

La dévolution au Royaume-Uni : anatomie d'un processus de réforme

Charlie Jeffery

Volume 21, Number 1, 2002

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/040298ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/040298ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (print)

1703-8480 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Jeffery, C. (2002). La dévolution au Royaume-Uni : anatomie d'un processus de réforme. *Politique et Sociétés*, 21(1), 3–23. <https://doi.org/10.7202/040298ar>

Article abstract

The devolution reforms introduced in the United Kingdom since the election of the Labour government under Prime Minister Tony Blair in 1997 mark a radical decentralisation of power in what had been one of Europe's most centralised political traditions. This article sets out the historical and contemporary arguments which led to the devolution process and the powers allocated to the devolved institutions in Scotland, Wales, Northern Ireland, London and the English regions. These powers are asymmetrical; different places have different sets and scopes of powers. The final section explores some of the tensions involved in the operation of this complex, asymmetrical system of devolved government.

LA DÉVOLUTION AU ROYAUME-UNI : ANATOMIE D'UN PROCESSUS DE RÉFORME*

Charlie Jeffery
The University of Birmingham

Les réformes introduites au Royaume-Uni depuis l'élection du gouvernement travailliste du premier ministre Tony Blair, en 1997, constituent une rupture fondamentale dans l'histoire constitutionnelle du pays. Comme M. Blair l'a lui-même déclaré peu avant de prendre le pouvoir, « les réformes que j'ai entreprises vont transformer notre système politique. Elles vont redéfinir la limite entre ce qui est fait au nom du peuple et le peuple lui-même¹ ». Dans une forme de gouvernement jusqu'alors dominée par le Parlement souverain du Royaume-Uni, à Westminster, on a créé des institutions de gouvernement territorial entièrement nouvelles : le Parlement d'Écosse, l'Assemblée du Pays de Galles, l'Assemblée d'Irlande du Nord, l'Autorité métropolitaine de Londres (*Greater London Council*) et les Agences de développement régional des régions de l'Angleterre. Le processus de réforme va d'ailleurs se poursuivre, puisque des projets législatifs prévoient d'autres réformes dans les régions de l'Angleterre pour le printemps 2002. Fait remarquable, cette dévolution est asymétrique : chacune des institutions en question a des pouvoirs différents.

La première partie de cet article offre une explication de la raison d'être d'un tel programme de dévolution asymétrique des pouvoirs. Elle est axée à la fois sur les facteurs historiques propres au Royaume-Uni, comme la composition pluraliste de « l'État unifié » britannique, et sur d'autres facteurs plus contemporains qui sont globalement présents dans toute l'Europe occidentale et qui ont renforcé les arguments des tenants de la dévolution durant la première moitié des années 1990. La deuxième partie de cet article propose un survol des pouvoirs, de la composition et du fonctionnement des organismes à qui les pouvoirs sont dévolus. Enfin, la troisième partie porte sur quelques-unes des difficultés réelles et potentielles à surmonter pour

* Traduit de l'anglais

1. Tony Blair, *New Britain. My Vision of a Young Country*, Londres, Fourth Estate, 1996, p. 321.

Charlie Jeffery, Institute for German Studies, The University of Birmingham, Edgbaston (Birmingham), Royaume-Uni, B15 2TT

courriel : devolution@bham.ac.uk

recalibrer le Royaume-Uni, de sorte qu'il puisse relever les défis de la dévolution.

POURQUOI LA DÉVOLUTION ?

L'État unifié en tant que défi pour la politique territoriale

Le Royaume-Uni est une union de quatre nations dominées par les Anglais, auxquels s'ajoutent les Écossais, les Gallois et les Irlandais. Cette union a été bâtie sur une période de cinq à six siècles, les diverses parties ayant été intégrées de façons différentes à différentes époques. Il importe d'être conscient de ces profondes différences historiques pour comprendre la réforme des pouvoirs proposée par le gouvernement Blair.

Le tout a commencé avec le Pays de Galles, dont l'intégration officielle à l'Angleterre remonte à l'*Acte d'union* de 1536. Le libellé de cette loi est important, puisqu'il ne s'agissait pas de l'union de partenaires égaux, mais – c'était explicite – de l'annexion du Pays de Galles par l'Angleterre. Le moment auquel cela s'est produit est important aussi, car, en 1536, le Pays de Galles n'avait pas de système administratif ou juridique efficace sur l'ensemble de son territoire. C'est pourquoi le pays a été incorporé aux structures administratives et juridiques anglaises. En Écosse, la situation était tout à fait différente. L'Union entre les Anglais et les Écossais s'est faite en 1707, par un « traité » d'union entre deux États indépendants et juridiquement égaux. À l'époque, l'Écosse avait déjà des traditions institutionnelles distinctes dans ses structures administratives, son droit, son système d'éducation et sa religion. Ces traditions bien ancrées ont été officiellement reconnues dans le *Traité d'union*, qui garantissait leur maintien. En d'autres termes, l'Écosse conservait un ensemble d'institutions distinct sur lequel pouvait continuer à prendre appui un sentiment d'identité écossaise, lui aussi distinct. Faute de cette distinction institutionnelle, le Pays de Galles exprimait essentiellement sur le plan culturel son identité et sa différence par rapport à l'Angleterre, sa langue étant différente.

La dernière nation incorporée dans le Royaume-Uni fut la nation irlandaise, par l'*Acte d'union* de 1800. Du côté irlandais, cette loi a été adoptée par un parlement fort peu représentatif de la majorité catholique et, en raison de ce facteur crucial, elle n'a jamais été considérée comme légitime par la majorité. Les nationalistes irlandais l'ont opiniâtement contestée jusqu'à ce qu'on satisfasse – en partie seulement – leurs aspirations avec la création de l'État libre d'Irlande, en 1922. Dès lors, seule la province d'Irlande du Nord, qui avait (et a encore, quoique de justesse) une majorité protestante probritannique (ou unioniste), restait dans le Royaume-Uni.

Résumé. Les réformes qui ont donné lieu à la dévolution au Royaume-Uni depuis l'élection du Parti travailliste en 1997, sous la direction du premier ministre Tony Blair, ont permis une décentralisation radicale des pouvoirs au sein d'un pays aux traditions les plus centralistes d'Europe. Cet article propose un compte rendu des arguments (historiques et plus récents) ayant conduit au processus de dévolution et à la délégation des pouvoirs accordés aux institutions en Écosse, au Pays de Galles, en Irlande du Nord, à Londres et dans les régions anglaises. Ces pouvoirs sont asymétriques ; ils ne sont pas les mêmes et sont d'envergure différente selon les lieux. La dernière partie du texte examine certaines des tensions découlant de la mise en œuvre de ce système complexe et asymétrique de dévolution gouvernementale.

