



HAL
open science

Le Royaume-Uni après les élections de mai 1997. Changement de gouvernement ou changement de régime ?

Jacques Leruez

► **To cite this version:**

Jacques Leruez. Le Royaume-Uni après les élections de mai 1997. Changement de gouvernement ou changement de régime ?. Les Études du CERI, 1998, 38, pp.2-45. hal-03471528

HAL Id: hal-03471528

<https://sciencespo.hal.science/hal-03471528>

Submitted on 8 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Les Études du CERI
N° 38 - janvier 1998

**Le Royaume-Uni
après les élections de mai 1997**
Changement de gouvernement ou changement de régime ?

Jacques Leruez

Le Royaume-Uni après les élections de mai 1997

Changement de gouvernement ou changement de régime ?

Jacques Leruez

On se rappelle sans doute que, en avril 1992, à la surprise générale (tous les organismes de sondages avaient en effet, jusqu'au matin même de l'élection, annoncé une avance travailliste, fût-elle étriquée), John Major avait remporté une quatrième victoire successive pour son parti (après 1979, 1983 et 1987) avec 7,5 points d'écart en voix vis-à-vis du Parti travailliste et 336 sièges (21 d'avance sur tous les autres partis représentés à la Chambre des Communes). Le miracle ne s'est pas renouvelé en 1997 ; avec 30,7 % des suffrages et 165 sièges, le Parti conservateur a subi sa défaite la plus cuisante en sièges depuis l'élection de 1906 où il avait été écrasé par les libéraux (157 contre 400, avec d'ailleurs un écart en voix plus réduit : 5,4 points contre 12,5 points en 1997). Quant au pourcentage de suffrages, il s'agit du plus faible depuis l'élection de 1832, scrutin où avait été mis en œuvre le premier grand *Reform Act*. Il n'y a donc pas eu de second sursis.

En ce qui concerne le Parti travailliste, le résultat de 1997 constitue la troisième grande victoire de cette formation depuis qu'elle existe, après 1945 (393 sièges sur 640 au total) et 1966 (363 sièges sur 630). C'est la plus grande victoire en sièges (418 sur 659) mais la plus modeste en voix : 43,2 % contre 47,8 % en 1945 et 47,9 % en 1966. Et même, le « raz de marée » (*landslide*) travailliste, comme ont dit les médias en ne regardant que le résultat en sièges, a été acquis avec un pourcentage de voix inférieur à ceux de toutes les élections de 1945 à 1966, y compris celles (1951, 1955, 1959) où ce parti avait été battu !

Ces premières observations montrent que le scrutin du 1^{er} mai 1997 a été la défaite du parti de John Major au moins autant qu'une victoire travailliste. Il n'empêche que l'arrivée au pouvoir, après dix-huit années, presque jour pour jour, de « règne » conservateur (le premier Cabinet Thatcher avait été formé le 4 mai 1979), d'un homme âgé de 44 ans, élu pour la première fois au Parlement en 1983, année de l'apothéose thatchérienne et du plus mauvais score pour son parti depuis 1931, et n'ayant, et pour cause, aucune expérience gouvernementale, constituait un événement hors pair dans la vie politique britannique ; ne serait-ce que parce qu'il avait toujours été admis que, pour devenir Premier ministre, il fallait avoir déjà fait partie du Cabinet, à défaut d'avoir occupé l'un des postes gouvernementaux les plus éminents comme Chancelier de l'Echiquier ou ministre des Affaires étrangères.

Sur les huit leaders travaillistes qui se sont succédé depuis 1945, Tony Blair est le quatrième à accéder au poste de Premier ministre, après Clement Attlee (1945-1951), Harold Wilson (1964-1970 et 1974-1976) et James Callaghan (1976-1979). Les quatre autres n'ont jamais eu l'occasion de gouverner, soit qu'ils aient démissionné à la suite de leur défaite électorale (Michael Foot et Neil Kinnock), soit qu'ils aient été éliminés par une mort brutale (Hugh Gaitskell et John Smith). Si l'on rappelle que, dans la même période, *tous* les leaders conservateurs, nommés ou élus (depuis 1965 le leader est élu au scrutin secret par les députés des Communes ; auparavant, il était censé « émerger » de la volonté générale du parti) ont été plus ou moins longtemps Premier ministre, il apparaît clairement à quel point l'alternance partisane (que le mode de scrutin uninominal à un tour et à majorité relative — *first past the post system* — est supposé faciliter) est finalement très imparfaite dans le système britannique.

Tableau 1 : Les Premiers ministres depuis 1945

| | | |
|--------------------------------|------------------------|---------------|
| Attlee C. (travailliste) | juil. 1945 - oct. 1951 | 6 ans 3 mois |
| Churchill W. (conservateur) | oct. 1951 - avr. 1955 | 3 ans 6 mois |
| Eden A. (conservateur) | avr. 1955 - janv. 1957 | 1 an 9 mois |
| Macmillan H. (conservateur) | janv. 1957 - oct. 1963 | 6 ans 8 mois |
| Douglas-Home A. (conservateur) | oct. 1963 - oct. 1964 | 1 an |
| Wilson H. (travailliste) | oct. 1964 - juin 1970 | 5 ans 8 mois |
| Heath E. (conservateur) | juin 1970 - fév. 1974 | 3 ans 8 mois |
| Wilson H. (travailliste) | mars 1974 - avr. 1976 | 2 ans 1 mois |
| Callaghan J. (travailliste) | avr. 1976 - mai 1979 | 3 ans |
| Thatcher M. (conservateur) | mai 1979 - nov. 1990 | 11 ans 7 mois |
| Major J. (conservateur) | nov. 1990 - mai 1997 | 6 ans 5 mois |
| Blair T. (travailliste) | mai 1997 - | |

L'IRRÉSISTIBLE AGONIE DU GOUVERNEMENT MAJOR

Vers la défaite

Le gouvernement Major a perdu la majorité absolue des sièges aux Communes un peu plus d'un an avant la dissolution de la Chambre ; il a pu néanmoins aller jusqu'au bout de son mandat de cinq ans et n'a pas connu l'humiliation du Cabinet Callaghan, renversé le 28 mars 1979¹. Malgré tout, à dix-huit ans d'intervalle, on a eu l'impression de revivre la même période de survie artificielle à coups d'expédients parlementaires plus ou moins glorieux, donnant une impression pénible de fin de règne. Mais, alors que la vie du gouvernement Callaghan avait été abrégée par le changement de camp

¹ A une voix près (311 voix contre 310), une motion de censure ayant été votée par une coalition hétéroclite de l'ensemble des partis d'opposition (conservateurs, libéraux, nationalistes divers), alors qu'il aurait pu théoriquement se maintenir jusqu'en octobre de la même année.

des nationalistes écossais et gallois, dépités par l'échec des référendums régionaux du 1^{er} mars 1979, la survie du gouvernement Major est restée suspendue jusqu'au bout au bon vouloir des députés unionistes de l'Ulster, paralysant du même coup les négociations en cours sur l'avenir de la province.

Les difficultés gouvernementales avaient commencé bien avant que John Major ait perdu sa majorité aux Communes. Elles dataient, en fait, du fameux « mercredi noir » de septembre 1992 où la livre sterling, entrée à peine deux ans plus tôt dans le mécanisme de change du Système monétaire européen, avait dû le quitter en catastrophe ; cet événement avait constitué une humiliation pour le Chancelier de l'Echiquier de l'époque, Norman Lamont, mais aussi une défaite personnelle pour John Major qui, en 1990, avait réussi à persuader Margaret Thatcher de la nécessité d'intégrer la livre au SME, malgré des années de résistance de sa part. La sortie du SME s'est révélée plutôt bénéfique² sur le plan économique ; elle n'en a pas moins été vécue par l'électorat comme un échec politique majeur pour le gouvernement Major, à peine six mois après sa reconduction, d'autant plus que, dans le budget qui suivit, le gouvernement dut se résoudre à augmenter les impôts indirects après s'être présenté dans la campagne comme le parti « aux impôts légers ». A partir de là, les conservateurs, qui, en dépit des critiques qu'on pouvait leur faire par ailleurs, étaient considérés à tort ou à raison comme les meilleurs gérants de l'économie, perdirent cette réputation.

Deuxième cause de l'impopularité du gouvernement conservateur : les divisions sur l'Europe. Ces divisions n'étaient pas nouvelles mais s'étaient accrues avec la négociation et surtout la ratification du traité de Maastricht ; d'autant que les capacités de blocage du petit groupe farouchement eurosceptique (30 à 40 députés), à peu près nulles tant que le parti disposait d'une majorité de près de cent sièges avant avril 1992, sont devenues un handicap considérable quand cette majorité est tombée à 21 sièges. D'où la longueur du débat de ratification du traité : le *European Communities (Amendment) Bill* n'était définitivement approuvé par les Communes, le 23 juillet 1993, dans les termes voulus par le gouvernement — c'est-à-dire entérinant le refus de John Major de souscrire à la charte sociale du traité — qu'à la suite du dépôt d'une motion de confiance que les eurosceptiques furent contraints de voter pour ne pas risquer une crise gouvernementale³. Il est vrai qu'entretiens il y avait eu, en juin 1992, le premier référendum danois qui, en donnant une courte majorité au non, constitua un échec pour le gouvernement de ce pays et donna des ailes aux opposants au traité, jusqu'alors résignés. Et pas seulement en Grande-Bretagne⁴.

La dispense britannique de la charte sociale, pour laquelle John Major s'était battu,

² La dévaluation de la livre (près de 10 % au bout de quelques mois) qui s'ensuivit allait stimuler l'économie qui fut, à nouveau, en forte expansion dès la fin de 1993 et le resta jusqu'aux élections.

³ On trouvera le détail du long débat concernant Maastricht dans J. Leruez, *Le système politique britannique depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 1994, pp. 24-25.

⁴ On se rappelle, en effet, que c'est à la suite du scrutin danois que François Mitterrand prit la décision d'organiser en France le référendum du 20 septembre 1992 concernant la ratification du traité.

contribua à durcir l'opposition travailliste et libérale-démocrate ; sans cela, il se serait trouvé assez d'europhiles de l'opposition pour compenser la défaillance des eurosceptiques conservateurs. Sans doute alors la page eût-elle été tournée ; mais le débat avait été trop long et trop virulent pour qu'elle le soit. En outre, quasiment à chaque Conseil européen (réunion bisannuelle des chefs d'Etat ou de gouvernement), la Grande-Bretagne s'est retrouvée en position singulière, voire isolée ; notamment au cours des premières rencontres de la Conférence intergouvernementale destinée à préparer la réforme des institutions en vue de l'élargissement de l'Union, la Grande-Bretagne souhaitant à la fois un élargissement rapide et une modification minimale des institutions, notamment en ce qui concerne le vote à la majorité en Conseil des ministres et les pouvoirs du Parlement européen. A partir de mars 1996, surtout, il y a eu « la crise de la vache folle ». A cette occasion, et contre toute logique et bonne foi, la Grande-Bretagne a très mal pris d'être mise en quarantaine, peu consciente qu'elle était que l'embargo sur le bœuf britannique, décidé immédiatement, et encore appliqué, par les autres partenaires de l'Union, constituait la mesure conservatoire minimale attendue par les opinions publiques des Quatorze. Dès lors, et encore plus qu'avant, les directives émanant de la Commission, les décisions adoptées par le Conseil des ministres à la majorité contre l'avis de la Grande-Bretagne, ou encore les jugements et arbitrages de la Cour de Justice, ont été systématiquement présentés comme des mesures vexatoires par les eurosceptiques et la presse, notamment celle qui est contrôlée par Rupert Murdoch. D'où un courant d'opinion non seulement de plus en plus hostile à la monnaie unique mais aussi défavorable à l'intégration européenne elle-même.

Le troisième facteur du rejet du Parti conservateur a été la vague de scandales — financiers ou de mœurs — qui ont éclaté à partir de l'hiver 1993, ridiculisant le slogan de « retour aux valeurs fondamentales » (*basic values*) lancé au congrès d'octobre par John Major. Les scandales financiers révélaient la dégradation générale de l'esprit public et les abus auxquels pouvaient être entraînés des dirigeants au pouvoir depuis trop longtemps ; les scandales de mœurs témoignaient des réflexes d'une société prude, pour ne pas dire hypocrite, réflexes que la presse populaire exploite sans scrupules. Ces derniers n'étaient de nature politique que parce qu'ils concernaient des parlementaires de qui les médias feignaient d'attendre plus de rigueur morale et de normalité que du citoyen ordinaire. Quant à l'origine des affaires financières, elle se trouve principalement dans l'ambition gouvernementale, pendant les dernières années Thatcher, de voir augmenter la part britannique dans les exportations d'armements. Au scandale Matrix Churchill et à l'affaire du barrage Pergau en Malaisie⁵ s'étaient ajoutées des affaires de corruption individuelle : séjours de luxe à l'étranger offerts à certains ministres présents ou futurs par des hommes d'affaires douteux, offre⁶ de

⁵ Pour plus de détails sur toutes ces questions, voir nos chroniques annuelles sur la Grande-Bretagne in *Les pays d'Europe occidentale*, éditions 1994, 1995, 1996, Paris, La Documentation Française.

⁶ Notamment par Mohammed Al Fayed, propriétaire des célèbres magasins Harrods et du Ritz à Paris, qui réclame depuis des années la nationalité britannique. Mohammed Al Fayed est le père de « Dodi » Al Fayed qui a trouvé la mort avec la princesse de Galles, lors de l'accident du tunnel de l'Alma, le 1^{er}

sommes non négligeables à certains députés pour poser des questions aux Communes (*cash for questions*). C'est surtout ce dernier point qui a fait scandale, obligeant deux sous-secrétaires d'Etat (Neil Hamilton et Tim Smith), soupçonnés d'avoir accepté des sommes importantes lorsqu'ils n'étaient que *backbenchers*, à démissionner de leurs fonctions ministérielles à la demande du Premier ministre, sans toutefois quitter les Communes (de crainte que ce départ ne provoque deux élections partielles désastreuses).

John Major avait alors nommé une commission, présidée par un haut juge, Lord Nolan, et chargée de définir « un code de bonne conduite dans la vie publique ». La commission Nolan publia son rapport en mai 1995. En novembre, les Communes acceptèrent la création d'un commissaire parlementaire chargé de la déontologie (*standards*) des hommes politiques. Cette responsabilité a été confiée à Sir Gordon Downey à partir de la session parlementaire 1995-1996. Depuis mars 1996, tous les revenus des députés, en dehors de leur indemnité parlementaire et supérieurs à mille livres, doivent lui être déclarés. Une des premières tâches de la commission a été d'enquêter sur l'affaire des « questions contre paiement » : Neil Hamilton et Tim Smith étaient toujours députés, et d'autres parlementaires avaient été mis en cause. D'où l'intérêt — pour le public en général et les médias en particulier — du premier rapport que Sir Gordon Downey devait présenter à la Commission des Privilèges de la Chambre le 24 mars 1997. Mais ce rapport ne parut qu'après les élections, du fait que la dissolution, le 8 avril, avait été précédée d'une suspension complète des travaux de la Chambre le 21 mars⁷. Toutefois, de graves soupçons continuaient de planer sur un certain nombre de députés conservateurs dont, bien sûr, Tim Smith et Neil Hamilton.

Si Tim Smith finit par se retirer avant la clôture des candidatures (ce qui permit aux conservateurs de garder le siège avec un nouveau candidat), Neil Hamilton s'obstina, alors que tous les projecteurs nationaux étaient braqués sur sa circonscription de Tatton, ce qui incita l'opposition travailliste et libérale-démocrate à présenter ensemble une personnalité indépendante, Martin Bell, journaliste-reporter à la BBC, qui adopta l'étiquette de candidat « anti-corruption » (*anti-sleaze*). Martin Bell remporta le duel haut la main avec 29 354 voix (60,16 %) contre 18 277 (37,46 %) à Hamilton, alors que ce dernier bénéficiait d'une avance de 22 365 voix, en 1992, dans cette circonscription d'ordinaire très sûre pour les conservateurs. Ce retour de la polémique anti-corruption au seuil de la campagne électorale constitue une cause conjoncturelle supplémentaire à la défaite conservatrice.

septembre 1997.

⁷ Au sujet du vif débat dans les médias à propos de ces décisions, voir J. Leruez, « Fin de "règne" conservateur au Royaume-Uni : les élections générales du 1^{er} mai 1997 », *Pouvoirs*, n° 83, novembre 1997, pp. 165-175.

Le bilan post-électoral et le changement de leader

Dès le lendemain de l'élection, John Major, qui avait déjà quitté la fonction de Premier ministre, faisait savoir qu'il était aussi démissionnaire de son poste de chef du parti et qu'il le quitterait effectivement dès qu'un successeur aurait été désigné. La défaite était trop humiliante pour qu'il pût songer à s'accrocher à ses responsabilités, l'eût-il désiré. Aucun candidat à la succession ne s'imposait vraiment ; sept ministres du Cabinet sortant, et non des moindres, avaient été éliminés par les urnes : trois Ecossais dont l'un au moins, Malcolm Rifkind, aurait pu avoir une chance de succéder à John Major, quatre Anglais dont l'un, Michael Portillo, aurait sans aucun doute été le favori s'il avait été réélu député. Un troisième était éliminé par la maladie : Michael Heseltine, l'ancien Premier ministre-adjoint, qui avait eu un malaise cardiaque le dimanche qui avait suivi l'élection ; de toute façon, il avait deux handicaps : son âge (64 ans) et surtout le fait d'être haï par la droite pour avoir été le tombeur de Margaret Thatcher en 1990. Restaient donc en piste six candidats déclarés : Kenneth Clarke, le Chancelier de l'Echiquier sortant, le seul candidat franchement pro-européen, Stephen Dorrell, William Hague, Michael Howard, Peter Lilley, John Redwood. Ce dernier bénéficiait encore de l'aura obtenue en osant se présenter contre John Major lorsque ce dernier, las de la guérilla eurosceptique, avait démissionné de son poste de leader, en juin 1995, et s'était fait réélire aussitôt⁸, croyant par ce geste pouvoir neutraliser ses adversaires. Le regain d'autorité obtenu ne constitua qu'un répit, comme on l'a vu, puisque, quelques mois plus tard, il perdit la majorité aux Communes et, outre sa dépendance vis-à-vis des députés unionistes nord-irlandais, il dut ménager encore davantage les eurosceptiques. Les rapports de forces au sein du parti n'en furent que plus affirmés ; le courant eurosceptique, sans être majoritaire, se sentant de plus en plus en phase avec les électeurs conservateurs — du moins ceux qui n'étaient pas encore passés à l'opposition — qui, d'après les sondages, paraissaient majoritairement acquis à leurs arguments ; pour des raisons inverses, les pro-Européens traditionnels étaient sur la défensive.

