

## LES DÉVOLUTIONS ÉCOSSAISE ET GALLOISE : ENJEUX DÉBATS, PERSPECTIVES

Dans un contexte de contestation de la souveraineté étatique et de remise en cause du nationalisme majoritaire<sup>272</sup>, de nouvelles possibilités se présentent aux sociétés plurinationales, c'est-à-dire aux pays qui, à l'instar du Canada, de l'Espagne, de la Belgique et du Royaume-Uni, comprennent plusieurs nations qui revendiquent un certain degré d'autodétermination. À l'époque contemporaine, « la politique est [...] fortement structurée par ces mouvements qui contestent les termes de leur intégration à l'État central [...] »<sup>273</sup>. Le nationalisme minoritaire et les changements politiques et constitutionnels que les mouvements nationalistes basque, catalan, flamand, écossais, gallois et québécois réclament constituent, actuellement, un enjeu crucial pour les démocraties libérales.

La plurinationalité pose en effet des défis immenses. Non seulement constitue-t-elle une catégorie politique récente qui donne du mal à la science politique moderne, encore largement structurée autour du paradigme de l'État territorial souverain; elle révèle aussi des rapports de forces complexes enchevêtrés dans une longue histoire et qui ne se

---

<sup>272</sup> Voir à ce sujet : A-G Gagnon, A. Lecours, G. Nootens, dir., (2007) *Les nationalismes majoritaires contemporains. Identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique.

<sup>273</sup> André Lecours et Geneviève Nootens (2007) « Comprendre le nationalisme majoritaire », dans A-G Gagnon, A. Lecours, G. Nootens, (dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains. Identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique. p. 21.

dénouent pas facilement. Néanmoins, les aménagements politiques de type (quasi)fédéral, les mouvements de décentralisation administrative ainsi que les réformes constitutionnelles enclenchées dans plusieurs pays européens multinationaux montrent que le *statu quo* est de moins en moins soutenable. En Espagne par exemple, après des années de centralisation et de clientélisme franquistes qui ont échoué à décomposer les communautés nationales distinctes comme la Catalogne et le Pays basque, « il fallait créer une organisation du pouvoir capable d'intégrer les nationalités historiques dans un espace constitutionnel commun et qui soit en mesure de répondre aux demandes d'autonomie ainsi que de reconnaître les identités nationales distinctes »<sup>274</sup>. Le défi était de taille; et pourtant la Constitution de 1978 prévoyait la naissance de 17 communautés autonomes<sup>275</sup>. Aujourd'hui, l'État espagnol est considéré comme le plus décentralisé de toute l'Europe de l'Ouest<sup>276</sup>.

### 3.1 De nouveaux cadres d'action régionaux

Dans le cas de l'Europe, on assiste à une situation où des régions à « fort différentiel identitaire »<sup>277</sup> tirent profit de la tendance décentralisatrice européenne et s'affirment

---

<sup>274</sup> Enric Fossas (2007), « Autonomie et plurinationalité en Espagne : vingt-cinq ans d'expérience constitutionnelle », dans A-G Gagnon, A. Lecours, G. Nootens, dir., *Les nationalismes majoritaires contemporains. Identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique, p. 292.

<sup>275</sup> Cette stratégie politique visant à opérer une certaine décentralisation sans remettre en cause l'unité de la nation espagnole a été surnommée « café para todos ». Benito Giordano, Élisabeth Roller (2004), « Té para todos? A Comparison of the Process of Devolution in Spain and the UK », *Environment and Planning A*, vol. 36, no. 12.

<sup>276</sup> Andrés Rodríguez-Pose, Nicholas Gill (2003), « The Global Trend Toward Devolution and its Implications », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 21, no. 3, p. 337.

<sup>277</sup> Alain Dieckhoff (2007) « Rapprochement et différence : le paradoxe du nationalisme contemporain », dans A-G Gagnon, A. Lecours, G. Nootens, dir., *Les nationalismes majoritaires contemporains. Identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique, p. 72.

comme arènes démocratiques de délibération politique. L'expression « nouveau régionalisme » renvoie à cette situation. Afin de bien mesurer l'ampleur de cette tendance, il suffit de mentionner qu'en 2002, huit des 15 membres que comptait l'UE à l'époque, ce qui représente 87 pour cent de la population européenne, avaient expérimenté des mesures de décentralisation significatives<sup>278</sup>. Ainsi, désireuses de profiter des ressources politiques et économiques qui se multiplient à l'échelle supranationale, les nations minoritaires s'efforcent de se réseauter et de devenir des acteurs au niveau supra-étatique, ce qui force les États à aller plus loin que la seule décentralisation administrative. L'objectif poursuivi par les États consiste à équiper les régions de leviers institutionnels permettant à ces dernières de se démarquer dans l'arène internationale. Ainsi, les gouvernements centraux, soucieux de voir leurs régions se démarquer à l'échelle internationale et craignant l'implosion<sup>279</sup>, répondent de façon différenciée à leurs requêtes en faveur de plus d'autonomie. Comme l'explique Michael Keating, « la restructuration économique assume à la fois une forme globale et locale, poussant les territoires contenus à l'intérieur d'un État à s'engager dans la concurrence sur les marchés mondiaux et continentaux »<sup>280</sup>. Dans ce

---

<sup>278</sup> Andrés Rodriguez-Pose, Nicholas Gill, « The Global Trend Toward Devolution and its Implication », *op. cit.*, p. 337.

<sup>279</sup> Vernon Bogdanor (2005), « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *Annual Review of Political Science*, vol. 8, p. 83.

<sup>280</sup> Michael Keating (2001), « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », dans Jocelyn Maclure et Alain-G Gagnon, *Repères en mutation : identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Québec Amérique, p. 70 (traduction libre). C'est précisément ce que le concept de « glocalisation » indique, à savoir un processus multidirectionnel qui engage réflexivement le local dans le global et qui aménage les conditions pour que les entités politiques locales s'autonomisent de leur État respectif et s'arriment au marché continental ou mondial en « court-circuitant » l'État national.

contexte, « la concurrence internationale de plus en plus acharnée accroît le sentiment qu'il est optimal de fonctionner dans des cadres territoriaux plus compacts »<sup>281</sup>.

Cette nouvelle forme de politique territoriale met l'accent sur l'héritage culturel de chaque région, héritage qui est mis en valeur afin de constituer un outil positif et reconnu de développement économique<sup>282</sup>. Le sociologue Michael Storper insiste sur le fait que les politiques de développement mettent dorénavant l'accent moins sur les incitatifs à l'investissement des États centraux que sur la croissance endogène ou l'attraction des capitaux étrangers par des particularités régionales (par exemple la qualité de vie, l'expertise de la main-d'œuvre, la vigueur de la réciprocité sociale<sup>283</sup> etc.)<sup>284</sup>. Ainsi, « la position des régions dans le marché international est gouvernée, non pas par les canaux politiques de représentation, mais par leurs avantages comparatifs et le succès avec lequel elles exploitent ces avantages »<sup>285</sup>. Par exemple, la Flandre a fait valoir et instrumentalisé avec succès de multiples qualités régionales, « infrastructures modernes, main-d'œuvre qualifiée, *ethos* du travail »<sup>286</sup>, ce qui lui aura finalement valu d'attirer, dans le Nord de la Belgique, des entreprises internationales prospères comme Mazda, Volvo et Pioneer, notamment.

