemple par Stendhal, l'art législatif est présentement affecté par les lois fourre-tout et la méthode technocratique. A défaut de songer dans l'immédiat au recours à des fonctionnaires spécialisés, tels les *Parliamentary Drafsters* au Royaume-Uni,

une réforme pratique et immédiate consisterait dans la réception du système suisse de la loi consolidée.

V. *Conseil constitutionnel. Habilitation législative*.

Loi de financement de la Sécurité sociale

– *Conformité de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2000*. Le Conseil constitutionnel l'a déclarée, le 21-12 (99-422 DC), après avoir débusqué deux « cavaliers sociaux » à l'article 15 (disposition susceptible de n'affecter les conditions générales de l'équilibre de la branche maladie qu'en… 2003) et à l'article 31, al. 4 (études relatives aux spécialités génériques accomplies à titre expérimental sans effets financiers directs). Au surplus, la procédure de la validation législative y a été renforcée, à l'occasion de la censure de l'article 33 de la loi déférée (*infra*).

Reste que l'établissement d'une prescription d'arrêt de travail, visé à l'article 25, a été regardé conforme, sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation, en vue de sauvegarder la liberté (art. 2 de la Déclaration de 1789) et son corollaire, le droit au respect de la vie privée : « Ce droit requiert que soit observée une particulière vigilance dans la transmission des informations nominatives à caractère médical » entre les médecins prescripteurs et les médecins conseils des organismes de sécurité sociale. Mais il appartient au législateur « de concilier ce droit avec l'exigence de valeur constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la Sécurité sociale ».

Quant au dispositif de financement afférent à la réduction du temps de travail, le Conseil a reconnu sa régularité (art. 5, 6 et 7 de la loi déférée), mais il appartiendra, s'agissant de la nouvelle imposition sur le bénéfice des sociétés, « d'autoriser chaque année sa perception dans la loi de finances initiale » (art. 4, al. 1er de l'ordonnance du 2-1-1959). L'autonomie entre ladite loi et la loi de financement de la Sécurité sociale a été préservée, en dépit de leurs nécessaires corrélations.

A propos de l'extension de l'écotaxe, non seulement le législateur a respecté sa propre compétence (art. 34 C, 6e alinéa) mais, ayant été « clairement informé des motifs du choix opéré, il y a librement consenti, au sens de l'article 14 de la Déclaration de 1789 ».

Sous le bénéfice de cette présentation simplifiée, la loi de financement (99-1140) a été promulguée le 29-12 (p. 19706).

– *Délai d'examen*. Le Conseil n'a pas fait droit au juridisme. La décision sus-analysée (99-422 DC) écarte une irrégularité de procédure alléguée : le Sénat ayant bénéficié d'un jour supplémentaire pour l'examen en première lecture du projet de loi de financement. Les délais en deuxième lecture n'ont pas été affectés, en l'espèce (art. 47-1 C). Une solution analogue avait été adoptée pour la loi de finances (86-209 DC) (cette *Chronique*, n° 40, p. 181).

Loi de finances

– Bibliographie. D. Hochedez, « La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) », *RFFP*, n° 68, 1999, p. 261.

– *Conformité de la loi de finances pour 2000*. La décision 99-424 DC, rendue le 29-12 par le Conseil constitutionnel, a validé ladite loi, à l'exception de deux dispositions. L'article 96 instituant une taxe, au profit des communes, sur les personnes exerçant une activité commerciale non salariée à durée saisonnière, a été regardé comme contraire au principe d'égalité devant les charges publiques, au motif qu'il ne prenait pas en compte la durée d'installation dans la commune.

Par ailleurs, au terme d'une démarche *ultra petita*, l'article 113, subordonnant, « afin de maintenir le contrôle parlementaire », tous les projets financés dans la zone de solidarité prioritaire sur les crédits du ministère des Affaires étrangères à l'accord préalable du Fonds d'aide et de coopération, a été analysé comme un cavalier, en ce qu'il était relatif à une procédure de décision relevant du pouvoir exécutif étrangère au domaine de la loi de finances.

Les autres griefs articulés devaient être repoussés. La sincérité de cette loi a été mise en cause, à nouveau (cette *Chronique*, n° 89, p. 194), s'agissant notamment des emplois budgétaires de l'État. Le Conseil, soucieux de préserver le pouvoir parlementaire, a estimé que, si les dispositions combinées des articles 1er, 32 43 de l'ordonnance du 2-1-1959 n'impliquent pas nécessairement d'en « faire figurer un tableau d'ensemble, elles exigent en revanche que le Parlement, lorsqu'il se prononce sur les crédits des différents ministères, soit informé avec précision des effectifs d'agents titulaires et non titulaires employés par l'État à titre permanent, ainsi que des dotations afférentes à leur rémunération ». Par suite, « le pouvoir réglementaire, en matière de création, suppression et transformation de ces emplois, est lié par les informations figurant dans les annexes explicatives, compte tenu des votes du Parlement sur les crédits correspondants ». Le pouvoir exécutif ne pourra ignorer à l'avenir ce rappel à l'ordre, dénué de toute ambiguïté.

Au surplus, la sincérité de la loi de finances n'est pas affectée si elle traite par prétérition « les conséquences budgétaires de décisions à venir ».

Selon une jurisprudence classique, une différence de situation justifie une dérogation au principe d'égalité (art. 3 et 94 de la loi déférée) ; les critères d'assujettissement d'un impôt, étant « objectifs et rationnels », ne portent pas atteinte au principe de nécessité posé à l'article 14 de la Déclaration de 1789 (art. 59). Par ailleurs, « en fixant les conditions objectives nécessaires et suffisantes pour la délivrance d'un agrément ministériel, le législateur a suffisamment encadré l'action de l'autorité administrative ». Bref, il n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence (art. 22).

