

Introduction : la dynamique de la dévolution

par Gilles Leydier

Depuis la fin des années 1960, la question de la dévolution a régulièrement été au cœur du débat politique britannique. La montée d'un nationalisme culturel et de revendications autonomistes dans la « périphérie celtique » dans les années 1970 et 1980 a en effet débouché sur une crise politique et identitaire majeure de l'État multinational britannique. Celle-ci a abouti à une réforme institutionnelle d'envergure en 1997/1999, jugée prioritaire par le gouvernement *New Labour* et qui restera comme une des décisions les plus importantes des dix années de mandat de Tony Blair. Cependant la mise en route des nouvelles institutions décentralisées, loin de mettre un terme à l'effervescence nationaliste et au débat sur l'autonomie, a ouvert une nouvelle phase à l'issue incertaine : la prise de distance de l'Écosse et du pays de Galles par rapport à Londres semble s'accélérer, l'Angleterre s'interroge sur son absence dans ce processus asymétrique, et l'hypothèse de l'éclatement à terme du Royaume-Uni ne peut pas être aujourd'hui écartée.

La dévolution britannique s'inscrit dans un contexte européen et international plus large, marqué par la crise de l'État-nation, l'intégration européenne, l'internationalisation des échanges, l'affirmation des territoires et la promotion de la diversité culturelle et identitaire¹.

Dans les années 1970, la dépression économique a montré les limites des politiques redistributrices traditionnelles et l'essoufflement du volontarisme étatique. La nécessité est apparue pour les États-nations de redéfinir leurs conditions d'intervention, en s'appuyant notamment sur un échelon intermédiaire de pouvoir afin de coller au plus près à la réalité économique et sociale locale. La redistribution des pouvoirs vers l'échelon régional a pris des noms et des modalités différents à travers l'Europe². Notons cependant qu'à quelques années d'intervalle, l'Espagne a officialisé ses particularismes régionaux dans le cadre d'une constitution écrite ainsi que les prérogatives spécifiques de certaines nationalités historiques ; la République italienne a décidé de reconnaître le fait régional et le statut spécial de certaines entités locales ; la France, modèle d'État unitaire et centralisé, s'est lancée dans

1. Cf. Gilles Leydier, « Europe à géométrie variable, Royaume à la carte : spécificité européenne et logique britannique de la dévolution » in G. Girard & M. Graves (eds.), *Europe unie, le Royaume désuni ? Enjeux politiques, constitutionnels et identitaires de la dévolution*, n°7, Triade, Brest, 2000, p. 79/92.
2. Cf. notamment L.-J. Sharpe, *The Rise of Meso-Government in Europe*, Sage, London, 1993.

le vaste chantier de la décentralisation ; les Pays-Bas ont accordé plus de pouvoirs aux provinces au plan national comme européen ; la Finlande a instauré dix-neuf régions de programmes décentralisés. Dans le cas britannique l'extension des compétences accordées au *Scottish Office* et au *Welsh Office*, la création des agences de développement *Scottish Development Agency* et *Highland and Island Development Agency*, ainsi que les tentatives visant à faire émerger un découpage territorial optimal en Angleterre, ont correspondu à cette volonté de rationaliser la gestion de l'État et d'alléger le centre du système institutionnel d'une partie de ses charges.

Dans le même temps la construction européenne a également affaibli les capacités d'intervention des États-nations. La création du marché unique a contribué à différencier les espaces économiques locaux tandis que le développement de la politique européenne à destination de l'échelon régional, visant à corriger les disparités socio-économiques locales, valorisait ce dernier et lui donnait une légitimité politique nouvelle. Le principe de la souveraineté nationale et la légitimité de l'État-nation ont donc été écornés par le haut comme par le bas, et l'intégration européenne et la dévolution apparaissent comme deux processus complémentaires et imbriqués¹. Le concept permettant la passerelle entre les deux a été celui de « subsidiarité », inscrit dans le traité de Maastricht et selon laquelle les décisions doivent être prises au bon niveau de souveraineté, « le plus près possible des citoyens », suggérant une procédure de décision montante de la base vers le sommet plutôt que l'inverse. D'autre part la promotion par l'Union européenne de la diversité linguistique et culturelle au sein de l'« Europe des régions » a aussi contribué à renforcer la visibilité des territoires, et à valoriser les identités et les revendications régionales. Dans le cas britannique le pays de Galles et l'Écosse — deux régions affectées par des restructurations industrielles douloureuses (vallées minières galloises et *Central belt* écossais) et le retard de développement (Highlands et îles écossaises notamment) ont particulièrement bénéficié de l'aide économique européenne, et ont été, tout comme la Catalogne, la Bavière ou la Lombardie, à la pointe des opérations de lobbying auprès des institutions européennes comme des politiques de coopération transrégionale au sein de l'UE². Pour les nations de la « périphérie celtique », l'espace européen, considéré plutôt comme une « menace » dans les années 1970, est devenu une opportunité économique, politique et culturelle et un moyen de compenser le désengagement financier de l'État central à leur égard. Pour le *Scottish National Party* et *Plaid Cymru*, le projet européen a