Après les élections, bien que les deux tendances aient souffert à égalité de la déroute conservatrice, dans un groupe parlementaire aux Communes — qui constitue le collège électoral pour la désignation du leader⁹ — réduit de près de moitié (164 membres, un député étant décédé dans l'intervalle), elles pesaient toujours à peu près le même poids et il semblait que seul un candidat de compromis avait une chance d'éviter une scission. Pour cela, il fallut trois tours de scrutin. Le 10 juin, comme prévu, Kenneth Clarke, qui n'avait plus d'adversaires à gauche et au centre-gauche, Stephen Dorrell s'étant retiré de la compétition avant le scrutin, arrivait en tête avec 49 voix, soit à peine le tiers seulement des 165 députés conservateurs ; il semblait n'avoir plus de

⁸ Le scrutin avait eu lieu le 4 juillet 1995. J. Major avait obtenu 218 voix, contre 89 à J. Redwood, et il y avait eu 20 abstentions.

⁹ Sur les règles de l'élection du leader conservateur, voir J. Leruez, *Le système politique...*, op. cit., p. 151.

réserve. A droite et au centre-droit, la dispersion des voix était à son comble mais pas assez pour que le résultat final ne se dessine pas ; William Hague, le plus jeune candidat (36 ans), qui avait su garder une image de modération et pouvait passer pour un homme neuf (il n'était membre du Cabinet que depuis 1995), arrivait second avec 41 suffrages, contre 27 à John Redwood, 24 à Peter Lilley, 23 à Michael Howard. Dès le soir du vote, les deux derniers annonçaient leur retrait en faveur de Hague ; les chances de Redwood paraissaient donc également compromises. Le second tour (le 17), bien que non décisif (il était encore loin des 83 suffrages nécessaires pour l'emporter), confirma la percée de Hague qui obtenait 62 voix contre 64 à Clarke, qui faisait un bon score, puisqu'il avait persuadé 15 députés du centre-droit de le soutenir. Avec 38 voix, Redwood était éliminé. Malgré une alliance de dernière minute Clarke-Redwood qui parut contre nature, Hague l'emportait facilement par 92 voix contre 70, au troisième tour, le 19 juin.

Une fois de plus, les députés conservateurs n'en avaient fait qu'à leur tête. En 1975, les adhérents étaient hostiles à un changement de leader ; le parti avait néanmoins élu Margaret Thatcher. En 1990, ils restaient en majorité fidèles à cette dernière, elle n'en avait pas moins été chassée. En 1997, le parti dans le pays penchait nettement pour Clarke : un vote officieux par correspondance portant sur plus de 1 000 membres influents (présidents des partis locaux, pairs, députés du Parlement européen) lui avait donné une majorité de plus de deux contre un. Les sondages d'opinion étaient plus décisifs encore, le public gardant de lui le souvenir d'un des Chanceliers de l'Echiquier les plus efficaces de l'après-guerre. Rien n'y avait fait cependant ; pour la majorité des députés, il était celui qui, jusqu'au bout, avait empêché John Major de tomber dans la frénésie eurosceptique.

Tableau 2 : le Cabinet-fantôme nommé le 20 juin 1997

William Hague (36 ans), Leader de l'Opposition
Peter Lilley (53), Finances et économie
Michael Howard (55), Affaires étrangères
Brian Mawhinney (56), Affaires intérieures
Sir Norman Fowler (59), Environnement, transport, régions
Stephen Dorrell (45), Education et emploi
John Redwood (46), Commerce et industrie
David Curry (53), Agriculture, pêche et alimentation
Michael Ancram (51), Affaires constitutionnelles
Sir George Young (55), Défense
John Maples (54), Santé
Gillian Shephard (57), Leader des Communes
Francis Maude (43), Patrimoine
Ian Duncan-Smith (43), Sécurité sociale
Andrew Mackay (47), Irlande du Nord
Alastair Goodlad (53), Développement international
Lord Cranborne (50), leader des Lords conservateurs
David Heathcoat-Amory (48), Finances (budget)
James Arbuthnot (44), Chief Whip (Communes)
Lord Strathclyde (37), Chief Whip (Lords)
Lord Parkinson (65), Président du parti

Au lendemain des élections, le Parti conservateur était dans un état de désorganisation et de démoralisation avancé. Les estimations les plus optimistes ne lui donnaient plus qu'environ 300 000 membres (contre encore 800 000 en 1979¹⁰) ; certains partis locaux n'avaient plus qu'une poignée de militants actifs, qui faisaient la pluie et le beau temps mais n'étaient pas forcément très représentatifs de l'électeur moyen. Il est clair que Margaret Thatcher et John Major avaient fortement négligé les aspects organisationnels. Dès son arrivée, William Hague s'est lancé dans une opération de

rénovation, avec deux objectifs : une relance du recrutement et une restructuration qui permette une meilleure osmose entre le parti dans le pays et le parti parlementaire, de façon que le premier puisse participer au processus de décision, notamment au choix du leader. Pour présider à cette réorganisation, le nouveau leader a fait appel à Lord Cecil Parkinson, qui était déjà à la tête de la machine conservatrice lors de la grande victoire électorale de 1983. Si sa volonté de rajeunir le parti est incontestable, William Hague ne s'en est pas moins heurté, dans la composition du Cabinet-fantôme, aux contraintes auxquelles se heurte généralement un nouveau leader : récompenser les gens qui vous ont permis d'accéder à votre poste tout en ménageant les autres tendances, bref établir un savant dosage entre les amis et les adversaires. La tâche lui fut quelque peu facilitée par le refus de Kenneth Clarke et de Michael Heseltine d'entrer dans le Cabinet-fantôme ; il n'en reste pas moins que le Cabinet-fantôme nommé par le leader au lendemain du vote du 19 juin reflète ces contraintes (*tableau 2*). Sur une équipe de 21 personnes, dont une seule femme, onze étaient membres du Cabinet sortant ou ont appartenu à des Cabinets plus anciens ; huit autres ont été ministres sans appartenir au Cabinet. Sur l'ensemble des 44 porte-parole nommés par Hague, neuf seulement n'ont jamais été ministres. Le renouvellement du Parti conservateur est donc encore à faire. Surtout, les querelles sur l'euro continuent d'empoisonner les relations entre les tendances ; le leader s'étant rallié à peu près complètement au point de vue des eurosceptiques, deux députés ont quitté les bancs conservateurs depuis les élections et il y a eu plusieurs démissions de l'équipe

¹⁰ En 1953, le Parti conservateur revendiquait 2 805 000 adhérents ; le rapport sur le financement des partis (dit rapport Houghton) lui en attribuait encore 1 500 000 en 1974 ; en tout cas, il avait beaucoup plus de membres individuels que le Parti travailliste (record : 1 307 000, également en 1953).

dirigeante. On comprend, dès lors, pourquoi le gouvernement travailliste ne se presse pas de provoquer une décision sur l'UEM. Plus cette décision attendra, plus l'opposition conservatrice restera faible et divisée.

LA VICTOIRE TRAVAILLISTE

Le nouveau Labour au Parlement

Un gain de 148 sièges ne pouvait être sans conséquences sur la structure du groupe parlementaire travailliste, d'autant que 33 députés sortants avaient cédé leur place à des candidats plus jeunes. Ce rajeunissement est passé par les collectivités locales : sur les 181 nouveaux députés, 120 sont d'anciens conseillers locaux. Cette interpénétration toute relative — car, traditionnellement, il n'y a pas de double mandat possible dans la vie politique britannique — est plutôt rare ; néanmoins, elle s'explique assez bien par le fait que le renouvellement des élites travaillistes, après tant de temps dans l'opposition, n'a pu se faire qu'au niveau local. Si la plupart des nouveaux sont des « Blairistes » convaincus — après tout, ils doivent leur élection à Blair et savent bien que le nouveau gouvernement doit réussir s'ils veulent rester députés plus d'une législature —, ils ont néanmoins une culture de « socialisme municipal » qui risque de les mettre en contradiction avec la prudence financière dont fait preuve le Chancelier de l'Echiquier et ils n'ont pas tardé à prendre conscience qu'ils ont moins d'autonomie de décision dans leur nouvelle fonction que dans les conseils locaux.

Le rajeunissement est réel. Il n'y a plus que trois députés de plus de 70 ans (dont Tony Benn : 71 ans), alors que dix ont moins de trente ans (le plus jeune, Chris Leslie, a 24 ans). 54 députés ont entre 31 et 40 ans ; 173 entre 41 et 50 ; 140 entre 51 et 60 ; 38 entre 61 et 70 ans. Autre caractéristique du nouveau groupe parlementaire travailliste (*Parliamentary Labour Party*, PLP) : la présence de 101 élues contre 38 en 1992 (pour 119 femmes-députés au total contre 58 en 1992) soit presque le quart de l'effectif. Ce résultat est une surprise. Certes, comme le veut le nouveau processus de sélection des candidats, les candidatures féminines avaient été multipliées mais plutôt dans des circonscriptions réputées « ingagnables » ; la « vague rose » a fait le reste. Ce rajeunissement et cette féminisation du PLP correspondent à une tertiarisation accrue : on y trouve 55 enseignants du supérieur, 49 enseignants du primaire et du secondaire, 32 journalistes, 31 juristes (dont 16 avocats), 16 administrateurs de sociétés, 28 permanents syndicaux (qui ne sont pas tous issus des métiers manuels), 12 assistants sociaux. Les députés qui ont, à un moment ou à un autre, travaillé de leurs mains sont en régression : 23 métallurgistes (les mieux représentés, mais ils étaient encore 27 en 1974, la dernière fois que le Parti travailliste avait pu former un gouvernement), 7 mineurs (contre 16 en 1974), 2 dockers, 2 électriciens, un chauffeur de taxi, un pompier. La conséquence de cette tertiarisation est que 57 % d'entre eux

(239) sont passés par l'université, dont 28,5 % (68) par Oxbridge.

Ce nouveau PLP reflète-t-il fidèlement la rénovation dont le Parti travailliste a été l'objet depuis dix ans ? Seule la pratique du pouvoir pourra l'indiquer. Cette rénovation a commencé sous Neil Kinnock (leader de 1983 à 1992) et s'est poursuivie sous John Smith (1992-1994) mais elle n'a été vraiment achevée, et surtout bien comprise par le grand public, qu'à la suite de l'arrivée de Tony Blair à la tête du parti, en juillet 1994.

En réalité, l'élection de Blair en disait long déjà sur le changement des mentalités à l'intérieur de la formation puisqu'il fut aisément élu dès le premier tour¹¹, sans avoir eu à cacher son « révisionnisme ». A l'époque, pourtant, il est déjà bien connu des militants d'un parti où son parcours a été fulgurant. Il a adhéré à l'automne 1975, à moins de vingt-deux ans, mais ne s'est jamais mêlé à la vie politique à Oxford (qui contribue traditionnellement à former bien des aspirants politiciens), où il a terminé des études de droit en juin de la même année. Après un premier échec à un scrutin partiel, en pleine guerre des Malouines (mai 1982), dans une circonscription sûre pour les conservateurs, il est élu aux Communes, lors des élections générales du 9 juin 1983, pour le siège de Sedgefield où il sera constamment réélu, améliorant chaque fois son score personnel et passant de 8 215 voix d'avance sur le second candidat en 1983 à une majorité de 25 143 voix en 1997. Tony Blair est resté simple député pendant sept mois seulement. Vite remarqué par Neil Kinnock, il devient l'un des porte-parole de l'opposition pour les Affaires économiques et financières, du début de 1984 jusqu'aux élections de juin 1987 ; de 1987 à 1988, il est porte-parole pour le Commerce et l'Industrie ; en 1988, il entre dans le Cabinet-fantôme où il est réélu chaque année jusqu'au moment où il remplace John Smith, qui avait succédé à Kinnock en juillet 1992 et qui meurt le 12 mai 1994. Dans le Cabinet-fantôme, Blair est successivement chargé de l'Energie (1988-89), de l'Emploi (1989-92) et de l'Intérieur (1992-94). A l'Emploi, c'est à lui qu'il revient d'annoncer aux syndicats que le Cabinet-fantôme n'entend pas revenir sur la plupart des réformes des relations du travail mises en œuvre par Margaret Thatcher, notamment la suppression du monopole syndical de l'embauche (*closed shop*) ; il s'en tire sans drame. A l'Intérieur, il lance, en 1993, un slogan habile et populiste, mais que la gauche lui reproche : « [nous serons] durs avec les criminels comme avec les causes de la criminalité », slogan repris par l'actuel ministre de l'Intérieur, Jack Straw. Ainsi, il n'hésite pas à afficher son « droitisme » ; c'est donc en pleine connaissance de ses orientations que le parti élit leader, dès le premier tour, le 21 juillet 1994. Il est le premier candidat depuis Gaitskell (1955-1963) à parvenir à la tête du parti en se réclamant de la droite.

Plus important et symbolique mais aussi geste politique significatif, précisément parce que Gaitskell, l'autre « révisionniste », n'avait pu y parvenir, Tony Blair obtenait, neuf mois après son accession à la tête du parti, la révision de la fameuse clause IV des statuts de 1918, qui posait le principe de « la propriété collective des moyens de

¹¹ Avec 57 % des voix sur les trois collèges réunis : 60,5 % parmi les députés des Communes, 58,2 % parmi les adhérents locaux, 53,3 % chez les syndicalistes — chacun des collèges comptant pour un tiers. Pour le mode d'élection du leader travailliste, voir note 19.

production, de distribution et d'échange » comme objectif central du parti et qui constituait, en quelque sorte, le critère ultime de son « socialisme ». La nouvelle version, plus longue mais moins précise, fait du « nouveau Labour » un parti « démocratique et socialiste » visant quatre objectifs : une économie dynamique, une société juste, une démocratie ouverte et un environnement sain¹². Trente-six ans après la social-démocratie allemande, la gauche britannique accomplissait son « Bad Godesberg » ; dorénavant, le « nouveau Labour » se présentait officiellement comme un parti gestionnaire et réformiste de centre-gauche, et certains, bien sûr, le regrettent. Interrogé sur ses priorités, Tony Blair répondait qu'il en avait trois : l'éducation, l'éducation et l'éducation. En fait, dans son esprit, enseignement et formation professionnelle sont étroitement associés ; c'est pourquoi il a conservé dans son gouvernement l'association, sous un même ministre, des ministères de l'Emploi et de l'Education, association décidée par John Major après les élections de 1992 — ce qui avait déplu aux syndicats d'enseignants — le souci commun et proclamé des deux Premiers ministres étant l'« employabilité » des travailleurs. Il s'agit en outre d'égalité des chances ou d'équité (pour utiliser un mot à la mode) bien plus que d'égalité au sens où l'entendait le « vieux Labour ». Il faut donc bien constater que, pour la première fois depuis sa création en 1906, la doctrine travailliste est en accord complet avec la pratique de ce parti au pouvoir. La vieille gauche ne pourra plus reprocher aux dirigeants de trahir leurs principes.

Le nouveau Labour, malgré sa prétention à apparaître comme complètement « nouveau », s'inscrit pourtant, selon nous, dans un courant réformiste qui s'est toujours voulu plus « radical », terme qui appartient à la tradition libérale, que véritablement socialiste. En quelque sorte, il constitue une revanche du Gaistkellisme qui non seulement n'était pas parvenu à changer la doctrine du parti mais avait dû céder la place, après la mort de son chef, en janvier 1963, à l'opportunisme de Wilson. Celui-ci, en se faisant élire à gauche et en gouvernant à droite, ouvrait un gouffre entre les gouvernants et la majorité des militants, source des conflits du début des années quatre-vingt. Il constitue également une revanche du *Social-Democratic Party* (SDP) issu de la scission du travaillisme en janvier 1981 et qui, de cette date à sa disparition en 1988, a échoué à transformer le mouvement travailliste de l'extérieur faute d'avoir pu le faire de l'intérieur.

Analyse du scrutin du 1^{er} mai 1997

Sans doute en raison du caractère très prévisible du résultat, la participation a été faible : 71,5 %, soit un recul de 6,2 points par rapport à 1992, qui se situait dans une bonne moyenne, le record de participation depuis la guerre ayant été de 84 %, en

¹² Cette nouvelle version a été adoptée lors d'un congrès extraordinaire d'une journée, le 29 avril 1995, par 65 % des votants. Significativement, le parti écossais, qui jouit d'une assez forte autonomie et qui passait pour être « vieux Labour », avait ouvert la voie en approuvant la modification, un mois plus tôt, par 58,3 % des voix.

février 1950. En tout cas, c'est le taux d'abstention le plus élevé depuis 1935 pour des élections à la Chambre des Communes.

