

# Au Royaume-Uni, la dévotion se heurte à ses propres limites

Le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord disposent désormais de compétences propres. Ce n'est pas le cas de l'Angleterre.



En avril 2007, Alec Salmond, chef du Parti national écossais (à droite) et Jack McConnell, chef du parti travailliste, attendent le signal qui annoncera le début des débats électoraux. M. Salmond a remporté la course pour le Parlement écossais et formé une coalition avec le Parti vert.

PAR CHARLIE JEFFERY

**N**EUF ANS APRÈS L'ADOPTION DE LA loi autorisant la création du Parlement écossais et de l'Assemblée galloise, le processus de dévotion semble conduire exactement au genre de transformations que l'on escomptait. Ainsi, les nouveaux gouvernements décentralisés instaurés après les élections de 2007 en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord comptent tous en leur sein des partis politiques nationalistes qui, à plus ou moins long terme, ambitionnent de quitter le Royaume-Uni. En Écosse, le Parti national écossais (SNP) est à la tête d'un gouvernement minoritaire. Au Pays de Galles, le parti nationaliste Plaid Cymru est un partenaire de la coalition menée par les travaillistes. Quant au Sinn Féin, le parti nationaliste irlandais, il est devenu le numéro deux de l'improbable coalition qui a fini par regrouper unionistes britanniques et nationalistes irlandais, et qui a permis de relancer le processus de dévotion en

Irlande du Nord en mai 2007.

Il n'est par conséquent pas étonnant que les arrangements gouvernementaux dans ces quatre nations suscitent la controverse. En août 2007, le SNP a publié un livre blanc historique appelant à l'indépendance, et au Pays de Galles, la coalition des travaillistes et du Plaid Cymru prépare un référendum portant sur l'accroissement des compétences législatives de l'Assemblée galloise d'ici 2011.

Mais un nouveau débat enflamme désormais l'Angleterre. Mené principalement par des idéologues conservateurs, il révèle les inquiétudes touchant les relations entre l'Angleterre et l'Écosse à l'issue du processus de dévotion, et notamment la représentation au Parlement de Westminster et l'importance des fonds publics dont bénéficie l'Écosse. En effet, depuis la création du Parlement écossais, les parlementaires écossais siégeant à Westminster peuvent voter sur des décisions touchant l'Angleterre, mais ils ne le peuvent pas pour des décisions du même ordre touchant spécifiquement l'Écosse.

Puisqu'il n'existe pas d'Assemblée anglaise, ces mêmes parlementaires peuvent toutefois se prononcer sur les questions locales affectant l'Angleterre. Cet état de fait semble avoir renforcé la volonté manifestée par le Parti conservateur de revoir la manière dont le Parlement britannique traite les dossiers anglais à présent que la dévotion est une réalité.

## Une dévotion encore inachevée

L'Irlande du Nord fait exception en ce sens qu'il n'existe aucune réelle volonté politique de revoir les arrangements politiques dans cette région. Il faut dire qu'une réflexion préalable sur les effets de cette question sur la polarisation du débat constitutionnel a étouffé les précédentes tentatives de dévotion. Rares pourtant sont ceux qui parieraient un penny sur la stabilité du gouvernement nord-irlandais.

En d'autres termes, les diverses nations qui composent le Royaume-Uni traversent une phase de mutation. Voilà qui représente un défi particulier pour le nouveau premier ministre écossais du Royaume-Uni, Gordon Brown. Celui-ci se trouve dans une position qui pourrait bien

Charlie Jeffery est professeur de sciences politiques à l'université d'Édimbourg, au Royaume-Uni

se révéler délicate : en sa qualité de parlementaire, il représente une nation disposant de larges compétences décentralisées, et parallèlement en tant que premier ministre il est responsable devant un Parlement qui se trouve désormais dans l'incapacité de légiférer sur de nombreux objets touchant la circonscription dont il est l'élu.

Or, même si plusieurs projets de réforme de la Chambre des lords ont été élaborés, ils ne contiennent pratiquement aucun élément reflétant une relation de type fédéral, et surtout pas son éventuelle transformation en Chambre des régions.