1. Cf. Charlie Jeffrey (ed.), *The Regional Dimension of the European Union: Toward a Third level in Europe?* Regional and Federal Studies, 6, 2, Frank Cass, London, 1996.

2. Cf. « Nationalismes régionaux en Europe », revue *Hérodote*, n° 95, La Découverte, Paris, 1999.

permis de contourner Londres et le cadre britannique. Dans les années 1990 enfin, le renouveau nationaliste en Europe centrale et la création des nouveaux États indépendants issus de l'ex-bloc communiste a donné des ailes aux mouvements autonomistes et séparatistes. Dans le cas écossais notamment, le SNP a pu s'appuyer sur le statut de veille nation européenne que nul Britannique ne conteste à l'Écosse pour mettre en avant son slogan « *Independence in Europe* » et réclamer pour l'Écosse la même place que celle faite aux plus récents membres de l'UE.

Enfin, le développement d'une économie mondialisée, caractérisée par l'accélération de la mobilité du capital entre les États et à l'intérieur de chacun d'entre eux, l'internationalisation des entreprises, le déclin du patriotisme économique et la délocalisation des activités, a aussi contribué à rendre illusoires les frontières traditionnelles de l'État-nation. De façon paradoxale l'émergence du marché global a donné de l'importance aux espaces locaux comme lieu d'accueil des investissements, de développement économique et de formation de ressources humaines dans un contexte de concurrence généralisé entre les territoires. Par un effet de compensation la mondialisation économique et culturelle s'est aussi accompagnée chez l'individu d'un besoin de retourner vers ses racines, ses réseaux de proximité et sa communauté d'appartenance. Si les nationalismes minoritaires ont pu à juste raison être parfois perçus comme régressifs ou tribaux, ils ont aussi — et c'est le cas de l'Écosse et du pays de Galles — représenté une alternative aux déstructurations induites par la mondialisation et un réceptacle pertinent pour des sociétés locales en recherche de cohésion sociale et de solidarité.

La dévolution participe également d'une logique spécifiquement britannique¹. C'est d'abord une idée qui vient de loin — les premiers débats autour du *Home Rule* et du *self-government* datant des deux dernières décennies du XIX^e siècle — et qui est réapparue de façon cyclique dans l'histoire britannique contemporaine. Les poussées autonomistes ont correspondu le plus souvent à des périodes de difficultés économiques et sociales — telle la grande dépression des années 1930 — ou de dysfonctionnements politiques — comme les réalignements occasionnels du système partisan.

Pour ce qui est de la période récente dans les années 1960 et 1970, les interrogations identitaires liées à la fin de l'Empire et au déclin international du Royaume-Uni, puis les problèmes économiques et sociaux — particulièrement importants dans la périphérie britannique — ont contribué à alimenter ce renouveau nationaliste. Contrairement au nationalisme

1. Voir notamment Elcock H. & Keating M. (eds.), *Remaking the Union, Devolution and British Politics in the 1990's*, Regional Studies 8,1, Frank Cass, London, 1998.

flamand ou au régionalisme de la ligue du Nord en Italie — et dans une moindre mesure aux régionalismes catalan ou bavarois — les nationalismes identitaires écossais et gallois n'ont pas exprimé des revendications de régions riches souhaitant s'émanciper du fardeau représenté au sein de la communauté nationale par les zones en difficulté (Wallonie, Mezzogiorno ou Länder de l'ex-RDA). Ils ont au contraire traduit un sentiment de déclassement et de déclin par rapport à une époque antérieure plus florissante puis, dans les années Thatcher/Major, la frustration vis-à-vis d'un l'État central britannique jugé insensible à leur sort.