Abstract. The devolution reforms introduced in the United Kingdom since the election of the Labour government under Prime Minister Tony Blair in 1997 mark a radical decentralisation of power in what had been one of Europe's most centralised political traditions. This article sets out the historical and contemporary arguments which led to the devolution process and the powers allocated to the devolved institutions in Scotland, Wales, Northern Ireland, London and the English regions. These powers are asymmetrical; different places have different sets and scopes of powers. The final section explores some of the tensions involved in the operation of this complex, asymmetrical system of devolved government.

Cet exposé historique sommaire montre que la politique territoriale des Îles britanniques est marquée depuis le XVI^e siècle par un problème constant : le gouvernement doit trouver un moyen de composer, dans une même structure politique globale, avec les traditions institutionnelles et l'identité de l'Écosse, le caractère culturel distinct du Pays de Galles et une Irlande qui n'a jamais entièrement accepté le pouvoir britannique. Avec le temps, on a tenté différentes solutions. Un des mécanismes privilégiés a été la décentralisation administrative, c'est-à-dire la création de ministères qui relèvent de membres du conseil des ministres et sont chargés d'administrer dans tout le Royaume-Uni des programmes conçus en fonction des priorités territoriales particulières des différentes nations constituantes. On fonctionne ainsi en Écosse depuis la fin du XIX^e siècle, au Pays de Galles depuis les années 1960 et en Irlande du Nord depuis les années 1970.

La séparation de l'État libre d'Irlande, devenu plus tard la République d'Irlande, qui a coïncidé avec la décision d'accorder à l'Irlande du Nord un gouvernement semi-indépendant (de 1922 à 1972), était une solution plus radicale adoptée pour résoudre les problèmes particulièrement difficiles de politique territoriale dans la verte Érin. En Irlande du Nord, cela n'a pas duré. Dans un système de gouvernement majoritaire, l'autonomie accordée à l'Irlande du Nord favorisait l'hégémonie des unionistes/protestants et une discrimination systémique contre la minorité des nationalistes/catholiques. Quand la situation a

dégénéré, au début des années 1970, en un cycle de violence sans fin entre les deux communautés, le gouvernement britannique a rétabli l'autorité directe du Parlement de Westminster combinée avec une décentralisation administrative s'inspirant des modèles écossais et gallois.

L'idée de la *Home Rule*, c'est-à-dire de l'autonomie gouvernementale d'assemblées nationales investies de pouvoirs délégués, mais encore coiffées par la structure du Royaume-Uni, a mené à une autre tentative infructueuse de surmonter les problèmes de la politique territoriale. Les débats sur l'autonomie gouvernementale de l'Irlande ont été une caractéristique de la vie politique du Royaume-Uni de la fin du XIX^e siècle. L'idée est revenue à la surface à la fin des années 1970, quand le gouvernement travailliste a proposé la dévolution aux Écossais et aux Gallois. Le projet de dévolution d'alors était davantage attribuable à la faible majorité parlementaire des travaillistes, qui devaient s'assurer le soutien des partis nationaux écossais et gallois, qu'à un engagement quelconque de décentraliser le gouvernement de Westminster par principe. Quoiqu'il en soit, cette initiative a échoué quand les référendums de 1979 ont révélé que les Écossais n'étaient pas assez favorables à l'idée d'avoir leur propre Assemblée, tandis que les Gallois avaient carrément rejeté cette idée.

La dévolution sous le gouvernement conservateur (1979-1997)

L'échec des propositions de dévolution à la fin des années 1970 a mis fin au débat pour une autre décennie, puisque tant le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher que l'opposition travailliste rejetaient cette approche. Néanmoins, les pressions favorables à la dévolution se sont de nouveau accrues sous le régime conservateur de M^{me} Thatcher, puis de John Major. Quand on connaît leur opposition farouche à la dévolution, il est ironique de savoir que les gouvernements conservateurs ont contribué d'au moins quatre façons à relancer le débat sur la question.

Premièrement, les victoires électorales des conservateurs en 1982, en 1987 et en 1992 étaient basées sur leur popularité en Angleterre ; le Parti était beaucoup moins populaire en Écosse et au Pays de Galles, où il n'avait remporté à ces trois élections qu'une minorité de sièges, soit respectivement un maximum de 28 % et de 31 % des suffrages. Au fur et à mesure que le Parti conservateur voyait diminuer sa capacité de représenter véritablement les intérêts de l'ensemble de la population du Royaume-Uni, la légitimité des gouvernements conservateurs en Écosse et au Pays de Galles a été de plus en plus remise en question.

Deuxièmement, ces doutes quant à la légitimité des gouvernements conservateurs se sont intensifiés à cause de leurs politiques de déréglementation et de libre-échange, qui ont eu un impact disproportionné en

Écosse et au Pays de Galles. Ce fut en particulier le cas parce qu'elles exposaient des industries de base d'une rare inefficacité, comme celles du charbon et de la construction navale, à la concurrence d'un marché libre, ce qui devait inévitablement faire monter en flèche le taux de chômage. Dans cette situation, les gouvernements conservateurs couraient le risque d'être perçus comme anti-Écossais et anti-Gallois, et c'est effectivement ce qui est arrivé. En outre, ces perceptions ont été renforcées par la grève des mineurs de 1984 et 1985, pendant laquelle M^{me} Thatcher a résolument refusé de céder, de sorte qu'une industrie qui employait autrefois un demi-million de Gallois est devenue l'ombre d'elle-même. En Écosse, les perceptions négatives ont été intensifiées aussi bien par les remarques désobligeantes de M^{me} Thatcher au sujet d'une prétendue « culture de dépendance » de l'aide sociale chez les Écossais que par la fameuse impôt de capitation (*poll tax*) conçue pour réformer le système d'imposition des gouvernements locaux, selon le principe que tous les contribuables devaient être imposés au même taux sans égard à leur revenu ou à leur richesse. C'était une approche diamétralement opposée à la tradition de l'impôt progressif du Royaume-Uni. Elle a été très mal accueillie dans tout le pays, particulièrement en Écosse, puisqu'elle avait été introduite sur une base expérimentale avant de l'être dans l'ensemble du Royaume-Uni. Par conséquent, le sentiment que le gouvernement conservateur du Royaume-Uni manquait de légitimité en Écosse s'est renforcé.

Le troisième facteur pour lequel la longue période de gouvernement conservateur des années 1980 et de la plus grande partie des années 1990 a permis de relancer le débat sur la dévolution a été l'effet de celle-ci sur le Parti travailliste. Les travaillistes étaient exclus du pouvoir politique dans l'ensemble du Royaume-Uni essentiellement en raison de leur faiblesse électorale en Angleterre. Toutefois, en Écosse et au Pays de Galles, le Parti travailliste était le plus puissant, où il obtenait respectivement environ 40 % et presque 50 % du vote. Les travaillistes ont eu le sentiment croissant que c'étaient là des votes « perdus » qui compteraient seulement si l'Écosse et le Pays de Galles obtenaient des structures gouvernementales grâce à la dévolution. Et ils ont donc commencé – en partie par opportunisme – à prôner la dévolution comme moyen de faire valoir leur force en Écosse et au Pays de Galles.

