



Groupe d'études sur la vie
et les institutions parlementaires

Séminaire du Gevipar, lundi 8 mars 2010

LE PARLEMENT BRITANNIQUE AUJOURD'HUI

Intervenants :

- Hilary Armstrong, députée britannique
- Philip Cowley, professeur de science politique, Université de Nottingham
- Jean-Pierre Duprat, professeur de droit, Université Montesquieu-Bordeaux IV

Séance présidée par Olivier Rozenberg

Olivier Rozenberg a introduit la séance en rappelant que le comparatisme est l'un des objectifs du Gevipar. C'est dans cette optique que s'inscrit cette première séance centrée sur un Parlement étranger, et consacrée en l'occurrence aux Assemblées britanniques.

Madame Hilary Armstrong a commencé par rappeler qu'elle a été Ministre de l'Environnement, des transports et des régions de 1997 à 2001, puis *chief whip* de la majorité de 2001 à 2006. Auparavant, elle avait été pendant dix ans MPs dans l'opposition. Elle peut donc mettre en avant une bonne connaissance du Parlement britannique, où elle a pu occuper de nombreux points de vues différents.

En tant que *Chief Whip*, elle a eu la charge de faire respecter la discipline partisane dans la majorité. Or, elle a précisément eu à gérer les plus grandes rébellions que le parlementarisme anglais ait connu depuis la Seconde Guerre mondiale. Selon elle, ces rébellions peuvent être expliquées par trois facteurs. Tout d'abord, le gouvernement travailliste a cherché à mettre en place un programme de réforme très profond, incluant notamment une réforme des institutions, ainsi que l'adoption du *Human Rights Act* et du *Freedom of Information Act*. Il faut y ajouter par ailleurs la décision d'engager des troupes en Irak, qui a occasionné à elle seule une rébellion parlementaire importante. En second lieu, ces rébellions peuvent être expliquées par la culture du Parti travailliste. Selon Hilary Armstrong, il s'agit d'un parti davantage heureux dans l'opposition, où il n'a pas de responsabilités à exercer. Par ailleurs, il existe en son sein des courants très différents – même

si l'exécutif national possède un réel pouvoir d'impulsion et de coordination. Enfin, Hilary Armstrong voit dans la longue durée de l'exercice du pouvoir un troisième facteur expliquant l'importance des rébellions parlementaires sous le gouvernement travailliste.

Parmi les réformes institutionnelles, Hilary Armstrong a insisté sur la pratique informelle des *All-women Shortlists* : dès 1997, le Parti Travailliste a décidé de présenter uniquement des femmes dans certaines circonscriptions. Cette politique a fonctionné, dans la mesure où la proportion de femmes à la Chambre des Communes a doublé entre 1992 et 1997 (où elle s'élevait à 18%). Derrière cela, il y a le souci des travaillistes d'améliorer la représentativité du Parlement anglais. Mais cela ne pouvait qu'aller de paire avec la volonté d'améliorer également les conditions du travail parlementaire. Ainsi, les séances de nuit ont été interdites, afin notamment que les parlementaires puissent continuer d'avoir une vie de famille. Plus largement, le travail parlementaire a été modernisé. Auparavant, l'ordre du jour était connu moins d'une semaine à l'avance, ce qui interdisait aux parlementaires de s'organiser convenablement. Désormais, l'ordre du jour est connu au moins deux semaines à l'avance, les MPs pouvant ainsi mieux gérer leurs agendas personnels, professionnels et politiques. Cet effort de modernisation institutionnelle s'est également étendu à la législation, avec d'une part de plus en plus de lois soumises à un examen pré-législatif, afin de mieux préparer le travail des représentants, et d'autre part l'introduction d'un report parlementaire, pour éviter que des textes importants ne soient abandonnés en fin de législature, faute de temps pour les examiner. Enfin, la modernisation a également concerné la responsabilité de l'exécutif, avec la réforme des *question times* (dont le temps hebdomadaire a été doublé) et des commissions parlementaires (qui bénéficient de davantage de moyens pour travailler).