Autre record battu : il s'agit du *swing* (moyenne du déplacement des voix) le plus important (9,9 points) depuis 1945 (il avait alors été de 12 points, mais dans des circonstances très particulières puisqu'il n'y avait pas eu d'élection générale depuis 1935) ; or, tous les spécialistes de sociologie électorale expliquaient encore, il y a peu, qu'un *swing* de cette ampleur en faveur du Parti travailliste était virtuellement impossible, compte tenu de l'évolution sociologique d'un électorat où la classe ouvrière est minoritaire. Après 13 ans de gouvernement conservateur, Harold Wilson n'avait obtenu qu'un *swing* de 3,2 %, auquel s'était ajouté, en 1966, un autre de 2,6 % ; autrement dit, en deux élections, Wilson n'avait repris aux conservateurs qu'à peine plus de la moitié du terrain que Blair a reconquis en une seule fois, il est vrai à partir d'une base plus faible. Encore ne s'agit-il que du *swing* moyen : dans les circonscriptions sûres pour le Parti travailliste, le déplacement des voix est largement inférieur à la moyenne, les électeurs s'étant peu mobilisés ; à l'inverse, là où le candidat travailliste arrivait en seconde position en 1992, il est de l'ordre de 12,5 points. Par ailleurs, il tombe presque à la moitié dans les circonscriptions où le candidat libéral-démocrate était le mieux placé pour battre le sortant conservateur. Ces différences s'expliquent par le vote tactique — sur lequel nous reviendrons — qui a permis aux deux grands partis non conservateurs de gagner chacun près de 20 sièges de plus qu'ils ne l'auraient fait avec un *swing* uniforme.

Tableau 3 : Résultats de mai 1997 par nation
(entre parenthèses, différence avec 1992)
(en % des voix)

| | Conservateurs | Travailleurs | Lib.-dém. | Nationalistes |
|------------|---------------|--------------|-------------|---------------|
| Ecosse | 17,5 (-8,1) | 45,6 (+6,6) | 13,0 (-0,1) | 22,1 (+0,6) |
| Galles | 19,6 (-9) | 54,7 (+5,2) | 12,4 (-0,1) | 9,9 (+1,0) |
| Angleterre | 33,7 (-11,8) | 43,5 (+9,6) | 17,9 (-1,2) | |
| Total GB | 31,5 (-11,3) | 44,3 (+9,1) | 17,2 (-1,1) | 2,6 (+0,2) |
| Total RU | 30,7 (-11,2) | 43,2 (+8,8) | 16,8 (-1,1) | 2,5 (+0,2) |

(en sièges)

| | Conservateurs | Travailleurs | Lib.-dém. | Nationalistes |
|---------------|---------------|--------------|-----------|---------------|
| Ecosse | 0 (-11) | 56 (+7) | 10 (+1) | 6 (+3) |
| Galles | 0 (-6) | 34 (+7) | 2 (+1) | 4 (0) |
| Angleterre | 165 (-154) | 328 (+134) | 34 (+24) | |
| Total GB & RU | 165 (-171) | 418 (+148) | 46 (+26) | 10 (+3) |

NB. Par rapport à 1992, il y avait cinq sièges supplémentaires en Angleterre et deux au Pays de Galles. Le total travailliste n'englobe pas le siège du Speaker (Betty Boothroyd), originellement élue comme travailliste.

Source : *General Election Results*, 1^{er} mai 1997. Research Paper 97/4 (revised edition), House of Commons Library, 30 mai 1997.

Aussi — et cela est plutôt inhabituel dans le cadre du mode de scrutin britannique —

les gains importants du Parti travailliste n'empêchent-ils pas la formation libérale-démocrate, malgré un recul assez sensible en voix (1 point), de doubler le nombre de ses sièges, ce qui lui permet de réaliser son meilleur résultat depuis 1929. On notera qu'en Ecosse, en emportant 10 circonscriptions sur 72, elle obtient exactement le nombre de sièges qu'elle aurait pu espérer avec un scrutin proportionnel intégral. L'explication de ce relatif succès réside dans le fait qu'en retrouvant, en Ecosse comme dans le sud-ouest de l'Angleterre, un certain nombre de zones de force qui étaient celles du vieux Parti libéral, le tiers parti souffre moins qu'au temps de l'Alliance¹³, par exemple, du caractère discriminant pour lui du mode de scrutin ; il profite également du vote tactique anticonservateur qui est sensible d'un bout à l'autre du pays et qui va jusqu'à profiter aux candidats nationalistes en Ecosse ou au Pays de Galles ; c'est ce vote tactique qui explique le mieux la défaite de sept ministres du Cabinet, dont trois en Ecosse. Mais le vote tactique n'a pas été systématique partout ; dans dix circonscriptions de l'Angleterre du Sud, où le candidat libéral-démocrate était le mieux placé pour battre le sortant conservateur (selon les résultats de 1992), la poussée du Parti travailliste a été telle que ses candidats sont passés de la troisième à la première place. Il en résulte que, sur les 165 circonscriptions que les conservateurs ont gardées, le Parti travailliste est dorénavant en seconde position dans 92 d'entre elles contre 73 pour les libéraux-démocrates ; en 1992, la situation était inverse puisque les libéraux-démocrates occupaient la seconde place dans 118 de ces mêmes circonscriptions. Par conséquent, le résultat de 1997 reste exceptionnel et le tiers parti continue d'avoir avantage à une réforme du mode de scrutin.

¹³ Coalition social-démocrate et libérale aux élections de 1983 et 1987.

Le *tableau 4* montre les variations du vote en fonction des catégories sociales, du sexe et de l'âge. On fera trois remarques : tout d'abord, le Parti travailliste a rattrapé son retard chez les femmes (+10 points contre +6 chez les hommes), ce qui lui permet d'obtenir un soutien de même ampleur dans les deux sexes ; ensuite, alors que les

| Tableau 4 : Vote par sexe, par catégorie sociale et par âge (entre parenthèses, différence avec 1992) (en %) | | | |
|---|---------------|--------------|-----------|
| | Conservateurs | Travailleurs | Lib.-dém. |
| Total GB | 31 (-12) | 44 (+9) | 17 (-1) |
| Hommes | 31 (-8) | 44 (+6) | 17 (-1) |
| Femmes | 32 (-11) | 44 (+10) | 17 (-1) |
| AB* | 42 (-15) | 31 (+11) | 21 (0) |
| C1 | 26 (-15) | 47 (+14) | 19 (-5) |
| C2 | 25 (-13) | 54 (+13) | 14 (-4) |
| DE | 21 (-16) | 61 (+14) | 13 (-2) |
| 18-24 ans | 22 (-16) | 56 (+21) | 13 (-9) |
| 25-34 ans | 25 (-12) | 50 (+9) | 17 (-1) |
| 35-44 ans | 26 (-12) | 53 (+15) | 12 (-9) |
| 45-64 ans | 29 (-15) | 44 (+9) | 18 (-1) |
| + 65 ans | 36 (-13) | 44 (+11) | 12 (-2) |
| Propriétaires | 35 (-12) | 41 (+11) | 17 (-3) |
| Locataires sociaux | 13 (-6) | 65 (+1) | 15 (+5) |
| Travailleurs syndiqués | 18 (-9) | 57 (+7) | 20 (+2) |

* Catégories sociales : AB : cadres et professions libérales (21 % de la population adulte) ; C1 : employés (28 %) ; C2 : ouvriers qualifiés (22 %) ; DE : ouvriers peu ou non qualifiés, petits retraités, chômeurs, dépendants de l'aide sociale (29 %).

Sources : Curtice John, « Anatomy of a non-landslide », *Politics Review*, vol.7, n°1, sept. 1997, p. 4 ; *The Sunday Times*, 4 mai 1997, d'après sondages de sorties des urnes : NOP-BBC, ITN/Harris 1992, BBC/NOP 1997 et analyses post-électorales Gallup 1992 et 1997.

deux partis faisaient à peu près jeu égal dans les catégories jeunes en 1992, en 1997 le nouveau Labour y prend un avantage décisif ; enfin, le vote C1, qui avait assuré, sous Thatcher, les grandes victoires du Parti conservateur et qui était resté largement fidèle à John Major en 1992, déserte en masse pour le camp adverse puisque, là où les conservateurs perdent 22 points, les travaillistes en gagnent 19. On ajoutera que ces progrès ne sont pas acquis aux dépens d'un effritement dans les catégories restées fidèles au Labour pendant les années noires : soit il y a stabilité à un haut niveau comme pour les locataires de logements populaires (+1), soit encore progrès comme chez les DE (+14) ou les travailleurs (ouvriers ou employés) syndiqués (+7). Avec cette catégorie, le Labour revient de loin : 39 % des syndiqués seulement avaient

soutenu les travaillistes en 1983, année de l'apothéose thatchérienne, contre 31 % pour les conservateurs, soit 8 points d'écart ; en 1997, l'écart est revenu à 39 points, ce qui apparaît plus normal pour une formation qui est, historiquement, le parti des syndicats, même si les nouveaux dirigeants ont pris leurs distances avec ces derniers. Pour résumer donc, en 1992, malgré des progrès sur 1987 et surtout sur 1983, l'année de l'étiage (28,3 %), le Parti travailliste n'était majoritaire que chez les défavorisés : les non-qualifiés, les chômeurs, les locataires de logements sociaux, les minorités de couleur ; en 1997, il n'est plus minoritaire que dans les catégories les plus aisées : les A et B (cadres et professions libérales). Il a vraiment conquis l'Angleterre moyenne (*Middle England*) comme Tony Blair l'ambitionnait ; il est redevenu un parti national, sociologiquement sans aucun doute, mais l'est-il aussi géographiquement ?

Un premier examen du *tableau 5* peut donner l'impression que la division politique Nord-Sud, qui est allée en s'aggravant dans les années soixante-dix et quatre-vingt, est un phénomène dépassé, puisque les travaillistes sont majoritaires partout. En réalité, les conservateurs se sont repliés sur leurs bastions du Sud-Est (73 sièges contre 36 aux travaillistes, le Grand-Londres exclu), de l'East

Tableau 5 : Division Nord-Sud (Grande-Bretagne)
en nombre de sièges (comparaison 1992-1997)

| | Nord(1) | | Sud(2) | |
|---------------|---------|------|--------|------|
| | 1992 | 1997 | 1992 | 1997 |
| Conservateurs | 70 | 17 | 266 | 148 |
| Travaillistes | 183 | 229 | 88 | 189 |

(1) Ecosse, Pays de Galles, et les trois régions du nord de l'Angleterre.

(2) Midlands de l'Est et de l'Ouest et les trois régions du sud de l'Angleterre.

Anglia (14 contre 8) et, dans une moindre mesure, du Sud-Ouest (22 sièges) grâce au fait que travaillistes (15) et libéraux-démocrates (14) y font à peu près jeu égal. Mais ces bastions sont moins solides que les places-fortes du Labour dans l'Angleterre du Nord, du Pays de Galles et d'Ecosse. Lors de son humiliante défaite de 1983, le Parti travailliste était parvenu à conserver 209 sièges avec 27,6 % des voix ; avec 30,7 %, les conservateurs n'en conservent que 165, alors qu'il y avait neuf sièges supplémentaires à attribuer. Il est clair, par conséquent, qu'en raison d'une plus grande dispersion de ses voix dans le pays, le Parti conservateur est défavorisé par le mode de scrutin ; on peut pourtant parier qu'il restera le seul parti britannique à s'opposer farouchement à toute idée de réforme, pour des raisons de principe d'abord mais aussi parce qu'il caresse l'espoir de revenir au pouvoir grâce à une majorité relative en voix convertie en une majorité absolue en sièges, résultante habituelle du mode de scrutin. Mais ce ne sont pas les seules raisons : il sait bien que, dans l'hypothèse de l'adoption d'un système de vote proche de la proportionnelle, il en serait la première victime, car ce mode de scrutin, au moins dans un premier temps, conduirait, selon toute probabilité, à un gouvernement de coalition travailliste et libéral-démocrate.

La défaite des conservateurs a aussi une explication plus conjoncturelle : la présence, dans l'arène électorale, de deux petites formations, qui n'existaient pas en 1992 et qui n'existeront plus lors du prochain scrutin¹⁴, le Parti du référendum de Sir

¹⁴ Depuis l'élection, Sir James Goldsmith est mort d'un cancer foudroyant en juillet, et il est peu

James Goldsmith et le Parti de l'indépendance du Royaume-Uni de l'universitaire Alan Sked (tous deux ont fait campagne contre le traité de Maastricht et l'Union économique et monétaire ; certains de leurs candidats prônaient même de quitter purement et simplement l'Union) qui, sans espérer gagner des sièges, visaient à mettre en difficulté un certain nombre de candidats conservateurs. A elles deux (et avec respectivement 547 et 194 candidats), elles ont obtenu près d'un million de voix (respectivement 811 827 et 106 028), soit 2,9 % de l'ensemble. Certes, toutes ces voix de mécontents (*protest votes*) à l'intérieur de la mouvance conservatrice n'étaient pas forcément des suffrages qui se seraient automatiquement portés sur les candidats conservateurs ; certains candidats libéraux-démocrates ont, semble-t-il, également souffert de cette concurrence. Néanmoins, le parti de John Major en a été la principale victime ; au soir du scrutin, en tout cas, ses dirigeants évaluaient les dégâts à une quinzaine de sièges. Il faut noter, en outre, que le Parti du référendum ayant présenté des candidats face à tous les courants conservateurs, les « eurosceptiques » ont autant souffert de leur présence que les « europhiles ». Cette tactique, qu'il faut bien assimiler à celle de Gribouille, a contribué à l'élimination de ministres (tels Michael Portillo) ou d'anciens ministres (tels Norman Lamont ou David Mellor) prêts à se rallier ou déjà ralliés à l'« euroscepticisme » et qui auraient pu, eussent-ils été élus, peser lourdement en ce sens dans l'élection du leader qui allait suivre la démission de John Major.

Les résultats de l'Irlande du Nord (*tableau 6*) révèlent un effritement du vote protestant, notamment sous sa forme unioniste « officielle », et une montée en puissance du vote catholique, surtout sous sa forme la plus extrême. Au lendemain des élections, la poussée du Sinn Fein faisait l'objet de deux interprétations : une pessimiste, qui constatait amèrement que près de 40 % des électeurs catholiques semblaient donner leur aval aux paramilitaires, une optimiste, qui estimait au contraire que les électeurs républicains soutenaient ainsi les « politiques » du Sinn Fein dans leur bras de fer avec les durs de l'IRA. L'annonce d'un second cessez-le-feu par l'IRA (le 19 juillet) paraît donner raison aux optimistes. La montée du vote catholique est attribuable à deux facteurs : d'abord, à un plus grand dynamisme démographique qui augmente irrésistiblement la proportion de ces électeurs dans la population globale (*voir page 29*) ; ensuite, au sentiment confus que le temps travaille pour la minorité catholique, ce qui la conduit tout naturellement à une meilleure mobilisation électorale. Il n'en reste pas moins que la polarisation des deux communautés sur leurs partis, leurs leaders et... leurs préjugés montre la difficulté de parvenir à une solution de consensus. Le fait même que la petite formation inter-confessionnelle de l'Alliance, qui prêche la réconciliation et le compromis, n'arrive pas à décoller électoralement est révélateur à cet égard.

probable que son parti, qu'il subventionnait largement de ses propres deniers, puisse survivre sans lui; par ailleurs, Alan Sked a annoncé, en septembre, qu'il retournait à ses chères études.

Tableau 6 : Voix et sièges en Irlande du Nord

| | Voix | % | diff. avec 1992 | candidats élus | |
|--------------------------|---------|------|-----------------|----------------|----|
| Unionistes de l'Ulster | 258 349 | 32,7 | -1,9 | 16 | 10 |
| SDLP | 190 814 | 24,1 | +0,6 | 18 | 3 |
| Sinn Fein | 126 921 | 16,1 | +6,1 | 17 | 2 |
| Unionistes démocratiques | 107 348 | 13,6 | +0,5 | 9 | 2 |
| Alliance | 62 972 | 8,0 | -0,8 | 17 | 0 |
| Unionistes R-U | 12 817 | 1,6 | +1,6 | 1 | 1 |
| Unionistes progressistes | 10 934 | 1,4 | +1,4 | 3 | 0 |
| Conservateurs | 9 858 | 1,2 | -4,4 | 8 | 0 |
| Divers | 10 765 | 1,4 | -3,1 | 36 | 0 |
| Total | | | | 125 | 18 |

Source : comme tableau 3.

En conclusion de cette partie et pour revenir à la signification générale de ces élections, on remarquera que leur issue a mis à mal la théorie, courante depuis la guerre, selon laquelle l'état de l'économie joue un rôle essentiel dans les résultats électoraux, les électeurs ayant tendance à maintenir en place un gouvernement lorsqu'ils peuvent lui attribuer une gestion économique qui engendre croissance et enrichissement. Or la situation économique au début de la campagne n'avait jamais été aussi bonne depuis la période 1986-1989, qui avait été l'occasion d'un troisième triomphe pour Margaret Thatcher. Depuis trois ans, la croissance n'avait cessé de progresser pour atteindre un taux annuel de 3,7 % au premier trimestre de 1997 ; le taux de chômage avait diminué spectaculairement pour atteindre 6,1 % en mars (contre 7,8 % un an auparavant) ; les taux d'intérêt étaient au plus bas — donc aussi les remboursements d'emprunts immobiliers — et l'objectif gouvernemental de 2,5 % d'inflation pour l'année semblait en voie d'être atteint ; enfin, le déficit des dépenses publiques était contenu grâce aux meilleures rentrées fiscales dues à l'expansion. Pourtant, ce qu'on appelle le *feel good factor* (lié à un sentiment de prospérité personnelle) avait mis longtemps à décoller ; il n'était devenu positif qu'en fin d'année 1996, passant de - 20 en janvier 1995 à + 6 en mars 1997 ; bien plus, l'impact direct de cette amélioration sur la cote des conservateurs avait été négligeable : + 3 points. Comme le remarque un bon spécialiste, M. Harrop : « S'il faut tirer une leçon des élections de 1997, elle semble plutôt limitée et évidente. Quand les gouvernements sont divisés et sans direction, le pendule va dans l'autre sens »¹⁵.

