

Question d'Europe
n°359
1^{er} juin 2015

Les élections législatives de 2015 au Royaume-Uni : quel avenir pour les unions ?

Pauline Schnapper

Résumé :

Les élections législatives qui viennent de se dérouler au Royaume-Uni n'ont ressemblé à aucune autre depuis 1945. Malgré les apparences, c'est-à-dire un retour au système bipartite et la victoire nette du parti conservateur, elles marquent une étape dans l'évolution longue du système politique bipartisan. Elles posent par ailleurs une double question, celle de l'avenir du pays comme royaume uni, en raison du succès des nationalistes écossais, et de l'avenir du Royaume-Uni dans l'Union européenne, en raison de la promesse à haut risque de David Cameron d'organiser un référendum sur le maintien dans l'UE d'ici 2017.

LA REMISE EN QUESTION DU SYSTÈME

Le système politique britannique est en pleine évolution. L'ordre traditionnel était fondé sur l'alternance au pouvoir de deux grands partis (conservateur et travailliste depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale), favorisé par un mode de scrutin majoritaire à un tour où, dans chaque circonscription, le candidat arrivé en tête est élu quel que soit son score. Si d'autres partis existaient, bien sûr, dans cette configuration, parti libéral ou Vert au niveau national et partis régionaux en Irlande du Nord, Ecosse et pays de Galles, leur représentation au Parlement, et par là-même leur influence politique, était limitée. Ce système, parfois injuste sur le plan de la représentation et discutable pour l'équilibre des pouvoirs, avait pour avantage de permettre l'établissement de gouvernements stables et d'écartier les partis extrémistes, de droite ou de gauche, du pouvoir.

Cette configuration subit des tensions à partir des années 1970, qui virent une résurgence du parti libéral et une première poussée des partis nationalistes en Ecosse et au pays de Galles. Mais c'est surtout aux élections de 2010 que les limites de ce système devinrent manifestes puisqu'aucune majorité ne se dégagait des urnes, obligeant le parti conservateur, arrivé en tête, à former une coalition avec les Libéraux (devenus Libéraux-démocrates), qui a gouverné

le pays pendant cinq ans. La légitimité du mode de scrutin et surtout son efficacité étaient déjà remises en question. Ensuite, la période 2010-2015 a vu le succès grandissant, dans les sondages d'opinion et les scrutins intermédiaires, de plusieurs petits partis, notamment le *United Kingdom Independence Party* (UKIP), parti populiste anti-européen et anti-immigration arrivé en tête aux élections européennes de mai 2014, le *Scottish National Party* (SNP), parti indépendantiste écossais porté par le référendum sur l'indépendance du 18 septembre 2014 et, dans une moindre mesure, les Verts.

La victoire, nette et inattendue, des Conservateurs aux élections législatives du 7 mai, qui avec 331 sièges ont remporté une majorité absolue des 650 sièges en jeu, marque la fin de la période de coalition et le retour à un gouvernement majoritaire d'un seul parti. Soutenus par le monde des affaires, une bonne partie de la presse et avec des capacités financières sans commune mesure avec celles des autres partis, ils ont réussi à convaincre suffisamment d'électeurs de leur réussite en matière économique et de l'incompétence des Travaillistes dans ce domaine.

Les grands vaincus du scrutin sont donc d'abord les Travaillistes d'Ed Miliband, qui jusqu'au bout espéraient, au vu des sondages, arriver en tête mais avec 234 sièges en ont encore perdu 24 par rapport à

Les élections législatives de 2015 au Royaume-Uni : quel avenir pour les unions ?

2010, qui était déjà une défaite. Avec un leader peu charismatique, ils n'ont pas réussi à convaincre les électeurs des classes moyennes de les soutenir comme elles l'avaient fait pour Tony Blair, tandis que leur électorat ouvrier traditionnel s'est en partie détourné d'eux depuis les années 2000. Les Libéraux-démocrates, partenaires de coalition des Conservateurs, se sont effondrés, perdant 49 des 57 sièges qu'ils détenaient depuis 2010. La défaite de ces deux partis, au-delà de facteurs conjoncturels comme le choix du leader ou des promesses non tenues, sont la marque de la difficulté de la gauche modérée britannique, comme dans d'autres pays européens, à conserver le soutien des couches populaires et moyennes dans un contexte de restrictions budgétaires et d'inquiétude liée à la mondialisation.

Dans le même temps en effet, les partis populistes et nationalistes ont confirmé leur nouvelle implantation dans le paysage politique britannique. En effet l'échec apparent de l'UKIP dans ces élections législatives (il n'a obtenu qu'un siège) ne doit pas masquer la réalité de son enracinement : il est arrivé troisième en nombre de voix avec 12 %, non seulement dans des régions traditionnellement conservatrices du sud de l'Angleterre mais aussi dans des bastions ouvriers du nord, qui votaient traditionnellement travailliste – faisant probablement perdre au *Labour* un certain nombre de sièges, comme celui d'Ed Balls près de Leeds. Il est arrivé second dans 120 circonscriptions anglaises, dont un tiers détenues par les Travaillistes.