Malgré tout, Hilary Armstrong a remarqué que cette modernisation n'avait pas empêché le scandale des dépenses. Pour elle, cela vient d'un manque de courage politique. Initialement, l'enveloppe des dépenses a été introduite pour éviter que les parlementaires n'aient à payer tous leurs frais eux-mêmes – ce qui les plaçait parfois dans une situation financière réellement difficile. Mais après cela, les Premiers Ministres successifs se sont servis de cette enveloppe des dépenses pour augmenter les revenus des parlementaires sans pour autant devoir justifier devant le public une hausse de salaire officielle. Les *backbenchers* étaient satisfaits de ce système, et les *chief whips* n'ont jamais eu la force de s'y opposer. Aujourd'hui, ils en payent les conséquences, les députés ayant eu des problèmes avec leurs dépenses étant menacés d'être battus aux prochaines élections. Par là même, des députés indépendants, sans parti, pourraient bien gagner leurs sièges – ce qui serait, de fait, l'un des plus grands changements institutionnels qu'aurait connu la Grande-Bretagne ces dernières décennies.

Enfin, Hilary Armstrong a rappelé qu'en Novembre 2009 était paru le Rapport Wright sur la réforme de la Chambre des Communes – en partie pour répondre au scandale des dépenses. Il a abouti au *Constitutional Reform and Governance Bill*, qui introduit de profonds changements tant dans la Basse Assemblée qu'à la Chambre des Lords, et dont il faudra attendre la prochaine législature pour évaluer les effets.

Olivier Rozenberg a remarqué que deux réformes institutionnelles avaient eu lieu presque au même moment, en France et en Grande-Bretagne, sans qu'aucune réflexion commune ne soit engagée.

Monsieur Philip Cowley a commencé par remarquer que, selon de nombreux commentateurs, le Parlement britannique connaîtrait une période de déclin. Celle-ci serait marquée par la domination totale de l'exécutif sur le Parlement, notamment grâce aux *whips* qui imposeraient une stricte discipline partisane. D'autre part, les parlementaires seraient totalement coupés de leur circonscription, laissés seuls à Westminster, sans ressources et sans

influence. Or, pour Philip Cowley, une telle description correspond précisément à la situation du Parlement il y a cinquante ans. Depuis, les choses ont grandement évolué.

Concernant le second point tout d'abord. Les parlementaires ont désormais tendance à être originaires de leur circonscription, à vivre dans leur circonscription, à y maintenir une permanence et à y passer du temps – sans parler des échanges de courriers avec leurs électeurs. Globalement, les MPs passent désormais près de la moitié de leur temps à s'occuper de leur circonscription. L'image de parlementaires retranchés à Westminster serait donc largement fautive.

En second lieu, Philip Cowley est également en désaccord avec l'idée d'un Parlement qui serait intégralement soumis à l'exécutif. En premier lieu, ce n'est plus le cas pour la Chambre des Lords. Dans les années 1950, elle était effectivement complètement morte. Mais depuis 1999, une réforme a conduit à diminuer notablement le nombre des Lords. Or, ceux qui restaient se sont sentis davantage légitimés, et ont décidé dès lors de jouer un véritable rôle dans la politique britannique. Depuis, ils ont rejeté un tiers des textes que le Gouvernement leur proposait, et bien qu'ils n'aient pas de pouvoir de blocage, dans 40% des cas la procédure de négociation a abouti, et une partie au moins de leurs suggestions se sont retrouvées dans la loi.

En second lieu, en ce qui concerne la chambre des communes, les preuves empiriques sont loin de montrer des représentants soumis et dociles. Il y a aujourd'hui de véritables rebellions, et elles sont de plus en plus importantes. Surtout, elles se concentrent globalement sur des points fondamentaux de l'action publique – c'est notamment le cas pour « *the Irak rebellion* ». Néanmoins, Philip Cowley a tenu à ne pas surinterpréter ces résultats, en rappelant que, d'une manière générale, la cohésion gouvernementale et parlementaire restait la norme. Par ailleurs, il n'a pu trouver aucune corrélation entre le degré de rébellion d'un MP et les résultats qu'il obtient aux élections. Il n'y a donc pas de « prime aux rebelles » lors des scrutins parlementaires : la seule corrélation qui soit validée, c'est entre le résultat du scrutin et le parti du candidat, ainsi, éventuellement, qu'entre le résultat et les avantages que le MP a pu obtenir pour sa circonscription lorsqu'il était en poste.