Dans les années 1980 et 1990, un autre ressort du processus de dévolution a été la dérive centralisatrice et assimilatrice de l'État britannique. Comme de nombreux observateurs l'ont souligné il existe deux façons d'interpréter la nature de l'État britannique, selon que l'on se réfère au modèle de l'État-union (« *union state* ») ou de l'État unitaire (« *unitary state* »). La première vision, fondée sur une approche incorporatrice souple du Royaume-Uni, respectant les spécificités de ses diverses composantes et l'autonomie de la société civile et des communautés intermédiaires, a prévalu majoritairement durant les XVIII^e et XIX^e siècles. La deuxième, basée sur une conception assimilatrice rigide et mettant en avant la concentration du pouvoir entre les mains du Parlement unitaire souverain, s'est imposée au XX^e siècle, en même temps que l'État britannique se recentrait sur les tâches domestiques et mettait en place l'État-providence et les politiques keynésiennes. Or l'abandon de ces dernières au profit du néolibéralisme au cours des décennies 1980 et 1990 ne s'est pas traduit par un surcroît d'autonomie locale. Tout au contraire le néoconservatisme thatcherien a ignoré la société civile et adopté la vision centralisatrice de la société britannique, renforçant la concentration du pouvoir au centre du système afin de mettre en place un programme de réformes radical (avec l'argument paradoxal de libérer les citoyens/consommateurs de l'oppression de l'État). Ce renforcement de l'État unitaire, symbolisé par la mise au pas des collectivités locales rebelles et la multiplication des *quangos*, a été particulièrement mal ressenti par la périphérie britannique, demandeuse d'un traitement politique différencié.

Un autre élément ayant contribué à promouvoir la cause de la dévolution a été la territorialisation du système partisan britannique. Au cours des années 1980 les inégalités économiques entre le Nord et le Sud britanniques se sont accompagnées d'une fracture électorale et idéologique. L'Écosse, le pays de Galles et le Nord de l'Angleterre se sont affirmés comme des bastions travaillistes, les libéraux-démocrates ont confirmé leur implantation électorale dans la périphérie celtique au nord (Highlands) et dans le sud-

ouest (Cornouailles), tandis que le Sud anglais demeurait majoritairement favorable à la révolution conservatrice, la situation de l'Irlande du Nord étant particulière. Confinés à la périphérie du territoire, les partis d'opposition se sont logiquement appropriés l'idée dévolutionniste. Les libéraux-démocrates ont remis au goût du jour leur traditionnelle approche fédérale du Royaume-Uni, défendue déjà par Gladstone à la fin du XIX^e siècle. Les travaillistes quant à eux se sont appuyés sur les initiatives de leurs élus locaux — en Écosse, au pays de Galles mais aussi dans certaines agglomérations anglaises — pour se réapproprier leur ancienne vision décentralisatrice — prônée entre autres par Keir Hardie — qu'ils avaient abandonnée dans les années 1930. Les travaillistes ont adopté avec réalisme à défaut d'enthousiasme le principe dévolutionniste comme réponse au « déficit démocratique » existant. En même temps le *Labour* revenait à une position plus favorable à l'idée européenne, traduisant par là l'état d'esprit de la périphérie britannique et de ses bases locales de plus en plus impliquées dans l'intégration européenne, tout en prenant là aussi le contre-pied de l'euro-scepticisme dominant chez les conservateurs. De façon contradictoire, ceux-ci ont d'ailleurs revendiqué haut et fort le principe de subsidiarité pour justifier leur défiance à l'égard des institutions européennes, tout en défendant pour le Royaume-Uni le *statu quo* institutionnel, refusant ainsi toute forme de subsidiarité dans le cadre britannique.

*

Les articles réunis dans cet ouvrage rassemblent les points de vue et analyses de chercheurs français et britanniques spécialistes de la dévolution. Certains portent spécifiquement sur le cas de l'Écosse, du pays de Galles ou de l'Angleterre, d'autres envisagent le processus de dévolution dans son ensemble à l'échelle britannique. Si des articles se centrent sur certains des temps forts et des aspects les plus marquants de la période 1966-1999, la plupart des contributions prolongent l'analyse jusqu'à une période très récente, intégrant la mise en route des nouvelles institutions décentralisées depuis 1999. Ainsi est proposé un premier bilan de la dévolution en 2007.