Gordon Brown est le seul politicien britannique de premier plan à s'être penché sérieusement sur la nature de l'union et la définition des facteurs préservant la cohésion du Royaume-Uni, ce que l'on pourrait appeler « l'identité britannique ». Dans toute une série de discours, il s'est efforcé de tracer les grandes lignes de cette identité commune et de ces valeurs partagées qui engendrent un sentiment d'appartenance au Royaume-Uni dans les nations qui le composent. Comme il l'a répété lors d'une récente visite en Écosse : « Durant toute ma carrière politique, je me suis battu pour le Royaume-Uni, et aujourd'hui encore je suis ici pour défendre le Royaume-Uni et l'identité britannique, ainsi que toutes ces valeurs qui nous rendent fiers d'être Britanniques. »

### Des valeurs partagées

Même s'il est peu probable que les Écossais et les Anglais partagent la même vision de l'identité britannique, les valeurs des deux groupes donnent raison à Gordon Brown. Les sondages d'opinion démontrent en effet que les habitants du Royaume-Uni partagent à peu près tous les mêmes conceptions en ce qui concerne des valeurs aussi fondamentales que l'équilibre entre secteur public et secteur privé et le devoir de solidarité entre riches et pauvres.

Le problème auquel Gordon Brown est confronté tient au fait qu'après 1997 les gouvernements – dans lesquels il a pourtant joué un rôle important – ne se sont pas suffisamment penchés sur les relations institutionnelles indispensables pour consolider le nouveau partenariat que la dévolution instaurait entre l'Angleterre, l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord.

Pour dire les choses crûment, la dévolution est un projet porté par ses différentes composantes, mais qui est dépourvu de vision globale. Sa logique demeure fragmentaire, différents ministères britanniques ayant introduit, pour toutes sortes de raisons, diverses réformes institutionnelles dans chacune des composantes du Royaume-Uni. En lançant la dévolution en Écosse, en Irlande

du Nord ou au Pays de Galles, ils ont tous pensé agir au mieux, mais sans se rendre compte que chacune de ces réformes avait des conséquences allant bien au-delà de son territoire, et que toutes avaient un impact sur la nature même de l'union sur laquelle repose le Royaume-Uni.

Ce sont donc les effets sur la nature du Royaume-Uni de réformes lancées dans les différentes parties de celle-ci qui ont été négligés. Mais au-delà des quelques discours de M. Brown, aucune tentative sérieuse n'a été entreprise pour tenter de formuler de manière précise le rôle qui doit revenir au Royaume-Uni dans son ensemble à la suite de la redéfinition occasionnée par la dévolution. L'une des questions ainsi restées sans réponse tient au rôle du centre – autrement dit du



Gordon Brown, premier ministre du Royaume-Uni, poursuit le processus de dévolution lancé par le parti travailliste.

Parlement de Westminster et du gouvernement britannique. Il s'agit également de savoir comment Westminster entend désormais se situer par rapport aux territoires décentralisés, et de quelle manière ceux-ci entendent s'unir pour former une entité.

Quatre raisons au moins permettent d'expliquer pourquoi cette approche pose problème :

D'un point de vue structurel, la dévolution s'est révélée inhabituellement généreuse en termes d'autonomie politique. Cela s'est traduit par l'importance des compétences législatives accordées aux administrations décentralisées, la liberté de disposer des enveloppes budgétaires qui leur sont attribuées comme bon leur semble, ainsi que par la faiblesse des mécanismes de coordination avec le reste du Royaume-Uni. Comme l'ont démontré les résultats des élections de 2007, cette li-

berté a été amplifiée par la variété des dynamiques présidant à la formation des gouvernements, engendrée elle-même par la diversité des systèmes électoraux et partiens existant en dehors de l'Angleterre. Bien entendu, cela correspond d'une certaine manière à la conception même de la dévolution, à savoir de permettre à différentes approches d'exister au sein d'un même gouvernement, approches qui reflètent plus fidèlement les préférences exprimées ailleurs qu'en Angleterre. Mais il existe un seuil au-delà duquel cette autonomie et la nature de la citoyenneté commune découlant de l'appartenance à une union se dressent l'une contre l'autre. Une structure institutionnelle capable d'identifier cette tension et de la faire disparaître fait défaut au sein du Royaume-Uni.

### Restaurer la légitimité

Les réformes touchant à la dévolution ont été introduites indépendamment les unes des autres, dans le but de résoudre des problèmes se posant uniquement dans telle ou telle partie du Royaume-Uni, mais sans jamais prendre en compte les retombées pouvant s'exercer sur les autres. Ainsi, la dévolution a été introduite en Écosse pour restaurer la légitimité du gouvernement britannique aux yeux des Écossais. Certes, elle a largement atteint son objectif, mais comme nous l'avons déjà indiqué on a vu se développer l'an dernier un sentiment croissant selon lequel la dévolution écossaise lèse les Anglais. Une dévolution « au coup par coup » permet peut-être de résoudre un problème, mais à coup sûr elle en crée un autre.