Avec les gouvernements conservateurs des années 1980 apparaît un quatrième argument favorable à la dévolution en raison du mécontentement croissant de l'électorat à l'égard d'une caractéristique plus générale du gouvernement britannique, à savoir son caractère fortement centralisé. Le Parlement de Westminster exécute un pouvoir souverain modernisé découlant de l'absolutisme monarchique. Le Parlement (ou plus précisément le gouvernement qui y commande une majorité) peut en principe faire exactement ce qu'il veut, sans être assujéti à la moindre des règles constitutionnelles reconnues qui séparent et régissent les pouvoirs du gouvernement dans d'autres pays. Au cours des années

1980, les conservateurs ont appliqué certaines politiques d'une façon qui a suscité des craintes en raison de l'absence de mécanismes de compensation dans le système constitutionnel du Royaume-Uni. Il est significatif de se rappeler que l'expression « dictature élective » était devenue incontournable dans les débats politiques de l'époque.

Les craintes de surcentralisation étaient largement inspirées par la capacité des gouvernements conservateurs d'imposer des politiques comme celles de l'impôt par capitation qui ne recevaient aucun appui populaire. Elles tenaient aussi au fait que ces gouvernements avaient émasculé les autorités locales en les privant de nombreux pouvoirs. Ils l'avaient fait en transférant certains de ces pouvoirs fondamentaux à des organisations non gouvernementales quasi autonomes appelées « quangos », dont les membres étaient non pas élus mais nommés par le gouvernement central, ainsi qu'en abolissant certaines formes de gouvernement comme le Conseil métropolitain de Londres, où le Parti travailliste restait fort et où l'on appliquait des politiques auxquelles les conservateurs ne souscrivaient pas. Le résultat net de ce phénomène a été la conviction croissante qu'il fallait créer un mécanisme de compensation des pouvoirs du gouvernement central. La dévolution a été de plus en plus perçue comme un élément d'un ensemble de réformes constitutionnelles susceptibles d'établir ce genre de mécanisme².

Le débat sur la dévolution dans les années 1990

Les sentiments anticonservateurs en Écosse et au Pays de Galles, l'opportunisme des travaillistes rangés sous la bannière de la dévolution et les nouvelles craintes quant au manque de mécanismes de compensation pouvant contrer la « dictature élective » de la Grande-Bretagne ont ouvert la porte au débat sur la dévolution. Depuis au moins à partir de la campagne électorale de 1992, la dévolution était devenue un des principaux thèmes de la politique du Royaume-Uni. Plusieurs autres arguments favorables sont d'ailleurs apparus. Ils reposaient sur des critiques plus générales du fonctionnement du gouvernement du Royaume-Uni et s'inspiraient de plus en plus de l'expérience de la décentralisation des gouvernements sur le continent européen.

Par exemple, les discussions en Europe de l'Ouest sur la capacité de la décentralisation gouvernementale d'offrir des possibilités d'expression des différences territoriales et de répondre à ce genre de besoin ont acquis une pertinence accrue en Écosse et au Pays de Galles. La Bavière, la Catalogne, la Flandre et d'autres régions d'Europe sont vites devenues des modèles dans les débats des Écossais et des

2. Voir Michael Foley, *The Politics of the British Constitution*, Manchester, Manchester University Press, 1999, p. 44-102; Anthony Barnett, *This Time. Our Constitutional Revolution*, Londres, Vintage, 1997, p. 213-250.

Gallois. C'était dans une large mesure le cas parce que l'expérience à l'étranger laissait entendre l'existence d'une corrélation entre identité régionale, autonomie gouvernementale et succès économique. En outre, les arguments de ce genre étaient souvent présentés dans le contexte d'une Union européenne de plus en plus profonde. À partir de la fin des années 1980, la Commission européenne avait tâché de faire participer bien davantage les gouvernements régionaux à l'élaboration des politiques régionales. Ces gouvernements s'étaient pour leur part de plus en plus efforcés de focaliser leurs activités de collecte de fonds et d'élaboration de politiques sur la Commission et sur les autres institutions européennes, en privilégiant plus récemment le Comité des régions. On pouvait raisonnablement maintenir que le Royaume-Uni était désavantagé, faute d'avoir les structures de gouvernement décentralisées nécessaires pour exploiter au maximum ces nouvelles possibilités d'élaboration de politiques et de lobbying, et qu'il se faisait damer le pion par des régions des autres États membres de l'Union européenne dotées de ces structures.

D'autres arguments prodévolution étaient inspirés par la conviction croissante que, dans certains secteurs stratégiques, le gouvernement central de Londres n'était tout simplement pas en mesure d'établir assez efficacement des politiques. La mondialisation des marchés et la concurrence basée sur la situation géographique avaient surchargé le gouvernement central (du Royaume-Uni et d'autres pays) de responsabilités stratégiques dans des domaines dont il n'avait qu'une connaissance limitée et qu'il ne pouvait contrôler que partiellement. C'était le cas notamment pour la gestion de la politique économique régionale. Il s'est créé autour de cette question un consensus (lui aussi inspiré des exemples de succès économiques régionaux sur le continent) selon lequel il serait possible d'établir de meilleures politiques si ceux qui étaient plus près du problème y participaient, tout simplement parce qu'ils connaissaient bien mieux les conditions et les besoins économiques régionaux que les élites londoniennes. Fait ironique, ce raisonnement était particulièrement valable pour l'élaboration des politiques économiques à Londres même où l'absence de stratégies pour toute la conurbation après l'abolition de l'Autorité métropolitaine avait eu des effets de toute évidence néfastes sur la coordination des infrastructures et des politiques de la région.

Enfin, au milieu des années 1990, un enjeu moins évident, mais pourtant crucial de la dévolution s'est révélé en Irlande du Nord. La guerre civile à « faible intensité » que se livraient les forces paramilitaires des nationalistes irlandais/catholiques et des pro-Royaume-Uni/protestants avait alimenté un nouveau mouvement de réclamation de solutions politiques aux problèmes de la province. Il était évident que toute solution allait inévitablement exiger la délégation de pouvoirs gouvernementaux à l'Irlande du Nord. Dans ces circonstances, le grand débat sur la dévolution qui s'est intensifié dans les années

1990 avait laissé entrevoir à la fois la possibilité de modèles institutionnels susceptibles d'étayer le processus de rétablissement de la paix pour les Irlandais du Nord ainsi que le sentiment crucial, dans la communauté unioniste, que ces derniers étaient traités à l'égal du reste de la population du Royaume-Uni.