Jacques Leruez, qui a ouvert la voie aux études sur la question écossaise en France avec la notion de « nation sans État » qui a depuis fait florès, propose au début de l'ouvrage une analyse comparée des deux référendums écossais. À bien des égards, la consultation de 1997 apparaît comme l'image inversée de celle de 1979. Elle donne *a posteriori* raison à John Smith qui, tirant les leçons de l'échec de 1979, avait dès 1981 anticipé la nécessité d'une nouvelle consultation populaire sur un projet mieux préparé, mieux assumé, au contenu simplifié et au timing différent.

Les deux articles suivants s'intéressent aux points de vue des formations politiques sur le changement institutionnel. L'attitude du Labour, l'architecte en chef des projets successifs de dévolution, est analysée par Moya Jones. Face aux accusations d'électorisme et d'opportunisme qui ont souvent visé les travaillistes, sa contribution met plutôt l'accent sur le pragmatisme et la cohérence du *New Labour*, en accord à la fois avec sa propre histoire et une certaine tradition du parti comme avec le reste de son programme de modernisation de la société britannique dans les années 1990. L'article de Gilles Leydier sur le *Scottish National Party* complète ce tableau et analyse la relation très particulière des indépendantistes écossais au projet dévolutionniste et qui pourrait être résumée ainsi : la dévolution a constitué pour le SNP à la fois sa victoire la plus importante et sa frustration la plus grande, même s'il semble aujourd'hui en être le principal bénéficiaire.

La contribution de Carine Berbéri s'intéresse à l'imbrication entre les débats sur la dévolution et l'intégration européenne à l'échelle britannique, soulignant l'eupéanisation graduelle des questionnements autour de l'autonomie dans les années 1970 et 1980 puis la place centrale de l'Europe dans le débat sur le changement institutionnel dans les années 1990. Cette forme d'instrumentalisation du cadre européen par les mouvements autonomistes de la périphérie britannique se retrouve en écho dans d'autres contributions de l'ouvrage.

Les deux articles suivants proposent des points de vue originaux sur le pays de Galles. Dans sa contribution Didier Revest revient sur la place centrale de la culture dans les débats autour de l'autonomie dans la principauté notamment au cours des dernières décennies. Dans la polémique qui oppose de façon souvent dichotomique et manichéenne « nationalisme civique » et « nationalisme ethnique », il propose une lecture moins tranchée et plus ambivalente de l'effervescence nationaliste et du processus de construction identitaire de la nation galloise. Stéphanie Bory pour sa part insiste sur l'importance du paysage et de l'environnement dans la formation de l'identité nationale galloise contemporaine, et analyse les projets et les politiques mises en route par la nouvelle assemblée galloise en la matière depuis 1999.

Les deux contributions suivantes ont trait à l'Écosse. Edwige Camp revient en détail sur la convention constitutionnelle écossaise, dont la composition pluraliste, le mode de fonctionnement démocratique et les travaux à la fois originaux et consensuels auront été d'une importance décisive pour l'accouchement du projet dévolutionniste en Écosse, servant de socle au projet du gouvernement travailliste lors de son arrivée au pouvoir.

Nathalie Duclos analyse en profondeur la question très controversée des dépenses publiques et du financement de la dévolution. L'Écosse est-elle « subventionnée » par le reste de la Grande-Bretagne au-delà de ses besoins réels ? Et l'autonomie récemment acquise ne doit-elle pas s'accompagner d'un rééquilibrage au profit des autres nations britanniques en même temps que d'une responsabilisation effective des institutions écossaises en matière financière ?

Elizabeth Gibson propose un examen de la dévolution britannique à la lumière d'une comparaison avec la décentralisation française. La confrontation des deux modèles souligne autant les objectifs communs — la rationalisation de la gestion de l'État, ainsi que la modernisation et la démocratisation de la vie politique des deux côtés de la Manche — que des modalités différentes renvoyant à des contextes historiques et culturels spécifiques.

Enfin les quatre dernières contributions font appel à des spécialistes britanniques parmi les plus éminents. Ceux-ci à la fois dressent un bilan du chantier institutionnel lancé en 1997 et dessinent des perspectives pour l'avenir à partir des évolutions en cours.

