

La Dévolution en Grande-Bretagne

Claire CHARLOT

Résumé

La Dévolution, mise en œuvre en 1999, est l'aboutissement d'un long processus politique. Initiée pour des raisons électoralistes d'apaisement des nationalistes gallois et écossais, elle a très vite dépassé les attentes de ses concepteurs puisque le Premier ministre écossais, Alex Salmond, revendique aujourd'hui une indépendance pour l'Écosse. Cet article examine les origines de la Dévolution, sa mise en œuvre politique et les enjeux et questions qu'elle soulève.

Mots-clés : Dévolution, nationalisme, identité nationale, Écosse, pays de Galles.

Abstract

Finally implemented in 1999, Devolution was the result of a long political process. As an object of politicking, it soon outwitted its creators in the fight against the rise of nationalist parties and became the focus of political and constitutional controversy. Alex Salmond has started a "national conversation" which he hopes will lead the Scots to independence. This paper charts the origins and development of Devolution together with its political implementation and the various issues it raises.

Keywords: Devolution, nationalism, national identity, Scotland, Wales.

Depuis les années 1960, et plus encore depuis les années 1990, la question de la Dévolution¹ en Grande-Bretagne² a occupé une bonne partie des discussions parlementaires, notamment sur l'avenir du Royaume et de la Constitution britannique. Au départ, il avait été seulement envisagé d'accorder aux régions (en l'occurrence l'Écosse et le pays de Galles) un certain nombre de pouvoirs dont se dessaisirait le Centre (le Parlement/gouvernement) à leur profit. Mais en dix ans, depuis la mise en œuvre de la Dévolution en 1999, le débat a évolué et le pays de Galles et l'Écosse réclament encore plus de pouvoirs. Les Écossais s'interrogent même aujourd'hui sur leur avenir au sein du Royaume-Uni, poussés par le Parti nationaliste écossais (le *Scottish National Party*, SNP) qui demande

1. « Dévolution » est le terme employé par les spécialistes du Royaume-Uni. Il s'agit d'un terme générique qui recouvre plusieurs types de réalités politiques en fonction du degré de dévolution observée (cf. *infra*). Dans sa forme la plus poussée, il dépasse la notion de « décentralisation » à la française.

2. L'auteur ne traitera pas ici du cas de l'Irlande du Nord, bien que l'Irlande ait joué un rôle capital dans la revendication d'une plus grande autonomie, en raison de la situation politique particulière qui est la sienne (système de partis distinct de celui de la Grande-Bretagne et enjeux spécifiques à l'Irlande).

un référendum sur l'autonomie de l'Écosse dont il a annoncé l'organisation avant les prochaines élections à Holyrood (le Parlement écossais) en 2011.

Encouragée au XX^e siècle par le pouvoir, essentiellement pour des raisons que l'on pourrait qualifier d'électorales, la Dévolution s'est avérée être un phénomène complexe et potentiellement dangereux pour l'unité du Royaume, alors même qu'elle était censée la renforcer.

Afin de mieux comprendre les enjeux de la Dévolution aujourd'hui, nous reviendrons sur ses origines historiques et sur sa mise en œuvre avant d'examiner de plus près les changements politiques et constitutionnels qu'elle a déjà entraînés et les perspectives d'avenir.

Aux origines de la Dévolution

La Dévolution est un phénomène extrêmement intéressant car elle mobilise des approches différentes, selon que l'on s'intéresse aux dimensions identitaires, politiques, constitutionnelles ou économiques pour donner quelques orientations de recherche sur le sujet. Souvent les pistes se croisent et s'entremêlent, ce qui ne facilite pas toujours l'explication du phénomène.

Définitions et déclinaisons de la Dévolution

Le terme Dévolution est plus complexe qu'il n'y paraît et il recouvre un sens bien particulier aujourd'hui puisqu'il est associé à la forme la plus aboutie de la Dévolution telle qu'on la trouve en Écosse. Selon la définition donnée en 1973 par la commission Kilbrandon sur la Constitution, le terme « Dévolution » signifie « la volonté de transférer ou de déléguer la responsabilité de certaines compétences du Parlement ou du gouvernement à de nouvelles institutions de gouvernement dans les différents pays et régions du Royaume-Uni³ ». Le Parlement de Westminster accepte de déléguer certains pouvoirs à d'autres instances au niveau régional, l'idée étant que ces instances seront élues au suffrage direct et donc seront responsables devant les électeurs de leurs actions. Le phénomène est suffisamment important, dans un contexte politique où le Parlement joue depuis des siècles un rôle prépondérant dans la vie politique du pays, pour que l'on s'y attarde, d'autant que le processus trouve ses origines dans la seconde moitié du XIX^e siècle.

3. « *The case for transferring or devolving responsibility for the exercise of government functions from Parliament and the central government to new institutions of government in the various countries and regions of the United Kingdom.* », THE KILBRANDON COMMISSION (Royal Commission on the Constitution 1969-1973), Report, London, Her Majesty's Stationery Office (HMSO), Cm. 5460, octobre 1973, vol. 1, p. 469, § 1540.

Depuis les années 1960, la Dévolution peut être définie en quatre mots-clés :

– *délégation* : la Dévolution se situe à un niveau politique intermédiaire (*subnational politics*) entre l'échelon gouvernemental (*Central Government*), et l'échelon local (*Local Government*) ;

– *subordination* : la délégation ou le transfert de certaines compétences s'élabore dans un contexte politique où la subordination à l'autorité (ici le Parlement de Westminster) reste primordiale. Ceci se traduit par l'utilisation de notions telles que l'échelon supérieur ou inférieur pour décrire les différents niveaux de gouvernance ;

– *territorialité* : dans le contexte britannique, la Dévolution a une base territoriale puisqu'elle repose sur la délégation de pouvoirs du Royaume-Uni (par l'intermédiaire du Parlement de Westminster) vers les nations qui sont venues s'adjoindre, bon gré mal gré, à l'Angleterre au fil des siècles⁴. Le processus ne visait au départ que les régions périphériques⁵ à l'Angleterre, soit l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande, bien qu'il soit maintenant envisagé de diviser l'Angleterre en districts dont chacun aurait son assemblée régionale (la question d'un « problème anglais » — *The English Question* — avait déjà été posée au XIX^e siècle) ;

– *souplesse* : qui dit processus dit adaptation donc souplesse. Avec le temps et l'expérience, la nature de la dévolution a changé et reflète en quelque sorte l'évolution du contexte politique. Ron Davies, le principal artisan de la Dévolution au pays de Galles, l'avait bien compris lorsqu'il évoquait en 1999, un processus en devenir⁶. Il annonçait déjà, entre les lignes, que le pays de Galles ne se contenterait pas d'une assemblée aux faibles pouvoirs (*secondary legislation*) et que ce n'était donc que le début du processus vers plus de Dévolution dans l'avenir.