MISE EN ŒUVRE DE LA DÉVOLUTION

En 1997, ces forces et ces arguments prodévolution avaient accumulé suffisamment d'énergie pour que le thème de la dévolution devienne un des enjeux de la campagne électorale de cette année-là. À l'exception des conservateurs, tous les principaux partis (les travaillistes, les libéraux-démocrates et les deux partis nationalistes, l'écossais et le gallois) se prononçaient en faveur de la dévolution. Les conservateurs s'y sont opposés avec énergie dans leur campagne en espérant que cette approche leur attirerait des votes (comme au cours de la campagne précédente, en 1992). Le calcul était mauvais : ils se sont retrouvés sans le moindre siège en Écosse ou au Pays de Galles. Leur échec a accru la légitimité des propositions prodélégation du gouvernement « néotravailliste » du premier ministre Tony Blair en accélérant le mouvement en ce sens.

Ce mouvement s'est transformé en projets de politiques concrètes à une vitesse inhabituelle. Certains observateurs étaient restés sceptiques ; ils se disaient que l'engagement pro-dévolution du Parti travailliste était pur opportunisme pour une formation lasse de 18 ans dans l'opposition et qu'il serait mis en veilleuse quand le Parti aurait reconquis les leviers du pouvoir dont il avait été exclu de 1979 à 1997. Ce scepticisme s'est vite dissipé. Dès sa première semaine au pouvoir, le nouveau gouvernement avait fixé un calendrier très clair de délégation de pouvoirs à l'Écosse et au Pays de Galles ; il a vite adopté des plans stratégiques équivalents pour les autres régions du Royaume-Uni, qui ont eu les résultats suivants :

- après le référendum de mai 1998, l'Assemblée d'Irlande du Nord a été élue ; elle s'est réunie dès le mois de juillet de cette année-là ;
- après les référendums de septembre 1997, le Parlement écossais et l'Assemblée galloise ont été élus et se sont réunis pour la première fois en mai 1999 ;
- après le référendum de mai 1998, l'Autorité métropolitaine de Londres a été élue ; elle s'est réunie en mai 2000 ;
- dès mars 1999, il y avait des Agences de développement régional dans toutes les régions de l'Angleterre ;

- un Livre blanc précisant les procédures de création d'assemblées régionales élues au suffrage direct dans les régions de l'Angleterre est prévu pour le printemps 2002.

Le Parlement écossais

Une des caractéristiques centrales du modèle de dévolution au Royaume-Uni est son asymétrie, puisque différentes régions ont été investies d'ensembles différents de pouvoirs délégués. C'est le Parlement écossais qui a obtenu les plus grands pouvoirs, dont une vaste gamme de pouvoirs législatifs « exclusifs ». La *Loi d'Écosse* définit les pouvoirs dits « réservés », autrement dit ceux que conserve le Parlement du Royaume-Uni, à Westminster. Toutes les autres compétences sont en principe des compétences exclusives du Parlement écossais d'Édimbourg, et la liste est longue (voir le Tableau 1). Le Parlement d'Écosse a aussi des pouvoirs d'imposition limités tant pour définir le régime d'imposition local que pour fixer le taux de l'impôt sur le revenu, lequel peut différer seulement de $\pm 3\%$ par rapport à celui du Royaume-Uni (le Parlement écossais n'a toutefois pas encore tiré parti de cette autonomie fiscale limitée).

Tableau 1
*Répartition des compétences exclusives
entre les parlements de l'Écosse et du Royaume-Uni*

Déléguées au Parlement écossais	Réservées au Parlement du Royaume-Uni
<ul style="list-style-type: none"> • Santé • Éducation • Gouvernement local • Logement • Affaires juridiques et internes • Développement économique • Transports • Environnement • Agriculture et pêches • Culture et sports 	<ul style="list-style-type: none"> • Affaires constitutionnelles • Politique étrangère • Défense et sécurité nationales • Droit criminel • Citoyenneté • Affaires relatives aux devises • Sécurité sociale • Énergie • Santé (avortement et technologique génique)

Le système électoral du Parlement écossais est inspiré du modèle allemand de représentation proportionnelle par ajout de députés³. Il combine deux modes de scrutin afin d'élire a) un député pour chaque circons-

3. Voir Charlie Jeffery, « Electoral Reform: Learning from Germany », *Political Quarterly*, vol. 69, 1998, p. 253-267.

cription, de la façon traditionnelle, à la majorité simple et b) des candidats des différents partis en accordant des sièges supplémentaires aux formations, de façon à assurer un résultat global qui reflète davantage la proportion des suffrages remportés. Les résultats des premières élections au Parlement écossais, celles de mai 1999, sont résumés au Tableau 2. Comme il fallait s'y attendre, les travaillistes ont remporté le plus grand nombre de sièges. Ils ont formé, avec les libéraux-démocrates, un gouvernement de coalition dirigé par l'ancien ministre de l'Écosse dans le conseil des ministres du Royaume-Uni, Donald Dewar, devenu le premier politicien à assumer les fonctions de premier ministre de l'Écosse. Après la mort de M. Dewar, en octobre 2000, Henry McLeish lui a succédé, mais n'a conservé son poste que 13 mois, avant d'être remplacé en novembre 2001 par Jack McConnell à la suite d'un scandale financier.

Tableau 2
Élections au Parlement écossais de mai 1999

	Sièges remportés à la majorité simple	% des voix remportées par les candidats du parti	Sièges supplémentaires alloués	Total des sièges	% du total des sièges
Travaillistes	53	33	3	56	43
PNÉ	7	28	28	35	27
Conservateurs	0	16	18	18	14
Libéraux-démocrates	12	16	5	17	13
Autres	1	6	2	3	2
Total	73		56	129	

Depuis 1999, le Parlement écossais a rapidement acquis la capacité de faire de la politique résolument écossaise. Durant ses deux premières années d'existence, il a adopté 24 lois, alors que le Parlement de Westminster n'avait voté que quatre lois particulières à l'Écosse au cours des deux années précédant la création du Parlement écossais. À certains égards importants, cette production législative a commencé à diverger qualitativement des politiques de Westminster. Signalons, par exemple, l'abolition des frais de scolarité à l'université (introduits en 1997 par les travaillistes de Tony Blair), l'augmentation substantielle du traitement des enseignants – seulement en Écosse –, l'engagement d'introduire des soins à long terme gratuits pour les personnes âgées infirmes, de même que l'abolition de la chasse à courre au renard⁴.

4. Rosanne Palmer et Charlie Jeffery, « Das Vereinigte Königreich : Die Devolution-Revolution setzt sich fort », dans *Jahrbuch des Föderalismus 2002*, Baden-Baden, Nomos, 2002.