---

<sup>281</sup> Alain Dieckhoff, « Rapprochement et différence : le paradoxe du nationalisme contemporain », *op. cit.*, p. 71.

<sup>282</sup> John Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>283</sup> Robert D. Putnam (1993), *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

<sup>284</sup> Michael Storper (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Londres et New York, Guilford Press.

<sup>285</sup> Michael Keating (1998), *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 78 (traduction libre).

<sup>286</sup> Alain Dieckhoff, « Rapprochement et différence : le paradoxe du nationalisme contemporain », *op. cit.*, p. 73.

Par ailleurs, avec les nouvelles ressources politiques, économiques et légales qui sont fournies par l'Union Européenne, les partis nationalistes aspirent à pouvoir négocier eux-mêmes leur position à l'échelle transétatique « en tant que sujet plutôt qu'objet du débat constitutionnel »<sup>287</sup>. Autrement dit, les nations minoritaires luttent pour exprimer directement leurs préférences politiques et économiques au sein des arènes délibératives supra-étatiques et ainsi, aller au-delà de la paradiplomatie<sup>288</sup>.

### **Le rôle joué par les institutions délibératives**

Dans ce contexte, les institutions délibératives jouent un rôle prépondérant. Les régions pourraient effectivement mieux exploiter et tabler sur leurs qualités spécifiques lorsqu'elles peuvent elles-mêmes promulguer les politiques qui les concernent. Comme l'explique Michael Keating :

Il est nécessaire à une nation/région de disposer d'institutions autonomes (*self government*) qui lui permettent de créer un lieu de débat et de décisions, d'élaborer des politiques, de conférer une légitimité aux décisions et de défendre l'intérêt de la collectivité au niveau de l'État et au plan international<sup>289</sup>.

Les recherches menées par Michael Keating, John Loughlin et Kris Deschouwer suggèrent que les régions qui disposent d'une structure institutionnelle et démocratique endogène sont celles qui connaîtraient le plus de succès dans l'économie mondiale. En effet, la présence,

---

<sup>287</sup> Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 96.

<sup>288</sup> Cette dernière réfère à la mise en œuvre d'une « politique étrangère » sur le plan infra-étatique qui vise le rayonnement de la nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational. L'objectif consiste à se faire reconnaître comme nation à l'échelle internationale. Stéphane Paquin (2002), « Globalization, European Integration and the Rise of Neo-nationalism in Scotland », *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 8, no. 1, p. 55-81.

<sup>289</sup> Michael Keating (1997), *Les défis du nationalisme moderne. Québec, Catalogne, Écosse*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal/Presses interuniversitaires européennes, p. 71 (traduction libre).

le degré d'enracinement et l'étendue des capacités d'un gouvernement élu doteraient la région de la légitimité requise pour se constituer en tant que structure de référence symbolique et incontournable pour l'identité. Ceci aurait pour effet d'encourager le « renforcement des identités et des cadres d'action régionaux »<sup>290</sup>. Les régions comme l'Écosse, qui jouissent d'une assise institutionnelle forte, « possèdent les ressources et le pouvoir permettant de contraindre les acteurs à évoluer à l'intérieur de la structure régionale »<sup>291</sup>.

Cette faculté favorise la mobilisation des différents acteurs et forces sociales dans un projet régional rassembleur et surtout endogène, et anime le processus de construction régionale (*region-building*) ou communautaire. Autrement dit, le fait que les acteurs évoluant dans des sphères économiques, culturelles et sociales soient forcés ou encouragés à agir dans un environnement régional autonome, favoriserait une meilleure exploitation et utilisation des ressources endogènes et entraînerait une implication locale accrue. Ce qui mènerait en retour à l'accroissement de la capacité à résoudre des problèmes locaux et à la multiplication de stratégies créatives et unificatrices portées par des acteurs qui emploient les ressources régionales à leur avantage.

Sans constituer une panacée, les institutions démocratiques joueraient donc un rôle déterminant dans le développement des collectivités régionales. Pour M. Keating, J. Loughlin et K. Deschouwer, elles feraient partie des sept conditions de la réussite régionale. En vertu de cet ancrage institutionnel qui départage les régions qui connaissent

---

<sup>290</sup> Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, op. cit., p. 183 (traduction libre).

<sup>291</sup> *Ibid.*, p. 183 (traduction libre).

plus de succès des régions qui sont moins bien loties, l'Écosse est retenue comme une « région forte » et le pays de Galles comme une « région faible »<sup>292</sup>.

### 3.2 L'autonomie n'a plus le même sens

Les raisons qui motivent les États centraux à revoir leur fonctionnement politique et à accorder davantage d'autonomie aux nations minoritaires sont ainsi nombreuses et variées. Quant au nationalisme, plusieurs soulignent que « l'autonomie n'a plus le même sens »<sup>293</sup> : dans le contexte actuel, il ne s'agit plus simplement de faire sécession ou de rejoindre le club des États souverains, l'État régalien cédant sa place à un État plus régulateur. Ce serait le cas pour le Royaume-Uni après les dévolutions de pouvoir aux régions écossaise et galloise<sup>294</sup>. Les nations minoritaires sont conscientes de la transformation des capacités traditionnelles de l'État engendrée principalement par la montée en importance des régimes internationaux. « [...] Les sociétés nationales infra-étatiques situent leurs propres aspirations constitutionnelles au sein de cet environnement »<sup>295</sup>. En effet, comme le soutient Stephen Tierney, « les sociétés nationales infra-étatiques présentent des revendications très complexes à une plus grande autonomie et à une amélioration de la reconnaissance à l'intérieur de l'État »<sup>296</sup>. Dans la mesure où les mouvements nationalistes adoptent des plateformes plus autonomistes que sécessionnistes

---

<sup>292</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>293</sup> Michael Keating, *Les défis du nationalisme moderne : Québec, Catalogne, Écosse*, *op. cit.*, p. 71.

<sup>294</sup> Andrew Gamble (2006), « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *Publius : the Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, p. 33.

<sup>295</sup> Stephen Tierney, « Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenge to the Nation-State », *op. cit.*, p. 163 (traduction libre).

<sup>296</sup> *Ibid.*, p. 162 (traduction libre).

(et plus civiques qu'ethniques), leurs projets deviennent plus difficiles à discréditer par les États centraux en cette époque libérale<sup>297</sup>.