4. Il s'agit ici du pays de Galles qui fut annexé purement et simplement par le pouvoir anglais par les lois de 1536 et 1542 et de l'Écosse qui fit l'objet d'une union négociée, en 1706-1707, puisqu'elle put garder certains droits. L'Irlande sera la dernière à rejoindre le royaume, suite à une union âprement négociée en 1800. Une loi de 1801 créera officiellement le Royaume-Uni.

5. « Périphériques » s'entend ici dans l'acception donnée dans Stein ROKKAN, Seymour-Martin LIPSET (dir.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, New York/London, *The Free Press/Collier-MacMillan*, 1967. Il s'agissait d'étudier les relations entre le « Centre » et la « Périphérie », c'est-à-dire les mécanismes par lesquels l'État (le « Centre ») essaie de contrôler le reste du territoire national (la « Périphérie » — à savoir l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord). Les auteurs analysaient également la façon dont les communautés se structurent, en opposition au pouvoir central, autour d'une dynamique forte : qu'il s'agisse de la langue, de la religion ou de tout autre facteur susceptible de créer une culture régionale forte qui pourrait à l'occasion entrer en conflit avec les intérêts d'une culture nationale dominante. Rokkan et Lipset parlent d'ailleurs de « clivages ».

6. Ron Davies, ministre des Affaires galloises, est l'auteur d'une expression devenue célèbre, qui associe la Dévolution à un « processus » et non à « un événement », voulant dire par là que la situation n'était pas figée et qu'elle serait amenée à évoluer ; Ron DAVIES, *Devolution. A Process not an Event*, Cardiff, Institute of Welsh Affairs, 1999, p. 16.

Le terme « Dévolution » est assez ambigu car il se décline de façon différente selon le contexte. Il existe ainsi plusieurs types de Dévolution, l'intensité du processus variant selon les époques et les volontés politiques.

On distingue traditionnellement trois types de dévolution des pouvoirs : administrative, exécutive et législative. La *dévolution administrative* est la forme la plus faible de Dévolution puisqu'il s'agit simplement de confier à des directions spécifiques, qui peuvent être décentralisées, la gestion des dossiers de l'Écosse et du pays de Galles au sein de ministères existants. Il ne s'agit pas de créer de nouvelles institutions mais plutôt de spécialiser certaines structures existantes. La *dévolution exécutive* va plus loin dans le sens où de nouvelles institutions sont instaurées au niveau des régions mais leur pouvoir réside simplement dans l'application des décisions prises par le Parlement de Westminster et le gouvernement, si bien que la latitude d'action régionale est extrêmement réduite. Enfin, la *dévolution législative* constitue la forme la plus développée de Dévolution avec la possibilité pour une nouvelle institution de légiférer et de lever l'impôt, au niveau régional. Le choix du type de dévolution retenu reflète donc à la fois l'engagement de l'État dans le processus mais aussi le statut qu'il accorde à la région à laquelle il dévo-lue certains pouvoirs. La définition donnée par la commission Kilbrandon tenait d'ailleurs compte de l'évolution du processus puisqu'elle ne s'appliquait qu'à la dévolution législative ou exécutive.

Avec la montée des nationalismes régionaux dès la fin du XIX^e siècle, l'Écosse obtient très tôt, par le biais de la Dévolution administrative, la reconnaissance d'un statut particulier avec la création, en 1885, d'un ministère des Affaires écossaises (*Scottish Office*) dirigé par un secrétaire d'État (*Minister*) qui reprend alors les dossiers de l'éducation, de l'ordre public et autres affaires, jusque-là gérées par le ministre de l'Intérieur (*Home Secretary*). Le secrétaire d'État sera invité à siéger au Cabinet en 1892, et sera promu ministre en 1926 (*Secretary of State*). On voit déjà poindre l'une des constantes dans le processus de dévolution, à savoir la hiérarchisation des régions au sein du Royaume, processus que l'on désignera plus tard sous le nom de dévolution asymétrique (*asymmetrical devolution*) puisque certaines régions obtiennent plus de pouvoirs que d'autres, créant un déséquilibre au niveau national en termes de Dévolution. Le pays de Galles suit loin derrière l'Écosse et l'on assiste dès le départ à la mise en œuvre d'une Dévolution à deux vitesses. Le pays de Galles devra patienter jusqu'en 1951 pour bénéficier d'une véritable dévolution administrative, avec la création d'un secrétaire d'État en charge des Affaires galloises dont la compétence devra néanmoins être partagée avec la fonction du ministre de l'Intérieur (1951-1957)

puis celle du ministre du logement et des collectivités locales (1957-1964). Ce n'est qu'en 1964 que le secrétaire d'État est promu ministre en charge des Affaires galloises, avec, sous sa direction, un ministère des Affaires galloises (*Welsh Office*) qui sera délocalisé à Cardiff en 1971.

Des nationalismes différents mais un fort sentiment identitaire

La différence de traitement gouvernemental entre l'Écosse et le pays de Galles s'explique par le fait que ce dernier n'a jamais constitué un État-nation (*Nation State*) même si le sentiment d'appartenance à une communauté galloise a toujours été très fort, montrant qu'on peut avoir une Nation sans État (*Stateless Nation*). Seul l'épisode de la révolte d'Owain Glyndŵr⁷ (Owen Glendower pour les Anglais, c. 1349-1416) contre l'hégémonie anglaise d'Henri Bolingbroke (le futur Henri IV) avait pu laisser entrevoir la possibilité d'un État-nation, mais il s'était soldé par un échec politique⁸. Pendant la quinzaine d'années que dura la rébellion, Glyndŵr avait réussi à créer un Parlement, une fonction publique, un ministère des finances et une force armée (comptant notamment 3 000 archers), une bannière (les quatre lions de Gwynedd), soit tous les instruments nécessaires au développement d'un État-nation. La défaite des Gallois en 1415, assortie néanmoins d'un pardon royal pour Glyndŵr⁹ — ce qui montrait d'une certaine façon le pouvoir qu'il exerçait sur ce qu'il considérait comme son peuple — puis l'annexion du pays de Galles au XVI^e siècle, sonnèrent le glas de l'existence du pays de Galles en tant que région autonome.