Dans certains de ces cas, particulièrement celui des frais de scolarité, la divergence de la politique écossaise par rapport à celle de Westminster est attribuable à la politique d'un gouvernement de coalition. Les libéraux-démocrates se sont en effet opposés à l'introduction de ces frais à Westminster et se sont servis de leur position de balance du pouvoir, après les élections au Parlement écossais, pour obliger le gouvernement à renverser la politique de Westminster en Écosse. Néanmoins, dans l'ensemble, il semble que le caractère innovateur des politiques écossaises adoptées après la dévolution reflète une culture politique égalitaire et étatique typiquement écossaise distincte de la culture politique anglaise plus individualiste qui prévaut à Westminster⁵.

L'Assemblée nationale du Pays de Galles

Une culture politique tout aussi distincte et plus égalitaire existerait aussi au Pays de Galles. Cela dit, l'Assemblée créée en 1999 ne dispose pas des mêmes pouvoirs législatifs que le Parlement écossais pour que ses différences politiques comptent. Elle n'a en effet pas de pouvoirs législatifs exclusifs ni de compétences exclusives dans le domaine fiscal, mais des pouvoirs législatifs dits « secondaires » (voir le Tableau 3) qui lui permettent d'adapter les lois adoptées par le Parlement du Royaume-Uni de façon à répondre aux besoins et aux priorités qu'elle définit pour le Pays de Galles. Il convient toutefois de souligner que, pour que l'Assemblée puisse adopter des lois secondaires, les lois « primaires » de Westminster doivent préciser qu'elle a le pouvoir d'intervenir.

Tableau 3

Compétences législatives « secondaires » de l'Assemblée galloise

- Développement économique
- Éducation
- Santé
- Agriculture
- Gouvernement local
- Logement
- Services sociaux
- Transports
- Environnement
- Culture

5. Voir « Blair must Bow to Scotland's Preference for the Left », *The Times*, 12 janvier 2001 ; Lindsay Paterson *et al.*, *New Scotland, New Politics ?*, Édinburgh, Polygon, 2001, p. 121-143.

Cette dépendance à l'égard de Westminster est largement considérée comme insatisfaisante⁶ ; elle a déjà suscité beaucoup de débats sur la question de savoir si l'Assemblée devrait tenter de s'inspirer de la gamme plus complète des pouvoirs délégués au Parlement écossais⁷. Néanmoins, les indications laissent entendre que, même avec une forme de dévolution restreinte, l'amorce d'une politique galloise distincte est possible. Les innovations des politiques de garderie et des modalités des services de santé ainsi que la réaction du Pays de Galles à l'épidémie de fièvre aphteuse qui a ravagé l'agriculture britannique en 2001 ont valu beaucoup d'éloges à l'Assemblée, et ce sont les premiers exemples de ce phénomène⁸.

L'Assemblée du Pays de Galles est élue selon un mode analogue à celui du Parlement écossais, quoique les résultats soient légèrement moins proportionnels⁹. Comme le montre le Tableau 4, le Parti travailliste a failli se retrouver avec la majorité absolue des sièges même s'il n'avait remporté que 37 % des voix pour l'ensemble de ses candidats. Au début, avec le premier des premiers ministres du Pays de Galles, Alun Michael, les travaillistes ont formé un gouvernement minoritaire voué à l'échec, en grande partie parce que M. Michael était considéré comme « le Gallois de confiance » de Tony Blair et qu'il devait se révéler incapable de mobiliser des appuis stables au-delà des limites des partis¹⁰. Il a dû démissionner en février 2000 au profit de Rhodri Morgan, qui est considéré comme reflétant mieux l'identité galloise. M. Morgan a ensuite réussi à créer un gouvernement de coalition avec les libéraux-démocrates, en octobre 2000.

L'Assemblée d'Irlande du Nord

Avec son histoire de grands conflits entre deux communautés, l'Irlande du Nord demeure un cas particulier. La conclusion heureuse des négociations qui ont mené à la paix à Pâques, en 1998, a vite été suivie d'un référendum qui a approuvé une série de nouvelles institu-

-
6. Comme l'a écrit John Osmond, « In Search of Stability. Coalition Politics in the Second Year of the National Assembly for Wales », dans *The State and the Nations 2001*, sous la dir. d'Alan Trench, Thorverton, Imprint Academic, 2001, p. 29.
 7. « Give Power of Scots to the Welsh », *The Times*, 15 mai 2001 ; J. Osmond, « In Search of Stability », p. 16.
 8. R. Palmer et C. Jeffery, « Das Vereinigte Königreich ».
 9. C. Jeffery, « Electoral Reform », p. 249-251.
 10. Pour une analyse exceptionnelle des problèmes de l'ère Michael, voir J. Osmond, « A Constitutional Convention by Other Means. The First Year of the National Assembly for Wales », dans *The State and the Nations. The First Year of Devolution in the United Kingdom*, sous la dir. de Robert Hazell, Thorverton, Imprint Academic, 2000, p. 37-45.

Tableau 4
Élections à l'Assemblée galloise de mai 1999

	Sièges remportés à la majorité simple	% des voix remportées par les candidats du parti	Sièges supplémentaires alloués	Total des sièges	% du total des sièges
Travailleurs	27	39	1	28	47
Plaid Cymru (Parti national gallois)	9	28	8	17	28
Conservateurs	1	15	8	9	15
Libéraux- démocrates	3	13	3	6	10
Total	40		20	60	

tions dont l'Assemblée de l'Irlande du Nord. Après les élections, l'Assemblée s'est réunie pour la première fois en juillet 1998. Elle n'a toutefois pas assumé ses pouvoirs avant décembre 1999 en raison de désaccords persistants au sujet des mesures parallèles qui devaient mener à bien le processus de pacification, en particulier pour le désarmement de l'Armée républicaine irlandaise (dont le bras politique, le Sinn Féin, détient deux portefeuilles au gouvernement de l'Irlande du Nord). Ensuite, la dévolution a été de nouveau suspendue pour des raisons connexes, de février à mai 2000, puis pour plusieurs autres courtes périodes en 2001.

Les pouvoirs de l'Assemblée d'Irlande du Nord sont semblables à ceux du Parlement écossais (exception faite du pouvoir de modification du taux de l'impôt sur le revenu que possède ce dernier). C'est ainsi qu'elle peut légiférer dans les domaines des entreprises, du commerce international et de l'investissement, de l'environnement, de l'éducation, de la culture, de l'agriculture et de la santé. Elle pourrait obtenir d'autres pouvoirs notamment en matière de police, si la vie politique atteint un niveau de stabilité satisfaisant. La principale différence entre la situation de cette Assemblée et celle du Parlement écossais, c'est que le régime de l'Irlande du Nord est administré conformément à des mécanismes complexes de représentation proportionnelle entre les deux communautés et que l'Assemblée va éventuellement devenir un volet parmi d'autres de la nouvelle « architecture » d'institutions transfrontalières des Îles britanniques conçues pour ancrer la paix entre les Irlandais du Nord dans un réseau serré de liens institutionnels plus étendus entre le Royaume-Uni et les Irlandais.