### Les dévolutions écossaise et galloise

Les dévolutions de pouvoirs exécutifs et législatifs aux régions écossaise et galloise s'inscrivent dans la foulée du nouveau régionalisme<sup>298</sup> et de la refonte des stratégies et des visées nationalistes. C'est le cas pour *Plaid Cymru-the Party of Wales* et le *Scottish National Party*, qui « réclament autre chose que l'État-nation traditionnel »<sup>299</sup> et qui font tout ce qui est en leur pouvoir pour « dé-ethniciser » leur discours. Pour la première fois depuis leur fondation au cours des années 1920, ces deux partis émergent en tant que forces électorales qui aspirent au pouvoir<sup>300</sup>.

Le terme britannique de dévolution, inventé au 19<sup>e</sup> siècle<sup>301</sup>, désigne le transfert de pouvoirs politiques vers les législatures régionales de l'Écosse et du pays de Galles. « L'exercice de différentes attributions décentralisées (beaucoup plus étendues en Écosse qu'au pays de Galles) par un exécutif responsable devant une assemblée élue »<sup>302</sup> constitue le programme mis en œuvre par le gouvernement travailliste de Tony Blair pour répondre à la diversité nationale au sein de la Grande-Bretagne.

<sup>297</sup> Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 72. Voir aussi Stephen Tierney, « Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenge to the Nation-State », *op. cit.*

<sup>298</sup> Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, *op. cit.*

<sup>299</sup> Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 84.

<sup>300</sup> Andrew Gamble, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 25.

<sup>301</sup> Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>302</sup> L'État du monde (1999), *Annuaire économique et géopolitique mondiale*, Montréal, La découverte/Boréal, p. 479.



Pour remédier au déficit démocratique dénoncé par les nationalistes écossais et gallois, c'est la formule des dévolutions qui fut privilégiée, plutôt qu'une fédéralisation ou un authentique autogouvernement<sup>303</sup>. Le raz-de-marée électoral ayant porté les Travailleurs au pouvoir le 1<sup>er</sup> mai 1997 a autorisé ces derniers à mettre en œuvre des réformes dont les risques politiques étaient pourtant élevés. Le domaine où l'activité gouvernementale a été la plus forte et la plus significative a été la réforme constitutionnelle<sup>304</sup>.

Il est indéniable que la 'résolution' du problème irlandais - qui s'est finalement concrétisée le 21 mai 1998 par l'accord du Vendredi Saint sur l'Irlande du Nord - a contribué à préparer la table pour le développement et l'extension de rapports semi-fédéraux au sein du pays<sup>305</sup>. L'essor du nationalisme écossais et, dans une moindre mesure, du nationalisme gallois dans le jeu électoral britannique et dans la société civile a aussi obligé le gouvernement à prendre des mesures pour répondre à leurs revendications et désamorcer certaines aspirations sécessionnistes. La logique émergente des

---

<sup>303</sup> Andrew Gamble, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 10.

<sup>304</sup> Parmi les plus importantes réformes constitutionnelles qui figurent dans les réalisations du Parti travailliste de Tony Blair, on dénombre notamment l'indépendance accordée à la Banque d'Angleterre (en ce qui concerne la fixation des taux d'intérêt), la tenue d'un référendum sur l'organisation politique de Londres (maire élu), la réforme du mode de scrutin pour les élections européennes (introduction de la représentation proportionnelle), la réforme de la Chambre des lords (suppression des prérogatives héréditaires) et enfin la promulgation d'une loi encadrant plus rigoureusement le financement des partis politiques. Il ne faut pas oublier non plus l'incorporation de la Convention européenne sur les droits humains. En fait, seulement au cours de la première session du mandat travailliste (1997-1998), douze lois constitutionnelles furent introduites et onze d'entre elles ont fait l'objet d'une promulgation ce qui aurait notamment eu pour effet de rapprocher le Royaume-Uni d'une constitution écrite. Robert Hazell (1999), « Shape of Things to Come », *The World Today*, vol. 55, no. 4, p. 1.

<sup>305</sup> Martin Laffin (2000), « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *Journal of Parliamentary Affairs*, vol. 53, no. 3, p. 533.

dévolutions britanniques et le *momentum* qui y est associé auraient entraîné la dévolution au pays de Galles dans le sillage du projet de dévolution en Écosse<sup>306</sup>.

Les raisons qui sont au cœur de la décision de procéder à des dévolutions de compétences plutôt qu'à une division fédérale du pouvoir sont nombreuses et variées. Michael Burgess et V. Bogdanor attribuent principalement cette décision au fait que « la majorité anglaise du Royaume-Uni s'est toujours opposée au fédéralisme »<sup>307</sup>. Selon M. Burgess, la conception développée au 19<sup>e</sup> siècle par le célèbre constitutionnaliste A.V. Dicey, selon laquelle le fédéralisme est un mode d'organisation « querelleur » qui dérive inévitablement vers le « légalisme » continuerait de hanter les débats d'aujourd'hui<sup>308</sup>. L'option fédérale est également discréditée par les conservateurs et les unionistes qui estiment que de céder des parcelles de souveraineté dans le cadre d'un fédéralisme « mènerait rapidement à la dissolution du Royaume-Uni et à l'éviction de formes institutionnelles qui ont très bien servi la Grande-Bretagne au cours des 200 années précédentes »<sup>309</sup>. De plus, étant donné la faiblesse du nationalisme anglais (*the dog that never barked*<sup>310</sup>) un fédéralisme territorial ne constituait pas une alternative viable. Ainsi, quinze pour cent seulement de la population britannique vit au sein des nouvelles régions constitutionnelles<sup>311</sup>. En raison de la très grande divergence des revendications

<sup>306</sup> L. McAllister (1999) « The Road to Cardiff Bay : The Process of Establishing the National Assembly for Wales », *Parliamentary Affairs*, vol. 52, no. 4, (traduction libre).

<sup>307</sup> Vernon Bogdanor (2005), « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *Annual Review of Political Science*, vol. 8, p. 83.

<sup>308</sup> Michael Burgess, *The British Tradition of Federalism*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>309</sup> Andrew Gamble, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *Publius : The Journal of Federalism*, *op. cit.*, p. 24 (traduction libre).

<sup>310</sup> John Tomaney (2000), « End of the Empire State? New Labour and Devolution in the United Kingdom », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, no. 3, p. 680.

<sup>311</sup> Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 533.

constitutionnelles, il fallait donc selon le gouvernement travailliste, opter pour des modifications asymétriques plus aisées à accomplir dans le cadre d'une dévolution différenciée.

### 3.3 Un nouveau régime politique asymétrique

Pour nombre d'observateurs, l'asymétrie des arrangements politiques figure comme l'une des caractéristiques les plus discutées et les plus controversées du nouveau système politique mis en œuvre. Comme s'en étonne Michael Keating :

La caractéristique la plus remarquable de l'expérience du Royaume-Uni est peut-être la facilité avec laquelle le transfert des pouvoirs écossais et gallois s'est effectué, après vingt ans au cours desquels l'asymétrie a été présentée comme le principal obstacle aux schèmes de l'autonomie gouvernementale<sup>312</sup>.