Michael Keating, dans une approche politiste, s'intéresse au degré de convergence et de divergence observés en Écosse par rapport au reste de l'Angleterre en matière de politiques publiques depuis 1999. Il relève la capacité d'autonomie grandissante de l'exécutif écossais et l'émergence de politiques écossaises distinctes, représentatives d'un paradigme écossais plus imprégné par les valeurs d'égalitarisme, de coopération et de service public, contrastant avec les choix faits en Angleterre en faveur de la concurrence et du choix du consommateur.

John Osmond, observateur éclairé autant qu'acteur engagé par rapport à la dévolution, voit l'histoire récente du pays de Galles s'accélérer. Dans la perspective galvanisante d'un nouveau référendum promis pour 2011, il considère avec enthousiasme la construction actuelle d'une identité politique nationale au pays de Galles, qui ne préexistait pas à l'assemblée galloise — contrairement à la situation écossaise — mais qui au contraire résulte fondamentalement selon lui de la mise en route et des travaux de l'assemblée nationale galloise. Celle-ci est désormais liée de façon indissociable par la population avec l'identité galloise.

Eberhard Bort revient sur le « tremblement de terre » des élections au Parlement écossais de mai 2007, et qui ont vu le SNP devenir le premier parti d'Écosse et former un gouvernement minoritaire sous la direction d'Alex Salmond. « *Settled will or staging post* » ? Ce débat autour de la dévolution vieux d'une trentaine d'années a une nouvelle fois rebondi

en Écosse où il est au moins clair que, contrairement à ce qu'espéraient certains promoteurs du projet dévolutionniste¹, ce dernier n'a pas mis un terme à la perspective de l'indépendance de l'Écosse et de l'éclatement éventuel de la Grande-Bretagne.

Et l'Angleterre dans tout cela ? La dernière contribution, écrite par le sociologue Christopher G.-A. Bryant, analyse toute la complexité des enjeux relatifs à la « question anglaise ». Dans ce processus asymétrique que constitue la dévolution, dans cette réforme à géométrie variable, ce traitement « à la carte » des nations périphériques par Londres, l'Angleterre est la grande absente. La dévolution des pouvoirs à l'Écosse, au pays de Galles et aussi à l'Irlande du Nord a contribué à l'émergence d'un certain nationalisme anglais, et à la prise de conscience de leur « anglicité » pour une partie de la population du Sud de la Grande-Bretagne. Selon certains commentaires la revendication grandissante de cette « anglicité » va de pair chez les Anglais avec un sentiment de faiblesse, de frustration et de vulnérabilité. Comment réconcilier les intérêts anglais avec la dévolution ? Les formes institutionnelles qui permettraient de donner une visibilité à cette identité anglaise incertaine sont encore floues, mais c'est un chantier politique que ne pourront éluder les gouvernements britanniques actuels et à venir.

Tous les acteurs et observateurs de la dévolution s'accordent à reconnaître que celle-ci est un processus et non pas un état immuable et définitif (« *a process not an event* » selon le mot de Ron Davies). La dévolution est une « évolution » permanente (Henry McLeish), un « laboratoire » (Ebehard Bort), un « *mystery tour* », un « voyage » (John Osmond), une « aventure » commencée il y a très longtemps et qui n'a pas de fin (Donald Dewar). Elle a aussi un effet d'entraînement entre les différentes composantes, c'est une spirale incessante et mimétique (« *rolling devolution* » selon le terme de Robert Hazell). Pour certains (Tom Nairn) la dévolution est un « bricolage institutionnel maladroit » pour d'autres (Vernon Bogdanor) un « changement révolutionnaire » mettant en place une forme de gouvernance à plusieurs niveaux inédite et adaptée à la modernité du XXI^e siècle. Nombreux aussi sont ceux qui estiment qu'elle ne sera véritablement testée que lorsque des majorités clairement antagonistes, susceptibles de produire une « déconnexion » politique, seront un jour au pouvoir à Londres, Cardiff et Édimbourg.

Quatre décennies après le début de « l'aventure » et dix ans après les référendums qui allaient ouvrir la voie au chantier institutionnel, il est

1. « *Devolution is going to kill separatism stone dead* », affirmait par exemple George Robertson en 1997.