Les élections à l'Assemblée d'Irlande du Nord se font selon le mode de scrutin à vote unique transférable. En 1998, elles ont donné une répartition des sièges à peu près également équilibrée entre les

partis unionistes et les deux partis nationalistes, l'un modéré, le Parti social-démocrate travailliste (SPLD), l'autre étant l'aile politique de l'Armée républicaine irlandaise, le Sinn Fein. Le pouvoir décisionnel de l'Assemblée est assujéti à divers mécanismes conçus pour assurer la participation des deux communautés. C'est ainsi que le gouvernement est formé sur une base proportionnelle, avec un premier ministre et un vice-premier-ministre aux pouvoirs en théorie égaux. Suite aux élections de 1998, le premier ministre, David Trimble, est du parti unioniste modéré, le Parti unioniste d'Ulster (UUP), tandis que le vice-premier-ministre Paul Durkin (successeur de Seamus Mallon) appartient, lui, au parti nationaliste modéré, le SDLP. Chacun de ces deux partis centristes a aussi trois ministres ; il y en a deux du Parti unioniste-démocrate (DUP) et deux du Sinn Fein, les partis représentant les pôles opposés du spectre politique, l'unioniste et le nationaliste.

Tableau 5
Élections de juin 1998 à l'Assemblée d'Irlande du Nord

Parti	% de première préférence	Sièges
Parti social-démocrate travailliste	22,0	24
Parti unioniste d'Ulster	21,3	28
Parti unioniste-démocrate	18,1	20
Sinn Fein	17,6	18
Alliance	6,5	6
Unionistes du R.-U.	4,5	5
Unionistes progressistes	2,5	2
Coalition des femmes	1,6	2
Unionistes indépendants	1,3	3

Cette forme de gouvernement de « coalition involontaire » à laquelle s'ajoutent divers autres mécanismes conçus afin d'assurer l'appui des deux communautés pour toutes les mesures importantes¹¹ n'est pas propice à un processus politique rapide. Ce n'est d'ailleurs pas avant mars 2001 que les parties se sont entendues sur un « Programme de gouvernement », et l'Irlande du Nord n'a pas vu d'innovations comme celles de l'Écosse dans ses politiques¹². En outre, le con-

11. Voir R. Hazell et Brendon O'Leary, « A Rolling Programme of Devolution : Slippery Slope or Safeguard of the Union ? », dans *Constitutional Futures. A History of the Next Ten Years*, sous la dir. de R. Hazell, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 28-33.

12. Pour une analyse complète de la façon dont l'Assemblée s'établit en tant que législature, voir Robin Wilson et Rick Wilford, « Northern Ireland : Endgame », dans *The State of the Nations 2001*, p. 96-100.

texte de violence politique persistante continue de peser sur les travaux de l'Assemblée. Il ne faut donc pas s'étonner que, dans ces conditions, le pronostic de l'avenir de la délégation de pouvoirs en Irlande du Nord demeure incertain.

Les régions anglaises et Londres

En Angleterre, la situation est fluide. Le plus grand changement qui soit intervenu jusqu'à maintenant est à Londres où un maire (le député indépendant Ken Livingstone, un ancien travailliste) et une Assemblée forment ensemble l'Autorité métropolitaine de Londres depuis les élections de mai 2000. Le maire a des pouvoirs « stratégiques » dans toute une gamme de domaines (transports, police et pompiers, environnement, développement économique, planification et culture). L'Assemblée contrôle l'exercice des fonctions stratégiques du maire et approuve son budget. Les évaluations des nouvelles structures de gouvernance de Londres sont le plus souvent critiques. En réalité, quand on parle de pouvoirs stratégiques, cela signifie que le maire et l'Assemblée n'ont pas de capacité d'exécution et doivent par conséquent s'en remettre à d'autres – à divers organismes stratégiques fonctionnant à l'échelle de la métropole ainsi qu'aux autorités locales des quartiers – pour concrétiser les décisions de l'Autorité¹³. En outre, dans les domaines où le maire a investi des efforts considérables pour élaborer de nouvelles politiques, particulièrement en ce qui concerne la modernisation du métro londonien, les différends avec le gouvernement central du Royaume-Uni ont limité les progrès.

Les changements dans les autres régions de l'Angleterre tirent de l'arrière même par rapport à la dévolution modeste de pouvoirs d'établissement de stratégies dont Londres a bénéficié. Des Agences de développement régional ont été créées en 1999 pour assumer le rôle stratégique d'exécuter les initiatives économiques stratégiques du gouvernement du Royaume-Uni dans les régions de l'Angleterre. Le personnel de ces Agences est nommé par le gouvernement, et leur programme est inspiré par les entreprises locales. Le gouvernement du Royaume-Uni a ensuite créé des chambres régionales (devenues depuis des assemblées) pour contrôler les travaux des Agences. Les membres de ces chambres ou assemblées sont aussi nommés par le gouvernement ; ils représentent les autorités locales, les entreprises, le secteur du bénévolat et les autres intervenants régionaux. Enfin, les bureaux des régions du gouvernement du Royaume-Uni, qui sont chargés de coordonner les initiatives régionales des différents ministères œuvrant à l'échelle de tout le Royaume-Uni, sont le troisième volet

13. Pour une analyse de la gouvernance de Londres, voir John Tomaney, « The Governance of London », dans *The State and the Nations 2001*, p. 241-268.

d'une troïka passablement compliquée d'institutions régionales anglaises. C'est un système de gouvernement national qu'on n'a créé ni pour garantir une « adhésion » efficace aux politiques centrales, ni pour assurer la responsabilisation démocratique au palier régional¹⁴.

Pourtant, depuis 1997, le gouvernement du Royaume-Uni a pour politique de s'efforcer de créer des assemblées régionales élues au suffrage direct dans les régions de l'Angleterre où la « demande » le justifie (autrement dit là où le « oui » l'a emporté dans un référendum régional)¹⁵. Il ne s'est pas passé grand-chose pour concrétiser cet engagement avant le printemps 2001 quand une série de discours des principaux dirigeants du gouvernement du Royaume-Uni a mené à la promesse d'un gouvernement Blair reporté au pouvoir en juin 2001 de publier un Livre blanc sur les régions anglaises. Les engagements du gouvernement ont été accompagnés d'un mouvement croissant de partisans du « régionalisme civique », qui s'est reflété dans une Campagne pour les régions anglaises et dans les « conventions constitutionnelles » correspondantes qui ont été organisées dans le Nord-Est et le Nord-Ouest de l'Angleterre, dans le Yorkshire et la Humber, dans l'ouest des Midlands et dans le Sud-Ouest.