En dernière analyse, s'agissant des informations demandées auprès de personnes dépositaires du secret professionnel, le Conseil a jugé que, dès lors que leur champ était strictement délimité, il n'était pas porté atteinte au respect de la vie privée (art. 91).

La loi de finances (99-1172) du 30-12 a été promulguée, en temps utile (p. 19914).

– *Conformité de la loi de finances rectificative pour 1999*. Le Conseil constitutionnel a jugé infondées les critiques développées par l'opposition (99-425 DC). Outre la régularité des validations opérées (voir *infra*), il a estimé s'agissant de la mise en œuvre de l'indemnisation des emprunts russes que,

compte tenu des « circonstances particulières de l'espèce », de « l'ancienneté du préjudice », de « la disproportion entre [la] somme et le montant des spoliations subies », le choix d'un versement forfaitaire ne méconnaît ni le principe d'égalité devant les charges publiques ni le droit de propriété des titulaires de créance. La loi de finances (99-1173) du 30-12 (p. 19968) a été, par la suite, promulguée.

– *Innovation contestée*. La nouvelle procédure expérimentée pour l'examen de quatre budgets (cette *Chronique*, n° 92, p. 217) a été inaugurée le 9-11 avec les crédits de la Justice : le compte rendu de la réunion élargie tenue le 20-10 par la commission des lois saisie pour avis a été publié au *JO* en annexe de la séance consacrée au vote de ce budget, avec les réponses aux questions écrites des groupes (p. 9138). Mais les crédits des Affaires étrangères et ceux de la Défense, le lendemain, devaient susciter de vives critiques de l'opposition, qui fit valoir que cette nouvelle procédure réduisait son temps de parole par rapport à la procédure ordinaire, l'orateur de chaque groupe disposant de cinq minutes, et que l'innovation était particulièrement malvenue s'agissant de budgets aussi importants : voir le rappel au règlement de M. Voisin (RPR) sur la Défense (p. 9200).

V. *Conseil constitutionnel. Loi de financement de la Sécurité sociale. Validation législative*.

Loi organique

– *Bibliographie*. J-Ch. Car, *Les Lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Économica-PUAM, 1999.

– *Non-conformité*. La LO relative à l'inéligibilité du médiateur des enfants (cette *Chronique*, n° 89, p. 190) a été adoptée définitivement le 9-11, alors que la loi ordinaire définissant son statut, ses pouvoirs et ses missions était en cours d'examen et donc « encore susceptible d'être substantiellement modifiée » ; le Conseil constitutionnel a, dès lors, considéré que le législateur organique ne pouvait se prononcer en connaissance de cause et « priver cette autorité du droit d'éligibilité dont jouit tout citoyen ». En raison de la procédure suivie pour son adoption, la LO est déclarée non conforme à la Constitution (99-420 DC du 16-12).

V. *Conseil constitutionnel.*

Majorité

– *Votes*. Les députés communistes avaient menacé de voter contre la loi de financement de la Sécurité sociale, mais ils se sont finalement abstenus, le 2-11, trois d'entre eux votant cependant contre (p. 8712).

Ministres

– *Condamnation civile*. M^me^ Trautmann a été condamnée définitivement pour diffamation envers un élu du Front national, à la suite du rejet de son pourvoi par la chambre criminelle de la Cour de cassation, le 20-12 (*BQ*, 21-12). La cour d'appel de Paris avait préalablement confirmé, le 17-2-1999, le juge-

ment du tribunal correctionnel de Paris du 28-4-1998 (cette *Chronique*, n° 90, p. 203).

– *Condition*. M. Vaillant a été pris d'un léger malaise, le 8-12, en Conseil des ministres. M. Glavany a rendu compte, à sa place, des travaux de ce dernier (*BQ*, 9-12).

– *Droit à l'image*. M. Glavany s'est déclaré, le 19-10, « très surpris » qu'une photo le représentant ait été « détournée à des fins commerciales » au profit d'un grand magasin (*Libération*, 19/20-10). A l'origine, cette photo avait été réalisée dans le cadre d'un reportage sur le rugby.

V. *Cour de justice de la République*. *Gouvernement*.

Ordre du jour

– *Article 48 alinéa 3 C*. La conférence des présidents a décidé, le 5-10 (p. 6823), que la première séance mensuelle réservée à un ordre du jour fixé par l'Assemblée aurait lieu le jeudi 7, matin, et se poursuivrait le jeudi 14, matin, avec l'examen de la proposition de loi de M. Le Garrec (S) relative à la création d'un Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale. Pour contourner l'obstacle de l'article 40 C (cette *Chronique*, n° 89, p. 196), ladite proposition prévoyait d'engager le financement par une augmentation des droits sur les alcools dont le gouvernement a demandé la suppression (p. 7338).

V. *Commission d'enquête*. *Irrecevabillité financière*.

Parlement

– *Bibliographie*. M. Abelès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, O. Jacob, 1999 ; P. Jan, *Le Parlement de la V^e^ République*, Ellipses, 1999 ; M. Roussin, « Le Parlement et les services secrets », *Le Monde*, 29-12 ; J.-M. Bezat, « Les parlementaires enquêteurs face à l'État régalien », *ibid.*, 27-11.