Étant donné que chaque nation sans État affiche des aspirations de nature diverse à l'autodétermination et qui ne reposent pas sur les mêmes assises historiques, il ne faut pas s'étonner de voir les arrangements constitutionnels évoluer dans un sens de plus en plus asymétrique. Par exemple, toutes les nations ne disposent pas d'une société civile aussi dense et unie que celle de l'Écosse qui se distingue par le fait qu'elle n'a jamais été conquise par les Anglais. Par ailleurs, les nations non étatisées ne craignent pas toutes pour la survie de leur culture, crainte pourtant répandue au pays de Galles. Les entités nationales régionales doivent donc surmonter des problèmes sociaux, économiques ou culturels différents et c'est précisément ce qui commanderait le pluralisme des arrangements institutionnels : « l'ordre politique deviendra de plus en plus asymétrique, car les

---

<sup>312</sup> Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 96-97.

revendications d'autodétermination et les différents ordres normatifs ne pourront être arrangés selon une hiérarchie ou réduits à un modèle commun »<sup>313</sup>.

En revanche, il est vrai que l'asymétrie soulève des problèmes qui passent parfois pour être insolubles. Ainsi, en Grande-Bretagne, la question qui préoccupe le plus les intellectuels et que l'on a baptisée la *West Lothian Question*<sup>314</sup> est liée au droit de vote des députés des nouveaux gouvernements régionaux. La question se formule généralement de cette façon : est-ce justifiable que les députés écossais continuent de voter pour les affaires intérieures de l'Angleterre alors que l'on sait que les députés anglais ne peuvent plus voter pour soutenir ou rejeter une réforme avancée par le Parlement écossais par exemple? La question, on s'en rend compte, soulève des inquiétudes profondes.

Michael Keating estime cependant que ce débat traduit une ambiguïté propre à une certaine attitude conservatrice caractérisée par une méfiance générale envers les nations minoritaires et toute la question des modifications constitutionnelles.

Cette question soulève évidemment celle de la participation démocratique et de l'imputabilité, mais elle est basée sur une prémisse douteuse, qui précise que des changements constitutionnels peuvent être obtenus, mais qu'ils ne doivent pas, en aucune façon, nuire au fonctionnement du Parlement national<sup>315</sup>.

Ainsi, pourquoi les intellectuels qui déplorent l'asymétrie des nouveaux arrangements conduisent-ils une réflexion similaire sur le fonctionnement des chambres hautes du Canada et du Royaume-Uni? Celles-ci ne souffrent-elles pas d'un manque de

---

<sup>313</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>314</sup> En rapport avec le nom de la circonscription du député qui l'a soulevé en premier.

<sup>315</sup> Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 97-98.

représentativité puisqu'elles ne se sont pas encore transformées en chambres de représentation territoriale? Par conséquent, « l'attitude conservatrice face aux réformes constitutionnelles, qui refuse de corriger les anomalies tout en se concentrant sur la représentation des nations minoritaires, est plutôt curieuse »<sup>316</sup>.

Vernon Bogdanor affirme pour sa part que la question est mal posée puisqu'elle postule à tort que les affaires intérieures de l'Angleterre affectent peu la conduite de la politique écossaise; elle ne rend donc pas compte de l'interdépendance qui prévaut entre les niveaux d'autorité. « Les députés anglais ont peu d'intérêt dans les affaires intérieures écossaises, alors que la position dominante de l'Angleterre dans le Royaume-Uni signifie qu'il n'existe à peu près pas de questions intérieures anglaises qui ne concernent pas les députés de l'Écosse et du pays de Galles »<sup>317</sup>. Par exemple, dans l'éventualité où Westminster déciderait d'augmenter les dépenses dans le secteur de l'éducation en Angleterre, il est clair que les représentants écossais s'y opposeraient puisque l'enveloppe budgétaire qui est attribuée à l'Écosse est fonction de l'ensemble des dépenses du Royaume-Uni. Le fait de verser plus de subsides à un département anglais pourrait donc avoir comme conséquence de diminuer l'allocation totale destinée à l'Écosse. Encore plus fondamentalement peut-être, « il serait injuste que l'Écosse soit taxée par Westminster sans y être représentée »<sup>318</sup>. De même, ce serait également un formidable recul démocratique également que les députés écossais soient exclus du jeu démocratique de Westminster alors que celui-ci demeure responsable en matière de compétences réservées. Par conséquent, les

---

<sup>316</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>317</sup> Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 234 (traduction libre).

<sup>318</sup> *Ibid.*, p. 229 (traduction libre).

députés écossais et gallois doivent continuer à voter sur les affaires intérieures anglaises et ce, même si seulement 15 pour cent de la population totale du Royaume-Uni vit dans les régions où on a procédé à des dévolutions<sup>319</sup>.

En somme, la *West Lothian Question* attire l'attention sur le fait que les dévolutions transforment « Westminster en un parlement quasi-fédéral d'un État quasi-fédéral »<sup>320</sup>.

### 3.4 La raison d'être des dévolutions britanniques

Les transferts asymétriques de pouvoirs aux régions écossaise et galloise furent dès le départ envisagés comme un « renouveau démocratique »<sup>321</sup>, comme un projet politique exploitant l'émergence de « nouveaux espaces fonctionnels »<sup>322</sup>, comme un moyen d'ouvrir le processus politique et de mettre fin à un déficit de légitimité. Pour le Parti travailliste, les dévolutions étaient légitimes et nécessaires puisqu'elles renversaient une situation d'injustice en ce sens que le pays de Galles et l'Écosse, à l'intérieur du Royaume-Uni, sont toujours susceptibles d'être mis en minorité par rapport à l'Angleterre. « C'est la reconnaissance de cela, déclarait Tony Blair, qui fait que les dévolutions constituent un arrangement plus juste pour le futur »<sup>323</sup>. Il s'agit en fait d'une formulation de l'argument en faveur de l'équité que résume Daniel Weinstock. Selon celui-ci, dans les États multinationaux « l'équité exige que les membres de minorités nationales ou ethniques

<sup>319</sup> Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 533 (traduction libre).

<sup>320</sup> Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 235.

<sup>321</sup> Charlie Jeffery (2006), « Devolution and Local Government », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, p. 57 (traduction libre).

<sup>322</sup> Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 70 (traduction libre).

<sup>323</sup> Cité dans Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 8 (traduction libre).

territorialement concentrées puissent exercer un certain contrôle de leur destinée politique »<sup>324</sup>. De cette façon, les dévolutions furent explicitement avancées comme un « mécanisme de protection des droits des minorités »<sup>325</sup>. Les Travailleurs ont donc fait valoir des raisons relevant de la justice sociale afin de justifier l'octroi de pouvoirs décisionnels au pays de Galles et à l'Écosse.

Sur le plan de la philosophie politique, l'autonomisation engendrée par les dévolutions de compétences entraînerait un accroissement de la justice et résulterait également en un gain démocratique associé à cette forme tempérée d'autogouvernement. Michael Keating résume bien cette idée lorsqu'il soutient qu'«[o]bliger les citoyens d'un espace politique constitué démocratiquement à accepter les décisions prises dans un autre espace où ils ne peuvent jamais former la majorité peut ainsi constituer une violation de la démocratie »<sup>326</sup>. Notons au passage qu'Althusius expose des arguments équivalents dans son *Politica*. Il en sera question plus loin.