Au moment d'aller sous presse, au début du printemps 2002, la publication de ce Livre blanc était censée être imminente. On prévoit qu'il ne proposera pas de processus de régionalisation « global », mais qu'il procédera plutôt région par région, ce qui ajoutera encore aux asymétries complexes de la dévolution au Royaume-Uni. Il est aussi probable que les fonctions des assemblées seront essentiellement stratégiques, même si l'on s'attend à ce qu'elles en aient une plus vaste gamme que l'Autorité métropolitaine de Londres. Leur principale raison d'être sera vraisemblablement économique ou, comme un membre du conseil des ministres du Royaume-Uni l'a dit, de donner aux régions qui tirent économiquement de l'arrière (essentiellement celles du nord de l'Angleterre) l'accès au « cercle des vainqueurs » de la prospérité économique dont jouissent essentiellement les régions du sud du pays¹⁶.

LES TENSIONS DE LA DÉVOLUTION

L'approche nettement asymétrique de la dévolution au Royaume-Uni est de toute évidence unique, quoiqu'on puisse se demander si elle l'est à dessein ou par défaut. D'une part, la dévolution asymétri-

14. Voir J. Tomaney, « Reshaping the English Regions », dans *The State and the Nations 2001*, p. 107-121.

15. R. Hazell et B. O'Leary, « A Rolling Programme of Devolution », p. 19.

16. Stephen Byers, secrétaire d'État au Commerce international et à l'Industrie en novembre 2000, cité dans J. Tomaney, « Reshaping the English Regions », p. 110.

que est de toute évidence une tentative de répondre aux arguments historiques et contemporains des partisans de la dévolution. Les retombées de la façon dont l'union du Royaume-Uni s'est faite du XVI^e au XIX^e siècle ont clairement beaucoup influé sur la nature de la délégation réalisable dans les contextes écossais, gallois et irlandais du Nord. En outre, l'approche asymétrique répond aussi à certains des arguments pro-dévolution plus généraux qui ont été avancés plus récemment, par exemple pour créer des mécanismes de compensation du pouvoir central, des mécanismes plus appropriés de gestion des économies régionales et des possibilités de mobiliser des identités territoriales distinctes à l'appui des stratégies de développement économique.

D'autre part, prise comme un tout, la dévolution n'a pas de plan et ne procède pas d'une vision globale. Chacune des réformes est une réponse particulière à des problèmes territoriaux particuliers préconisée par un seul ministère du Royaume-Uni. Une fois que le Livre blanc sur les régions anglaises aura été publié, la législation sur la dévolution aura été parrainée par cinq ministères, les bureaux de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord, le ministère des Transports, du Gouvernement local et des Régions ainsi que le Bureau du Cabinet. Il n'y a eu qu'un minimum de coordination entre ces ministères, de sorte qu'on peut se demander si le gouvernement du Royaume-Uni serait en mesure de répondre à la question « À quoi *tout cela* sert-il ? ». Par ses réformes, il a répondu à des questions « partielles » portant essentiellement sur des territoires géographiques distincts, sans toutefois déterminer comment ces nouvelles parties vont se combiner pour faire un *tout* du Royaume-Uni. La partie suivante de l'article – la dernière – analyse précisément ces questions sur lesquelles on ne s'est pas penché. Elle pose cinq thèmes susceptibles d'ébranler l'équilibre de la relation entre les différentes parties et le tout du Royaume-Uni de l'après-dévolution.

Différenciation des politiques

Le premier de ces thèmes est celui de la nature des politiques. Dans quelle mesure les politiques appliquées devraient-elles être uniformes dans l'ensemble du Royaume-Uni de l'après-dévolution et jusqu'à quel point devrait-il y avoir des différences reflétant des identités et des priorités territorialement particulières ? Certaines réactions de la presse londonienne aux innovations de ce genre, comme l'abolition des frais de scolarité dans les universités et les soins à long terme gratuits pour les personnes âgées en Écosse, considèrent la différenciation comme une source de difficultés. C'est une réaction manifestement bizarre quand on sait que la dévolution – particulièrement au Parlement écossais – a notamment pour objet de rendre possible une meilleure expression des différences sociales. Il n'en reste pas moins qu'il faut se demander quel est le niveau minimum de services publics

dont tous les citoyens du Royaume-Uni devraient bénéficier. Comme Robert Hazell et Brendon O’Leary l’ont écrit : « Le hic sera de définir et de comprendre les éléments qui devront rester communs dans tout le Royaume, en tant que constantes de la citoyenneté, et quels éléments pourront être différents ¹⁷. »

On n’a pas avancé de solution systématique pour résoudre ce problème. Il sera d’ailleurs particulièrement difficile de trouver une solution dans des domaines comme celui des soins de santé où l’opinion publique accorde déjà une grande importance à l’injustice des différences basées sur le lieu de résidence (*postcode lottery*), autrement dit au risque que les services diffèrent d’une région (voire d’un hôpital) à l’autre. Les solutions pourraient être plus controversées encore dans le domaine du développement économique régional. Cela dit, la dévolution a des avantages, et il se peut bien que l’un des principaux soit qu’elle rend possible une sorte de concurrence de stratégies favorable à l’innovation et à l’identification des pratiques exemplaires. Néanmoins, certaines des idées avancées peuvent être meilleures que d’autres et, compte tenu de l’asymétrie de la dévolution, certaines régions du Royaume-Uni peuvent avoir une plus grande capacité que d’autres de les mettre en œuvre. En bout de ligne, cela pourrait mener à l’émergence de nouvelles disparités économiques ou au renforcement des disparités économiques existantes entre les régions. Or, jusqu’à quel point ces disparités peuvent-elles s’accroître avant de rompre les liens communs qui relient les différents groupes dans la structure globale de l’État central ?

Problèmes financiers

Un deuxième problème découle directement du premier, puisqu’il faut savoir comment les ressources doivent être réparties pour assurer à tous les avantages de l’innovation et de la rivalité des politiques, mais en garantissant aussi des règles communes qui permettent à tous d’avoir les mêmes chances. C’est un problème pour toutes les formes de gouvernement décentralisé, et celui du Royaume-Uni ne fait pas exception ; il a un mécanisme de répartition – la formule Barnett – basé sur la convergence (à la baisse, quoique lentement) des dépenses *per capita* historiquement plus élevées en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord que dans le reste du Royaume-Uni, avec une base de comparaison établie pour toute l’Angleterre. Ce système est considéré comme insatisfaisant par diverses parties. L’Écosse, le Pays de Galles et l’Irlande du Nord n’ont aucun intérêt à ce qu’un financement *per capita* historiquement plus élevé, qui reflète selon eux des besoins *per*

17. R. Hazell et B. O’Leary, « A Rolling Programme of Devolution », p. 42.

capita eux aussi constamment plus élevés, soit ramené aux niveaux anglais. Ce phénomène a notamment suscité en Écosse un débat sur l'accroissement de « l'autonomie fiscale » au-delà du pouvoir actuel de modification du taux d'imposition sur le revenu du Parlement écossais. D'autres points de vue ont été avancés en Angleterre, particulièrement par des régions qui estiment avoir des besoins de dépenses aussi élevés, voire plus élevés que ceux de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord, sans réussir à les faire reconnaître au-delà de la base de comparaison de toute l'Angleterre. Les questions d'argent peuvent créer une approche d'égalité à outrance (*zero-sum game*) et une mentalité où c'est la loi de la jungle qui mène, en d'autres termes, au point de « territorialiser » et de limiter énormément la vision politique en mettant à rude épreuve les sentiments d'identité commune et de cohésion des habitants de l'ensemble du Royaume-Uni.