– *Création de la Chaîne parlementaire*. Issue d'une proposition de loi des présidents Fabius et Poncelet, la loi 99-1174 du 30-12 (p. 19990) crée une chaîne de télévision parlementaire et civique, respectueuse de l'autonomie du Parlement et de chacune de ses assemblées, d'une part, et du pluralisme de leurs groupes, d'autre part. A ce titre, deux sociétés de programme distinctes, intitulées respectivement « La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale » (LCPA) et « La Chaîne parlementaire-Sénat » (LCPS), animent « à parité de temps d'antenne » ce nouveau service public audiovisuel. Au nom du principe de la séparation des pouvoirs, cette chaîne n'est pas soumise au contrôle du CSA et de la Cour des comptes (nouvelle rédaction de l'art. 45-2 de la loi du 30-9).

– *Délégations parlementaires*. MM. Duron (S) et Raffarin (RI) ont été élus à la tête de la délégation de l'Assemblée nationale et du Sénat, le 27-10 (p. 16162 et 16166), en matière d'aménagement et de développement durable du territoire (cette *Chronique*, n° 91, p. 222)

M^mes^ Lignières-Cassou, députée (S), et Derycke, sénatrice (S), présideront les délégations aux droits des femmes (cette *Chronique*, n° 92, p. 227), après leur élection les 9 et 4-11 (p. 16773 et 16575).

– *Présidents*. Le bureau de chaque assemblée désigne, sur proposition de leur président, le président-directeur général de chacune des sociétés de programme susvisées. MM. Levaï et Elkabbach ont été élus, les 6 et 21-10, respectivement à la tête de celles de l'Assemblée nationale et du Sénat.

V. *Assemblée nationale*. *Commissions*. *Commissions d'enquête. Libertés publiques. Sénat*

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. Cinq nouveaux députés (cette *Chronique*, n° 92, p. 227) ont été désignés en cette qualité. Il s'agit de MM. Asensi (Seine-Saint-Denis, 11e) (C) aux Sports et à la Jeunesse (décret du 8-10, p. 15037) ; Balligand (Aisne, 3e) (S) à l'Économie et aux Finances (décret du 13-10, p. 15443) ; Paul (Nièvre, 3e) (S) dans le cadre d'une mission conjointe auprès des ministres de la Justice, de l'Économie et de la Culture (décret du 15-11, p. 17021) ; Fleury (Somme, 6e) (S) à l'Intérieur (décret du 21-12, p. 19067), et Hascoët (Nord, 7e) (RCV) au secrétariat d'État à l'Industrie (*ibid.*).

V. *Assemblée nationale*. *Parlement.*

PARTIS POLITIQUES

– *Contentieux judiciaire*. L'exclusion de l'UDF de Jacques Blanc, qui avait été réélu à la présidence de la région Languedoc-Roussillon grâce aux voix du Front national (cette *Chronique*, n° 86, p. 204), a été jugée illégale par le TGI de Paris, ladite exclusion ayant été « proposée par un organe irrégulièrement composé » et sans respecter le « principe d'impartialité qui doit présider à la prise de toute sanction » (*Le Figaro*, 1er-12).

V. *Transparence*.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Délégalisation*. Concernant le Conseil supérieur des Français de l'étranger, le Conseil constitutionnel a procédé, de manière classique, à la répartition des compétences entre la loi et le règlement (99-187 L). Ressortissent à la première (art. 34 C) les règles relatives à la composition dudit Conseil et à l'élection de ses membres, au nombre desquelles figurent la délimitation des circonscriptions électorales, le nombre de sièges attribué à chacune d'elles, le mode de scrutin, le droit de suffrage et le régime contentieux. En revanche, relève du second le chef-lieu de chaque circonscription électorale, qui est « sans incidence sur l'exercice du droit de vote ».

– *Saisine du Premier ministre (art. 37, al. 2 C)*. Avec une belle audace, qui provoque l'interrogation, le Conseil d'État (3-12, « Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire ») a jugé que « la décision par laquelle le Premier ministre refuse d'engager la procédure prévue au second alinéa de l'article 37 C pour procéder par décret à la modification d'un texte de forme législative se rattache à l'exercice du pouvoir réglementaire et revêt ainsi le caractère d'une décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ». Ainsi, la procédure ne se situe plus désormais au cœur des relations entre les pouvoirs publics, au titre des actes de gouverne-

ment. Cette vision réductrice du juge est fondée à tort, nous semble-t-il.

V. *Loi*.

POUVOIRS PUBLICS

– *Cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires*. Le décret 99-859 du 7-10 (p. 14935) modifie celui du 13-9-1989 (cette *Chronique*, n° 76, p. 177) s'agissant des autorités locales corses.

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie.* G. Courtois, « L'inoxydable popularité de Lionel Jospin », *Le Monde,* 5/6-12 ; P. Jarreau, « La bonne fortune de Lionel Jospin », *ibid.*, 23-12 ; L. Jospin, « Ma social-démocratie », *Libération*, 19-11 ; J. Waintraub, « Les prérogatives étrangères de Jospin », *Le Figaro*, 16-12.

– *Autoportrait*. De retour d'une visite au Japon, le Premier ministre a livré des confidences aux journalistes : « Je suis un rigide qui évolue, un austère qui se marre, un protestant athée » (*Le Monde*, 22-12). Il précisera, par ailleurs : « Je suis un politique. Je fais de la politique […]. A un moment, c'est moi qui décide, c'est moi qui conduis la politique du gouvernement » (*ibid.*) (cette *Chronique*, n° 89, p. 197). Intervenant, le 20-12, sur la chaîne câblée Eurosport, M. Jospin usera de la métaphore, à propos du rugby qu'il pratiqua : « C'est le sport dans lequel j'aurais explosé. […] En sport, tout est possible, un jour donné » (*Le Monde*, 22-12) (cette *Chronique*, n° 88, p. 175).