Concernant le scandale des dépenses, Philip Cowley a rappelé que, dans les faits, l'immense majorité des parlementaires ont dépensé leurs fonds de manière tout à fait légale et raisonnable – c'est à dire pour fournir des services à leur circonscription. Peu de cas de détournement ont en réalité pu être avérés, et les quelques abus auraient été clairement sanctionnés. Or, avec les élections approchant, il commence à y avoir une sorte de compétition inversée entre les MPs, qui cherchent à utiliser le moins possible leur enveloppe de dépenses, afin de paraître irréprochables aux yeux de leurs électeurs. Mais pour Philip Cowley, ce ne serait pas du tout la voie à prendre, puisque cela signifie que les circonscriptions bénéficieront de moins en moins de services – ou que ces services devront être à nouveau payés sur les salaires des parlementaires.

Enfin, Philip Cowley a conclu avec un mot sur la représentativité du Parlement britannique, en notant que si, depuis les vingt dernières années, la proportion de femmes était en effet passée de 9 à 20%, en parallèle, la proportion de MPs issus de la classe ouvrière était elle passée de 35 à 10%.

Monsieur Jean-Pierre Duprat a commencé par mettre en avant les évolutions institutionnelles intervenues durant la période Blair (1997-2007). Le programme travailliste de 1997 fixait sur ce plan un double objectif – même s'il le faisait dans des termes très généraux : améliorer la légitimité de la Chambre des Lords et moderniser la Chambre des Communes. A l'issue de ces dix années de gouvernement, les jugements sont contrastés. Certains commentateurs se placent d'un point de vue critique : pour eux, c'est surtout le premier gouvernement qui aurait valorisé les réformes institutionnelles (*Human Rights Act*,

réformes de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes...). Depuis, peu de choses auraient évolué. Mais d'autres analystes ont une approche plus nuancée – et, selon Jean-Pierre Duprat, plus intéressante. Eux mettent l'accent non seulement sur les chantiers ouverts de manière explicite, mais également sur une tendance et une dynamique poursuivie pendant toute la période, et même jusqu'à maintenant (avec le rapport Wright, remis en novembre dernier). Le scandale des dépenses, et les réformes qu'il a entraînées, s'inscriraient dans cette même dynamique. Par ailleurs, selon Jean-Pierre Duprat, il ne faut pas non plus oublier certaines réformes ponctuelles qui ont eu un rôle important, notamment la réforme de l'ordre du jour, le recours aux examens pré-législatifs, et la décision de Blair de venir devant le *Liaison Committee*.

Ayant rappelé cela, Jean-Pierre Duprat a ensuite développé trois points, en commençant par la démocratisation de la Chambre des Communes. Dès 1997, Tony Blair a évoqué le problème de la réforme du mode de scrutin. En effet, du fait du scrutin majoritaire à un tour, un grand nombre de MPs sont élus à une majorité relative inférieure à la majorité des votants. Aujourd'hui, seulement un tiers des députés sont élus à la majorité absolue des votants. Un texte de loi a donc été déposé, prévoyant l'organisation d'un referendum sur la modification du mode de scrutin.

En second lieu, Jean-Pierre Duprat a tenu à évoquer l'amélioration des conditions du travail parlementaire. Cela passe en premier lieu par une nouvelle organisation de l'ordre du jour. Désormais, le travail commence plus tôt à la Chambre des Communes, de manière à ce qu'il n'y ait plus de séance de nuit. Cela a eu pour effet bénéfique de remobiliser les MPs : sollicités toute la journée, que ce soit en séance publique ou dans les commissions, ils sont amenés à s'investir pleinement dans leur travail parlementaire. Parallèlement, la réforme des *Select Committees* revêtira une grande importance, en tendant à marginaliser le rôle des *whips*. Les *chairs* seront ainsi élus directement par la chambre, et les membres par les groupes parlementaires, mais selon un principe démocratique qui laisse la parole aux *backbenchers*.