¹⁵ « The pendulum swings : the British general election of 1997 », *Government & Opposition*, sept. 1997, p. 305.

LES HUIT PREMIERS MOIS DU NOUVEAU GOUVERNEMENT

Un environnement sociétal transformé

A la fin de 1978, trois mois avant la chute du gouvernement de James Callaghan, qui allait être le dernier gouvernement travailliste pour dix-huit ans, la société britannique était encore une société industrielle. Certes, l'emploi dans les services était déjà plus nombreux que l'emploi industriel : environ 13 millions de personnes contre 7 millions ; mais, aujourd'hui, cet écart s'est encore creusé : 17 millions contre 4 millions. En 1978, il y avait 235 000 mineurs et 150 000 sidérurgistes ; en 1997, il n'y a plus que 17 300 mineurs et 36 500 sidérurgistes. Il en a été de même pour l'industrie mécanique, les chantiers navals, les arsenaux et, dans une moindre mesure, pour le reste de l'industrie de transformation. A l'inverse, 2 millions et demi de Britanniques travaillent dans le secteur médical et social, un million dans les services financiers et il y a 650 000 consultants de divers types.

Par ailleurs, bon nombre des grandes entreprises nationales appartenaient à un secteur nationalisé non négligeable. Ce qui reste d'elles fait maintenant partie du secteur privé : la vague de privatisations est passée par là. British Petroleum (première entreprise britannique pour la capitalisation boursière), British Telecom (septième), Cable & Wireless, British Gas, British Aerospace, British Airways, British Airports Authority, les chemins de fer, les compagnies d'électricité et les sociétés d'assainissement et de distribution de l'eau font maintenant partie du secteur privé. Quant à l'industrie de l'automobile britannique, elle a à peu près totalement disparu. Certes, la Grande-Bretagne continue de fabriquer des automobiles mais elles sont de marques américaines, japonaises et un peu allemandes et françaises. On comprend que la structure de l'emploi ne peut qu'être profondément bouleversée. En 1997, les femmes détiennent 45 % des emplois rémunérés contre environ 38 % en 1978. Un quart de ces emplois sont à temps partiel (contre 19 % en 1978) et l'emploi masculin a chuté de 400 000 postes. Enfin, les travailleurs indépendants représentent 12 % de l'emploi total contre 8 % en 1978. Autre conséquence notable : les effectifs syndicaux sont passés de 13 millions en 1979 à 8 millions aujourd'hui ; et les conflits du travail sont bien moins nombreux depuis l'échec de la longue grève des mineurs de 1984-85. C'est donc une société britannique bien différente, non seulement dans sa structure mais aussi dans ses comportements sociaux, que le Parti travailliste trouvait à son arrivée au pouvoir après 18 ans dans l'opposition. Le passage du vieux Labour au nouveau Labour avait consisté, en définitive, à s'adapter à cette situation nouvelle.

Le programme

Sur la base doctrinale mise à jour en 1995-96, que proposait concrètement Tony Blair au peuple britannique ? Une « société de participation » (*stakeholder society*) à la place de la « société d'actionnaires » (*shareholder society*) chère à Margaret Thatcher. Cela ne signifiait pas rejeter le marché ; au contraire, on devait le dynamiser tout en protégeant ceux qu'il affaiblit ou marginalise. C'est pourquoi le nouveau Labour s'est rallié sans hésitation à la charte sociale du traité de Maastricht, tout en demandant, depuis qu'il est au pouvoir, des délais pour son application. D'ailleurs, la « société de participation » se veut également une société de solidarité et de bien-être, d'où l'accent mis sur l'amélioration des services publics, notamment ceux de l'enseignement et de la santé. Elle doit être aussi une société de sécurité où « la loi et l'ordre » sont maintenus avec fermeté en application du slogan évoqué plus haut. Par ce discours, d'ailleurs, le nouveau Labour ne rompait nullement avec ses sympathisants populaires traditionnels — un courant conservateur très net s'est toujours affirmé dans les couches populaires en matière d'ordre public et même en faveur de la peine de mort — tout en se rapprochant de ce que souhaite également *Middle England*. C'étaient les électeurs de *Middle England*, estimaient les nouveaux dirigeants, qui, en s'effarouchant des projets d'augmentation de l'impôt sur le revenu proposés par John Smith, alors Chancelier-fantôme, avaient permis, en 1992, la victoire inattendue du camp conservateur. Cette fois, il s'agissait de ne pas s'aliéner ces électeurs. D'où un discours volontairement apaisé et ambigu, avec très peu d'engagements chiffrés (la proposition de créer 350 000 emplois pour les jeunes constituait une des rares exceptions). Par exemple, si le nouveau Labour avait repris à son compte la vieille revendication syndicale d'un salaire horaire minimum, il s'était bien gardé de s'engager sur un chiffre. Bien plus, pour que le thème de la fiscalité soit, une fois pour toutes, écarté des débats — sinon pour rappeler que, contrairement à leurs engagements de 1992, les conservateurs avaient eux-mêmes augmenté les impôts à plusieurs reprises — le Chancelier-fantôme, Gordon Brown, avait promis solennellement, au début de la campagne électorale, de s'en tenir aux plafonds de dépenses fixés par le Chancelier conservateur, Kenneth Clarke, dans le budget de novembre 1996, et cela pendant au moins trois ans. De même, les prélèvements obligatoires devaient être globalement stabilisés pour la même durée.

Même chose en ce qui concernait l'Europe. L'engagement de signer immédiatement la charte sociale avait été adopté dès la discussion du traité de Maastricht, à la fois pour donner du grain à moudre à des syndicats britanniques passablement déboussolés après la quatrième défaite travailliste successive en 1992 et pour se singulariser d'un Parti conservateur ouvertement divisé à ce sujet. Pour le reste, Tony Blair s'était bien gardé d'adopter une position ferme, dans un sens ou dans l'autre, se donnant la possibilité de s'adapter à la conjoncture du moment, dont une donnée essentielle serait l'ampleur de sa majorité parlementaire... Il semblait clair, par exemple, qu'il voulait choisir son moment pour organiser le référendum promis sur l'UEM (Union économique et monétaire) en fonction des chances qu'il aurait de le

gagner. Compte tenu de l'état de l'opinion britannique concernant cette question (26 points d'avance pour le non d'après l'Eurobaromètre de nov.-déc. 1996), cela excluait toute chance d'adhésion de la Grande-Bretagne à l'euro dès la première vague, le 1^{er} janvier 1999.

L'aspect le plus radical du manifeste travailliste était certainement le programme de réformes constitutionnelles. Certains de ces projets de réforme ont été hérités des leaders précédents, notamment la création d'un Parlement écossais à Edimbourg et d'une assemblée régionale au Pays de Galles. Ces deux projets faisaient clairement partie des « affaires en cours » (*unfinished business*) que Tony Blair s'était engagé à terminer dans son discours sur la tombe de John Smith. Autre héritage de Smith : le projet de référendum sur le mode d'élection à la Chambre des Communes, qui doit permettre à l'électorat de choisir entre le mode de scrutin actuel (uninominal à un tour et à majorité simple) et un autre système plus proche de la proportionnelle. Autre projet ancien, la réforme de la Chambre des Lords, qui a d'ailleurs été édulcorée pour ne plus comporter qu'un seul aspect, la suppression du droit de vote pour les pairs héréditaires ; cette réforme ferait des Lords une Chambre nommée. Plus nouvelles étaient les propositions pour créer (ou plutôt pour recréer) une « autorité stratégique » pour le Grand Londres¹⁶ avec un maire élu (un référendum est prévu à ce sujet également) ; pour intégrer la convention européenne des droits de l'homme dans la loi britannique ; pour améliorer la loi sur la liberté de l'information ; pour accroître les pouvoirs des collectivités locales, fortement amoindris sous Thatcher ; et enfin, une commission parlementaire spéciale devait étudier la simplification de la procédure de la Chambre des Communes de façon à accélérer le travail parlementaire.

La formation du gouvernement

Comme il est traditionnel en Grande-Bretagne, la passation des pouvoirs se fit immédiatement¹⁷, avant même la proclamation des tout derniers résultats, l'issue de l'élection ne faisant guère de doute. Une heure après la démission de John Major, le matin du 2 mai, Tony Blair était nommé Premier ministre par la reine, lors d'une courte visite à Buckingham Palace. Le soir même, la liste des principaux ministres du Cabinet était annoncée, ou plutôt était confirmée car la plupart avait déjà occupé ces postes dans le Cabinet-fantôme. Le reste du Cabinet et du gouvernement (*junior ministers*) fut

¹⁶ Le conseil du Grand Londres, qui avait été créé par un gouvernement conservateur en 1963, a été supprimé par Margaret Thatcher en 1986.

¹⁷ Lorsque le Premier ministre en place gagne les élections, il reste à son poste sans qu'il y ait besoin d'une nomination nouvelle par la reine ou d'une confirmation par la nouvelle Chambre. Cette confirmation est considérée comme implicite, ce qui montre bien que le scrutin vise autant à choisir le Premier ministre qu'à élire des députés. Lorsqu'il est battu, le Premier ministre sortant « concède » la victoire de l'opposition dès que le résultat est acquis et se rend au Palais donner sa démission dès la matinée du lendemain. Il ne peut se maintenir que si le résultat est incertain. Après les élections du 28 février 1974, Edward Heath est resté en place jusqu'au lundi suivant (3 mars), dans l'espoir de former une coalition avec les libéraux, en vain.

nommé pendant le week-end, ce qui permet à l'ensemble des ministres d'être en fonction le lundi 4 mai.

Une convention établie dès la formation du premier gouvernement travailliste en 1924 voulait que le nouveau Premier ministre compose son Cabinet à partir du dernier Cabinet-fantôme, élu chaque année dans l'opposition par le groupe parlementaire (PLP). C'est ce qu'avait fait Wilson en 1964 et en 1974. Encore avait-il une certaine marge de manœuvre : le Cabinet-fantôme, outre quatre membres *ex officio* (le leader, le leader-adjoint, le président du PLP et le *Chief Whip*¹⁸), à l'époque aussi issus du PLP, ne contenait que 12 autres parlementaires élus, alors qu'un Cabinet normal est formé de 20 à 24 ministres. Le Premier ministre pouvait donc choisir une partie de ses ministres hors du

| | |
|---|----------------------|
| Premier ministre | Tony Blair |
| Premier ministre adjoint | |
| et secrétaire d'Etat pour l'Environnement, les Transports et les Régions | John Prescott |
| Chancelier de l'Echiquier | Gordon Brown |
| Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères et au Commonwealth | Robin Cook |
| Lord Chancelier | Lord Irvine of Laing |
| Secrétaire d'Etat aux Affaires Intérieures | Jack Straw |
| Secrétaire d'Etat à l'Education et à l'Emploi | David Blunkett |
| Président du Board of Trade et secrétaire d'Etat au Commerce et à l'Industrie | Margaret Beckett |
| Ministre de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation | Jack Cunningham |
| Secrétaire d'Etat à l'Ecosse | Donald Dewar |
| Secrétaire d'Etat à la Défense | George Robertson |
| Secrétaire d'Etat à la Santé | Frank Dobson |
| Président du Conseil privé et leader de la Chambre des Communes | Ann Taylor |
| Secrétaire d'Etat au Patrimoine | Chris Smith |
| Secrétaire d'Etat à la Sécurité Sociale | Harriet Harman |
| Secrétaire d'Etat à l'Irlande du Nord | Marjorie Mowlam |
| Secrétaire d'Etat au Pays de Galles | Ron Davies |
| Secrétaire d'Etat au Développement international | Claire Short |
| Lord du Sceau Privé et leader de la Chambre des Lords | Lord Richard |
| Chancelier du Duché de Lancastre | David Clark |
| Ministre des Transports | Gavin Strang |
| Secrétaire principal au Trésor (ministre du Budget) | Alistair Darling |

Cabinet-fantôme et restait libre de leur attribuer tel ou tel poste. En 1981¹⁹, le PLP avait décidé de faire de ce qui n'était qu'une convention une obligation inscrite dans son règlement (*standing orders*) ; ce règlement prévoyait dorénavant (article E) qu'« en prenant ses fonctions de Premier ministre, le leader nommera dans son Cabinet les membres élus du comité parlementaire (terme officiel pour Cabinet-fantôme) au

¹⁸ Responsable de la discipline parlementaire.

¹⁹ Année où, au congrès extraordinaire de Wembley (janvier), la gauche du parti avait imposé un nouveau mode d'élection du leader et du leader-adjoint : ces élections devant se faire, à l'occasion d'un congrès, par l'ensemble du parti, à raison de 40 % des voix pour les syndicats, 30 % pour les députés des Communes, 30 % pour les adhérents individuels des partis locaux. Neil Kinnock (1983) et John Smith (1992) ont été élus selon cette formule ainsi que leurs adjoints respectifs. Elle fut quelque peu modifiée pour l'élection de Tony Blair : un tiers des voix pour chaque collège. En outre, le collège des parlementaires était élargi aux députés du Parlement européen. Cette modification n'a d'ailleurs rien changé au résultat final car Blair a obtenu une majorité dans les trois collèges (*voir note 11*).

moment de la dissolution et qui auront été réélus dans le nouveau Parlement ». En outre, la même année, le nombre des membres élus du Cabinet-fantôme avait été augmenté de douze à quinze, puis porté à dix-huit en 1989. Compte tenu du fait que le Cabinet doit contenir au moins deux pairs (le Lord Chancelier et le leader de la Chambre des Lords), on voit que la marge de manœuvre de Tony Blair était virtuellement nulle s'il décidait de respecter cette contrainte. En tant que Premier ministre, il aurait très bien pu passer outre : juridiquement, il s'agissait d'un simple règlement interne au Parti travailliste sans aucun caractère constitutionnel et, politiquement, l'ampleur de sa victoire le dispensait de ménager les courants. Il le fit pourtant puisque Claire Short, qui lui avait donné du fil à retordre dans l'opposition et qui ne cachait pas son appartenance au vieux Labour, se retrouvait ministre de la Coopération, poste qu'elle occupait dans le Cabinet-fantôme, avec le titre plus ronflant de secrétaire d'Etat au Développement International, ce qui lui permettait d'entrer dans le Cabinet : en général, le ministre de la Coopération n'y siège pas. Il faut dire que les dernières élections au Cabinet-fantôme avaient facilité la tâche du Premier ministre. A quelques exceptions près (outre Claire Short, Michael Meacher²⁰ et aussi, dans une moindre mesure, Margaret Beckett, leader-adjoint sous John Smith), la plupart des élus avaient, plus ou moins explicitement, fait allégeance au Nouveau Labour. C'est pourquoi, à part John Prescott qui n'avait pas d'attributions particulières dans le Cabinet-fantôme, on retrouve quasiment tous les poids lourds du parti (Gordon Brown, Robin Cook, Jack Straw, David Blunkett, Margaret Beckett) aux postes qu'ils occupaient déjà dans l'opposition et auxquels ils avaient pu se préparer. Une exception importante cependant : Donald Dewar, qui était *Chief Whip* dans le Cabinet-fantôme, devenait secrétaire d'Etat à l'Ecosse dans le nouveau Cabinet alors que George Robertson, responsable de l'Ecosse dans l'opposition, était nommé à la Défense. Sans doute, Tony Blair a-t-il pensé que Dewar, « dévolutionniste » de toujours, était mieux armé que Robertson pour défendre le dossier écossais devant un PLP dont le centre de gravité géographique avait basculé en faveur des jeunes députés du Centre et du Sud de l'Angleterre. Il était aussi beaucoup plus susceptible de collaborer avec le parti nationaliste, lors de la campagne du référendum. Mais le fait que la composition du Cabinet reflète celle du Cabinet-fantôme entraîne un déséquilibre en faveur du Nord du pays ; ainsi l'Ecosse à elle seule occupe six sièges, et non des moindres : Finances (les deux postes), Affaires étrangères, Défense, sans compter Lord Irvine qui est d'origine écossaise ; or, elle compte seulement pour 9 % de la population globale et pour un huitième environ du PLP actuel (56 députés sur 418) ; la plupart des autres membres du Cabinet (dix) représentant le Nord de l'Angleterre ou les Midlands, dont le Premier ministre lui-même. Il y a un Gallois, le secrétaire d'Etat pour ce pays, mais il n'y a aucun représentant de l'Angleterre du Sud, en dehors de Londres (trois représentants). Certes, ce déséquilibre est partiellement corrigé par la composition du reste du gouvernement : les *junior ministers*, ministres ou sous-secrétaires d'Etat non

²⁰ Bien qu'ayant appartenu au Cabinet-fantôme, Michael Meacher n'est pas membre du Cabinet. Il occupe néanmoins un poste de ministre d'Etat, chargé de l'Environnement, dans le super-ministère confié à John Prescott.

membres du Cabinet. Il n'empêche que le premier Cabinet Blair apparaît encore plus géographiquement déséquilibré que le dernier Cabinet Major, où le Sud était surreprésenté mais qui contenait néanmoins trois Ecossais et cinq représentants des Midlands et du Nord de l'Angleterre.