L'Écosse, en revanche, n'a pas le même statut puisqu'elle a été autrefois un État-nation. L'acte d'Union de 1707 a d'ailleurs permis à l'Écosse de conserver son droit, sa religion (presbytérienne) avec l'Église d'Écosse (*the Scottish Kirk*) et son système éducatif. L'enjeu linguistique ne joue aucun rôle, contrairement au pays de Galles, même s'il existe une forte identité écossaise qui se décline d'ailleurs différemment dans les hautes terres (*highlands*) et les basses terres (*lowlands*). Alors qu'à peine 2 % des Écossais parlent le gaélique, plus de la moitié des Gallois parlent le gallois

7. Glyndŵr était un riche propriétaire terrien du nord-est du pays de Galles. Du côté paternel, il descendait des princes de Powys et du côté maternel des princes de Deheubarth. Si bien que la plus grande partie de la région était sous son contrôle.

8. Glyndŵr avait organisé une rébellion au pays de Galles en 1400, s'était autoproclamé roi de Galles le 16 septembre 1400, et avait convoqué un Parlement gallois en 1404, à Machynlleth, tout comme Simon de Montfort l'avait fait en son temps (1265) en Angleterre. Certes, le Parlement n'était pas représentatif au sens moderne du terme de tous les Gallois mais Glyndŵr était le premier à avoir tenté d'unir toutes les forces politiques du pays de Galles en convoquant au Parlement quatre hommes par district (*commote*). Deux autres parlements avaient été convoqués à Harlech et un à Dolgellau.

9. Il n'accepta pas ce pardon et personne ne sait à ce jour ce qu'il devint. On pense qu'il mourut peu après.

dans les bastions nationalistes du Nord-Ouest¹⁰. L'objectif linguistique et culturel a d'ailleurs été l'objectif premier du parti nationaliste gallois (*Plaid Cymru*) jusqu'en 1945, date à laquelle Gwynfor Evans a fait de la bataille électorale sa priorité afin d'obtenir la reconnaissance d'une autonomie locale (*self-government*), la culture passant au deuxième rang¹¹.

En dépit de leurs différences politiques, l'Écosse et le pays de Galles partagent un fort sentiment identitaire qui s'exprime par le biais de revendications politiques et culturelles, orchestrées par les partis nationalistes : *Plaid Cymru* pour les Gallois (fondé en 1925) et le *Scottish National Party* (issu de la fusion de deux partis écossais en 1934). Jusqu'à une période récente, le pays de Galles affichait un nationalisme essentiellement culturel et l'Écosse un nationalisme politique. La distinction entre ces deux types de nationalismes a été établie par Hans Kohn, le premier théoricien du nationalisme en Europe¹². Elle explique en partie la mise en place d'une dévolution asymétrique au bénéfice de l'Écosse. Mais, depuis la mise en œuvre de la Dévolution, le sentiment identitaire s'est renforcé, créant une dynamique favorable à toujours plus de Dévolution dans toutes les composantes du royaume, confortant ainsi les pires craintes du Parti conservateur.

Aujourd'hui, le sentiment identitaire fait l'objet d'enquêtes régulières, utilisant le plus souvent l'échelle créée par le sociologue Luis Moreno qui met en concurrence une identité « locale » et une identité « nationale », mesurant l'attachement des personnes interrogées pour l'une par rapport à l'autre. Comme on a le concept d'identification partisane, on pourrait parler d'identification territoriale ou d'appartenance identitaire. D'après les résultats de ces enquêtes, on note une augmentation du nombre de citoyens qui s'identifient plus fortement à la région (traitée au niveau d'une Nation ici) qu'au territoire national.

Cependant, Michael Rosie et Ross Bond, deux politistes de l'université d'Édimbourg, montrent, dans un article récent¹³, que le concept d'identité nationale n'est d'aucune utilité dans la délimitation de lignes de partage partisans. En d'autres termes le concept n'est pas discriminant dans l'évaluation des positions politiques et constitutionnelles des citoyens

10. Voir l'enquête faite sur le pays de Galles, lors du recensement de 2001, par l'Office for National Statistics (ONS), *Focus on Wales: Its People*, London, The Stationery Office (TSO), janvier 2004. D'après cette enquête 21 % des Gallois parlent le gallois (p. 5).

11. Gwynfor EVANS, *Plaid Cymru and Wales*, Swansea, Llyfrau'r Dryw, 1950, p. 73.

12. Hans KOHN, *The Idea of Nationalism: A Study in Its Origins and Background*, Londres, Social Science Classics, 2005 (1944). L'historien opérait la distinction entre *civic nationalism* et *ethnic nationalism*.

13. Michael ROSIE, Ross BOND, « National identities and politics after devolution », « A Decade of Devolution: How Does It Measure Up? », 2008, *Radical Statistics*, n° 97, p. 47-65, <<http://www.radstats.org.uk/no097/RosieBond97.pdf>>.

de ces régions. Ceci ne surprend guère lorsque l'on sait que l'enjeu Dévolution a toujours divisé les partis. La seule exception reste cependant la variable « indépendance » en Écosse puisque statistiquement les citoyens se déclarant pour l'indépendance sont plus susceptibles de voter (aux deux tiers) pour le parti nationaliste écossais (SNP). Ceci est confirmé par un tri croisé utilisant l'échelle Moreno et la préférence constitutionnelle (tableau 1). On note ici une nette différence entre l'Écosse où un fort sentiment identitaire (Écossais pas Britannique) amène à souhaiter soit l'indépendance soit une dévolution forte et le pays de Galles où c'est la revendication d'un Parlement (au lieu de l'assemblée actuelle) qui emporte les suffrages sur le désir d'indépendance. On pourrait cependant faire l'hypothèse qu'il ne s'agit peut-être que d'une question de temps.

Tableau 1 : Identités nationales (selon l'échelle Moreno) et préférences constitutionnelles en Écosse et au pays de Galles en 2003 (en %)

Préférence constitutionnelle	Identité nationale				
	Écossais pas Britannique	Plus Écossais que Britannique	Autant Écossais que Britannique	Plus Britannique qu'Écossais	Britannique pas Écossais
Écosse					
Indépendance	47	22	8	5	10
Dévolution	41	63	62	66	68
Pas de Dévolution	5	10	26	23	21
Pays de Galles	Gallois pas Britannique	Plus Gallois que Britannique	Autant Gallois que Britannique	Plus Britannique que Gallois	Britannique pas Gallois
Indépendance	27	11	11	7	6
Parlement	40	44	31	38	22
Assemblée	18	25	28	31	29
Pas de Dévolution	11	14	28	21	39

Source : <[http://www.devolution.ac.uk/Final % 20Conf/Devolution % 20public % 20attitudes. pdf](http://www.devolution.ac.uk/Final%20Conf/Devolution%20public%20attitudes.pdf)>, tableau 3, p. 2.