Le plus grand problème posé par une dévolution réalisée de manière aussi disparate tient à l'Angleterre elle-même. Représentant 85 pour cent de sa population et de son PIB, l'Angleterre domine le Royaume-Uni. Elle est gouvernée par des institutions relevant du Royaume-Uni, mais qui associent de manière souvent confuse les rôles dévolus à l'Angleterre seule et au Royaume-Uni dans son ensemble. Les administrations décentralisées n'ont que peu de prise sur ces institutions anglo-britanniques fusionnées. Dans un marché intérieur britannique, les décisions prises par ces dernières, notamment en matière d'État providence et dans le domaine de la sécurité, négligent, ignorent ou contredisent trop souvent les intérêts régionaux – parfois en pleine connaissance de cause, mais le plus souvent parce que les nations décentralisées ne tombent pas dans les priorités anglo-britanniques.

Cette dévolution « au coup par coup » dessine des frontières politiques sur une carte du Royaume-Uni où, dans sa grande majorité, l'opinion publique n'en voit pas. On ne relève que peu de différences significatives entre les valeurs que partagent les Écossais, les Anglais, les Gallois et les Nord-Irlandais. À travers tout le Royaume-Uni,



l'essentiel de la population ne semble pas d'accord avec l'idée selon laquelle les normes politiques pourraient désormais différer d'un endroit à l'autre à cause de la dévolution. De fait, la dévolution n'a pas été lancée pour répondre aux demandes d'une population qui souhaitait des programmes politiques différents de ceux qui ont la préférence des Anglais; il s'agissait plutôt de traduire une revendication touchant à la proximité du processus de décision et à son contrôle, née du sentiment selon lequel Westminster demeurait trop lointain et inaccessible.

### Uniformité et décentralisation

On se trouve ici en présence d'une contradiction entre une demande de normes politiques uniformes et un désir de décentralisation qui entraînera certainement des normes différenciées. Les Britanniques ne sont pas seuls à présenter cette contradiction. Elle se retrouve également en Allemagne, au Canada, en Belgique, en Australie et à peu près dans tous les pays connaissant des gouvernements fédéraux ou décentralisés. La différence tient au fait que ceux-ci, contrairement au Royaume-Uni, disposent de mécanismes sophistiqués pour gérer au mieux cette contradiction. Certains de ces mécanismes sont même institutionnalisés et comprennent par exemple :

- des lois nationales prescrivant des normes minimales, ou alors des lois-cadres;
- des subventions conditionnelles ou des arrangements entre le centre et les collectivités décentralisées pour le financement conjoint des priorités sur lesquelles on s'est entendu;
- des structures intergouvernementales de coordination qui confèrent aux entités décentralisées une véritable voix au chapitre au centre.

De telles procédures de coordination peuvent être très officielles : elles peuvent se trouver inscrites dans la Constitution, se voir confiées aux Chambres hautes, et peuvent même être justiciables. Inversement, elles peuvent se montrer très officieuses et n'avoir aucun fondement juridique, ce qui ne les empêche pas de refléter les usages ou la pratique. Dans certains pays, elles peuvent faire en sorte que l'équivalence du niveau de services publics pour tous les citoyens, où qu'ils vivent, constitue une norme implicite (comme en Australie ou en Allemagne). Dans d'autres pays, elles retiendront des conceptions moins contraignantes de l'« union sociale » au niveau national, définissant uniquement des seuils minimaux pour les politiques publiques qui divergent sensiblement d'une région à l'autre (comme en Belgique ou au Canada).

Le Royaume-Uni ne dispose donc pas

de techniques qui lui permettraient de rechercher l'équilibre entre l'ensemble et ses parties constituantes. Il connaît uniquement des procédures d'interactions nées du bon vouloir des autorités anglo-britanniques et décentralisées. Celles-ci sont dès lors peu transparentes quant aux occurrences des rencontres ou aux questions qui y sont discutées. Ces interactions sont également asymétriques : les officiels et les ministres anglo-britanniques disposent d'une autorité disproportionnée. Dans ce grand vaisseau qu'est le Royaume-Uni, ils n'accordent évidemment pas aux administrations décentralisées l'importance qui leur permettrait de compenser le déséquilibre créé par le poids de l'Angleterre.