On ne peut décrire correctement, ou du moins complètement, la nouvelle équipe dirigeante sans dire un mot de la place qu'y occupe Peter Mandelson, ministre sans portefeuille chargé de la coordination de la politique gouvernementale et basé au *Cabinet Office*, là où John Major avait décidé de placer, depuis 1995, son Premier ministre adjoint, Michael Heseltine, avec sensiblement les mêmes tâches de coordination de l'activité des grands départements ministériels. En fait, si Mandelson n'était pas entré dans le Cabinet, ce n'est pas parce que Tony Blair n'avait pas confiance en lui, c'était pour ne pas trop provoquer les dirigeants plus anciens auprès de qui la personnalité de celui qui était apparu comme l'éminence grise de Neil Kinnock, de 1985 à 1992, et de Blair, dès 1994, était vue avec méfiance, voire franchement détestée. Né en 1954, sorti d'Oxford en 1977 (St Catherine's College), P. Mandelson est un héritier, en ce sens qu'il est le petit-fils d'Herbert Morrison (1888-1964), un des grands ancêtres de la famille travailliste et, entre autres choses, initiateur des grandes nationalisations d'après-guerre. Après diverses fonctions de conseil et de relations publiques, à la frontière de la politique et de l'administration, Mandelson est entré au siège central du Parti travailliste en 1985, comme directeur des campagnes et des communications auprès de Neil Kinnock. Il l'est resté jusqu'à 1990, date à laquelle il a été choisi comme candidat dans la circonscription de Hartlepool où il a été élu en 1992. Pour les élections de 1997, il était chargé de la liaison entre le coordonnateur de la campagne (John Prescott) et les médias. Il était donc au cœur du dispositif travailliste. Il y reste en entrant au *Cabinet Office*. Sur les quinze comités du Cabinet, qui sont au centre du processus de décision de l'exécutif britannique, et qui ont été créés ou recréés en juin, Mandelson est membre de 11 d'entre eux, contre 12 pour John Prescott, le Premier ministre adjoint, qui, il est vrai, en préside quatre, comme le Premier ministre. Incontestablement conseiller écouté et même bras droit du Premier ministre, au point que les médias ont tendance à exagérer son influence, il a été envoyé par ce dernier, en juin, à la rescousse du projet d'exposition du millénaire à Greenwich, projet qui paraissait très mal engagé²¹. Il prend son rôle de coordonnateur très au sérieux et, pendant les vacances de Tony Blair, en août, il a rivalisé avec Prescott dans la présence sur le terrain, au point qu'on a pu se demander qui était le véritable intérimaire du Premier ministre ! Il lui reste à se faire accepter complètement du parti dans le pays. Au congrès d'octobre 1997, alors qu'on célébrait un triomphe électoral auquel il avait pris une part non négligeable, les délégués des partis locaux lui ont préféré, pour une place au comité exécutif national, Ken Livingstone, cheval de retour du « socialisme municipal » des années quatre-vingt. Il a déclaré humblement qu'il prenait cet échec pour une leçon de modestie !

²¹ Le devis d'origine était de près d'un milliard de livres (environ 9 milliards de francs). L'ensemble sera largement financé par la loterie nationale et le secteur privé. La principale construction prévue est le vaste dôme, déjà célèbre bien que loin d'être achevé.

Les premières décisions

Dès le surlendemain de la formation du gouvernement, le nouveau Chancelier de l'Echiquier, Gordon Brown, procédait à une légère augmentation (un quart de point) du taux de base de la Banque d'Angleterre que son prédécesseur avait maintenu à 6 % pendant les mois précédant l'élection. Mais, le même jour et à la surprise générale, il annonçait que, dorénavant, la politique monétaire ne relèverait plus du pouvoir politique mais d'un conseil (provisoire, en attendant qu'un conseil permanent soit créé par la loi) de la politique monétaire, sous la présidence du gouverneur, qui fixerait les taux librement mais dans le cadre des objectifs d'inflation fixés par le gouvernement. La Banque ne serait donc pas indépendante mais jouirait d'un degré d'autonomie inconnu jusqu'alors. Le conseil provisoire a commencé ses travaux dès le début de juin et a depuis procédé à deux nouvelles augmentations de taux. Or le manifeste électoral travailliste n'avait, même entre les lignes, nullement laissé prévoir une telle décision. Il n'était pas question, en effet, pour les dirigeants travaillistes de sembler disposés à prendre des risques avec la gestion de l'économie. Depuis la nationalisation de la Banque en 1946, celle-ci avait été considérée comme un simple instrument de la gestion de l'économie mise en œuvre par le gouvernement, et le néo-libéralisme thatchérien n'avait rien trouvé à redire à cette soumission de la Banque au pouvoir politique. En outre, une des conditions du traité de Maastricht est que tout pays candidat à l'entrée dans la monnaie unique doit, au préalable, avoir donné l'indépendance à sa banque centrale ; le Labour ne voulait donc pas être accusé par ses adversaires de se préparer subrepticement à faire entrer la Grande-Bretagne dans l'UEM. Enfin, le vieux Labour aurait vu avec suspicion un projet donnant des pouvoirs supplémentaires aux technocrates aux dépens des politiques. Il n'était donc pas opportun d'altérer la belle image d'unité du parti dans la perspective des élections. On pouvait donc s'attendre, notamment dans le domaine de la politique européenne ou internationale, à ce que le nouveau gouvernement prît des initiatives ou des décisions non annoncées dans le manifeste électoral, d'autant plus que l'ample majorité dont il dispose à la Chambre des Communes le met à l'abri de toute surprise parlementaire.

Mais il était intéressant également de voir ce qui serait fait des engagements contenus dans le manifeste électoral ; à différentes reprises, en effet, Tony Blair avait expliqué que la modestie de ce manifeste n'était qu'apparente et qu'à défaut d'être « socialiste » — en ce sens qu'il n'était pas question de porter atteinte au bon fonctionnement de l'économie de marché ni même de revenir sur les réformes néo-libérales mises en place par Margaret Thatcher — il était « radical », au sens original du terme, c'est-à-dire qu'il annonçait des réformes profondes, notamment sur le plan constitutionnel. D'où l'intérêt du discours du Trône, qui fut prononcé sans attendre, le 14 mai.

Le discours du Trône

Dès l'abord, la Reine déclarait sans ambages: « Mon gouvernement entend gouverner pour le bien de toute la nation », une pierre dans le jardin du gouvernement Major qui était ainsi indirectement accusé d'être « diviseur ». Vingt-six projets de loi devaient être soumis au Parlement. Outre le projet sur le changement de statut de la Banque d'Angleterre, le gouvernement respectait ses priorités en ce qui concernait l'enseignement public : réduction des effectifs par classe, effort pour améliorer la qualité et la motivation des enseignants, décentralisation de l'organisation, qui n'a pourtant rien à voir avec le « mammoth » français. Il confirmait qu'un projet de loi instaurant un salaire minimum garanti serait déposé et annonçait aussi une « attaque fondamentale » contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, de façon à faire passer le plus de gens possible « de l'assistance au travail » (*welfare to work programme*), le tout financé par un prélèvement exceptionnel sur les profits des entreprises privatisées (qui se révéla être, dans le budget présenté le 2 juillet, de 4,8 milliards de livres). A l'inverse de ce qu'avait décidé l'ancienne majorité, la possession privée de *toutes* les armes à feu devait être interdite ; en outre, la lutte contre la criminalité serait rendue plus sévère, par le renforcement du système judiciaire destiné aux jeunes et des dispositions contre les comportements antisociaux. Enfin, des mesures étaient annoncées pour permettre au NHS (*National Health Service*) de répondre aux besoins de l'ensemble de la population : les *trusts* introduits par les conservateurs en 1988 ne seraient pas supprimés mais leurs relations avec le secteur privé « clarifiées ». La lutte contre le tabagisme serait renforcée. En ce qui concerne le logement social, les collectivités locales seraient autorisées à utiliser le produit de la vente des logements anciens pour la mise en chantier de nouveaux logements²². Dans le domaine des libertés, un projet de loi serait déposé en matière de protection des fichiers privés et un livre blanc serait publié concernant la liberté de l'information. Enfin, il était promis un projet incorporant dans la loi britannique les principales dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme.

Mais les plus attendus, parce qu'ils avaient occupé une grande place dans le manifeste électoral et qu'ils étaient les plus spectaculaires, étaient les projets constitutionnels : des référendums consultatifs seraient organisés, dès septembre, en Ecosse et au Pays de Galles avant le vote de tout statut définitif pour chacun des deux pays mais, pour éclairer les électeurs, des livres blancs détaillés seraient publiés au préalable ; des projets devaient également être présentés concernant une « autorité

²² Cette mesure était hautement symbolique. La loi de 1980, qui obligeait les collectivités locales à vendre son logement à un prix très avantageux à tout locataire qui en faisait la demande, avait été très contestée à l'époque par les conseils locaux travaillistes, notamment parce qu'ils ne pouvaient pas réinvestir librement le produit de ces ventes qui, comme toutes les recettes de privatisations, contribuait à l'amortissement de la dette publique. La loi elle-même s'est révélée très populaire: plus d'un million de logements sociaux ont été privatisés en onze ans de thatchérisme et les propriétaires-occupants sont passés, en Angleterre et au Pays de Galles, de 58 % à 67 % entre 1980 et 1990. Dans le même temps, le parc de logements sociaux s'appauvrisait : d'une part parce que les meilleurs étaient achetés, d'autre part parce que les constructions neuves passaient de 67 000 à 15 000 par an.

stratégique directement élue » ainsi qu'un maire directement élu pour le Grand Londres, projet là encore assorti d'un référendum préalable, et pour la création d'agences régionales de développement dans le reste de l'Angleterre. On voit que, dans un souci d'équilibre, aucune des populations de l'ensemble britannique n'était oubliée, tout en tenant compte de la variété des besoins et surtout des demandes. Un paragraphe du discours concernait l'Irlande du Nord mais il évoquait seulement les efforts de conciliation que le gouvernement était prêt à faire ainsi que la recherche d'un « règlement bénéficiant d'un large soutien » en commun avec le gouvernement de Dublin ; ce n'était pas très différent de ce qu'avait entrepris John Major mais il était évident que le nouveau gouvernement avait davantage de moyens politiques pour poursuivre ces objectifs.

Malgré cette liste spectaculaire, certains réformateurs sont restés sur leur faim. En effet, en promettant seulement un livre blanc sur la liberté de l'information, le gouvernement semblait repousser à plus tard toute législation sérieuse. Surtout, rien n'était dit sur un changement du mode de scrutin pour les Communes, pourtant essentiel pour maintenir la bonne entente avec les libéraux-démocrates, rien non plus sur la réforme des Lords. Du coup, certains observateurs ont été prompts à suggérer que, devant l'ampleur de sa majorité, le gouvernement avait cessé de considérer comme urgents des engagements pris quand il croyait avoir besoin de l'appoint du tiers parti pour gouverner. Toutefois, il fallait se rappeler que le projet de Parlement écossais prévoyait, pour cette assemblée, un mode de scrutin dit additionnel (voir plus loin) qui introduisait un fort élément de proportionnalité. Il en était de même du projet gallois. En ce qui concerne les élections européennes, l'annonce d'une réforme a été faite un peu plus tard, malgré le peu d'enthousiasme mis par le *Home Secretary*, Jack Straw, à la promouvoir. Enfin, en juillet, le Premier ministre invitait — fait sans précédent — le leader libéral-démocrate, Paddy Ashdown, à siéger avec trois autres dirigeants de son parti dans le comité du Cabinet chargé de discuter des réformes constitutionnelles. La première réunion a eu lieu en septembre. Une dynamique significative — certains disent incontrôlable — était donc lancée.

Le budget

Ce budget n'était pas vraiment nécessaire, car celui que le Chancelier précédent avait présenté en novembre s'appliquait seulement depuis avril ; John Major avait même espéré que les réductions d'impôts qu'il comportait amélioreraient le *feel good factor*, vain espoir, nous l'avons dit. Il n'était pas non plus urgent, sur le plan économique, de modifier l'équilibre général des recettes et des dépenses puisque l'économie marchait à plein régime et que, en conséquence, les rentrées fiscales étaient meilleures que prévu ; enfin, la remontée de la livre depuis l'automne 1996 réduisait les risques d'inflation. En fait, jamais un gouvernement travailliste arrivant au pouvoir n'avait trouvé une économie aussi florissante. En 1945, la Grande-Bretagne sortait de la guerre victorieuse mais ruinée ; en 1964 et 1974, certes l'économie était

en expansion, mais la balance des paiements accusait un grave déficit et les prix s'envolaient. Alors pourquoi ce budget ? Il se voulait, d'abord, un geste politique de la part d'un Chancelier désireux de montrer qu'il s'était bien préparé à ses fonctions et, en même temps, soucieux d'imprimer rapidement sa marque. Surtout, il s'agissait de mettre en œuvre la fameuse *windfall tax* ; ce prélèvement exceptionnel sur les profits des entreprises récemment privatisées s'élèverait finalement à 4,8 milliards de livres nets. Les sociétés les plus touchées étaient les sociétés de production et de distribution d'électricité (pour 2,1 milliards) et les compagnies des eaux (pour 1,65 milliard), le reste étant payé par British Airports Authority, British Telecom et Railtrack ; de son côté, l'industrie du gaz faisait une opération blanche : elle était mise à contribution pour 400 millions, mais la taxe permanente (*gas levy*) décidée par le gouvernement précédent était abolie. Ces sommes étaient payables en deux versements égaux : le premier le 1^{er} décembre 1997, le second un an plus tard. La plus grande part (3,5 milliards) était destinée au financement du projet de mise au travail des jeunes chômeurs ; le reste (1,3 milliard) devait servir à un plan de rénovation des écoles (dont l'entretien était très négligé depuis 18 ans) étalé sur la durée de la législature. Par ailleurs, un milliard de livres de dépenses supplémentaires était prévu sur le budget de l'éducation, en 1998-1999, pour l'amélioration promise de la qualité de l'enseignement. Une somme de 1,2 milliard était également dégagée en faveur du budget de la santé.

Pour le reste, le Chancelier s'en tenait à ses engagements pré-électoraux de respecter les objectifs de dépenses fixés par son prédécesseur, Kenneth Clarke, pour l'année en cours et les grandes orientations de l'année suivante (1998-1999)²³. De même, il laissait en l'état l'impôt sur le revenu tel qu'il avait été fixé — en baisse — en novembre 1996. Là encore, il s'agissait d'une promesse électorale. Par ailleurs, le taux de l'impôt sur les sociétés était abaissé de 33 à 31 % ; pour les petites sociétés, il tombait de 23 à 21 %. A l'inverse, les fonds de pension devaient perdre 4 milliards de livres en 1998-1999 en raison de la suppression des crédits d'impôts sur les dividendes. Enfin, l'abattement fiscal consenti sur les remboursements des emprunts immobiliers, qui était de 15 %, passera à 10 % en avril 1998, et le droit de timbre sur les mutations immobilières, très bas en Grande-Bretagne, passait de 1 % à 1,5 % pour les ventes supérieures à 250 000 livres et à 2 % pour celles au-dessus de 500 000. Le prix des tabacs augmentait de 5 %. L'augmentation annuelle de la taxe sur l'essence et le gazole, fixée par le gouvernement conservateur à 5 %, passait à 6 % ; par contre, la TVA sur l'énergie était abaissée de 8 à 5 %, autre promesse électorale explicite des travaillistes.

L'un dans l'autre, par conséquent, les dépenses nouvelles annoncées étaient largement compensées par les augmentations de quelques impôts et taxes indirects et surtout par des rentrées fiscales accrues liées à la rapide expansion ; si bien qu'en même temps le Chancelier était en mesure d'annoncer des besoins d'emprunt du

²³ Les dépenses publiques sont programmées sur trois ans, selon une programmation dite « roulante » ; en ce qui concerne l'année la plus lointaine, il s'agit d'indications de grandes masses, pas d'engagements fermes.

secteur public (déficit global) inférieurs de 6 milliards de livres à ceux prévus en novembre 1996. L'ironie était que la Grande-Bretagne, pour laquelle il n'était pas question de s'associer à la première vague de la monnaie unique, remplissait sans se forcer les critères de Maastricht !

Ce budget qui, en définitive, n'était guère plus qu'un budget de transition, a été assez bien accueilli par l'opinion et par les médias. Il est vrai que le Chancelier se tirait habilement de la gageure où il s'était laissé enfermer en promettant à la fois une stabilité des prélèvements obligatoires et une aide accrue à l'emploi, à l'enseignement et à la santé. Toutefois, une partie de la presse économique fit remarquer que le prélèvement de 4 milliards sur les fonds de pension était loin d'être compensé par l'allègement de deux points de l'impôt sur les sociétés. Pour eux, il n'y avait donc pas l'encouragement à l'investissement qui était le but proclamé du budget. D'autres observateurs, notamment les économistes de la Cité, regrettaient que le Chancelier n'eût pas eu recours à une augmentation des impôts sur la consommation pour enrayer la surchauffe de l'économie et les risques d'un retour de l'inflation. Pour eux, celui qui aimait passer pour un « Chancelier de fer » était beaucoup plus souple, et même laxiste, qu'il ne le prétendait ; par conséquent, pour enrayer une reprise de l'inflation, la Banque d'Angleterre n'aurait pas d'autre choix que d'avoir recours à une politique monétaire plus restrictive, entraînant ainsi une ascension de la livre donc une baisse des exportations — lesquelles, depuis 1993, avaient beaucoup contribué à la reprise. De fait, les taux d'intérêt ont été relevés cinq fois depuis les élections (d'un quart de point chaque fois). Toutefois, la livre, qui avait beaucoup monté à la fin de juillet (crevant le plafond des 10 FF pour la première fois depuis longtemps), freinant les exportations de la Grande-Bretagne, au grand dam des quelques industries surtout exportatrices, et renchérissant les importations, s'est stabilisée au-dessous de 10 FF depuis la mi-août. Par ailleurs, si, à l'automne, la spéculation sur les ventes de logements avait repris, faisant à nouveau grimper les prix immobiliers, notamment dans Londres et sa région, l'indice général des prix est resté relativement sage et l'emploi a continué de s'améliorer (le taux de chômage passant de 6,1 % en mars, dernier chiffre connu avant l'élection, à 5,3 % en août). Le Royaume-Uni est-il parti, comme les Etats-Unis, sur la pente ascendante d'une expansion longue, forte et vertueuse ? On commence à l'imaginer dans les milieux économiques et financiers internationaux. Le nouveau gouvernement n'y est pour quelque chose que parce qu'il n'a pas cherché à bouleverser, dès son arrivée, les équilibres fondamentaux de l'économie. En est témoin la prudence avec laquelle il met en place ses deux promesses sociales concrètes : l'adhésion à la charte sociale de Maastricht et le salaire minimum garanti, projets qu'il se doit néanmoins de mettre en œuvre car ils constituent le seul « grain à moudre » qu'il ait laissé aux syndicats dans la période pré-électorale.