Comment en est-on arrivé là ?

L'instrumentalisation politique de la Dévolution

Le processus de « Dévolution » qui a abouti, en 1999, à la création d'une assemblée au pays de Galles et d'un Parlement en Écosse, aura duré plus d'un siècle si l'on remonte au débat sur le *Home Rule*¹⁴ et aux demandes galloises et écossaises (*Home Rule All Round*, « l'autonomie pour tous »)

14. Les deux projets de loi dits du *Home Rule*, présentés au Parlement de Westminster en 1886 et 1893, concernaient la capacité de l'Irlande à se gouverner elle-même. Ils furent tous deux rejetés par le Parlement et divisèrent le Parti libéral.

qui l'ont accompagné. Les revendications sont alors suffisamment fortes en Écosse et au pays de Galles pour justifier la nomination d'une commission en 1919, chargée d'étudier la Dévolution. La commission Lowther (du nom du président de la Chambre des communes) rendra son rapport le 27 avril 1920 et recommandera la création d'« assemblées législatives subordonnées pour l'Angleterre, l'Écosse et le pays de Galles, que l'on appellera des Grands Conseils ». Mais la proposition de loi proposée par Murray McDonald, le 28 avril 1921 (*Relief of Parliament Bill*) sera rejetée, tout comme un second texte le 8 mai 1922. La victoire électorale des conservateurs en 1925 mettra fin aux espoirs des nationalistes, qui avaient été ravivés en 1924 par la promesse de Ramsay McDonald, alors Premier ministre (1924-1925), de nommer une commission d'enquête sur la Dévolution, sans obtenir cependant l'accord des autres partis sur la question. La Dévolution sera enterrée pour les quarante ans à venir.

Des préoccupations électoralistes

Dès le départ, la Dévolution est instrumentalisée par le pouvoir politique. Qu'il soit conservateur ou travailliste, celui-ci cherche à satisfaire des revendications régionales voire nationalistes. C'est en réponse au lobby nationaliste, à la fin du XIX^e siècle que le pouvoir avait décidé de nommer une commission d'enquête et bien avant de créer des structures de dévolution administrative pour satisfaire les demandes écossaises.

Après-guerre, le débat autour de la Dévolution ressurgit avec une législative partielle écossaise, gagnée à Motherwell par Robert McIntyre, candidat du SNP, le 12 avril 1945. Mais la victoire est sans lendemain et il faut attendre les années 1960 pour que la Dévolution soit à nouveau évoquée avec l'avancée électorale des partis nationalistes à la faveur du mécontentement anti-conservateur. Il y a d'abord deux législatives partielles : à Carmarthen (remportée par *Plaid Cymru*, avec Gwynfor Evans, le 14 juillet 1966) et Hamilton (remportée par le SNP, avec Winifred Ewing, le 2 novembre 1967), puis un score électoral en hausse au début des années 1970. Cette poussée nationaliste inquiète vivement le Parti travailliste qui décide alors de faire de la Dévolution sa priorité sous la houlette du nouveau Premier ministre, James Callaghan, venu remplacer Harold Wilson démissionnaire en avril 1976.

Suite aux législatives partielles remportées par les nationalistes dans les années 1960, Harold Wilson décide de faire adopter une loi sur la langue galloise (*Welsh Language Act*) afin de calmer les esprits au pays de Galles, mais tout reste à faire pour l'Écosse. La commission Kilbrandon est nommée en avril 1969 afin d'enquêter sur la nature des fonctions du

Parlement et du gouvernement et sur leurs relations avec les différents pays, nations et régions du Royaume-Uni. Mais le rapport qu'elle rend le 31 octobre 1973 indique clairement l'absence de consensus sur les différentes options proposées. La commission est même divisée sur la rédaction du rapport final, deux membres préférant rendre leur propre rapport d'enquête¹⁵. Les experts sont cependant tous d'avis que ni le fédéralisme, ni le séparatisme ne constituent des solutions envisageables politiquement.

Les deux grands partis vont utiliser la Dévolution comme un moyen d'attirer des voix nationalistes, d'autant que l'embellie nationaliste se confirme avec la victoire de la candidate du SNP, Margo McDonald¹⁶, à la législative partielle de Glasgow Govan, le 8 novembre 1973. Lors des élections législatives de février 1974, le SNP emporte sept sièges en Écosse (21,9 % de toutes les voix écossaises), alors que *Plaid Cymru* gagne deux sièges au pays de Galles (10,8 % des voix galloises). Le 10 octobre 1974, lors de la seconde élection législative de l'année, le Parti gallois a progressé en nombre de sièges, avec trois députés (10,8 % des suffrages), le SNP avec onze (30,4 % du vote).

À partir de 1976, le Parti travailliste fait de la Dévolution l'une de ses priorités. Mais le climat n'est guère favorable : le Royaume-Uni traverse la crise économique la plus grave depuis les années 1930. Politiquement, le Parti travailliste doit compter sur les votes des libéraux (pacte libéral-travailliste) à partir de mars 1977 pour rester au pouvoir car il a perdu des sièges depuis l'élection d'octobre 1974. Un pacte est donc passé avec les treize députés libéraux, sous la direction de David Steel, ce qui permet à ce dernier de mettre en avant à la fois l'enjeu d'une réforme électorale du scrutin (il souhaite la proportionnelle) et la Dévolution (les libéraux sont en faveur d'un État fédéral). Tout est donc prêt pour amorcer un véritable processus de Dévolution, exécutive et législative. Le sort en décidera autrement.

Le Parti travailliste et la Dévolution

Le Parti travailliste devra s'y reprendre à deux fois avant d'arriver à mettre en œuvre une politique de Dévolution, malgré tout engagée dans deux contextes différents (les années 1970 et les années 1990) pour des raisons d'opportunisme politique. Dans le premier cas, James Callaghan joue la survie politique de son gouvernement et voit en la Dévolution

15. Il s'agit de Lord Crowther-Hunt et du Professeur A.T. Peacock qui souhaitaient que la Dévolution soit élargie à l'Angleterre.

16. Margo McDonald est l'épouse d'un des plus fidèles militants du SNP (jusqu'aux années 1990), Jim Sillars.

le moyen de s'attirer les bonnes grâces des nationalistes et des libéraux. Dans le deuxième cas, Tony Blair promet des réformes constitutionnelles importantes (dont la Dévolution) afin de gagner les élections législatives après trois défaites consécutives du Parti travailliste. Il compte également sur les voix libérales et nationalistes et se donne une image de réformateur.