Les dévolutions visaient ultimement l'amélioration de la qualité de la législation<sup>327</sup> s'appliquant au pays de Galles et en Écosse, dans l'idée que les deux nations seraient plus à

---

<sup>324</sup> Daniel Weinstock, « Vers une théorie normative du fédéralisme », dans *La Revue internationale des sciences sociales*, *op. cit.*, p. 83.

<sup>325</sup> Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 8 (traduction libre).

<sup>326</sup> Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 74.

<sup>327</sup> Réduire le fardeau législatif de Westminster figurait également parmi les arguments présentés par la Commission Kilbrandon, sur les changements constitutionnels. Mise sur pied en 1968 par Harold Wilson, son mandat consistait à enquêter sur le futur constitutionnel du pays de Galles et de l'Écosse en regard de l'émergence d'un vigoureux sentiment nationaliste à travers la périphérie celtique. La Commission alla même jusqu'à recommander l'instauration d'une assemblée régionale dotée de compétences législatives.

même de résoudre leurs problèmes spécifiques par la promulgation de législations et de mesures correspondant à leurs intérêts propres <sup>328</sup>.

Les dévolutions écossaise et galloise représentent un changement politique et constitutionnel majeur, un « tournant décisif » dans l'histoire du Royaume-Uni. La constitution du pays s'engage en effet dès lors dans une « direction fédérale »<sup>329</sup>. D'après plusieurs commentateurs, le projet des dévolutions du gouvernement travailliste incarnerait le « plus gros changement dans la structure de l'État britannique depuis l'Acte d'Union de 1707 »<sup>330</sup>. V. Bogdanor parle même de « révolution tranquille »<sup>331</sup>. Avant les dévolutions, explique-t-il, tous les membres du Parlement avaient pour rôle d'examiner les affaires intérieures et non intérieures de toutes les composantes du Royaume-Uni. Après l'inauguration des Parlements écossais et de l'Assemblée nationale de Galles, les députés œuvrant à Westminster ne légifèrent plus pour l'Écosse et ne scrutent pas les législations secondaires issues du pays de Galles :

Westminster, qui était un parlement dédié aux affaires intérieures et non intérieures de tout le Royaume-Uni, est transformé en un parlement intérieur pour l'Angleterre, en une partie de parlement intérieur pour le pays de Galles et en un parlement fédéral pour l'Irlande du Nord et l'Écosse<sup>332</sup>.

Il est intéressant de souligner que même si le Royaume-Uni a ainsi apporté des modifications profondes à sa structure politique, les dévolutions se situeraient en continuité,

---

<sup>328</sup> Robert Hazell (2007), « Westminster as a Three-in-One Legislature for the United Kingdom and its Devolved Territories », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 13, no. 2.

<sup>329</sup> Andrew Gamble, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 33 (traduction libre).

<sup>330</sup> Mark Goodwin, Martin Jones, Rhys Jones (2006), « Devolution and Economic Governance in the UK: Rescaling Territories and Organizations », *European Planning Studies*, vol. 14, no. 7, p. 979 (traduction libre).

<sup>331</sup> Vernon Bogdanor, « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *op. cit.* (traduction libre).

<sup>332</sup> Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 235 (traduction libre).



et non en rupture, avec l'histoire de la politique britannique. En effet, même si la plupart des commentateurs sont d'avis que « la doctrine de la souveraineté absolue du Parlement est une caractéristique axiomatique de la vie politique britannique »<sup>333</sup>, il n'en demeure pas moins que l'État qui a résulté de la réunion de quatre nations, soit l'Irlande (1801), l'Écosse (1707) le pays de Galles et l'Angleterre (1536), « n'est pas un État unitaire mais un État d'union »<sup>334</sup>. Le modèle de Westminster serait beaucoup trop inflexible et monolithique pour refléter la nature diverse et complexe des caractéristiques du système politique britannique. Ce modèle aurait été « employé souvent comme une perspective normative qui fait le portrait d'une image particulière du système politique britannique, plutôt qu'un modèle théorique bien développé expliquant réellement le fonctionnement de la politique de la Grande-Bretagne »<sup>335</sup>. Comme le spécifie Michael Keating, bien que l'autorité constitutionnelle était éminemment unitaire et centralisée, en pratique, « un large degré de diversité à travers les diverses sociétés civiles nationales » prévalait alors que chacune d'entre elles était « reliée au centre de façon distincte et possédait sa propre société, culture politique et administration »<sup>336</sup>. Avant les dévolutions, le système politique britannique reconnaissait la diversité au « moyen d'organes communs du gouvernement général » mais n'offrait pas de possibilité d'autonomie régionale par le truchement d'une véritable double

---

<sup>333</sup> John Tomaney (2000), « End of the Empire State? New Labour and Devolution in the United Kingdom », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, no. 3, p. 675 (traduction libre).

<sup>334</sup> Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 14 (traduction libre).

<sup>335</sup> David Marsh, David Richards, Martin Smith (2003), « Unequal Plurality: Towards an Asymmetrical Power Model of British Politics », *Government and Opposition*, vol. 38, no. 3, p. 306 (traduction libre).

<sup>336</sup> Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, *op. cit.*, p. 142 (traduction libre).

structure gouvernementale<sup>337</sup>. Himsworth se range aussi derrière cet avis lorsqu'il écrit qu'avant les dévolutions de 1998, « le Royaume-Uni était déjà un État au sein duquel une diversité considérable de droits était encouragée ou au moins tolérée »<sup>338</sup>. Ainsi, le Royaume-Uni serait mieux dépeint comme un « État multinational au sein duquel la complexité et le pluralisme culturel aurait toujours reçu au moins une reconnaissance symbolique »<sup>339</sup>.

Par conséquent, placer le Royaume-Uni dans la catégorie des États unitaires rigides et centralisés est réducteur<sup>340</sup>. Selon Andrew Gamble, « la Grande-Bretagne n'a jamais été l'exemple parfait d'un système unitaire dans lequel tous les pouvoirs sont concentrés et centralisés »<sup>341</sup>. Bien sûr, les tendances centralisatrices de l'État britannique ne sauraient être tues. Ainsi, après 1945, alors que l'État-providence est en plein essor et se dirige vers son apogée, autant les gouvernements de droite que les gouvernements de gauche entament les pouvoirs régionaux et locaux<sup>342</sup>. La période keynésienne a été synonyme

---

<sup>337</sup> Ronald Watts (2001) « Les modèles de partage fédéral des compétences », dans *La Revue internationale des sciences sociales : Le fédéralisme*, no. 167, p. 26.

<sup>338</sup> C. M. G. Himsworth (2007), « Devolution and its Jurisdictional Asymmetries », *The Modern Law Review*, vol. 70, no. 1, p. 37 (traduction libre).

<sup>339</sup> Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, *op. cit.*, p. 174 (traduction libre).