Le chantier des relations centre-périphérie

Le discours du Trône avait consacré une large place aux projets constitutionnels du gouvernement, la priorité étant donnée à la décentralisation, notamment aux projets écossais et gallois. En ce qui concernait l'Ulster, il se contentait de noter : « En Irlande du Nord, mon gouvernement recherchera, en coopération avec le gouvernement irlandais, la réconciliation et un règlement politique qui rencontre un large soutien. »

La relance du processus de paix en Irlande du Nord

Ce n'était pas beaucoup plus qu'une pétition de principe extraite du manifeste travailliste et n'annonçait pas une politique très différente de ce que John Major avait tenté de faire. D'ailleurs, après la rupture du cessez-le-feu de l'IRA, en février 1996, l'opposition avait continué de coller à la politique gouvernementale, y compris à propos des élections au Forum du 30 mai 1996, qui constituaient pourtant une fausse manœuvre manifeste²⁴. L'expérience des années 1974-1979 montrait en outre que les gouvernements travaillistes n'avaient pas fait de la question une priorité et s'étaient contentés de faire baisser le niveau de la violence sans montrer beaucoup d'imagination dans la recherche d'une solution politique de compromis. Enfin, après le premier cessez-le-feu de l'IRA (31 août 1994), Tony Blair — élu un mois plus tôt leader travailliste — avait décidé de confier le poste de porte-parole principal sur l'Irlande du Nord à Marjorie Mowlam, membre du Cabinet-fantôme depuis 1992, de préférence à Kevin MacNamara qui l'avait été pendant sept ans, sous Kinnoch et Smith. Cette décision avait un sens politique lourd. En effet, non content de défendre la ligne officielle du parti (l'« unité »²⁵ mais par consensus, ce qui s'était en fait traduit, dans les années soixante-dix, par un immobilisme inconfortable), MacNamara, qui était d'origine irlandaise-catholique, allait jusqu'à se déclarer hostile à la remise en cause des articles 1 et 2 de la Constitution irlandaise (qui proclament sa vocation à s'appliquer un jour à l'ensemble de l'île), remise en cause qui constitue la revendication minimale de tous les unionistes. Cette modification de leur Constitution est périodiquement promise par les gouvernements irlandais en contrepartie de l'acceptation par les Unionistes de ce qu'on appelle la « dimension irlandaise ». Le remplacement de MacNamara, assez

²⁴ Voir J. Leruez, « Royaume-Uni : chronique d'une longue agonie » in *Les pays d'Europe occidentale*, édition 1997, Paris, La Documentation française, pp. 25-29.

²⁵ Dans le vocabulaire particulier à l'Irlande du Nord, « unité » veut dire rattachement à la république d'Irlande ou, si l'on préfère, effacement de la frontière établie en 1920. « Union » décrit au contraire ce qui a prévalu jusqu'à présent, c'est-à-dire intégration plus ou moins grande dans le Royaume-Uni. Les deux gouvernements (Londres et Dublin) ont cherché à trouver un moyen terme entre ces deux positions extrêmes et, dès 1973 (accord de Sunningdale) et, plus tard, en 1985 (accord de Hillsborough) — on le notera, sous deux gouvernements conservateurs — le Royaume-Uni a reconnu la « dimension irlandaise » du problème en acceptant que Dublin représente et défende la minorité catholique au même titre que les partis catholiques propres à l'Ulster. Cette concession a été longtemps violemment combattue par les Unionistes ; il a fallu le premier cessez-le-feu de l'IRA pour qu'ils finissent par accepter le principe d'une négociation tripartite : Londres, Dublin et partis d'Irlande du Nord.

proche des thèses nationalistes donc, laissait-il présager une orientation plus « unioniste » du nouveau gouvernement ?

Quoi qu'il en soit, l'énorme majorité dont il dispose aux Communes et sa non-dépendance absolue vis-à-vis des Unionistes mettaient Tony Blair en bien meilleure position pour relancer le processus de paix ; mais, pour cela, il lui fallait obtenir un nouveau cessez-le-feu de l'IRA qui, en multipliant les alertes à la bombe dans les lieux publics, notamment dans les gares et sur les voies ferrées, s'était rappelée au bon souvenir des Britanniques pendant la campagne électorale. Mais, dans les semaines qui suivirent les élections, une autre tâche attendait la nouvelle ministre Marjorie (Mo) Mowlam : il lui fallait tenter d'obtenir que les parades orangistes de l'été ne provoquent pas le même climat insurrectionnel que celles de 1996. Elle s'y attaqua immédiatement, consciente que c'est à l'aune de sa détermination à éviter les provocations orangistes dans les quartiers catholiques qu'elle serait jugée dans le camp républicain. Elle n'y fut pas aidée par l'attitude de l'IRA. Le 16 juin (alors que le Premier ministre était au sommet européen d'Amsterdam) deux policiers étaient abattus de sang-froid, et dans le dos, par deux terroristes déguisés en femmes dans la petite ville de Lurgan (comté d'Armagh). On ne pouvait voir là qu'une tentative de sabotage du processus de paix alors que Londres était sur le point d'accorder au Sinn Féin les quatre garanties qu'il réclamait depuis longtemps : qu'il puisse rejoindre les négociations peu de temps après la proclamation d'un nouveau cessez-le-feu ; que la question du désarmement des paramilitaires ne soit pas un préalable aux négociations sur le fond ; qu'une date-butoir soit fixée pour la fin des négociations de façon que les Unionistes ne les fassent pas durer indéfiniment ; et que les conflits à propos des défilés orangistes soient traités par la police avec impartialité. Précisément, après une telle provocation, il était difficile d'exiger de la police de la province, le RUC (*Royal Ulster Constabulary*), à 93 % protestante, qu'elle expose ses hommes pour protéger les quartiers catholiques des représailles protestantes. En tout cas, le 6 juillet, à Drumcree, après s'être entremise pendant des semaines pour obtenir des Orangistes qu'ils défilent sur un itinéraire qui évite le cœur du quartier catholique de Portadown, Mo Mowlam, de guerre lasse, finissait par autoriser la police à boucler énergiquement le quartier catholique pour permettre au défilé de suivre son itinéraire habituel. Une fois de plus donc, face à une foule protestante menaçante, un gouvernement britannique s'était refusé à la confrontation directe. Et les exhortations de Dublin et des républicains modérés n'avaient servi à rien. On pouvait penser²⁶, par conséquent, qu'en une journée, la ministre et le gouvernement travailliste tout entier avaient ruiné les espoirs que les modérés des deux camps avaient mis en eux et, pire, qu'ils n'auraient plus aucun crédit politique en Irlande du Nord. Et pourtant, dès le 20 juillet, l'IRA annonçait un second cessez-le-feu. Que s'était-il passé ? D'abord, il semble que cette décision n'ait pas été acquise sans difficulté au sein du « haut-commandement » paramilitaire. Ensuite, l'atmosphère avait été quelque peu allégée par le recul orangiste

²⁶ Voir, par exemple, l'article très critique de *The Economist*, 27 juillet 1997, pp. 27-28.

du 12 juillet²⁷ : les organisateurs avaient, en effet, accepté un changement d'itinéraire suffisamment significatif pour que les résidents catholiques s'estiment satisfaits et le défilé avait pu se dérouler sans incident. Enfin, les deux dirigeants du Sinn Fein, Gerry Adams et Martin McGuinness — qui, en outre, ont une double légitimité démocratique puisqu'ils ont été élus au Forum en 1996 et aux Communes en 1997, même s'ils ne siègent pas dans cette dernière enceinte faute d'accepter de prêter serment à la reine — s'étaient vu confirmer les garanties qu'ils demandaient du gouvernement britannique et avaient donc pu mettre tout leur poids dans la balance. De fait, dès la proclamation du cessez-le-feu, le secrétaire d'Etat ne s'interrogea pas longtemps sur sa « permanence » ou non, comme l'avait fait longuement John Major en 1994, mais saisit immédiatement l'occasion pour déclarer que le Sinn Fein serait invité à se joindre aux négociations (qui, de toute façon, devaient être suspendues pendant six semaines), dès le 15 septembre.

La question qui se posait en septembre était de savoir lesquelles des formations unionistes accepteraient de continuer les négociations en présence du Sinn Fein. Le Parti démocratique unioniste du pasteur Paisley et une autre petite formation loyaliste s'étaient retirés dès la fin de juillet ; ce qui comptait surtout, bien sûr, était l'attitude des Unionistes officiels — qui, après tout, représentent le tiers des voix aux élections, donc une bonne moitié des voix protestantes. Fin juillet, David Trimble, leur leader, déclara prudemment qu'il procéderait à de larges consultations avant de prendre une décision définitive. Il faut croire que ces consultations se révélèrent plus positives qu'il ne le croyait alors (ou qu'il ne voulait le croire) car, après toutes sortes d'atermoiements et après avoir boycotté la séance inaugurale, le leader unioniste finit par prendre son siège, non sans dénoncer en toute circonstance la duplicité du Sinn Fein et même celle du gouvernement britannique. Et on ne savait s'il était décidé à négocier sérieusement. Il est vrai que les Unionistes sont sur la défensive face à une minorité catholique qui tire une assurance toujours plus grande de ses progrès démographiques (elle forme désormais de 42 à 43 % de la population nord-irlandaise, contre 35 % au début des « troubles », en 1969), de la prospérité de la république d'Irlande, qui connaît un boom économique sans précédent — boom qui rend de plus en plus artificielle la frontière « politique » de 1920 — et enfin du sentiment que l'opinion publique britannique, même si elle n'est pas prête à pardonner à l'IRA, comprend moins que jamais l'irréductibilité protestante. Il est clair que la responsabilité de David Trimble est lourde ; ou bien il accepte un compromis et il sera sans doute désavoué par une partie de ses troupes, ou bien il refuse tout en bloc, mais il risque d'être désavoué encore, car le gouvernement britannique sera alors en bonne position pour proposer avec Dublin la solution qu'il tient, sans aucun doute, en réserve et qui s'inspire probablement du document-cadre²⁸ (*framework document*), publié en février 1995 par les deux

²⁷ Le 12 juillet, il s'agit de commémorer la bataille de la Boyne (1690), bataille où l'armée de Guillaume d'Orange (Guillaume III) battit les troupes de Jacques II, dernier Stuart et dernier catholique à régner sur le trône britannique.

²⁸ Voir J. Leruez « Le Royaume-Uni en 1995 : *statu quo* politique et poursuite de l'embellie économique » in *Les pays d'Europe occidentale*, édition 1996, Paris, La Documentation française, pp. 25-

gouvernements, alors dirigés par John Major et John Bruton. Il est clair que, par-delà les hommes, les deux Etats voient l'avenir de la même façon et cet avenir doit être marqué par un resserrement des liens économiques, sociaux et culturels entre les deux Irlande, à défaut, ou en attendant, des liens politiques. C'est ce que montre le nouveau document publié le 12 janvier 1998, qui est essentiellement, selon l'*Economist* du 17, « un condensé en une page du document-cadre ».

A la fin de l'année, en effet, les négociations s'enlisaient, malgré les nombreux contacts et entretiens. En novembre, le Premier ministre irlandais s'entretenait avec David Trimble et une délégation de son parti ; Gerry Adams était reçu au 10 Downing Street, le 11 décembre ; il avait déjà rencontré Tony Blair, à Belfast, en octobre, au grand scandale des dirigeants unionistes. Une relance s'imposait.

Le plan de paix dévoilé le 12 janvier — et qui, semble-t-il, a été directement négocié par les deux Premiers ministres, Tony Blair et Bernie Ahern — tient compte des objections unionistes au document-cadre. En effet, à l'Assemblée élue à la proportionnelle intégrale, comme le Forum et les diverses assemblées régionales élues depuis 1973, qui exercerait le même type de pouvoirs législatifs et exécutifs que le futur Parlement écossais, et au conseil interministériel Nord-Sud, formé des représentants des administrations de Dublin et de Belfast, qui organiserait la coopération entre les deux parties de l'Irlande, organismes déjà prévus dans le document-cadre, se superposerait une sorte de « Conseil des îles » (terme cher aux Unionistes mais que les deux gouvernements se sont bien gardés d'employer) regroupant non seulement des représentants de l'exécutif de Belfast et des gouvernements de Londres et de Dublin mais aussi des délégués des nouveaux exécutifs écossais et gallois (*voir plus loin*) ce qui, apparemment, y assurerait une majorité aux Britanniques. Si l'on ajoute à cela l'engagement réitéré de Dublin de procéder à l'amendement des articles 2 et 3 de la Constitution irlandaise, on voit que, par rapport au document-cadre, qui penchait plutôt dans un sens nationaliste, le nouveau projet présente un recentrage très net en faveur des Unionistes, peut-être même un peu trop marqué, pour les nationalistes les plus radicaux.

Dans l'intervalle, en se rendant spectaculairement dans la prison du Maze à Belfast, le 9 janvier, pour s'entretenir avec des prisonniers protestants condamnés à de lourdes peines pour crimes de sang reconnus, Mo Mowlam avait obtenu que les petits partis loyalistes, qui représentent aux négociations les paramilitaires protestants, continuent d'y siéger. Et cela, malgré les nombreuses violations du cessez-le-feu des deux côtés, allant jusqu'à des assassinats délibérés, qui ont marqué les fêtes de Noël et de l'Année nouvelle. Il semble que les négociations aient repris dans un climat d'optimisme, si l'on en croit, du moins, celui qui les préside, l'ancien sénateur américain George Mitchell. On peut se demander néanmoins comment l'IRA va réagir aux concessions faites au camp unioniste, surtout si elles sont autre chose que symboliques.

Les projets écossais et gallois

Concernant l'Ecosse, les travaux préparatoires avaient fleuri au cours des dernières années. Il y avait eu d'abord les délibérations de la Convention constitutionnelle écossaise, de 1988 à 1991²⁹ et de 1993 à 1995 ; puis les travaux d'expertise de l'Institute of Public Policy Research et de la Constitution Unit³⁰, dont les principaux rapports avaient été publiés avant l'élection. Bien qu'émanant d'organismes non gouvernementaux, tous ces travaux visaient à accélérer la préparation législative des réformes envisagées. Mais ce n'est pas seulement parce que ces réformes étaient mieux jalonnées que d'autres qu'elles reçurent une priorité ; c'est aussi parce que, à tort ou à raison, le nouveau gouvernement estimait que la demande politique était plus grande là qu'ailleurs.

C'est du moins ce qui paraissait ressortir du scrutin du 1^{er} mai dans les deux pays ; le vote tactique anticonservateur y avait été plus systématique qu'ailleurs, au point de bénéficier même aux partis nationalistes et, surtout, d'y supprimer toute présence du Parti conservateur (*voir tableau 3*). Or, si le Pays de Galles a toujours été terre de mission pour cette formation, il n'en était pas de même autrefois en Ecosse où, jusque dans les années cinquante, elle faisait presque jeu égal avec le Parti travailliste. En Ecosse, donc, le Parti conservateur et *unioniste* (le terme est important dans ce contexte) n'avait plus d'élus (contre 11 en 1992), alors qu'il obtenait encore 17,5 % des suffrages. De son côté, le parti indépendantiste SNP (*Scottish National Party*) ne progressait guère avec 22,1 % des voix (+0,6 point par rapport à 1992), tout en doublant le nombre de ses sièges : 6 contre 3. C'étaient donc les deux formations « dévolutionnistes », travailliste et libérale-démocrate, qui raflaient la mise ; ensemble, elles remportaient près de 60 % des suffrages et plus de 90 % des sièges. La part du lion revenait au nouveau Labour, qui obtenait 56 sièges sur 72, soit plus des trois quarts, avec seulement 45,6 % des voix ; quant aux libéraux-démocrates, ils devaient se contenter de 13 % des suffrages, gagnant néanmoins 10 sièges³¹. Même cas de figure au Pays de Galles : les conservateurs perdaient leurs six sièges de 1992 (ce pays disposait d'un total de 40 sièges contre 38 en 1992), alors que près du cinquième des votants (19,6 %) leur étaient fidèles. Là encore, le score du parti nationaliste (*Plaid Cymru*) était en légère progression par rapport à 1990 (+ 1 point) mais restait modeste relativement à celui du SNP ; il n'en gardait pas moins ses quatre sièges de l'Ouest où l'on parle gallois, obtenant, comme précédemment, un meilleur rapport sièges-voix que celui du SNP. Là aussi, le Parti travailliste obtenait la part du lion, gagnant 34 sièges,

²⁹ On se référera notamment au document final : *Scotland's Parliament. Scotland's Right*, novembre 1995.

³⁰ Tindale (S.), ed., *The State and the Nations, The Politics of Devolution*, IPPR, 1996 ; les dix publications de la Constitution Unit, entre 1995 et 1997, sur les différents aspects de la réforme constitutionnelle, et notamment *Scotland's Parliament, Fundamentals for a New Scotland Act*, Londres, 1996 et *The Welsh Assembly*, Londres, 1996.

³¹ On notera qu'il avait fallu 23 000 voix pour élire chacun des députés travaillistes, 37 000 pour un libéral-démocrate, 103 000 pour chaque député indépendantiste ; quant aux quelque 493 000 électeurs qui, malgré tout, avaient voté conservateur, ils n'étaient pas représentés.

soit 85 % de l'ensemble, avec 54,7 % des suffrages ; les libéraux-démocrates, avec 12,4 % des voix, devant se contenter de 2 sièges. Ainsi, le score commun des formations « dévolutionnistes » dépassait les 65 %, ce qui leur permettait d'emporter 90 % des sièges. Est-ce à dire que le Pays de Galles était prêt à accepter, par plus de deux contre un, le statut de semi-autonomie que lui promettait le manifeste travailliste ? Pas forcément, la suite l'a montré. L'accentuation de l'hégémonie travailliste pouvait aussi bien signifier qu'une majorité importante des électeurs gallois voulait avant tout voir s'installer à Londres un Cabinet travailliste et, à Cardiff, un secrétaire d'Etat travailliste à la tête du *Welsh Office*. La même réflexion valait pour l'Ecosse. On pouvait donc se demander quelle serait la réaction des électeurs aux référendums promis. Ceux-ci eurent lieu moins de quatre mois après les élections.