Politique de parti

Troisièmement, les risques que cette recherche d'égalité à outrance s'impose s'accroissent quand les relations entre le gouvernement central et les régions ainsi que les relations entre les régions elles-mêmes se compliquent en raison d'un manque de correspondance dans la composition des autorités gouvernementales. Si nous faisons abstraction pour le moment des arrangements spéciaux conçus pour assurer une représentation proportionnelle des deux communautés en Irlande du Nord, il y a actuellement une correspondance entre le gouvernement travailliste de Westminster et les administrations dominées par les travaillistes de l'Écosse et du Pays de Galles. Le jeu des formations politiques pourrait être plus complexe dans l'avenir, puisqu'il est probable que les conservateurs reviendront un jour au pouvoir à Westminster et qu'il est possible que des formations dominées par les nationalistes prennent le pouvoir en Écosse et au Pays de Galles. La rivalité entre les partis, dans un État aux traditions politiques d'affrontement partisan, pourrait fort bien mener à un durcissement de conflits naissants quant aux différences entre les politiques ou les finances publiques territoriales.

Asymétrie instable

Deux autres problèmes risquent de perturber les relations entre le centre et les territoires. Le premier est celui de l'asymétrie radicale des réformes de la dévolution, qui est considérée par certains comme intrinsèquement instable. Si un territoire a plus de pouvoirs que les autres, ceux-ci ne seront-ils pas tentés de l'imiter ? Comme nous l'avons vu plus haut, il y a déjà des débats sur la possibilité d'accroître les pouvoirs de l'Assemblée nationale galloise pour qu'ils soient

égaux à ceux du Parlement écossais. Certains des exemples les plus dynamiques de régionalisme civique – particulièrement dans le Nord-Est de l’Angleterre – sont en partie motivés par le sentiment que l’Écosse est mieux traitée que le Nord-Est, qui doit la « rattraper ». Le danger, c’est qu’on se retrouve avec un processus de saute-mouton¹⁸ dans lequel les territoires réclameraient constamment un rééquilibrage de leurs pouvoirs, ce qui exigerait un rétablissement perpétuel – et déstabilisant – de l’équilibre entre ce que les territoires font et ce que le gouvernement central fait.

Souveraineté de Westminster

Enfin, le dernier problème est essentiellement attribuable au fait que les territoires s’efforcent de récrire les règles du jeu, ce qui tend à déstabiliser les structures et le fonctionnement du gouvernement, mais on pourrait en dire autant du gouvernement central lui-même. Le Parlement de Westminster demeure l’organisme décisionnel souverain du Royaume-Uni. Conformément à la doctrine constitutionnelle singulière du Royaume-Uni, aucun Parlement de Westminster ne peut lier ses successeurs. En théorie, cela donne au Parlement du Royaume-Uni le droit d’abolir carrément la dévolution, tout simplement en adoptant une loi à cet effet. Dans la pratique, l’acceptation des réformes de la dévolution par voie de référendums populaires fait qu’il est inconcevable que cela se produise. Néanmoins, on peut imaginer que chaque Parlement de Westminster nouvellement élu pourrait avoir une philosophie de dévolution différente et qu’il récrive les règles du jeu, en d’autres termes, en imposant tous les quatre ou cinq ans une nouvelle vision de « l’ajustement » des territoires et du gouvernement central. Cela non plus n’est pas propice à un règlement stable de la dévolution.

CONCLUSION

Ces questions sur les relations entre le gouvernement central et les territoires n’ont pas de réponses politiques claires. Il est remarquable qu’il y ait eu si peu de tentatives faites par des politiciens de premier plan pour articuler à quoi sert le processus de dévolution *dans son ensemble* afin d’établir une philosophie généralement reconnue de ce qu’elle est censée accomplir. Le député travailliste de l’arrière-banc Tony Wright a joliment résumé le problème :

À quelque aune qu’on le mesure[, ce fut] un changement constitutionnel énorme, à bien des égards une révolution constitutionnelle.

18. R. Hazell et B. O’Leary, « A Rolling Programme of Devolution », p. 43.

Le seul reproche que je lui ferais, c'est que nous n'en avons pas toujours parlé de cette façon. Nous n'avons pas non plus poussé systématiquement certaines de ses implications à leur conclusion logique. C'est une façon entièrement britannique d'aborder ces questions. On fait des révolutions en espérant que personne ne s'en rendra compte¹⁹.

Il y a bien sûr des réponses administratives au problème de conjuguer les parties avec l'ensemble du Royaume-Uni suite à la dévolution. Certaines de ces réponses ont une forme institutionnelle très claire, mais on n'y a presque pas eu recours²⁰. En général, elles sont informelles et fondées sur les nombreuses relations personnelles entre fonctionnaires de Whitehall, de Cardiff, de Belfast et d'Édimbourg grâce auxquelles l'information est partagée, les initiatives sont coordonnées et les problèmes constatés sont résolus. Une grande partie de ces relations remontent à l'époque d'avant la dévolution. C'est largement grâce à elles qu'une réforme aussi radicale de l'État qu'est la dévolution a pu être mise en œuvre de façon aussi harmonieuse.

Néanmoins, il est dangereux de se fier à des mécanismes informels. Les relations personnelles sont une ressource non renouvelable qui s'érode avec le temps. À mesure que le temps passe, certains des risques de tensions entre le gouvernement central et les territoires, par exemple pour de l'argent ou après des changements de gouvernement, vont sûrement s'accroître. S'il n'y a pas de grand débat ouvert pour déterminer quelle devrait être l'ampleur des différences entre les politiques, sur quelle base les arrangements financiers dans le contexte de la dévolution devraient être pris, comment les partis politiques interprètent la dévolution – différemment –, où les limites de l'asymétrie devraient être fixées et comment il faudra renouveler la compréhension de la souveraineté de Westminster, le danger, c'est qu'on se retrouve avec des problèmes sans avoir de points de référence pour trouver une réponse.

19. Cité dans John Morrison, *Reforming Britain. New Labour, New Constitution ?*, Londres, Reuters, 2001, p. 505.

20. Voir Alan Trench, « Intergovernmental Relations a Year On. Whitehall Still Rules, OK ? », dans *The State of the Nations 2001*, p.149-182.