L'autre vainqueur, inattendu jusqu'à quelques mois avant le scrutin, est le SNP. Son succès est paradoxal, puisque le référendum en Ecosse a abouti en septembre 2014 à un rejet de l'indépendance, qui n'a obtenu que 45 % des voix. Le SNP a pourtant profité de l'élan de cette campagne pour imposer l'idée qu'il est le véritable porte-parole des revendications non seulement identitaires, mais aussi politiques, économiques et sociales d'une Ecosse qui serait négligée et maltraitée par Londres. Ce discours a séduit suffisamment d'électeurs écossais pour que le parti, aidé par le mode de scrutin à un tour, l'emporte dans 56 des 59 circonscriptions écossaises, envoyant à Westminster le troisième groupe parlementaire en taille.

Le système politique à deux partis est donc de nouveau remis en cause, soulevant entre autres la question, une nouvelle fois, de l'adéquation entre le mode de scrutin majoritaire à un tour et la réalité de la scène partisane : le SNP avec moins de 5 % des voix au niveau national a obtenu 56 sièges, tandis que l'UKIP avec 12 % des voix en a eu un seul. Les Verts ont gardé le seul siège qu'ils avaient remporté en 2010 avec presque 4 % des voix dans l'ensemble du pays. En 2011, les Libéraux-démocrates avaient obtenu l'organisation d'un référendum sur un nouveau mode de scrutin avec une part de proportionnelle (*Alternative Vote*), rejeté alors par les électeurs. Cette fois-ci, de nombreuses voix s'élèvent de nouveau pour réclamer une réforme mais les Conservateurs, désormais majoritaires, n'y ont pas intérêt.

L'AVENIR DES UNIONS

Les bons résultats des partis protestataires ont par ailleurs remis sur le devant de la scène deux grandes questions qui vont, à n'en pas douter, dominer le débat politique des années à venir : l'unité du pays et la question de la place du Royaume-Uni dans l'Union européenne.

Tout d'abord, il est clair que la question de l'indépendance de l'Ecosse n'a pas été résolue par le résultat du référendum du 18 septembre 2014. Les pressions centrifuges vont s'accroître avec la nouvelle puissance du SNP à Westminster. Le gouvernement conservateur a été accusé d'être « illégitime » en Ecosse par Alex Salmond, l'ancien leader du parti. Nicola Sturgeon, l'actuelle présidente du parti, a déjà demandé de nouveaux pouvoirs pour le Parlement écossais en plus des pouvoirs fiscaux promis par les partis unionistes pendant la campagne référendaire, en particulier en matière sociale. Elle menace, en cas de nouvelle victoire de son parti aux élections écossaises de 2016 et surtout en cas de résultat négatif au référendum sur le 'Brexit' en 2017, d'exiger la tenue d'un nouveau référendum sur l'indépendance de l'Ecosse, qu'elle escompterait remporter cette fois. En face, les Conservateurs se sont laissés entraîner sur un terrain très glissant pendant la campagne législative,

en accusant les Travaillistes d'être prêts à faire alliance avec le SNP, attisant ainsi la peur des indépendantistes écossais en Angleterre. Ils ont aussi promis qu'à l'avenir seuls les députés anglais à Westminster pourraient voter sur les questions affectant uniquement l'Angleterre (dévolues à l'Ecosse, pays de Galles et/ou Irlande du Nord). Le risque d'une telle stratégie est de s'aliéner encore davantage les électeurs écossais, de monter les électeurs des différentes composantes du royaume les uns contre les autres et finalement de renforcer encore le mouvement indépendantiste en Ecosse. La question de l'avenir du Royaume-Uni à un horizon pas si lointain reste donc plus que jamais posée, à moins que les élites londoniennes trouvent un accord sur une formule de type fédéral, hypothèse désormais envisagée par certains Conservateurs comme Boris Johnson, le maire de Londres.

Les spéculations sur le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne ont aussi immédiatement repris puisqu'avec la victoire conservatrice, l'organisation d'un référendum n'est plus une hypothèse mais désormais une certitude. Dans son discours de Bloomberg du 23 janvier 2013, David Cameron avait promis de renégocier les conditions d'adhésion du Royaume-Uni dans l'UE, espérant obtenir suffisamment d'avancées de la part de ses partenaires européens pour pouvoir recommander aux électeurs britanniques de rester dans l'Union lors du référendum promis. Beaucoup de questions se posent à présent. Tout d'abord, qu'est-ce que le gouvernement britannique actuel pourra obtenir de plus des autres États membres que ce que le Royaume-Uni a déjà négocié depuis des années, c'est-à-dire des clauses d'exemption sur l'euro, Schengen, les affaires intérieures et la justice ? Sur le plan intérieur ensuite, arrivera-t-il à obtenir suffisamment de concessions pour que la frange la plus radicale de son parti, 80 à 100 députés prêts à sortir de l'UE, soit satisfaite ? Enfin, le référendum aboutira-t-il au résultat officiellement espéré, c'est-à-dire que le Royaume-Uni reste dans l'Union ?