On savait depuis juin 1996, et cet engagement était répété dans le manifeste travailliste, qu'aussitôt après les élections, le nouveau gouvernement offrirait à l'Ecosse, avant toute législation, un référendum à deux questions : « Désirez-vous que soit créé un Parlement écossais ? » (Q1) et « Voulez-vous que ce Parlement dispose de pouvoirs fiscaux ? » (Q2). Cette deuxième question avait été introduite parce que Tony Blair avait senti que la propagande conservatrice qui dénonçait la *tartan tax*, selon l'expression de Michael Forsyth, alors à la tête du *Scottish Office*, risquait d'inciter les électeurs à la circonspection. L'expression de *tartan tax* faisait allusion à l'impôt sur le revenu supplémentaire qui, selon le projet de la Convention, repris par les manifestes travailliste et libéral-démocrate, serait laissé à la discrétion du futur Parlement. Pour le Pays de Galles, il ne devait y avoir qu'une seule question puisqu'il n'était pas envisagé de donner des pouvoirs fiscaux à une assemblée qui n'aurait pas non plus de pouvoirs législatifs. La stratégie prudente adoptée, que certains en Ecosse jugeaient pusillanime, parce qu'elle semblait faire fi des engagements de la Convention pour qui l'élection d'une majorité de députés « dévolutionnistes » valait mandat impératif pour la création d'un Parlement, rendait le Parti travailliste moins vulnérable à des accusations d'aventurisme pendant la campagne électorale. Elle comportait toutefois un double danger : d'une part, que les électors concernés se mobilisent peu, puisqu'ils avaient sans doute déjà eu l'impression d'exprimer un choix clair en faveur de la dévolution en ôtant toute représentation au seul parti qui lui était hostile ; d'autre part, que, cédant à leur instinct bien connu de prudence financière, les électeurs écossais répondent « oui » à la première question et « non » à la seconde, ce qui risquait de faire de la nouvelle institution, avant même toute discussion parlementaire, un « canard boiteux ».

Malgré l'ample victoire électorale acquise, le gouvernement travailliste préféra s'en tenir au calendrier annoncé ; c'était sans doute politiquement sage. Dès le mois de juin, il faisait voter à Westminster les projets l'habilitant à organiser des référendums limités à l'Ecosse et au Pays de Galles, et cela dès septembre. Pour que le débat référendaire puisse avoir lieu en toute clarté, deux livres blancs, donnant les grandes lignes de la législation projetée, furent publiés en juillet et présentés aux Communes par les secrétaires d'Etat respectifs, l'un pour le Pays de Galles, le 22 juillet, l'autre pour l'Ecosse, le 24.

Le livre blanc écossais³² proposait un Parlement mono-caméral de 129 membres, composé de la façon suivante :

— 73 élus au scrutin habituel en Grande-Bretagne, uninominal à un tour et à majorité relative, dans les 72 circonscriptions définies pour les élections britanniques, un siège supplémentaire devant permettre aux îles Shetland et Orcades d'avoir chacune un élu alors que, pour les élections aux Communes, les deux archipels forment ensemble une même circonscription ;

— 56 élus selon un système proportionnel corrigeant les résultats du premier vote, à raison de sept députés pour chacune des huit circonscriptions existantes pour les élections européennes, l'Ecosse ayant huit députés au Parlement européen (sur 81 représentants britanniques).

Elu pour une période fixe de quatre ans, ce Parlement aura le pouvoir de voter, dans les domaines qui lui seront dévolus, la législation propre à l'Ecosse — qui existe déjà mais est actuellement votée par Westminster, selon une procédure particulière qui associe spécialement la représentation écossaise³³, la majorité au pouvoir à Londres gardant néanmoins le dernier mot. Le domaine législatif du nouveau Parlement correspondra en gros aux tâches exercées à l'heure actuelle par le *Scottish Office* : santé, éducation et formation, logement, assistance sociale, développement économique, transports, droit et justice criminelle, environnement, y compris les monuments historiques, agriculture, pêches et forêts, sport et beaux-arts ; ainsi que quelques autres fonctions, comme celles du *Lord President* et de l'*Attorney-General* pour l'Ecosse, qui échappent actuellement au *Scottish Office*. Il aura également des fonctions exécutives, ce qui veut dire qu'il désignera un exécutif, dirigé par un *First minister*. Cet exécutif, qui, dans la langue courante, deviendra le « gouvernement de l'Ecosse », fonctionnera comme le Cabinet britannique, c'est-à-dire qu'il prendra des décisions collectives dont il sera collectivement responsable devant le Parlement. Bien qu'aucun chiffre ne soit indiqué, il est peu probable que cette équipe dépasse dix personnes, le Cabinet de Londres lui-même oscillant entre vingt et vingt-quatre personnes, actuellement vingt-deux. Le nouvel exécutif reprenant toutes les fonctions — et les fonctionnaires — du *Scottish Office*, ce ministère disparaîtra. Mais il n'y aura pas de fonction publique écossaise, le *Civil Service* britannique restant unifié. En outre, l'exécutif sera « directement associé » (selon la formule du livre blanc) au processus de décision britannique sur l'Europe et disposera d'un « bureau de représentation » à Bruxelles qui complétera le rôle de la représentation permanente du Royaume-Uni. Beaucoup restait à faire, toutefois, pour que le type d'« association » dont doit bénéficier l'Ecosse soit clairement explicité et précisé. Par ailleurs, malgré l'importance symbolique attribuée à la question sur l'autonomie fiscale, ce Parlement n'aura que des pouvoirs limités en la matière : il pourra seulement moduler, en plus ou en moins, dans la limite de 3 %, le poids de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Enfin, le

³² *Scotland's Parliament*, Cm. 3658, The Stationery Office, Londres et Edimbourg, juillet 1997.

³³ Voir à ce sujet J. Leruez, P. Morère, *L'Ecosse contemporaine, politique, société, économie, culture*, Paris, Ophrys-Ploton, 1995, pp. 22-29.

statut proposé à l'Ecosse ne prévoyant qu'une forme d'autonomie interne — puisque le Parlement de Westminster était seul souverain et que le gouvernement de Londres gardait explicitement la responsabilité de la politique extérieure, de la défense et de la sécurité, de la politique macroéconomique, y compris le budget national, des grandes questions de sécurité sociale et de la législation du travail —, deux éléments importants des arrangements constitutionnels existants étaient maintenus, au moins pour le moyen terme : le poste de secrétaire d'Etat à l'Ecosse dans le Cabinet britannique et, surtout, la représentation écossaise à Westminster. Si le secrétaire d'Etat va être amené à jouer un rôle crucial dans la phase transitoire, son maintien dans le Cabinet, après la mise en place définitive des nouvelles institutions, ne va pas de soi (sauf pour des raisons purement politiques : le secrétaire d'Etat gallois devant subsister, il sera peut-être difficile de supprimer le poste en Ecosse). Il existe néanmoins un précédent : pendant la période où l'Irlande du Nord a disposé d'un Parlement à Belfast (1921-1972), il n'y avait plus de secrétaire d'Etat aux Affaires irlandaises dans le Cabinet de Londres. Si le maintien d'une représentation écossaise à Westminster se justifie dans son principe, compte tenu des domaines dont le gouvernement central restera responsable pour l'ensemble du Royaume-Uni, il n'en pose pas moins la question de West Lothian (appelée ainsi parce qu'elle avait été posée par le député travailliste de cette circonscription, lors de la discussion du premier statut offert à l'Ecosse, en 1976-1978), qu'on peut résumer ainsi : de quel droit les députés écossais des Communes pourront-ils, dans les domaines « dévolus », participer à la discussion et au vote des lois qui ne concerneront plus que les Anglais et les Gallois ? Le livre blanc ne faisait qu'une réponse partielle et prudente à la question, en suggérant que la surreprésentation dont l'Ecosse jouit actuellement (11 % des députés aux Communes alors qu'elle ne compte que pour 9 % de la population) n'était plus légitime et pourrait être supprimée. Concrètement, cela voulait dire que le contingent écossais aux Communes pourrait se trouver réduit de 12 ou 13 députés, ce qui implique un sacrifice non négligeable pour le parti gouvernemental. Il est bien évident que cette mesure, qui n'apparaîtra que juste aux autres nations du Royaume-Uni, ne sera que difficilement acceptée par les députés écossais en place. Il est vrai que certains d'entre eux pourront se faire élire au nouveau Parlement.

Pour le Pays de Galles, le projet de dévolution³⁴ était plus timoré et l'emprise de Londres restait très présente. Il était prévu une assemblée de 60 membres élus au suffrage direct selon le même système mixte imaginé pour l'Ecosse (40 dans les circonscriptions existantes, 20 membres additionnels élus au scrutin proportionnel de liste) ; toutefois, cette assemblée ne devait avoir que des pouvoirs exécutifs limités, héritant d'une partie seulement des fonctions du *Welsh Office* (créé en 1964), qui n'a pas la même ancienneté et est loin d'avoir la même gamme de pouvoirs que le *Scottish Office* (créé en 1885). En outre, même dans les domaines « dévolus », elle ne pourra

³⁴ *A Voice for Wales : the Government's proposals for a Welsh Assembly*, Cm. 3718, The Stationery Office 1997. Voir également un commentaire indépendant : *The Constitution Unit commentary on the Welsh White Paper*.

qu'appliquer la loi votée à Westminster ; les *quangos*³⁵ gallois seront certes responsables devant elle, mais elle n'aura qu'un pouvoir limité sur les collectivités locales qu'elle ne pourra réorganiser à sa guise, comme c'est le cas pour le Parlement écossais. Elle n'aura enfin aucune autonomie fiscale. Son budget — le budget actuel du *Welsh Office* est de 7 milliards de livres — dépendra exclusivement de la subvention existante du Trésor britannique qui devra, comme la subvention écossaise, être renégociée périodiquement. En compensation pour ce statut moins avantageux que le statut écossais, il n'était pas envisagé de réduire la représentation du Pays de Galles à la Chambre des Communes ni de supprimer le secrétaire d'Etat.

Le référendum écossais

Comme toutes les campagnes électorales en Grande-Bretagne, la campagne référendaire commença officiellement trois semaines avant le scrutin, c'est-à-dire en pleines vacances scolaires et politiques, le Premier ministre, par exemple, n'étant retourné à son poste que le 29 août. Seul parmi les « poids lourds » du gouvernement, le Premier ministre-adjoint, John Prescott, se déplaça dans les premiers jours. Compte tenu des résultats du 1^{er} mai et des sondages, il s'agissait moins de persuader les électeurs du bien-fondé de la dévolution que de les convaincre de participer au scrutin. Jusqu'au bout, d'ailleurs, c'est l'apathie des électeurs qui inquiéta le rassemblement en faveur du oui ; toutes les organisations favorables au oui s'étaient en effet rassemblées sous une même bannière, y compris, notons-le, le parti indépendantiste SNP ; certes, il n'avait pas obtenu que l'option de l'indépendance pure et simple soit offerte dans le questionnaire du référendum, toutefois il finit par considérer que, même avec des limitations, celui-ci offrait bien une forme d'autodétermination à l'Ecosse. Le problème pour les dirigeants travaillistes, et notamment pour le secrétaire d'Etat à l'Ecosse, Donald Dewar, était de persuader leurs militants et, dans une moindre mesure, leurs électeurs, de partager les mêmes tribunes que les « Nats », qu'ils ont pris l'habitude de considérer comme leurs adversaires principaux, d'autant que ces derniers ne cessaient de répéter que le statut offert à l'Ecosse constituait une « première étape » sur la voie de l'indépendance. Le même dilemme se posait pour les libéraux-démocrates. Malgré tout, la campagne unitaire a été plutôt une réussite et, si les positions des uns et des autres n'ont pas été occultées, il y a eu assez peu de cacophonie. Quant à l'opposition, limitée au Parti conservateur et à la confédération patronale écossaise, qui est une branche de la *Confederation of British Industry*³⁶, elle a été gênée par l'état de

³⁵ *Quasi-autonomous non-governmental organisations*, organismes semi-publics ou même privés, qui disposent d'une grande autonomie, bien qu'ils dépensent de l'argent public, et ne sont théoriquement responsables devant le Parlement que par l'intermédiaire du ministre qui nomme leur conseil d'administration et leurs dirigeants principaux. Ces *quangos* se sont multipliés sous Thatcher et sous Major; c'est pourquoi on a parlé d'un *quango state*. Ils donnent aux ministres un pouvoir de nomination (*patronage*) important, en pratique loin du contrôle du Parlement. Le Parti travailliste avait annoncé vouloir abolir le *quango state*. Peu de choses, pourtant, semblent avoir bougé dans ce domaine, à l'exception du remplacement de ceux des présidents qui ont été jugés trop proches des conservateurs.

³⁶ Le TUC écossais (*Scottish Trades Union Congress*) est, de son côté et depuis longtemps, partisan de la dévolution. Il a joué un rôle de conciliation non négligeable au sein de la Convention écossaise.

délabrement du Parti conservateur local. Faute d'élus écossais, le leader de l'opposition, William Hague, a dû nommer Michael Ancram porte-parole du Cabinet-fantôme pour la dévolution. Or, M. Ancram est bien écossais³⁷ mais il est l' élu d'une circonscription anglaise ; en outre, il n'était pas le mieux placé pour mener la campagne du non car, dans les années soixante-dix, il s'était montré plutôt favorable à la dévolution, ce que les médias écossais ne manquèrent pas de lui rappeler. Le seul moment où l'opposition ait réussi à marquer quelques points a été lorsque le gouverneur de la Banque d'Ecosse, Sir Bruce Pattulo, a lancé un cri d'alarme à propos des risques d'impôts supplémentaires entraînés par la dévolution, venant ainsi à la rescousse d'une campagne du non dont le seul objectif était de parvenir à faire hésiter les électeurs, au moins à propos de la deuxième question. En vain, d'ailleurs.

Les résultats ont montré, en tout cas, que la stratégie décidée par Tony Blair en 1996 était finalement la bonne, puisque le peuple écossais s'est prononcé clairement, sinon massivement, en faveur de la dévolution proposée. La réponse a même été beaucoup plus nette que ne l'imaginaient la plupart des observateurs, surtout ceux qui avaient eu l'expérience directe de la réponse frileuse de 1979 ; le tableau 8 en témoigne.

Ce qui était remarquable c'est que, en dépit de la campagne sur l'« impôt tartan », près de 40 % des électeurs aient pris le risque de confier des pouvoirs fiscaux autonomes au nouveau Parlement. Autre satisfaction pour les partisans de la dévolution : les 32 autorités locales approuvaient toutes la création d'un Parlement écossais. Seules deux votaient majoritairement non à la 2^{ème} question, et encore de justesse : les îles Orcades (53 % des votants), le Dumfries & Galloway (51 %). L'Ecosse n'apparaissait pas divisée. Dans l'ensemble, néanmoins, les zones rurales et les petites villes avaient voté davantage non que les grandes villes, notamment à la 2^{ème} question. Ce comportement différent était prévisible, puisque l'opposition y est plus forte ; il n'en était pas moins un encouragement pour le Parti conservateur qui pouvait donc espérer être en mesure

| | % des votants | % des électeurs |
|--|---------------|-----------------|
| Participation | 60,4 | |
| Oui à Q1 | 74,3 | |
| Non à Q1 | 44,8 | |
| Oui à Q2 | 63,5 | 15,6 |
| Non à Q2 | 38,4 | |
| Non à Q3 | 236,5 | 22,0 |
| <i>Rappel des résultats du 1er mars 1979</i> | | |
| Participation | 63,7 | |
| Oui | 51,6 | |
| Non | 32,9 | 48,4 |
| | 30,8 | |

³⁷ Il est même de vieille souche catholique écossaise. Son vrai nom est, en effet, Michael Kerr, comte d'Ancram, héritier du douzième marquis de Lothian. Battu en Ecosse en 1987, il a été réélu aux Communes en 1992, dans la circonscription anglaise de Devizes (Wiltshire) ; nommé ministre d'Etat, c'est-à-dire n°2, au ministère d'Irlande du Nord, en 1994, par John Major, il était chargé de conduire les négociations de paix jusqu'aux élections de mai 1997.

d'engranger pour des scrutins futurs les voix qui s'étaient portées sur le non. C'est pourquoi, malgré son opposition de principe à la dévolution, il est à peu près certain qu'il participera aux élections du nouveau Parlement, qui constitueront peut-être pour lui le seul moyen de survivre en Ecosse.

La comparaison avec 1979 est particulièrement significative. Certes, la participation apparaît médiocre par rapport à celle, déjà modeste, du premier référendum sur la dévolution. Il faut toutefois noter que les listes électorales n'avaient pas été revues depuis février (alors qu'elles avaient fait l'objet d'un toilettage spécial en 1979), qu'en raison de la période de vacances, la campagne avait démarré très lentement, et qu'enfin elle avait été interrompue près d'une semaine pendant le deuil semi-officiel qui a suivi la mort tragique de la princesse de Galles. Par contre, si la règle de 1979, qui exigeait un minimum de 40 % des inscrits en faveur du oui pour que le texte de loi fût considéré comme définitivement adopté, avait été appliquée en 1997, le oui aurait franchi l'obstacle haut la main pour la première question et l'aurait manqué de justesse pour la deuxième³⁸. L'adhésion de l'Ecosse au projet ne pouvait être contestée.