– *Haut Conseil de la coopération internationale*. Le décret du 10-11 (p. 16831) dresse la liste de ses membres (cette *Chronique*, n° 90, p. 207).

– *Leçons de démocratie*. A l'occasion de sa visite en Guadeloupe, le 29-10, M. Jospin a déclaré à l'adresse des indépendantistes : « Aucune minorité ne peut s'arroger le droit de penser à la place du peuple. […] La violence est un aveu de faiblesse dans une démocratie. On veut intimider parce qu'on n'est pas sûr de convaincre […]. Les Guadeloupéens n'ont pas besoin d'une avant-garde autoproclamée » (*Le Monde*, 31-10/1er-11).

– *Responsable de la défense nationale*. Le décret 99-873 du 11-10 (p. 15358) est relatif aux installations nucléaires de bases secrètes classées par le Premier ministre sur proposition du ministre de la Défense. Par un avis du 10-12 (p. 19881), la commission consultative du secret de la défense nationale s'est prononcée en faveur d'une déclassification partielle des pièces relatives à l'affaire Ben Barka, à la suite de la demande présentée par un juge d'instruction du TGI de Paris (cette *Chronique*, n° 91, p. 223).

V. *Dyarchie*. *Gouvernement*. *Pouvoir réglementaire*. *Président de la République*.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. D. Chagnollaud, « Le président et la doctrine : à propos de la responsabilité pénale du chef de l'État », *RDP,* 1999, p. 1669.

– *Chantier*. Le président Chirac a choisi, le 8-12, l'architecte du futur musée des Arts premiers, quai Branly à Paris, après s'en être entretenu avec le Premier

ministre et les ministres intéressés (*BQ* 9-12) (cette *Chronique*, n° 88, p. 176).

– *Chef des armées*. Au Conseil des ministres réuni, le 10-12, le président Chirac a appelé, à l'occasion d'un rapport sur les enseignements de la guerre du Kosovo, les pays européens, dont la France, à ne « pas baisser la garde » en matière d'équipement militaire (*BQ*, 12-11). Quant aux archives relatives aux essais nucléaires, aux termes de la loi du 3-1-1979 et du décret 79-1035 du 3-12-1979, les documents intéressant la sûreté de l'État ou la défense nationale ne peuvent être communiqués qu'après un délai de 60 ans, indique le ministre de la Défense (AN, *Q*, p. 1729).

– *Conseil de la politique monétaire de la Banque de France*. Par un décret du 30-12 (p. 20159), M^me^ Saint-Marc et M. Douyère y ont été nommés en remplacement de M^me^ Flouzat et de M. Gérard (cette *Chronique*, n° 70, p. 195).

– *Conseil restreint*. Suivant la pratique usitée, le chef de l'État a présidé, le 13-10, une réunion préparatoire à la veille du Conseil européen de Tampere (Finlande) (*BQ*, 14-10). Dans le même ordre d'idées, un conseil s'est tenu, le 27-10, consacré à la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2000 (*ibid.*, 28-10).

– *Consultations*. Le chef de l'État a consulté le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat avant de décider, le 27-10 (*Le Monde*, 29-10), la convocation du Parlement en Congrès pour adopter la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que le projet sur la Polynésie.

– *Droit de grâce*. A l'occasion du passage à l'an 2000, le président a signé, le 17-12, un décret de grâce collective (*Le Monde*, 17-12) (cette *Chronique*, n° 92, p. 229).

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire*. Estimant que les commissions d'enquête sur la Corse avaient violé l'indépendance de la magistrature, J.-L. Bruguière et trois autres juges antiterroristes se sont adressés au chef de l'État, en sa qualité de président du CSM (art. 65 C) pour dénoncer l'« ingérence du pouvoir législatif dans l'exercice de l'autorité judiciaire » (*Le Monde*, 25-11). Le garde des Sceaux avait été, le 16-11, informé préalablement de leur démarche. La réponse du chef de l'État, qui n'a pas été publiée, renverrait ses correspondants à l'article 6 de l'ordonnance du 17-11-1958.

– *Garant de l'indépendance nationale*. Le chef de l'État a énoncé, le 4-11, les principes du nouvel ordre international qu'il souhaite voir adopter au sommet du millénaire qui se tiendra à New York l'an prochain. Ayant souligné le rôle de « clef de voûte » de l'ONU, il a ajouté, à toutes fins utiles : « La France ne peut accepter et n'acceptera pas qu'une organisation de défense régionale s'arroge le rôle de gendarme du monde. » Allusion transparente à l'OTAN et au conflit du Kosovo (*Le Monde*, 6-11) (cette *Chronique*, n° 90, p. 193).

– *Grande chancellerie de la Légion d'honneur*. Un arrêté du grand chancelier, en date du 18-11, porte constatation de l'exclusion de droit de M. Papon à la suite de sa condamnation définitive (p. 17399). De même, un décret du président de la République, du 16-11, exclut de cet ordre, ainsi que de celui du Mérite,

M. Gubler, ancien médecin personnel de François Mitterrand (p. 17110).

– *Initiative privée et égard particulier.* Pour la première fois, M. Chirac a reçu en son château de Bity (Corrèze) un chef d'État étranger, le président chinois Jiang Zemin, le 23-10 (*Le Monde*, 26-10).