### La discussion s'enflamme en 2007

L'absence de règles du jeu admises par tous les participants, quand il s'agit de pondérer les intérêts nationaux et les intérêts des régions décentralisées, représente peut-être la raison pour laquelle l'Union n'a pas retrouvé son équilibre à la suite de la dévolution, et donc que le débat constitutionnel sur la gouvernance des quatre nations a repris au cours de l'année 2007.

Il est essentiel de comprendre pourquoi cette discussion a ressurgi précisément en 2007. Jusque là, la dévolution progressait à un rythme soutenu parce que les travaillistes ont dirigé le gouvernement tant au Royaume-Uni qu'en Écosse et au Pays de Galles de 1999 à 2007 (à cette époque, la dévolution avait été largement suspendue en Irlande du Nord). Ce faisant, ils ont évidemment pu jouer les conciliateurs entre le Royaume-Uni et les gouvernements décentralisés. Mais, plus généralement, la domination travailliste a également été marquée par une certaine autosatisfaction en ce qui concerne la justesse des aménagements institutionnels de l'union décidés en 1999.

Le défi que le premier ministre Gordon Brown doit relever consiste donc à rattraper le temps perdu au moment où il doit composer avec d'autres interlocuteurs, notamment le premier ministre écossais Alex Salmond, un adversaire politique de longue date. Jusqu'à présent, il n'a pas vraiment montré son jeu; son Livre blanc de 2007 sur la gouvernance britannique est resté muet sur la question de la dévolution. Peut-être sera-t-il plus enclin à s'exprimer s'il parvient à décrocher lui-même la clé du 10 Downing Street en remportant les prochaines législatives, qui doivent se tenir avant le mois de juin 2010.

### La carte de l'Angleterre

M. Brown fera son possible pour que le parti travailliste connaisse du succès à travers le pays, de manière à se présenter en position de force lorsqu'il sera confronté aux pressions centrifuges libérées par la

dévolution. Mais il devra compter avec le retour du SNP en Écosse et peut-être aussi avec des conservateurs tentés de jouer la carte de l'Angleterre : comme ceux-ci n'ont que peu de sièges à défendre en Écosse et au Pays de Galles, ils pourraient aborder les élections en présentant les Anglais comme les grands perdants de la dévolution, et les conservateurs comme leurs ardents défenseurs. Gordon Brown pourrait ainsi se trouver pris en tenailles entre les conservateurs anglais et les nationalistes écossais. Comme l'explique John Redwood, le plus virulent adversaire de la dévolution du côté conservateur : « Plus la question de l'Angleterre monopolisera le débat au sud de la frontière, plus Alex Salmond alimentera la controverse, et plus Gordon Brown perdra du terrain. »

La façon dont le Parti conservateur décidera de jouer la carte de l'Angleterre pourrait faire des vagues au Royaume-Uni. Le parti s'était opposé à la dévolution lancée par le gouvernement travailliste en Écosse et au Pays de Galles, mais certains de ses jeunes membres réclament que ce processus soit mené à terme, et non pas que l'on fasse marche arrière. Le député conservateur Mark Field réclame « quatre Parlements nationaux à part entière en Angleterre, en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, tous dotés de la majorité des compétences actuelles de la Chambre des communes, que culminerait le Parlement fédéral du Royaume-Uni, lequel débattrait de défense et d'affaires étrangères, conclurait des traités et administrerait un fonds de cohésion pour les régions plus pauvres du pays ». Selon ce modèle, la Chambre des lords serait abolie et le Parlement du Royaume-Uni se réunirait dans l'ancienne Chambre haute. Ce nouveau Parlement serait composé de délégués de chacun des quatre Parlements régionaux, évitant ainsi d'accroître le nombre de politiciens qu'il faudrait alors payer et élire.

La plateforme officielle du Parti conservateur est à des lieux de cette proposition. Il semblerait toutefois que les conservateurs cherchent à faire front commun avec les travaillistes, les deux partis ayant accepté de participer à la Commission constitutionnelle écossaise proposée en décembre dernier par la dirigeante du Parti travailliste écossais, Wendy Alexander. Cette manifestation d'unité sans précédent entre les principaux partis unionistes du Royaume-Uni démontre à quel point les enjeux sont de taille à l'approche des prochaines législatives du pays. À peine dix ans après que des politiciens travaillistes de premier plan eurent affirmé que la dévolution était « une affaire réglée » et que « le nationalisme allait sombrer corps et biens », l'enjeu des prochaines élections générales pourrait bien porter sur les chances des travaillistes de préserver l'unité du Royaume-Uni. 