Le référendum gallois

Le Parti conservateur tira sans doute davantage de satisfaction des résultats gallois. Après tout, il était la seule formation nationale à avoir fait officiellement campagne pour le non et il est bien normal qu'il pense que ses arguments ont porté (*tableau 9*).

| Tableau 9 : Référendum gallois du 18 septembre 1997 | | | |
|--|------------|-----------|------|
| | % inscrits | % votants | |
| Participation | | | 51,3 |
| Oui | 25,9 | 50,3 | |
| Non | 25,4 | 49,7 | |
| <i>Rappel des résultats du 1er mars 1979</i> | | | |
| | % inscrits | % votants | |
| Participation | 58,3 | | |
| Oui | 11,8 | 20,3 | |
| Non | 46,5 | 79,7 | |

Pourtant, les choses sont certainement plus compliquées. D'abord, les partis officiellement « dévolutionnistes » étaient profondément divisés et, en premier lieu, le Parti travailliste lui-même, dont un groupe de six députés se sont prononcés avec véhémence pour le non ; ensuite, le secrétaire d'Etat, Ron Davies, avait fait campagne pour le non lors du premier référendum sur la dévolution, le 1^{er} mars 1979 ; il n'était donc pas à l'aise pour défendre un projet d'assemblée qui n'était pas très différent de ce qui avait été proposé alors ; la seule véritable innovation était le mode de scrutin qui, précisément, déplaisait

³⁸ Avec une mise à jour des listes équivalente à celle qui avait été pratiquée en 1979 — élimination des décès et des départs postérieurs à l'établissement des listes, soit près de 15 % des noms —, le oui à la question 1 aurait obtenu la majorité absolue des électeurs et le oui à la question 2 largement plus que le seuil fixé en 1979.

fortement aux militants travaillistes pour qui l'hégémonie de leur parti au Pays de Galles est un fait de nature, pas une création de la loi électorale (en fait, il s'agit des deux). Pourtant, à la différence du parti écossais, le parti travailliste gallois ne devrait pas être trop désavantagé par un système plus proportionnel : aux élections aux Communes, il frise en général la majorité absolue et a obtenu 54,7 % des voix en 1997. Il tire sa force du fait qu'il a hérité de deux traditions, la tradition « radicale » du vieux libéralisme qui connut son apogée au début du siècle, tradition symbolisée par Lloyd George, et la tradition ouvrière et syndicale, voire ouvriériste, du vieux Labour. C'est ce qui explique pourquoi le courant libéral-démocrate y a moins de beaux restes qu'en Ecosse. En outre, l'électorat gallois est beaucoup moins homogène que l'électorat écossais. Les politologues divisent le Pays de Galles en trois secteurs : le secteur gallophone des zones rurales de l'Ouest, là où *Plaid Cymru* obtient ses meilleurs scores et ses quatre élus, le secteur des vallées minières du Sud où l'on se pense gallois sans parler la langue, enfin le reste, c'est-à-dire les « marches » de l'Est, y compris les zones côtières du Sud-Est, depuis longtemps soumises à une forte anglicisation, où se trouvait, il y a peu, la plupart des sièges conservateurs, et dont une partie de la population est née en Angleterre ou travaille à Liverpool ou à Manchester. En gros, les deux premiers secteurs ont voté oui, le dernier rejetant le projet assez massivement ; le refus le plus net venant du Monmouthshire (67,9 % de non), historiquement zone tampon par excellence entre les deux pays. La plupart des grandes villes ont voté non, sauf Swansea mais y compris Cardiff, la capitale, en principe siège de la future assemblée.

La plus ou moins grande anglicisation explique sans doute la division des électeurs sur le fond et pourquoi ils ont donné une réponse mitigée : 50,3 % de oui, soit 6 721 voix d'avance sur le non ; mais c'est plus probablement la fadeur du projet qui fait qu'ils ont boudé le scrutin. On peut penser, en effet, que la majorité de la population galloise (seul un peu plus du quart des électeurs a voté oui) a jugé que le *statu quo* était préférable à un projet mal ficelé qui changerait peu de choses à sa vie quotidienne. Le législateur a donc fort à faire pour élaborer un statut qui rencontre un consensus minimum au Pays de Galles, alors que, pour l'Ecosse, le référendum a vraiment ouvert la voie à un changement important.

Le calendrier prévisionnel de mise en place des nouvelles institutions est le suivant : décembre 1997 ou janvier 1998, dépôt des projets de loi devant les Communes ; janvier 1998 à juillet ou octobre, discussion parlementaire aux Communes puis aux Lords ; mai 1999, élections des nouvelles assemblées écossaise et galloise ; deuxième semestre 1999, mise en place progressive et transfert des pouvoirs ; début 2000, mise en route des institutions nouvelles.

CONCLUSION : VA-T-ON VERS UN CHANGEMENT DE REGIME ?

Si le projet gallois n'attribue au Pays de Galles qu'une personnalité limitée, le projet écossais, par contre, assure à l'Ecosse une ample autonomie interne. L'un comme l'autre, en outre, offrent aux deux pays la garantie que, quelle que soit la majorité au pouvoir à Londres, ils continueront à être gouvernés — au moins partiellement — par des majorités politiques de leur choix ; il s'agit donc de l'esquisse d'un système fédéral ou semi-fédéral. Par ailleurs, les deux projets comportent deux innovations qui ne resteront sans doute pas isolées dans le système britannique : d'abord, le principe d'un mandat fixe de quatre ans pour les assemblées, alors que la Chambre des Communes, tout en ayant un mandat maximum théorique de cinq ans, est le plus souvent dissoute avant terme, à la discrétion du Premier ministre ; ensuite, l'introduction d'un système électoral mixte, mi-mode de scrutin traditionnel, mi-vote additionnel, de façon à rapprocher le résultat en sièges du résultat en voix. La deuxième disposition pourrait servir de modèle pour les élections aux conseils locaux ou même à la Chambre des Communes ; la première devrait encourager les partisans d'un mandat fixe pour la Chambre des Communes, encore qu'il soit peu probable qu'un Premier ministre accepte de renoncer spontanément au droit de dissolution, dont il dispose seul et à tout moment ; cela constitue une arme trop utile contre l'opposition et même contre sa propre majorité.

Il faut ajouter à cela que la philosophie gouvernementale vis-à-vis de la dévolution semble avoir profondément changé. Si elle cherche toujours à répondre à une vraie demande dont la revendication indépendantiste n'est qu'une expression, elle tente aussi d'intégrer les projets écossais et gallois dans une régionalisation partielle de l'ensemble britannique. On a vu que le discours du Trône du 14 mai a annoncé, outre trois projets concernant les libertés (incorporation dans le droit britannique de la Convention européenne des droits de l'homme, projet de loi sur la liberté de l'information) et la modernisation du fonctionnement de la Chambre des Communes, deux autres projets de dévolution : création d'agences régionales de développement en Angleterre³⁹, tenue d'un référendum, en mai 1998, dans le Grand Londres, en vue de la création d'une « autorité stratégique » et d'un poste de maire. Le premier projet répond par anticipation aux demandes de décentralisation que les mises en place du Parlement écossais et de l'assemblée galloise ne manqueront pas de susciter, en Angleterre du Nord notamment ; le second⁴⁰ vise à combler le vide administratif et politique qu'a provoqué la suppression brutale du conseil du Grand Londres, en 1986, par Margaret Thatcher. Depuis, en juillet, le gouvernement a annoncé qu'il ferait voter très vite une loi permettant l'organisation des prochaines élections européennes à la proportionnelle de liste, à la grande satisfaction des libéraux-démocrates, qui avaient

³⁹ Un « document de discussion », invitant à des réactions pour l'automne, a été publié le 11 juin.

⁴⁰ Qui a fait l'objet d'un document de consultation : *New Leadership for London*. The Stationery Office, Londres, juillet 1997.

été très déçus que ce projet ne figurât pas dans le discours du Trône.

Ce qui donnait de la cohérence à cet ensemble de projets, c'est, d'une part, qu'ils bénéficiaient (nous l'avons dit) des travaux de réflexion et d'analyse de différents groupes de pensée réformistes plus ou moins proches du Parti travailliste : Charter 88, Institute for Public Policy Research et Constitution Unit, mais c'est aussi, d'autre part, qu'ils représentaient le socle de l'accord pré-électoral officiel entre le parti gouvernemental et les libéraux-démocrates. Par conséquent, en « oublier » une partie, ou l'édulcorer, c'était non seulement se renier vis-à-vis de l'opinion publique, c'était aussi mettre à mal l'alliance avec les libéraux-démocrates, alliance qui n'est pas indispensable aujourd'hui sur le plan parlementaire, compte tenu de l'énorme marge de manœuvre dont dispose le gouvernement travailliste aux Communes (mais pas aux Lords, où la majorité conservatrice est quasi structurelle), mais qui peut se révéler indispensable dans le pays pour l'adoption de certains projets (l'approbation de l'UEM, par exemple). En tout cas, les libéraux-démocrates ne peuvent se plaindre du comportement du Premier ministre à leur égard, incontestablement plus constructif et ouvert que celui de James Callaghan lors du pacte *lib-lab* de 1976-78. Alors que six autres comités du Cabinet s'occupent des réformes constitutionnelles, dont un comité central de coordination sous l'autorité directe du Premier ministre, Tony Blair faisait annoncer fin juillet qu'un comité spécial du Cabinet, présidé par lui et où entreraient quatre représentants du Parti libéral-démocrate (dont Paddy Ashdown, le leader), serait créé pour veiller au bon déroulement du programme de réformes constitutionnelles. La première séance a eu lieu en septembre. Avec ce comité, qui en soi constitue une innovation institutionnelle⁴¹, les libéraux-démocrates accèdent, au moins symboliquement, au cœur même de la machine gouvernementale. Or ils continuent d'adhérer, leur manifeste électoral de 1997 le confirme, au vieil idéal libéral décentralisateur qui rêve d'un système fédéral pour l'ensemble du Royaume-Uni. Dans l'immédiat, l'influence des libéraux-démocrates s'est reflétée le 1^{er} décembre dans la nomination par Tony Blair, aussitôt après une séance du comité en question, d'une commission de cinq personnes extérieures au gouvernement et à la Chambre des Communes⁴², chargée de proposer un mode de scrutin de type proportionnel pour les élections générales. Il est assez ironique qu'on ait fait appel à trois pairs (sur cinq membres), non élus par définition, pour étudier la façon dont les membres de la Chambre des Communes sont élus ! Néanmoins, les instructions données à la commission par le ministre de l'Intérieur Jack Straw sont conformes à ce que souhaitaient les libéraux-démocrates : « La commission prendra en compte l'exigence

⁴¹ Jusqu'alors il n'existait que trois types de comités du Cabinet, les comités de ministres, les comités de fonctionnaires et les comités mixtes : ministres et fonctionnaires.

⁴² Lord Jenkins, président, ancien ministre important des gouvernements Wilson, ancien président de la Commission européenne, qui siège sur les bancs libéraux-démocrates à la Chambre des Lords ; Lord Alexander of Weedon, pair conservateur ; Sir John Chilcot, qui vient de quitter les fonctions de secrétaire permanent du ministère d'Irlande du Nord ; Lady Gould, ancienne directrice de l'organisation du Parti travailliste ; David Lipsey, journaliste à l'*Economist*, journal qui fait campagne depuis longtemps pour une réforme constitutionnelle.

de proportionnalité globale, le besoin de stabilité gouvernementale, l'extension du choix individuel de l'électeur et le maintien d'un lien entre les députés et le territoire ». Selon Robert Maclennan, porte-parole constitutionnel libéral-démocrate, le mode de scrutin le plus approprié pour répondre à ces critères est le vote unique transférable, système traditionnellement prôné par les libéraux. Toutefois, le manifeste électoral n'engageait le gouvernement qu'à faire élaborer un mode de scrutin alternatif et à le proposer à l'électorat au cours d'un référendum ; le système actuel n'est donc pas d'ores et déjà condamné puisque les électeurs se verront proposer un choix entre ce mode de scrutin et les propositions de la commission. Et il est à craindre que ces propositions pèsent peu si le gouvernement ne met pas tout son poids dans la balance. Or, au moment où la création de la commission était annoncée, Tony Blair faisait dire qu'il restait « non convaincu » qu'une réforme du mode de scrutin s'imposât, ce qui laisse peut-être entendre que le gouvernement restera neutre au moment du référendum ou qu'il cherchera à faire passer une réforme minimale. Malgré tout, le *statu quo* intégral sera difficile à maintenir, compte tenu des précédents anciens (mode de scrutin proportionnel, depuis 1973, pour les élections provinciales et locales en Irlande du Nord) et de ceux qui sont en train d'être créés : scrutins mixtes pour le Parlement écossais et l'assemblée galloise, proportionnelle de liste pour les prochaines élections européennes.

Autre innovation d'importance, la multiplication des référendums : d'abord, ceux qui ont eu lieu en 1997 ou dont la date est déjà fixée (celui de Londres, le 7 mai 1998, le premier jeudi de mai étant la date traditionnellement retenue pour les élections locales) ; un peu plus tard, en juin au plus tôt, il y aura probablement un référendum en Irlande du Nord. Outre ces quatre scrutins territoriaux, deux référendums nationaux sont prévus par le programme travailliste : le premier sur le mode de scrutin à la Chambre des Communes dont il vient d'être question ; le second sur la participation ou non du Royaume-Uni à l'Union économique et monétaire européenne. Il est peu probable que ce dernier scrutin ait lieu avant les prochaines élections générales pour des raisons stratégiques et tactiques. En effet, l'hostilité de l'électorat est telle vis-à-vis de l'UEM qu'il apparaît bien difficile de tenter de le convertir avant que l'euro ne soit devenu une réalité, et qui fonctionne : quand le gouvernement Blair organisera un scrutin sur ce sujet, ce sera pour le gagner, toute sa stratégie économique reposant sur une entrée de la Grande-Bretagne dans l'UEM dès les premières années du siècle prochain.

Reste un dernier projet figurant en bonne place dans le manifeste électoral travailliste : la suppression du caractère héréditaire de la Chambre des Lords. Pour l'instant, cette réforme est au point mort et le projet plus ambitieux d'en faire une chambre élue, un temps inscrit dans le programme travailliste, est de toute façon absent du manifeste de 1997. On conçoit que le nouveau gouvernement, compte tenu du programme de réformes qu'il met en chantier (il n'y a pas que les projets constitutionnels), ait songé à ménager la Chambre des Lords, au moins pendant un temps. Il n'en apparaît pas moins contradictoire de vouloir rendre la Chambre populaire plus représentative sans que l'opinion sache ce que va devenir la Chambre haute : si

elle doit être nommée, comment la rendre plus représentative ? Si élue, selon quel mode de scrutin ? Il est permis d'estimer en outre que la modernisation de la Constitution ne sera pas complète sans que tous ses aspects héréditaires soient abordés de front. Et là, on se heurte immédiatement à la question de la monarchie. Or, que ce soit lors de la crise psycho-sociale qui a suivi la mort de Diana en septembre ou lors du cinquantenaire du mariage royal en novembre, Tony Blair a montré que, s'il voulait pousser la monarchie à se moderniser, c'était pour mieux la protéger et assurer sa pérennité. Mais n'y a-t-il pas contradiction entre le désir de préserver un élément héréditaire, le monarque, et l'objectif de supprimer l'autre, les Lords ? La logique ne dicterait-elle pas alors de renoncer à réformer la Chambre haute ? Dans cette hypothèse, on resterait à mi-parcours d'une modernisation complète du système politique.

Il faut en outre être bien conscient que, compte tenu du poids propre de l'Angleterre dans l'ensemble britannique (83 % de la population), les structures semi-fédérales qui se mettent lentement en place ne pourront qu'aboutir à un fédéralisme imparfait défiant la logique rigoureuse d'une décentralisation des pouvoirs égale pour tous les territoires d'un bout à l'autre de la Grande-Bretagne. Néanmoins, il n'est pas douteux que la vague de réformes déjà annoncées ou en voie de l'être constitue un schéma relativement cohérent visant à une rénovation globale de la « vieille Constitution » britannique, si exagérément favorable aux conservateurs, et à réduire l'écart flagrant entre un système politique rigide et désuet et une société en voie de transformation profonde. Il y a beau temps que maints observateurs déplorent ce décalage et suggèrent des solutions pour le combler⁴³. Ce sont ces solutions qui sont adoptées, du moins en partie, par le gouvernement de Tony Blair.

Y aura-t-il pour autant changement de régime ? Dans la doctrine constitutionnelle française⁴⁴, le minimum pour un changement de régime est une réforme totale de la Constitution, à défaut d'une révolution. Il est clair que, même dans l'hypothèse du changement maximal envisagé, il n'y aura, en Grande-Bretagne, qu'adaptation de la Constitution. Mais il y aura peut-être, néanmoins, révolution tranquille. A cet égard, le test ultime sera le mode de scrutin à la Chambre des Communes. Si la réforme va nettement dans un sens proportionnel, les retombées en seront importantes : gouvernement de coalition, rééquilibrage exécutif-législatif, moindre efficacité du droit de dissolution et, à moyen terme, révolution dans la culture politique. Si l'on ajoute à cela les conséquences des autres réformes : gouvernement et administration plus ouverts, décentralisation, système semi-fédéral, donc renforcement des contre-pouvoirs locaux et régionaux, il est clair que l'ensemble institutionnel du Royaume-Uni aura été profondément transformé sinon bouleversé.

⁴³ Voir par exemple : Will Hutton, *The State we are in*, Londres, Vintage, 1996, 370 p. ; Simon Jenkins, *Accountable to None, The Tory Nationalization of Britain*, Harmondsworth, Penguin, 1996, 304 p. ; Andrew Marr, *Ruling Britannia, the Failure and Future of British Democracy*, Londres, Michael Joseph, 1995, 372 p.

⁴⁴ Voir, par exemple, Jean-Louis Quermonne, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Le Seuil, 3^{ème} édition, 1994, 329 p.