– *Irresponsabilité*. A une question de M. Charasse, sénateur (S), qui s'inquiétait, le 4-2, des informations de « sources judiciaires » selon lesquelles il appartenait à la Cour de cassation d'apprécier en dernier ressort la portée de l'immunité de juridiction reconnue au chef de l'État par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22-1-1999 (cette *Chronique*, n° 90, p. 209), le garde des Sceaux a répondu huit mois plus tard (*S-Q*, p. 3409) que « les décisions du Conseil ne saurait avoir valeur d'arrêts de règlement », car leur autorité est « limitée aux dispositions de la loi qui lui est soumise » ; lorsque « les pouvoirs publics et les juridictions ne sont pas tenus par l'autorité de la chose jugée [...] ils restent juridiquement libres de procéder à une appréciation différente de la sienne ». Si le principe n'est pas contestable dans l'abstrait, en l'espèce la déclaration de contrariété à la Constitution du traité sur la Cour pénale internationale se fondait précisément sur l'immunité de juridiction du président de la République, de sorte que le motif est bien « le soutien nécessaire » et constitue « le fondement même » de la décision : il bénéficie donc de l'autorité de l'article 62 C.

Le président Chirac n'a pas répondu, le 3-11, à l'assignation devant le TGI de Paris d'un militant écologiste. Ce dernier l'avait assigné au civil, le 12-5, en sa qualité d'ancien maire de Paris à propos d'emplois fictifs (*Le Monde*, 5-11). Concomitamment, le TA de Paris a refusé à ce même militant, le 10-11, l'autorisation de se substituer à la Ville de Paris pour poursuivre M. Chirac en raison de l'incompétence de la juridiction judiciaire (*ibid.*, 12-11) (cette *Chronique*, n° 91, p. 224).

– *Vœux*. « Nous mesurons l'importance du rôle de l'État dans notre société », a affirmé M. Chirac, le 31-12, en évoquant les victimes de la tempête. « Un État sur lequel pèsent des responsabilités essentielles : le service public, la sécurité, la solidarité. Un État auquel il appartient de prévoir, de faire face, d'assurer la coordination des moyens du pays. » Après avoir exalté la solidarité, il est revenu sur « l'esprit républicain et le sens de l'intérêt général qui imposent que l'État conserve toute sa place pour dire le droit, le faire respecter avec autorité, avec justice » (*Le Monde*, 2/3-1-00).

V. *Conseil constitutionnel. Dyarchie. Gouvernement. Premier ministre. Révision de la Constitution.*

QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan*. Au 11-10, les statistiques sont dressées depuis le début de la XI^e^ législative (AN, *Q*, p. 5937) (cette *Chronique*, n° 90, p. 210).

RAPPEL AU RÈGLEMENT

– *Écho présidentiel.* Au cours de la discussion du projet de loi relatif à la réduction négociée de la durée du temps de travail, M. F. Goulard (DL) a évoqué, le 7-10 (p. 7032), les réserves émises la

veille, en Conseil des ministres, par le chef de l'État à l'encontre du financement des allégements de charges sociales prévus par ledit projet.

V. *Conseil constitutionnel*. *Dyarchie*.

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie*. D. Chagnollaud, « Réhabilitons le référendum », *Libération*, 18-11.

– *Référendum de consultation*. Le décret 99-942 du 10-11 (p. 16921) porte extension à la Polynésie française des dispositions des articles R 125-1 et suivants du Code des communes relatifs à la participation des habitants à la vie locale.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. G. Conac et J.-P. Machelon (sous la dir.), *La Constitution de l'an III – Boissy d'Anglas et la naissance du libéralisme constitutionnel*, PUF, 1999 ; S. Renard-Biancotto, « Peut-on croire en une reparlementarisation du régime de la Ve République ? », *PA*, 11-10 ; E. Ebel, « Les préfets et le maintien de l'ordre public en France au XIXe siècle », *La Sécurité aujourd'hui*, La Documentation française, 1999.

– *Chr*. *RFDC*, 1999, p. 541.

– *Effigie*. En l'absence de texte législatif ou réglementaire, « la fabrication et la vente [des] bustes est laissée à l'initiative privée et chaque municipalité dispose du libre choix du modèle », estime le ministre de l'Intérieur (AN, *Q*, p. 6862).

– *Langue*. Le français, indique le ministre de la Culture, est « à la fois la langue de la République (art. 2 C) et la langue officielle et de travail de la plupart des organisations internationales, en particulier de l'Union européenne. Tout Français a donc le droit d'employer sa langue dans l'ensemble de ses relations écrites et orales avec ces institutions et le devoir de faire respecter son statut de langue officielle et de travail » (AN, *Q*, p. 7417).

Le décret 99-870 du 12-10 (p. 15335) porte modification de celui du 2-6-1989 (89-403) instituant un Conseil supérieur de la langue française et une Délégation à la langue française (cette *Chronique*, n° 51 p. 186).

RÉSOLUTIONS

– *Application de l'article 88-4 C*. Une circulaire du Premier ministre en date du 13-12 (p. 18800) tire les conséquences de la nouvelle rédaction de l'article 88-4 C résultant de la LC du 25-1-1999 (cette *Chronique*, n° 90, p. 211). Se substituant aux circulaires antérieures (*ibid*., n° 72, p. 185), elle précise les conditions de transmission au Parlement des textes visés, l'information de celui-ci sur le déroulement des procédures de l'UE, ainsi que les modalités et délai d'examen : « Chaque ministre s'attachera à vérifier si la représentation nationale a manifesté son intention de prendre position sur un texte » ; la circulaire confirme la « réserve d'examen parlementaire » en fixant un délai d'un mois en cas de dépôt d'une proposition de résolution, délai qui peut être abrégé en cas d'urgence. Le Premier ministre précise enfin la prise en compte de l'intérêt attaché par le Parlement à l'examen d'un texte dans la négociation à Bruxelles.