Malgré toutes les précautions du gouvernement travailliste qui a succédé aux conservateurs en février 1974, le processus de la Dévolution avance laborieusement. Le gouvernement a agi avec précaution, prenant la peine de consulter largement par le biais d'un livre vert et de trois livres blancs¹⁷ de 1974 à 1976¹⁸. Son erreur aura été de présenter un projet de loi commun à l'Écosse et au pays de Galles, le *Scotland and Wales Act* de 1976. Le projet tombera sous le coup de la « guillotine » (motion de clôture), le 22 février 1977 par 29 voix (312 à 283). L'échec est retentissant pour le Parti travailliste qui a tout misé sur la Dévolution malgré des divisions intestines sur le sujet. Les deux régions étant traitées ensemble dans le texte législatif, de nombreux députés avaient décidé de voter la motion de clôture, trouvant le projet trop radical ou pas assez. Le gouvernement travailliste n'abandonne cependant pas la politique de la Dévolution et présente, sous la pression libérale (ces derniers soutenant le gouvernement à un moment où il n'a plus la majorité à la Chambre — depuis janvier 1977) deux textes de loi distincts, un pour l'Écosse (*Scotland Act*), l'autre pour le pays de Galles (*Wales Act*). Il n'arrive cependant pas à venir à bout des irréductibles travaillistes, notamment au pays de Galles, qui torpillent le projet de loi. La « bande des six » Gallois fomentent la révolte au sein du groupe parlementaire et la situation politique devient critique pour James Callaghan, alors Premier ministre. Finalement, les textes seront adoptés le 31 juillet 1978 mais deux amendements, proposés par des adversaires travaillistes, entraîneront indirectement l'abrogation des deux lois. Le premier amendement demandait un référendum pour entériner les textes de loi, le deuxième instituait un seuil minimal de 40 % des électeurs inscrits¹⁹, faute de quoi

17. Un « livre vert » est un document consultatif publié par le gouvernement qui souhaite ainsi recueillir les avis des citoyens et des organisations concernées sur les propositions qu'il contient. Un « livre blanc » va plus loin dans la mesure où il annonce des mesures gouvernementales précises. Les deux ont cependant la même finalité : tester l'opinion publique sur des réformes délicates. Si l'opinion publique s'avère très défavorable, le projet est amendé avant discussion au Parlement ou alors reporté *sine die*.

18. Livre vert : 3 juin 1974 (*Devolution within the United Kingdom – Some Alternatives for Discussion*) ; livres blancs : 17 septembre 1974 (*Democracy and Devolution – Proposals for Scotland and Wales*), novembre 1975 (*Our Changing Democracy – Devolution to Scotland and Wales*), août 1976 (*Devolution to Scotland and Wales – Supplementary Statement*). Les Églises elles-mêmes se mirent à produire des documents comme le Livre vert de mai 1976 (*Devolution and the British Churches*).

19. Le premier amendement fut proposé par Leo Abse lors de l'examen du premier texte ; le deuxième par George Cunningham lors de l'examen du second texte. On savait très bien à l'époque que seul un tiers des électeurs se déplaçaient d'ordinaire pour des référendums comme pour celui qui venait

les lois seraient abrogées. Le référendum fut un échec cuisant pour le gouvernement Callaghan. Organisé le 1^{er} mars 1979 dans les deux pays, le oui l'emporta en Écosse mais sans franchir le seuil fatidique des 40 % : 51,5 % avaient voté oui mais seulement 32,85 % des inscrits. Le mauvais temps et le manque d'intérêt avaient eu raison de la Dévolution et l'on trouvait un tiers des Écossais pour la Dévolution, un tiers contre et un tiers que cela n'intéressait pas²⁰. Le non fut en revanche massif au pays de Galles : 79,7 % des suffrages exprimés. Le oui ne remportait que 11,9 % des voix en pourcentage des inscrits et 46,9 % pour le non. Aucun comté de Galles n'avait voté oui, même dans le Nord-Ouest du pays, dans les terres nationalistes.

Tony Blair retiendra cette leçon et une fois son parti de retour au pouvoir en 1997, il commencera par organiser un référendum sur l'enjeu puis fera adopter les lois adéquates, après avoir pris soin de publier deux livres blancs concernant chacun des deux pays²¹. Fin stratège, il programmera d'abord un référendum en Écosse, le 11 septembre 1997 puis un deuxième au pays de Galles, une semaine plus tard, le 18 septembre 1997. Les résultats montrent que cette stratégie était fondée puisque le pays de Galles réussit de justesse à voter la Dévolution. Deux questions étaient posées aux Écossais : sur l'opportunité d'avoir un Parlement (74,3 % pour) et sur le fait d'avoir un Parlement capable de lever l'impôt (63,5 % pour). Il est intéressant de remarquer que seuls 32,9 % des inscrits s'étaient prononcés, soit guère plus qu'en 1979. Au pays de Galles, 50,3 % des votants s'étaient finalement déclarés favorables à une assemblée galloise (notamment dans les comtés de l'Ouest et les vallées minières du Sud). Les deux lois furent donc adoptées le 31 juillet 1998 (*Scotland Act, Government of Wales Act*) et les nouvelles institutions purent voir leurs membres élus le 6 mai 1999. Le taux de participation fut inférieur à celui du référendum de 1979.

Les enjeux de la Dévolution

La Dévolution fait intervenir des enjeux importants au niveau du système politique britannique et l'on retrouve toujours les mêmes arguments, notamment défavorables, quelle que soit la période considérée.

juste d'avoir lieu sur l'Europe, en 1975. Le seuil de 40 % était donc élevé pour une participation ordinaire, ce que savait pertinemment son auteur.

20. Les régions autour d'Edimbourg avaient voté pour la Dévolution (Lothian, Central, Strathclyde, Fife et les Highlands). Six régions étaient contre : Dumfries et Galloway, Borders, Tayside, Grampian, les Orcades et les Shetlands.

21. *Scotland's Parliament*, Londres, TSO, juillet 1997, Cm. 3658 ; *A Voice for Wales: the Government's Proposals for a Welsh Assembly*, Londres, TSO, juillet 1997, Cm. 3718.