<sup>340</sup> Le régime politique de la Grande-Bretagne se caractérise, selon Rhodes, depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, par « une tension persistante entre la volonté d'engager une action autoritaire et la dépendance envers l'acceptation des autres » nations historiques. Pour Rhodes, la Grande-Bretagne tend à devenir un régime différencié au sein duquel la fragmentation et la centralisation cohabitent. R. Rhodes (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance and Accountability*, Buckingham, Open University Press, p. 15, p. 200 (traduction libre).

<sup>341</sup> Andrew Gamble, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 21 (traduction libre).

<sup>342</sup> John Loughlin (2007), « Les nationalismes britanniques et français face aux défis de l'europanisation et de la mondialisation », dans A-G Gagnon, A. Lecours, G. Nootens, dirs., *Les nationalismes majoritaires contemporains. Identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique. p. 210-211.

d'uniformisation dans la plupart des États occidentaux<sup>343</sup>. De plus, les débats sur les questions intérieures de l'époque, avec l'émergence des Travailleurs et l'introduction du suffrage universel, étaient largement monopolisés par la bataille entre le socialisme et le capitalisme, ce qui aurait relégué en arrière-plan les questions constitutionnelles concernant la répartition des pouvoirs<sup>344</sup>. Néanmoins, les Écossais ont conservé leurs institutions civiles d'avant l'Acte d'Union de 1707 et les Gallois ont préservé, (quoique non sans peine) leur langue et « leur version du protestantisme non conformiste »<sup>345</sup>.

### **La transformation du système politique britannique**

Comme les dévolutions ne constituent pas des processus très répandus dans la pratique politique, il semble nécessaire d'en présenter une définition détaillée puisque la précision des concepts importe si l'on veut évaluer la pertinence du parallèle entre le fédéralisme sociétal d'Althusius et le Royaume-Uni d'après les dévolutions qui revêt les caractéristiques d'une structure quasi-fédérale<sup>346</sup>.

Pour nombre de politologues et de constitutionnalistes, les dévolutions incarneraient une voie médiane, distincte du fédéralisme, entre le modèle de l'État unitaire rigide et l'indépendance<sup>347</sup>. Pour Vernon Bogdanor, les dévolutions désignent un transfert de pouvoirs consenti par une autorité politique supérieure à une entité politique inférieure. Il précise que « [...] les dévolutions peuvent être définies comme comprenant trois éléments :

---

<sup>343</sup> Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>344</sup> Andrew Gamble, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 25.

<sup>345</sup> John Loughlin, « Les nationalismes britanniques et français face aux défis de l'eupéanisation et de la mondialisation », *op. cit.*, p. 201.

<sup>346</sup> Ian Bache et Matthew Flinders (2004), « Multi-level Governance and the Study of the British State », *Public Policy and Administration*, vol. 19, no. 1, p. 10.

<sup>347</sup> Vernon Bogdanor, « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *op. cit.*, p. 82.

le **transfert** à un corps élu **subordonné**, sur une base géographique, de **fonctions** qui sont présentement exercées par les ministres et le Parlement »<sup>348</sup>. Les fonctions dévolues peuvent être législatives, c'est-à-dire que les entités politiques inférieures obtiennent la possibilité de faire des lois; elles peuvent aussi être exécutives, c'est-à-dire que les nouveaux foyers d'autorité détiennent uniquement le pouvoir de promulguer des lois secondaires. Les dévolutions entraînent donc une décentralisation de l'autorité politique vers des groupes nationaux qui peuvent aspirer à exercer une forme modulée d'autodétermination.

Avec le *Scotland Act* et le *Government of Wales Act*, tous deux promulgués en 1998, des pouvoirs décisionnels étendus ont été transférés, ou plus précisément délégués de façon différenciée, par Westminster aux nouvelles législatures écossaise et galloise. Depuis lors, l'Écosse et, dans une moindre mesure, le pays de Galles peuvent élaborer de façon plus autonome leur propre agenda politique: « l'Écosse et le pays de Galles jouissent maintenant de pouvoirs considérables particulièrement pour tout ce qui concerne les services de santé, l'éducation et la politique sociale, le gouvernement local et le développement économique »<sup>349</sup>. Les fonctions réservées par le Parlement britannique concernent surtout les activités « macroéconomiques, les questions internationales et le processus législatif de première autorité »<sup>350</sup>.

---

<sup>348</sup> Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 2 (traduction libre) (je souligne).

<sup>349</sup> Martin Laffin, Alys Thomas (1999), « The United Kingdom: Federalism in Denial? », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 29, no. 3, p. 94 (traduction libre).

<sup>350</sup> Mike Marinetto (2001), « The Settlement and Process of Devolution: Territorial Politics and Governance under the Welsh Assembly », *Political Studies*, vol. 49, no. 2, p. 310 (traduction libre).

Ainsi, même si la Grande-Bretagne devient plus unie qu'unitaire, elle n'incarne pas une fédération au sens strict puisque les régions demeurent clairement subordonnées au gouvernement central. Contrairement aux fédérations classiques, « les limites constitutionnelles s'appliquent seulement à l'Écosse et non pas à Westminster, qui conserve même le droit de légiférer dans les sphères dévolues, bien qu'en vertu de la convention Sewel, cela ne puisse survenir qu'avec le consentement du Parlement écossais »<sup>351</sup>.

Le Royaume-Uni appartiendrait par conséquent aujourd'hui à la catégorie des unions constitutionnellement décentralisées<sup>352</sup>, bien que la structure politique issue des dévolutions possède nombre de caractéristiques propres à une fédération. Trois sont particulièrement frappantes. Premièrement, l'État multinational présente une combinaison de règles communes et d'autogouvernement territorial évoluant sur deux ordres normatifs distincts mais liés, donc une combinaison de gouvernement partagé (*shared rule*) et d'autogouvernement (*self-rule*). Deuxièmement, les dévolutions ont entraîné une distribution constitutionnelle de l'autorité exécutive et législative et de l'allocation des revenus. Aussi, le Royaume-Uni bénéficie d'une Cour constitutionnelle, le Comité judiciaire du Conseil privé s'étant vu confier le mandat de trancher les litiges opposant les différents paliers politiques. Enfin, la structure politique issue des dévolutions prévoit des processus (Conventions) et des institutions (Concordats) dont le mandat est de faciliter la collaboration intergouvernementale en matière de compétences partagées et concurrentes.

---

<sup>351</sup> Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, op. cit., p. 20 (traduction libre).

<sup>352</sup> Ronald Watts (2001), « Les modèles de partage fédéral des compétences », dans *La Revue internationale des sciences sociales; Le fédéralisme*, no. 167, p. 29.

D'un point de vue plus formel en revanche, le Royaume-Uni n'entre pas dans la catégorie des fédérations. Alors que le fédéralisme prévoit un partage juridique des pouvoirs, la dévolution prévoit une transmission verticale des pouvoirs qui peut être révoquée<sup>353</sup>. La Grande-Bretagne ne dispose pas d'une Constitution écrite qui ne soit pas unilatéralement amendable par un niveau de gouvernement seul et qui nécessite le consentement formel des gouvernements régionaux, par voie de législatures ou de référendum, ou par une proportion significative des unités constituantes<sup>354</sup>. Le degré d'autonomie financière de l'Écosse et du pays de Galles n'est pas suffisamment significatif. Qui plus est, le système de gestion des relations intergouvernementales souffre d'un manque de formalisation.