RESPONSABILITÉ GOUVERNEMENTALE

– *Bibliographie.* Ph. Ségur, « Qu'est-ce que la responsabilité politique ? », *RDP*, 1999, p. 1599.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Convocation du Congrès*. Pour la 6e fois depuis son élection en 1995, le président de la République a convoqué le Congrès du Parlement pour procéder à la révision de la Constitution ; on notera en outre que, à l'instar de la précédente révision (cette *Chronique*, n° 92, p. 230), deux projets de LC figurent à l'ordre du jour prévu par le décret du 3-11 (p. 16456). Convoqué le 24-1-2000, le Congrès doit en effet approuver le projet de LC relatif au Conseil supérieur de la magistrature et le projet de LC relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie. On observera également que ce second projet, primitivement consacré à la Polynésie, a été complété d'une disposition interprétative de l'article 77 « corrigeant » la définition du corps électoral aux assemblées de province et au congrès de la Nouvelle-Calédonie, telle que l'avait déterminée le Conseil constitutionnel (décision 99-410 DC du 15-3 ; cette *Chronique*, n° 90, p. 185). Ce nouveau « lit de justice » qui adapte la Constitution à la volonté du législateur ne respecterait vraiment la souveraineté populaire que si le peuple lui-même était appelé à se prononcer : ne serait-il pas convenable qu'une décision de non-conformité à la Constitution ne puisse être surmontée que par référendum, conformément au droit commun prévu par l'article 89 C et jamais appliqué ?

V. *Président de la République*

SÉANCE

– *Incident*. Lors de l'examen du projet sur la réduction du temps de travail, le 2-12, M. Gremetz (C) a protesté contre les difficultés rencontrées par les salariés de l'entreprise Wolbert venus assister à la discussion d'un amendement sur l'emploi, et dont l'accès aux tribunes du public a été limité, mettant en cause un fonctionnaire de l'Assemblée (p. 10480). Mme Catala (RPR), qui présidait, lui a répondu qu'il disposait de neuf places, et qu'il avait pu faire entrer d'autres personnes en dépit des dispositions du règlement et de l'instruction générale.

SÉNAT

– *Bibliographie*. J.-P. Duprat, « Représentation territoriale et modération politique : le Sénat français », *Revue int. de politique comparée*, vol. 6 n° 1, 1999, p. 81 (De Boeck et Larcier, Louvain-la-Neuve), et « The French Senate in the European Perspective », *European Association of Legislation*, Baden-Baden, 1999, p. 81; Sénat, « Recueil des analyses des discussions législatives et des scrutins publics, 1998-1999 », II, 1999, et « La séance publique et l'activité du Sénat », *Année parlementaire 1998-1999*, 1999.

– *RS*, 11e éd., 1999.

– *Aménagement*. L'hémicycle bénéficie depuis l'ouverture de la session de la climatisation, a annoncé le président Poncelet, le 1er-10 (p. 4741).

– *Bureau*. A l'égal de celui de l'Assemblée nationale (voir *supra*), le bureau du Sénat se voit conférer les attributions en ce qui concerne la Chaîne parlementaire (art. 45-1 et 45-2 de la loi 86-1067 du 30-9-1999) (p. 19990).

A l'initiative de M. Charasse (Puy-de-Dôme) (S), le bureau s'est réuni, de manière exceptionnelle, le 8-12, à propos des prises de position de certains magistrats relatives à la Corse et à la réforme de la justice (v. *Conseil supérieur de la magistrature*).

Une lettre faisant part de la « profonde émotion » des sénateurs a été adressée à M. Chirac. Le bureau a saisi, par ailleurs, le garde des Sceaux des propos d'un magistrat, M. V. Turcey, publiés dans *Les Échos*, le 29-11, en ce qu'ils constitueraient « un manquement manifeste au devoir de réserve » (*BIRS*, 743, p. 38). L'USM (Union syndicale des magistrats), formation majoritaire, devait s'élever, le 17-12, contre cette démarche visant l'un des siens, en méconnaissance de la liberté syndicale et de la liberté d'opinion dont jouissent les magistrats.

– *Composition*. M. Sérusat (Rhône) (S) a démissionné, le 1er-11 (p. 16439), pour raisons personnelles. M. Pasqua (Hauts-de-Seine) (RPR) l'imitera, le 16-12, conformément au régime du cumul des mandats (cette *Chronique*, n° 91, p. 228). M. Vial (Savoie) (RPR) a été élu le 14-11. Il succède à M. Barnier, nommé commissaire européen (*ibid.*, n° 92, p. 231). M. Charzat (Paris) (S) est devenu député le 5-12 (p. 18275). Cependant, la proclamation de la vacance de son siège est subordonnée à la décision du Conseil constitutionnel, à la suite d'un recours en contestation (art. LO 180 du Code électoral).

– *Délégation pour l'Union européenne*. M. H. Haenel (Haut-Rhin) (RPR) a été élu à sa présidence, le 6-10 (p. 14916), en remplacement de M. Barnier, nommé commissaire européen.