Il y a tout d'abord l'idée que la Dévolution fera éclater à terme le Royaume-Uni; le coût entraîné par de nouvelles institutions; le niveau additionnel superflu de gouvernance; le rôle joué par les députés écossais et gallois au Parlement de Westminster ainsi que le risque, pour un non-galloisant par exemple de se faire évincer par une élite linguistique qui exercera un monopole. Les arguments favorables tournent en général autour du principe de subsidiarité, que l'on appelait à l'époque « déficit démocratique ». L'expression est cependant assez ambiguë car, au pays de Galles, elle décrivait le fait que la région était gouvernée par le Centre ou par des organisations semi-gouvernementales (les *quangos*), contrôlées par le gouvernement qui en nommait les membres et sans aucune responsabilité vis-à-vis des administrés locaux. Dans les années 1980-1990, l'expression décrira en Écosse le fait que le pouvoir « anglais » gouvernait un pays (en l'occurrence l'Écosse mais aussi le pays de Galles) où le Parti conservateur n'avait aucun élu (il avait en effet perdu tous ses sièges dans ces deux régions en 1997). La Dévolution venait donc apporter un niveau de gouvernement consensuel et local, au plus près des citoyens.

Un enjeu constitutionnel

Vernon Bogdanor, spécialiste de science politique à l'université d'Oxford (Brasenose College), a raison d'écrire que la Dévolution représente le changement constitutionnel le plus radical que la Grande-Bretagne ait connu depuis la Grande Réforme de 1832²², car il implique nécessairement une vision différente de la Constitution telle qu'elle était jusque-là définie.

D'un point de vue constitutionnel, la dévolution présente un intérêt évident car elle remet en cause des principes considérés comme immuables jusqu'alors. Il en va ainsi du caractère unitaire de la constitution britannique²³. Mais qu'est-ce qu'un État unitaire ?

L'État unitaire est celui qui sur son territoire et pour la population qui y vit ne comporte qu'une seule organisation politique et juridique — un seul appareil d'État — dotée, et elle seule, de la plénitude de sa souveraineté-indépendance²⁴.

La notion d'État unitaire oriente toute la logique constitutionnelle britannique puisque le pouvoir est concentré en une seule institution

22. Vernon BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 1. La Grande Réforme de 1832 (*Great Reform Act*) est considérée comme la première étape vers le suffrage universel puisqu'en modifiant les critères de la propriété foncière pour accéder au suffrage, elle élargissait de fait le droit de vote aux classes moyennes urbaines fortunées.

23. Les caractéristiques traditionnelles de la constitution britannique sont le fait qu'elle soit partielle-ment écrite, flexible, suprême, monarchique et unitaire.

24. Pierre PACTET, Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz-Sirey, 2007 (26^e éd.), p. 41.

— le Parlement de Westminster — qui, avec l'aide du gouvernement pris en son sein, gouverne un seul territoire : le Royaume-Uni, ce qui explique que, lors de son développement politique, l'Angleterre ait pris soin d'incorporer les parlements écossais et irlandais à Westminster, assurant une représentation des divers groupes concernés dans les deux chambres législatives (Chambre des communes et Chambre des lords). Les deux principes fondateurs de la constitution britannique — la règle de droit (*the rule of law*) et la souveraineté du Parlement (*parliamentary sovereignty* ou *parliamentary supremacy*²⁵) — participent de cette logique unitaire. Le droit s'applique à tous en théorie, sans distinction de rang ou de personne et, s'agissant de Westminster, le principe de souveraineté parlementaire signifie que le Parlement est l'organe suprême dans le cadre d'un régime parlementaire. Selon la théorie de la souveraineté parlementaire, le Parlement a toute liberté pour légiférer, sans se soumettre à l'autorité d'une instance supérieure ; il n'est pas lié par les décisions prises par quelque prédécesseur et n'engage pas la responsabilité de son successeur ; toute décision parlementaire est constitutionnelle par essence (il n'existe pas de contrôle de constitutionnalité au niveau du Royaume-Uni).

On pourrait cependant argumenter que depuis l'adhésion du Royaume-Uni à l'Europe, votée en 1972 (*European Communities Act*) et devenue effective au 1^{er} janvier 1973, le Royaume-Uni a vu à l'occasion, pour la première fois, la suprématie de son Parlement contestée par les institutions européennes. Depuis 1973, le Royaume-Uni a en effet été parfois contraint de se plier aux exigences de la Commission européenne ou de diverses juridictions européennes (notamment la Cour européenne des droits de l'homme²⁶).

En dépit de cette évolution constitutionnelle, le pouvoir britannique a continué à appliquer une logique unitaire en gardant la main lors de la redistribution de certains pouvoirs entre l'État et les nouvelles institutions créées pour la circonstance en 1999 (un Parlement en Écosse ; une Assemblée au pays de Galles). D'après la loi de 1998 (*Scotland Act*), Westminster garde des pouvoirs régaliens, des domaines « réservés » (*reserved matters*) : la Constitution, les partis politiques, les relations internationales, le service public et la défense pour ce qui touche aux pouvoirs « généraux » (*Part I, schedule 5*). Pour ce qui relève des pouvoirs « spécifiques » (*Part II, schedule 5*), le Parlement britannique conserve les domaines de la politique fiscale et monétaire, de l'immigration et de

25. Albert Venn Dicey affirmait en 1898 que la souveraineté du Parlement était la caractéristique dominante des institutions politiques britanniques.

26. Le Royaume-Uni se classe en deuxième position, derrière l'Italie, pour le nombre d'infractions constatées par la Cour européenne des droits de l'homme (qui siège depuis 1959).

la nationalité, de la concurrence, de la politique de l'emploi, des questions énergétiques, des chemins de fer, de la sécurité sociale, des élections, des firmes, des médias, de l'égalité des chances. Si l'on y regarde de plus près, il ne reste guère que les compétences qui étaient déjà plus ou moins dévolues au niveau local pour le Parlement écossais. Les compétences dévolues (*devolved matters*) sont : la santé, l'éducation et la formation, les collectivités locales, le logement, l'environnement, la planification, les transports, le développement économique, l'agriculture, la pêche et les forêts, l'assistance sociale, l'application de la loi, les forces de police et les prisons ainsi que le sport et les arts. En théorie, l'État se réserve le droit de reprendre ce qu'il a donné, une précaution inscrite dans la loi de 1998, notamment en cas de conflit d'intérêts ou de compétences. Les 129 députés écossais peuvent désormais non seulement légiférer dans leurs domaines de compétence mais aussi lever l'impôt dans la limite de plus ou moins 3 %. Les soixante députés gallois n'ont pas cette chance puisque leur pouvoir se limite à une dévolution exécutive et non législative comme leurs homologues écossais. Les pouvoirs de l'assemblée galloise ont été renforcés en 2006 (*Government of Wales Act*) mais de façon très marginale : l'assemblée élit maintenant un gouvernement gallois dirigé par un Premier ministre (*First Minister*).