Jean-Pierre Duprat a insisté en dernier lieu sur l'accomplissement des fonctions parlementaires, en notant leur diversification. Les MPs doivent tout d'abord représenter la circonscription en tant que telle. Ils doivent ensuite représenter les habitants pris individuellement – un travail que l'on pourrait qualifier « d'assistance sociale ». Ces deux aspects combinés incitent les parlementaires à passer près de la moitié de leur temps de travail en circonscription. Enfin, le temps restant doit être dévolu au travail législatif, même si les examens pré-législatifs, autrefois très importants, sont en recul depuis l'année 2005.

Jean-Pierre Duprat a conclu son propos en rappelant qu'une réforme des institutions a été adoptée début mars. Il reste toutefois à voir quel usage en sera fait par le prochain Parlement, car les réformes ne sont que des outils au service des acteurs.

Après les exposés, les trois intervenants ont débattu avec le public.

La discussion qui s'est engagée a tout d'abord porté sur certains aspects du parlementarisme britannique. Les séances de questions orales ont notamment été évoquées. L'un des intervenants estimait que, pour les MPs, il s'agit d'un des moments phares de la vie parlementaire. La Grande-Bretagne serait ainsi le pays au monde où les *question times* seraient les mieux préparés par les parlementaires. Pour le Premier Ministre, il s'agirait d'une véritable épreuve, où il serait fondamental de savoir briller. En revanche, à cet intérêt pour les questions orales dans la sphère politique répondrait un désintérêt total des citoyens pour ces séances, qui n'auraient donc aucun impact dans le public.

Sur un tout autre sujet, il a également été question du *filibustering*. L'un des participants a souligné à ce titre qu'il devient de moins en moins possible d'utiliser cette pratique, bien qu'elle ait longtemps été l'une des armes les plus efficaces de l'opposition.

La discussion s'est ensuite polarisée plus particulièrement sur deux points. En premier lieu, la réforme du système électoral a été évoquée. L'un des intervenants estimait à ce propos que, si un texte de loi a effectivement été déposé pour organiser un référendum sur un « *alternative vote* », il n'a aucune chance d'être examiné avant la fin de la législature. Cette timide avancée vers la représentation proportionnelle ne serait ainsi qu'une manœuvre politique. De surcroît, pour un autre participant, une telle réforme risquerait d'être négative pour le fonctionnement du système politique britannique, qui repose en grande partie sur l'existence de circonscriptions.

En second lieu, la discussion s'est également portée sur le renouvellement à venir de la Chambre des Communes. Plusieurs intervenants ont estimé que cela conduira probablement à de profonds changements dans le système politique britannique, en premier lieu parce qu'il pourrait bien ne pas y avoir de majorité absolue dans l'hémicycle. Le parlementarisme anglais risque donc de devoir découvrir une situation de gouvernement de coalition ou, plus probablement, de gouvernement minoritaire –qui était du reste fréquente avant 1945. De surcroît, cette élection devrait mener à une grande modification dans la composition du Parlement, avec une très forte proportion de nouveaux MPs. En effet, avec le scandale des dépenses, une grande défiance se serait installée chez les citoyens à l'égard des « professionnels » de la politique. Les candidats les plus susceptibles d'être élus seraient donc, par conséquent, ceux qui ont jusqu'à maintenant eu le moins d'activités politiques. Les nouveaux venus risqueraient ainsi de se révéler inexpérimentés, incompetents et absentéistes. Selon plusieurs intervenants, il y aurait là un motif d'inquiétude pour l'avenir du parlementarisme britannique.

Compte rendu réalisé par Clément Viktorovitch, doctorant à Sciences Po, allocataire de thèse du Sénat