– *Fonctionnaires parlementaires*. Le bureau a adopté, le 16-11, un arrêté modifiant le règlement intérieur, qui reconnaît expressément le droit syndical auxdits fonctionnaires (*BIRS*, 740, p. 34). Il devait ultérieurement, le 14-12, fixer les modalités d'octroi de décharge d'activité au profit de leurs organisations syndicales et professionnelles (*ibid.*, 744, p. 40).

– *Visite officielle au Parlement européen*. A l'initiative du président Poncelet, le Sénat s'est rendu, en formation plénière, à Strasbourg, le 28-10. Tous les groupes et les commissions permanentes, soit 106 membres, ont participé à cette journée d'étude, inédite semble-t-il dans le cadre des assemblées parlementaires de l'Union européenne (*BIRS*, 737, p. 23).

V. *Parlement. Pouvoir réglementaire*.

SONDAGES

– *Application outre-mer*. Le décret 99-1092 du 21-12 (p. 19222) porte application de la loi du 19-7-1977 relatives aux sondages d'opinion (*CCF*, 3, p. 457) en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et aux îles Wallis-et-Futuna.

– *Commission des sondages*. Un décret du 30-12 (p. 61) porte nomination de deux membres titulaires, à la suite de démissions (cette *Chronique*, n° 90, p. 214).

Transparence

– *Comptes des partis*. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a publié les comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 1998 (annexe au *JO* du 6-11). Au total, 208 partis étaient tenus de déposer leurs comptes certifiés, soit parce qu'ils bénéficiaient directement de l'aide budgétaire (56), soit parce qu'ils disposaient d'une association de financement agréée par la CCFP ou d'un mandataire financier (152); 170 comptes ont été adressés à la CCFP, dont 154 ont été déclarés conformes, avec ou sans réserve. Parmi les difficultés d'application de la législation, la CCFP mentionne le financement d'un parti français par un parti étranger (à propos du Parti nationaliste basque) et précise sa doctrine : un tel financement est interdit et l'interdiction s'étend au financement des campagnes électorales.

Validation législative

– *Resserrement du contrôle*. Au lendemain de l'arrêt « Zielinski c. France » rendu par la Cour européenne des droits de l'homme, le 28-10 (*supra*), le Conseil constitutionnel ne pouvait que manifester, à nouveau, sa réticence. Dans la perspective tracée, le 19-11-1997 (97-390 DC, « Fiscalité applicable à la Polynésie française » cette *Chronique*, n° 85, p. 185), la décision 99-422 DC (« Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2000 ») renforce, à un double titre, par un considérant de principe, le dispositif de contrôle. A l'avenir, le but d'intérêt général invoqué au soutien doit être « suffisant » ; de même, le législateur doit « définir strictement la portée de [la] validation qui ne saurait avoir pour effet, sous peine de méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours juridictionnel effectif qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789, d'interdire tout contrôle juridictionnel de l'acte validé quelle que soit l'illégalité invoquée par les requérants ».

A ce titre le paragraphe IX de l'article 33 de la loi déférée devait être censuré : le Conseil d'État, saisi d'un arrêté du 28-4-1999 relatif à une baisse des tarifs des cliniques privées, ne s'étant pas encore prononcé au moment de son vote : « Sans indiquer le motif précis d'illégalité dont il entendait purger l'acte contesté, le législateur a méconnu l'article 16 de la Déclaration de 1789. »

A l'occasion d'une décision ultérieure 99-425 DC (« Loi de finances rectificative pour 1999 »), le juge devait valider, en revanche, l'article 25 II.A et II.B, au motif que les contestations consécutives à la méconnaissance de la compétence territoriale de l'autorité ayant établi l'avis de mise en recouvrement, ainsi qu'un vice de forme, pouvaient entraîner pour l'État « des conséquences gravement dommageables ». Qui plus est, « l'intérêt général réside tant dans le montant des sommes en cause que dans la prévention des troubles qu'apporterait à la continuité des services publics fiscaux et juridictionnels concernés la multiplication des réclamations ».

V. *Loi.*

Vote

– *Éligibilité.* V. *Conseil constitutionnel. Libertés publiques. Loi organique*.

– *Radiation d'office des listes électorales*. En application de l'article L 7 du Code électoral (rédaction de la loi 95-65 du 19-1-1995), le nombre total des mesures de retrait est évalué, selon la ministre de la Justice, pour 1995, à 22 294, dont 156 radiations d'office ; pour 1996 et 1997, les chiffres respectifs sont 15 124 et 11 094, d'une part, et 186 et 197, d'autre part. Ces mesures concernent les infractions en matière d'atteinte aux biens, à l'intégrité physique de la personne, les agressions sexuelles et la législation sur les stupéfiants (AN, *Q*, p. 5920).

VOTE BLOQUÉ

– *Article 44, alinéa 3 C*. De manière classique, le scrutin unique a été demandé sur la 1re partie de la loi de finances après une seconde délibération de certaines de ses dispositions adoptées contre l'avis du gouvernement (*Le Monde*, 26-10) ; il a eu lieu le 26-10 (p. 8125). Le scrutin unique a été également appliqué dans les mêmes conditions sur les dispositions de la 2e partie ayant fait l'objet d'une seconde délibération et sur l'ensemble de la loi de finances, le 22-11 (p. 9949), le vote étant reporté au 23.

SUMMARIES

DAVID MARQUAND
New Labour : The Ambiguities of Modernity

The project of New Labour Government is full of ambiguities and paradoxes. In part these reflect the amiable, but non-ideological personality of the Prime Minister, Tony Blair, but they have much more to do with the inclusive cross-class nature of the social coalition that put him into power. Most of all, they reflect the ambiguities of modernity and modernization at the turn of the millenium.