Enfin, pour que la Grande-Bretagne soit considérée comme une véritable fédération, il faudrait instaurer un partage plus équitable des compétences entre les paliers gouvernementaux, partage qui ne mettrait pas le centre en position de suprématie. Cependant, la distinction n'est pas si nette dans le cas du Royaume-Uni (surtout en regard de l'adoption de la convention Sewel) qui aurait édifié une construction politique *sui generis*<sup>355</sup>. Il en sera question plus loin. Examinons maintenant la nature des débats et des enjeux qui ont accompagné la création du Parlement écossais.

### 3.5 Le Parlement écossais

---

<sup>353</sup> Vernon Bogdanor, « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *op. cit.*, p. 84.

<sup>354</sup> Ronald Watts, « Les modèles de partage fédéral des compétences », *op. cit.*, p. 29.

<sup>355</sup> Vernon Bogdanor, « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *op. cit.*.

Depuis 1999, l'Écosse possède son propre Parlement. Ce 'nouveau'<sup>356</sup> gouvernement régional détient des pouvoirs législatifs et exécutifs sur toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées par Westminster. Le système législatif comprend, comme c'est le cas dans les systèmes fédéraux, des compétences réservées, des compétences partagées ou concurrentes et des compétences déléguées. Le transport, par exemple est un domaine partagé. Le transport aérien et ferroviaire demeure de la compétence de Westminster alors que l'entretien des routes est dévolu au Parlement écossais. Le processus décisionnel se scinderait donc en deux catégories : « les matières que l'Écosse peut régler par elle-même; et les questions pour lesquelles la coopération intergouvernementale est nécessaire »<sup>357</sup>. Cette interdépendance législative du gouvernement régional et du gouvernement national rejoint les prescriptions d'Althusius sur la collaboration entre les différentes communautés autonomes; j'y reviendrai.

La Loi sur le Parlement écossais de 1998 prévoit la création d'un Parlement écossais possédant des compétences générales sur toutes les questions qui ne sont pas réservées à Westminster. Le Parlement écossais compte 129 membres (*Members of the Scottish Parliament*), élus à date fixe au suffrage universel pour quatre ans. Parmi les 129 députés, 73 sont élus dans des circonscriptions uninominales à un tour. Les 56 autres sont élus à la proportionnelle dans huit régions électorales différentes.

---

<sup>356</sup> Avant l'Union parlementaire de 1707 au cours de laquelle les parlements anglais et écossais furent dissous afin de permettre la création d'un nouveau Parlement pour la Grande-Bretagne, l'Écosse possédait sa propre assemblée délibérative. Serait-il donc plus avisé de parler de la « restauration » du Parlement d'Écosse?

<sup>357</sup> Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, op. cit., p. 23 (traduction libre).

Dans la Loi, ce ne sont donc pas les compétences dévolues à l'Écosse qui sont énoncées, mais l'ensemble des pouvoirs que retient le gouvernement central. Westminster conserve ainsi l'autorité sur la défense, la politique étrangère, la sécurité nationale, et sur tout ce qui concerne la protection du libre-échange et le marché intérieur britannique. Westminster a également autorité sur tout ce qui concerne le « maintien des critères de justice sociale et la répartition du fardeau des paiements de sécurité sociale »<sup>358</sup> ainsi que sur des catégories résiduelles telles que la régulation de la diffusion médiatique et la gestion de certaines professions traditionnellement gérées par les pouvoirs britanniques. Le pouvoir de taxation est réservé à Westminster, à l'exception du fait que le Parlement écossais est autorisé à varier le taux de l'impôt sur le revenu de trois pences par tranche de 1 livre.

En outre, plusieurs « fonctions importantes, notamment l'agriculture, les pêcheries et la politique environnementale sont aussi partagées avec l'Union Européenne, créant davantage de complexité »<sup>359</sup>. De surcroît, la terminologie est variable. C'est pourquoi la complexité de l'action législative constitue une dimension souvent pointée du doigt. « Certains domaines comme l'éducation sont pleinement dévolus alors que d'autres comme le développement économique, sont en partie réservés »<sup>360</sup>.

Les ministres écossais ont obtenu le droit de légiférer dans les matières suivantes : agriculture, forêt et pêche, éducation et formation, environnement, gaélique, santé, logement, droit et affaires internes, administration locale, héritage naturel et patrimoine historique, planification, police et sapeurs-pompiers, assistance sociale, sports et arts,

---

<sup>358</sup> *Ibid.*, p. 20 (traduction libre).

<sup>359</sup> *Ibid.*, p. 21 (traduction libre).

<sup>360</sup> *Idem.*



statistiques et archives de l'Écosse, transport, tourisme et développement économique. Les pouvoirs dévolus ne sont cependant pas énumérés dans la loi sur le gouvernement de l'Écosse. En effet, on ne voulait pas reproduire l'erreur de l'Acte de 1978, qui spécifiait en détails tous les pouvoirs dévolus au Parlement écossais et fut rejeté<sup>361</sup>. Cette fois, ce sont les compétences réservées à Westminster qui ont été énumérées, comme si le fait de taire les compétences dévolues à l'Écosse contribuait à sauvegarder la souveraineté parlementaire du gouvernement central<sup>362</sup>.

Comme le soutient Mark Goodwin, « l'une des caractéristiques les plus significatives de la dévolution britannique est qu'elle est habilitante plutôt que prescriptive »<sup>363</sup>. L'étendue des compétences dévolues à la législature régionale, qui dispose en fait des « pouvoirs de légiférer dans la plupart des domaines de la politique intérieure écossaise »<sup>364</sup>, permet au gouvernement de démarquer la politique écossaise de la politique britannique ou anglaise. Par exemple, les frais de scolarité pour les étudiants écossais ont été abolis en Écosse, mais maintenus en Angleterre. Une loi plus libérale sur l'accès à l'information a été promulguée, le système moyenâgeux du métayage a été aboli

---

<sup>361</sup> Arthur Aughey (2001), *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, Londres, Pluto Press, p. 142.

<sup>362</sup> En outre, si les réformes constitutionnelles mises en œuvre par le Parti travailliste ne sont pas explicitement liées les unes aux autres par une vision cohérente, c'est que le gouvernement souhaitait éviter de soulever la réticence des ministres moins enthousiastes en décidant plutôt de présenter chaque législation sur la base de circonstances particulières. Martin Laffin, Alys Thomas, « The United Kingdom: Federalism in Denial? », *op. cit.*, p. 96.

<sup>363</sup> Mark Goodwin, Martin Jones, Rhys Jones, « Devolution and Economic Governance in the UK: Rescaling Territories and Organizations », *op. cit.*, p. 983 (traduction libre).