Sur le premier point, David Cameron était resté jusqu'aux élections volontairement assez flou pour éviter de se lier les mains vis-à-vis de son parti. On sait toutefois que la question des droits des immigrés

en provenance des États membres, le rapatriement de certaines politiques au niveau national (notamment la politique sociale), l'accroissement des pouvoirs des parlements nationaux sur les questions européennes, la protection des intérêts des pays non-membres de la zone euro et le refus de l'idée d'une « union sans cesse plus étroite » sont les thèmes sur lesquels il va mener bataille. Il espérait profiter de l'ouverture de négociations sur un nouveau traité pour obtenir des concessions sur ces différents sujets, mais Angela Merkel et François Hollande ont clairement fait savoir qu'il n'y aurait pas de nouveau traité ; il est donc à présent question d'ajouter un protocole au traité de Lisbonne. Il reste à savoir ce que les institutions européennes et les chefs d'État et de gouvernement seront prêts à accorder au Royaume-Uni, dont personne ne souhaite le retrait mais pour qui on ne veut pas non plus créer un précédent en « détricotant » les traités. Certaines dispositions symboliques comme l'exemption de « l'union sans cesse plus étroite » devraient pouvoir être plus facilement acceptées que par exemple la restriction des droits sociaux des résidents européens au Royaume-Uni, même si, dans ce dernier cas, un jugement récent montre que des aménagements à la règle des droits égaux pour tous les ressortissants européens peuvent être envisagés. David Cameron manque, pour l'instant, d'alliés en Europe en raison de son attitude négative depuis 2010 : les pays scandinaves se sont détournés de lui et les pays d'Europe centrale lui reprochent son discours critique sur la libre circulation des personnes au sein de l'UE, qui concerne principalement leurs ressortissants. Le projet de remplacer le *Human Rights Act* voté sous le gouvernement Blair, qui permet l'application directe de la Convention européenne des droits de l'Homme par les tribunaux anglais, par un *Bill of Rights* anglais n'améliorera pas la popularité de l'actuel Premier ministre britannique en Europe. Cette décision pourrait conduire à terme le Royaume-Uni à sortir de la Convention pour substituer l'autorité ultime de la Cour suprême anglaise à celle de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Les prochaines semaines, jusqu'au Conseil européen des 25-26 juin, au cours desquelles David Cameron prévoit une tournée des capitales européennes, devraient en tout cas donner une idée du degré de bonne volonté de ses partenaires et de la marge de manœuvre dont il pourrait disposer.

Les élections législatives de 2015 au Royaume-Uni : quel avenir pour les unions ?

La deuxième question relève de la gestion interne du parti conservateur. Il faudra pour David Cameron s'assurer au moins du soutien d'une majorité de ses députés et de son gouvernement. Sa courte majorité parlementaire le met à la merci d'une rébellion sur l'Europe. Il est fort probable qu'il aura contre lui l'UKIP et une partie de son groupe parlementaire qui ne se satisfera jamais des concessions obtenues en Europe, quelles qu'elles soient. Si l'organisation d'un référendum est précisément destinée à lui permettre de contourner cette opposition, David Cameron serait politiquement affaibli par une telle rébellion.

Le résultat du référendum est très difficile à prévoir. Les sondages réalisés depuis le discours de Bloomberg en janvier 2013 montrent un mouvement en faveur du maintien dans l'UE si le gouvernement obtient un nouveau statut. Mais, outre que les élections législatives ont montré que les sondages ne sont pas forcément fiables, l'opinion britannique a toujours été très volatile sur l'Europe. Nul ne peut prédire à ce stade ce qu'une campagne électorale pourrait produire. On sait aussi, comme cela a été le cas en Irlande en 2001 et en 2008 ou en France en 2005, que dans ce type de scrutin, les électeurs ne répondent pas toujours uniquement à la question posée mais jugent aussi le gouvernement sortant qui propose le référendum, voire expriment leur désenchantement plus général vis-à-vis de la politique. A l'inverse, l'expérience montre que le *statu quo* l'emporte souvent en cas de consultation référendaire, comme ce fut le cas lors du premier référendum sur

l'Europe en 1975 (où le Royaume-Uni déjà membre de la CEE avait choisi de rester), du référendum sur la réforme du mode de scrutin en 2011 ou du référendum sur l'indépendance de l'Ecosse.

CONCLUSION

Les élections législatives du 7 mai témoignent des tensions qui traversent le système politique britannique malgré une apparence de stabilité. Elles ouvrent surtout une période d'incertitude sur l'avenir du pays et sa place en Europe, pour une large part due à la politique du gouvernement depuis 2010. L'avenir de l'Ecosse dans le Royaume-Uni est posée à moyen terme, celui du Royaume-Uni dans l'Union européenne à plus court terme encore, puisqu'un référendum pourrait être organisé dès la fin 2016 ou début 2017. Il aura au moins pour mérite de permettre un vrai débat outre-Manche sur les bénéfices et les coûts de l'appartenance à l'Union.

Pauline Schnapper

Professeur de civilisation britannique contemporaine à l'Université de la Sorbonne Nouvelle Paris 3 et membre de l'Institut universitaire de France. A publié *Le Royaume-Uni doit-il sortir de l'Union européenne ?*, La documentation française, 2014

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.