RICHARD PARRY
Duality at the Centre : The Prime Minister and the Chancellor of the Exchequer

In British government the offices of both Prime Minister and Chancellor of the Exchequer have grown in importance in recent years. The Treasury has become the unrivalled centre of economic management and policy development ; the Prime Minister's office (the Cabinet office and various units at 10 Downing Street) is still fragmented but has become large and more « presidential ». Prime Minister and Chancellor need each other to pursue the political management of the British economy, and the link has become strong under Tony Blair and Gordon Brown, close associates but also implicit rivals, since 1997.

PHILIP NORTON
Reforming the House of Lords

This article examines the development of the House of Lords – the second chamber of the British Parliament – and explains its longevity as a legislative chamber composed of members who serve by reason of inheriting a title or being appointed to serve for life. It outlines major reforms of the House, including the removal in 1999 of most hereditary members. It analyses the reasons for the approach taken by the Labour Government of Tony Blair and examines the different arguments advanced in the current debate about the future shape of the second chamber. In particular, it seeks to explain why the Government moved to remove hereditary members of the House of Lords without, at the same time, substituting its own proposals for a reformed second chamber.

DAVID M. FARRELL
Faltering Steps Towards Electoral Reform for the House of Commons

Despite the growing tendency for electoral reform across the world's democracies, Britain has long held out as a bastion of no change. Suddenly this all seemed to change with the election of New Labour in 1997 and its appointment of an Independent Commission (the Jenkins Commission) with a brief to consider electoral reform for the House of Commons. This article considers the work of the Jenkins Commission, its proposed alternative system (AV Plus), and the prospects for electoral reform in Britain.

PATRICK LE GALÈS
Widespread Devolution

After his election Tony Blair announced a program of reforms amounting to a virtual institutional revolution in order to democratize the United Kingdom through widespread devolution of power : an elected parliament in Scotland, Wales and Northern Ireland, the creation of regional development agencies, a local governement reform and the restauration of an elected city government in London. In the more advanced cases (devolution in Scotland and Wales) as in the more timid (regional development agencies and local government reform) the

transfer of power is strictly limited through budget constraints. The dynamic of reforms is as much the result of local mobilization and of the need for the Labor party to pay back its political debt as of a clear agenda for decentralization. Despite the devolution decisions the labor leadership intends to maintain a strict political control over the process, at the risk of strengthening nationalist feelings in Scotland and Wales.

HELEN FAWCETT
Reconstituting the Welfare State

The Blair government has pledged itself to a programme of welfare reform and modernisation. This article examines the « third way » in welfare policy, with particular reference to income maintenance and social security. The discussion demonstrates how traditional social democratic strategy has been re-defined, and highlights the way in which the government has combined elements from both the left and right in developing their new approach.

WYN GRANT
Labour, Business and the Trade Unions

The trade unions are being kept at a distance by the Blair government, but the relationship with business is as close as it has ever been under a Labour government and closer than under some conservative governments. This can be explained in terms of the structural changes in the British economy, but also by the particular interpretation of globalization adopted by New Labour.

ÉTIENNE PICARD
Human Rights and "Judicial Activism"

"Judicial activism" may be condemned or justified with regards to the democratic principle. Taken in its national context, the activism of British judges does not seem abnormal within the common law tradition, although the judges'ability to exercise a degree of creative normative power depends on the will of Parliament. But a review of the technical aspects of such activism indicates that it is rather limited, in particular when compared with other countries. In addition, because it

is really grounded on the defense of human rights, it seems legitimate and is likely to be encouraged in the future.

MONICA CHARLOT
Can the Conservatives Win ?

The author analyses the magnitude of the Conservatives' defeat in May 1997. Not a single region jor a single category of voters withstood the Labor landslide. The two main parties have changed but in order to win the next election the Conservatives will have to convince the voters that they are competent and united. In addition the party and its leader will have to gain in popularity. This is a difficult if not impossible task and labor is likely to win again.

DENNIS KAVANAGH
Politicians versus the Press

The expansion of mass media coverage of politics has created opportunities and challenges for the political class. For long Labour felt that it was badly treated, but in the 1990s the Conservative party suffered also. The paper explores how politicians seek to manage the media and how the (often adversarial) journalists create opportunities for themselves.

ANAND MENON
« Triomphant malgré lui ? »
The United Kingdom and the Emergence of an Anglo-Saxon Europe

The article argues that, contrary to popular perception and the claims of much of the literature, Britain has proved a remarkably successful member of the Eureopan Union. Whilst the divisive impact of the EU on domestic politics is certainly a constraint on political leaders, a highly effective bureaucratic system for dealing with the EU, along with policy preferences that make Britain an essentially status quo power have made London capable of achieving its policy ambitions at the European level.

Chronicles

« letter from bruxelles »
Renaud Dehousse
1999 : "Year I" of European Parliamentarism ?

Claude Olivesi
Indivisibility of the Republic versus Regional Languages

Pierre Astié, Dominique Breillat
and Céline Hiscock-Lageot
Foreign Notes (October 1st-December 31, 1999)

Pierre Avril and Jean Gicquel
French Constitutional Chronicle (October 1st-December 31, 1999)

© « POUVOIRS », AVRIL 2000

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-039625-4

CPPAP 59-303

RÉALISATION : CURSIVES À PARIS
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI
DÉPÔT LÉGAL : AVRIL 2000. N° 39625 (00-0509)