Depuis le début, la Dévolution a représenté un enjeu constitutionnel majeur pour les partis, puisque pour les uns (pour l'essentiel conservateurs), elle a divisé le Royaume-Uni en nations (sans État), créant un climat de défiance et de rivalité des régions les unes par rapport aux autres ; tandis que pour les autres (une grande majorité de travaillistes), la dévolution a permis de mettre fin au « déficit démocratique » et d'atteindre les objectifs d'une meilleure efficacité de l'action publique et du développement d'une démocratie de proximité.

Cela n'empêche pas que l'État pourrait, en théorie, envisager de mettre fin à la Dévolution ; mais, lorsque l'on sait que le processus a été soumis à l'approbation démocratique des électeurs, par voie référendaire, il est peu vraisemblable que cela arrive jamais, si l'on s'en tient à la loi de ce qu'il est envisageable de faire en politique²⁷.

Un enjeu politique

Si la perspective constitutionnelle voit essentiellement la Dévolution comme un processus à l'initiative de l'exécutif, politiquement la situation

27. Voir à ce sujet l'ouvrage de Richard Austen BUTLER, *The Art of the Possible*, London, Hamish Hamilton, 1971. La citation est d'ordinaire attribuée à Butler mais il semble que ce soit le Chancelier Bismarck qui l'ait prononcée le premier.

est plus complexe. En effet plusieurs questions se posent, la première étant de savoir s'il est opportun ou non de mettre en place ce processus. Dans cette perspective, il reste à déterminer quel équilibre trouver entre le centre et la périphérie (là où les pouvoirs seront dévolus), en tenant compte des opinions favorables et défavorables au processus; mais reste également la question de savoir jusqu'où va le processus? Que délègue-t-on, à qui et pourquoi?

Dès le début, les partis se sont violemment opposés sur le sujet et diverses propositions ont été faites sur le degré de dévolution proposée. Le débat tourne alors autour de notions essentielles comme « l'identité » ou « la nation », la question se posant de savoir si une nation devrait avoir le droit de devenir un État ou s'il est possible de demeurer une nation sans État? La difficulté réside dans le fait que le terme nation ne veut pas nécessairement dire la même chose pour tous. Pour Benedict Anderson, la nation est une « communauté politique fabriquée par l'esprit²⁸ » dans la mesure où tous les membres d'une nation partagent un sentiment d'appartenance à la communauté alors qu'ils ne se sont jamais rencontrés. Il faut alors déterminer si ce sentiment est assez fort pour constituer une nation et quelle est la nature de ce sentiment. La commission Kilbrandon avait déjà fait remarquer que la « nation » pouvait avoir de nombreuses acceptions : politique ou culturelle par exemple. Et, comme nous l'avons déjà vu, le nationalisme écossais est plus politique que le nationalisme gallois, plus culturel.

De la Dévolution à l'indépendance ?

Avant même la mise en place de la Dévolution, le gouvernement travailliste s'inquiète des modalités de fonctionnement des nouvelles institutions. En 1997-1998, la commission des Affaires écossaises se penche, sur les relations entre Westminster et son homologue écossais²⁹ afin d'anticiper les développements à venir. En 1998-1999, la commission sur le fonctionnement s'intéresse, par ailleurs, à des problèmes plus politiques de compétence. Deux questions sont examinées par la commission parlementaire : quelles seront les conséquences de la Dévolution sur le traitement des affaires spécifiques à l'Écosse et au pays de Galles et plus particulièrement sur les affaires anglaises. La commission évoque des points techniques comme la durée du temps de questions au ministre

28. Benedict ANDERSON, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* 1983, New York, Verso, p. 6.

29. SCOTTISH AFFAIRS COMMITTEE, *The Operation of Multi-Layer Democracy*, Londres, TSO, 2 December 1998, 2nd Report, HC 460-I.

en charge des Affaires écossaises qui sera réduit de 40 à 30 minutes, comme c'était le cas pour le pays de Galles ; la nature des questions écrites qui ne devront plus désormais concerner la seule compétence du ministre³⁰ mais aussi des points plus controversés comme la possibilité pour Westminster de légiférer sur des domaines qui relèvent normalement de la compétence du Parlement écossais. Cette possibilité avait déjà été évoquée durant les débats sur la Dévolution en Écosse, en juillet 1998, et le ministre Lord Sewel avait indiqué que dans ce cas, il n'y aurait pas de législation sans consentement préalable de l'instance dévolue — ici le Parlement écossais. La commission recommandait en fait que cette convention dite « Sewel » soit rédigée, ce qui fut fait en octobre 1999 avec la publication d'un « Mémoire d'entente » (*Memorandum of Understanding*) entre les institutions écossaise, galloise et britannique.

Malgré tous ces efforts pour régler en amont les problèmes déjà envisagés, la situation est loin d'être réglée aujourd'hui, à commencer par la convention Sewel. D'après Barry K. Winetrobe, il y a eu trente-neuf motions Sewel de mai 1999 à mars 2003 autorisant Westminster à intervenir sur trente-huit textes législatifs, auquel il faut ajouter 14 motions supplémentaires dans la seconde session du Parlement jusqu'à l'été 2004. Ce qui était au départ envisagé comme une exception (quatre lois en 1998-1999 mais déjà dix en 1999-2000) semble être devenu une pratique régulière. En juin 2006, la commission d'enquête parlementaire sur les Affaires écossaises recommandait ainsi que ces motions, rebaptisées « motions de consentement préalable » (*Legislative consent motions*) en novembre 2005, fassent l'objet d'une annonce devant le Parlement compétent.

Un deuxième problème reste toujours non résolu bien qu'il ait été évoqué dès les balbutiements de la Dévolution à la fin du XIX^e siècle. Le « problème West Lothian » (du nom de la circonscription du député Tam Dalyell, qui l'avait défini dans les années 1960) concerne le statut des députés anglais. Il s'agissait, à l'origine, de déterminer s'il était normal que les députés écossais et gallois aient leur propre institution et continuent d'être représentés à Westminster pour voter sur des lois anglaises alors que les Anglais n'auraient pas le droit de se prononcer sur les questions écossaises ou galloises examinées dans les nouvelles institutions dévolues. En février 1998, William Hague, le leader conservateur, allait plus loin et parlait du « problème anglais ». Il évoquait un aspect constitutionnel

30. Durant la session 1998-1999, avant la mise en place de la Dévolution, 1 216 questions avaient été adressées au ministère des Affaires écossaises et 1 002 à celui des Affaires galloises. En 1999-2000 le chiffre était tombé à 335 pour l'Écosse et 471 pour le pays de Galles. Ces statistiques ont été établies par Robert Hazell, spécialiste de la Dévolution.

que l'on vient de décrire, insistant sur le côté non démocratique du procédé, mais il y ajoutait un aspect politique qui, jusqu'alors, n'avait jamais été mis en avant. Est-il juste, demandait-il, qu'un gouvernement travailliste légifère sur l'Angleterre en se servant des votes écossais et gallois, alors qu'il ne dispose pas d'une majorité de sièges en Angleterre ? Il retournait en fait l'argument déjà vu sur le « déficit démocratique », soulevé à l'origine par les travaillistes.

Deux options sont envisagées pour régler ce problème épineux. La première consisterait à créer un Parlement anglais sur le modèle du Parlement écossais³¹. Mais cela entraînerait alors un énorme déséquilibre au niveau simplement démographique et ce Parlement ressemblerait fort à celui de Westminster. Le Parti travailliste avait bien essayé, avec la publication d'un livre blanc en 2004³², de créer des assemblées régionales, plus réduites en taille, mais à la première tentative, les citoyens concernés s'étaient prononcés contre cette ouverture, par voie référendaire³³. La deuxième option consisterait à faire voter les Anglais sur les lois anglaises. Mais le Lord Chancelier, Lord Falconer, s'était élevé contre cette idée, la jugeant dangereuse pour l'Union qui, selon lui, sortait renforcée grâce justement à la Dévolution.

Il reste encore un problème, lié à la façon dont les fonds sont alloués aux régions de la périphérie. La formule dite « Barnett », du nom de son concepteur, a longtemps accordé plus d'argent à l'Écosse qu'elle n'en avait besoin, en vertu d'un ratio ancien et automatique lié aux subventions données à l'Angleterre par le gouvernement. La formule n'avait pas été révisée depuis trente ans. Une commission d'enquête parlementaire, à la Chambre des Lords, a rendu son rapport sur la question³⁴ en 2009, recommandant que la formule soit révisée tous les cinq ans et qu'elle prenne en compte les besoins réels des quatre régions concernées.

La dernière question touche la revendication écossaise, formulée par le Premier ministre écossais Alex Salmond qui a promis en 2007 un référendum sur l'indépendance de l'Écosse. Ayant gagné les élections

31. Une campagne pour un Parlement anglais s'est organisée dès juin 1998, *The Campaign for an English Parliament*, <<http://www.thecep.org.uk/wordpress/>>. Deux partis ont été fondés avec pour objectif la création d'un Parlement anglais : l'*English Democrats Party* et l'*English Democratic Party*.

32. *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*, Londres, TSO, mai 2002, Cm. 5511.

33. Le référendum pour une assemblée du Nord-Ouest a été organisé le 4 novembre 2004. Le taux de participation était plutôt au-dessus de la normale avec 47,8 % de votants (le vote était postal) mais 78 % s'étaient prononcés pour le non, 22 % pour le oui. Pour le détail de ce référendum, voir l'analyse de Colin RALLINGS, Michael THRASHER, « Why the north east said "no": the 2004 referendum on an elected regional assembly », *Devolution Briefing*, n° 19, February 2005 <<http://www.devolution.ac.uk/pdfdata/Briefing%2019%20-%20Rallings.pdf>>.

34. HOUSE OF LORDS, *Select Committee on the Barnett Formula, Session 2008-2009, The Barnett Formula*, 17 juillet 2009, HL Paper 139, p. 354.

de 2007 d'un siège (mais sans obtenir une majorité absolue), le parti nationaliste écossais a engagé un « débat national » (*national conversation*) sur le thème de l'indépendance de l'Écosse, l'un des thèmes de sa campagne électorale. Un référendum est prévu pour 2010 mais le gouvernement rappelle que seul l'État britannique a le droit de se prononcer sur le sujet. Si les citoyens écossais approuvaient, par voie référendaire, l'indépendance de l'Écosse, il appartiendrait alors au gouvernement d'ouvrir des négociations sur le sujet et il ne s'agirait en aucun cas pour le Premier ministre écossais de déclarer unilatéralement l'indépendance de l'Écosse. Un livre blanc³⁵, publié à l'initiative d'Alex Salmond le 30 novembre 2009, résume les quatre options qui s'offrent à l'Écosse : le *statu quo* ; la mise en œuvre des recommandations faites par la commission Calman en juin 2009³⁶, qui préconisait entre autres de donner de plus grands pouvoirs financiers au Parlement écossais ; une dévolution maximale qui permettrait néanmoins à l'Écosse de rester dans le giron du Royaume-Uni et l'indépendance qui ferait de l'Écosse un État-nation.

En conclusion, la question de l'indépendance de l'Écosse est sans doute la plus brûlante lorsque l'on évoque la Dévolution. Les Écossais, favorables à cette idée lors des élections écossaises de 2007, le sont beaucoup moins aujourd'hui (moins de 50 %). Lorsque les choses se précisent, il semblerait qu'ils soient favorables à un accroissement des pouvoirs du Parlement mais pas à une séparation de leur pays du Royaume-Uni. La situation sera bientôt tranchée avec le référendum qui s'annonce. Ce qui est certain, c'est que la Dévolution s'est révélée un processus en devenir et non pas une simple délégation de pouvoirs d'une nation vers une autre. De même, elle est le reflet d'un sentiment d'appartenance identitaire fort. La Dévolution est porteuse d'espoir pour les revendications régionales comme celle de la création d'une assemblée pour les Cornouailles. Les régions périphériques se sont peu à peu émancipées, revendiquant une « voix » en Europe et à l'ONU (ce qu'elles n'ont pas encore obtenu). Reste à savoir si les électeurs suivront cette dynamique. Si la Dévolution était le moyen de renforcer l'Union, alors le personnel politique s'est bien trompé et la stratégie de déléguer pour mieux contrôler se sera avérée fautive. Mais c'est sans doute compter sans l'identification territoriale nationale qui garde une certaine aura, tout au moins en ce qui concerne les pouvoirs régaliens traditionnels.

35. *Your Scotland, Your Voice – A National Conversation*, Edinburgh, The Scottish Government, November 2009, p. 176.

36. COMMISSION ON SCOTTISH DEVOLUTION, *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century* (rapport final de la Commission Calman), Edinburgh, June 2009, p. 265.