<sup>364</sup> Peter Jones, « Quelques développements récents dans l'histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne », dans Michel Seymour (dir.) (2002) *États-nations, multinationales et organisations supranationales*, Montréal, Liber, p. 322.

et une stratégie culturelle pour l'Écosse a été formulée<sup>365</sup>. La générosité du soutien aux étudiants et la gratuité des soins aux personnes âgées à domicile sont quelques exemples de mesures différentes de celles préconisées en Angleterre<sup>366</sup>.

### **La formation du Parlement écossais : débats et enjeux**

Lorsqu'ils ont présenté leur Livre Blanc sur les dévolutions en 1997, les travaillistes de Tony Blair devaient prendre acte des recommandations qui leur avaient été soumises par un vaste mouvement en faveur du *home rule*, mouvement formé par des représentants de la société civile, des politiciens, des membres de la fonction publique et des associations féminines, notamment. Une kyrielle de groupes organisés à l'instar de la Campagne pour un Parlement écossais, de l'Assemblée civique, de la Démocratie pour l'Écosse et de la Convention constitutionnelle écossaise ont en effet été mis sur pied au lendemain de l'échec du premier référendum sur les dévolutions en 1979 (qui fut suivi par l'élection du gouvernement conservateur). Dans le cas de l'Écosse, les dévolutions peuvent donc être vues comme le fruit d'une vaste mobilisation des acteurs de la société civile. Le débat entourant la création/restauration d'un parlement écossais ne fut pas monopolisé par les partis politiques et ni par des intérêts particuliers mais plutôt ouvert et porté par une vaste participation publique. Des organisations communautaires, des associations civiles ainsi que des citoyens représentant un large spectre de la société civile écossaise ont pris part au projet qui a de cette façon pu gagner en légitimité et en soutien. Selon Peter Jones,

<sup>365</sup> *Ibid.*, p. 323.

<sup>366</sup> Il n'y aurait rien de très surprenant dans ces mesures selon Alice Brown puisque l'objectif des architectes de la dévolution écossaise consistait à trouver de nouvelles façons de « faire de la politique », de construire une « culture politique différente en Écosse ». Alice Brown (2000), « Designing the Scottish Parliament », *Parliamentary Affairs*, vol. 53, no. 3, p. 554 (traduction libre).

« [l]’histoire du changement constitutionnel en Écosse tend vraiment à démontrer que celui-ci survient uniquement lorsque les institutions civiques – l’Église, le système de justice, les établissements d’enseignement, le gouvernement local, les syndicats et les médias – concluent à sa nécessité »<sup>367</sup>. Comme le précise Alice Brown, « [c]eux qui se sont impliqués dans le processus ont aidé à légitimer le projet et à récolter plus d’appuis : ils revendiquent aussi la propriété du projet »<sup>368</sup>, auquel ils s’identifient nécessairement davantage.

Une instance civile telle que la Convention constitutionnelle a joué un rôle de fer de lance dans la formulation d’une approche commune des dévolutions en réunissant autour d’un même objectif tous les partisans de la restauration de l’autonomie écossaise : le Parti travailliste, les Libéraux démocrates, des représentants des syndicats, du mouvement féministe, des hommes d’affaire, des conseillers locaux et des représentants des Églises. La Convention a notamment étayé des principes qui ont contribué à légitimer le projet de création du Parlement écossais. En effet, dans le document intitulé *Claim of Right*, la Convention s’est positionnée en faveur du « droit souverain du peuple écossais de déterminer la forme de gouvernement la mieux adaptée à ses besoins »<sup>369</sup>. En logeant la souveraineté dans le peuple écossais plutôt que dans le Parlement de Westminster et en postulant que l’autodétermination de l’Écosse est un droit inhérent, la Convention a établi une distinction décisive entre les pensées constitutionnelles britannique et écossaise.

---

<sup>367</sup> Peter Jones, « Quelques développements récents dans l’histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne », *op. cit.*, p. 319.

<sup>368</sup> Alice Brown, « Designing the Scottish Parliament », *op. cit.*, p. 547 (traduction libre).

<sup>369</sup> *Ibid.*, p. 544 (traduction libre).

Tout au long de son activité, le travail de la Convention s'est articulé autour de cinq grands axes directeurs : l'imputabilité, l'équilibre, l'efficacité, la participation et la subsidiarité<sup>370</sup>. Depuis le début de son mandat, la Convention ne s'est pas seulement attachée à promouvoir la création d'un simple organe législatif. Elle s'est battue pour permettre la naissance d'une entité politique « qui aurait un *ethos* et des méthodes de fonctionnement spécifiques »<sup>371</sup>. Cet *ethos* renvoie à une longue et vivante tradition civique démocratique. Dans l'un des derniers rapports que la Convention a publié en 1995, intitulé « le Parlement de l'Écosse, le droit de l'Écosse », l'accent était mis sur l'élaboration d'un modèle diamétralement opposé à celui de Westminster et qui devait favoriser la participation de la société civile écossaise<sup>372</sup>.

Le rapport final de la Convention, déposé en 1995, résume bien les motivations profondes qui sont à l'origine de la volonté populaire de doter l'Écosse d'un parlement autonome :

Nous émergeons avec le puissant espoir que la venue du Parlement écossais va introduire des méthodes politiques qui sont radicalement différentes des rituels de Westminster; plus participative, plus créative, moins conflictuelle...une culture d'ouverture qui va permettre au peuple de voir comment les décisions sont prises en leur nom et pourquoi. Le Parlement que nous proposons est beaucoup plus qu'un ajustement institutionnel<sup>373</sup>.

La modernisation constitutionnelle enclenchée par le gouvernement travailliste suit de très près les recommandations de la Convention, qui récolte par le fait même les fruits de ses

---

<sup>370</sup> *Idem.*

<sup>371</sup> *Ibid.*, p. 545 (traduction libre).

<sup>372</sup> L'une des conséquences associées aux dévolutions administratives en effet était la formation d'une élite qui n'avait pas à rendre des comptes aux citoyens de l'Écosse.

<sup>373</sup> *Ibid.*, p. 542 (traduction libre).

intenses efforts de construction d'un consensus qui consistaient à « aligner l'opinion populaire avec les visées de la société civile »<sup>374</sup>.

### 3.5.1 Nouveau parlement : nouvelle démocratie

Le processus démocratique et le futur système de gouvernance écossais dépendent largement du *modus vivendi* parlementaire qui fut choisi. Les débats qui ont précédé la création de la nouvelle législature régionale étaient sous-tendus par des principes directeurs et par les façons de faire susceptibles de les mettre en œuvre. Ce n'était pas seulement une nouvelle institution qui fut appelée à voir le jour, mais une démocratie revitalisée et spécifique à l'*ethos* écossais. Autant les pro-dévoctionnistes que le Parti travailliste étaient d'accord sur ce point. Dans un discours prononcé le 28 mars 2000, le Premier ministre Tony Blair affirmait vouloir « laisser l'Écosse et le pays de Galles faire ce qu'ils peuvent faire le mieux localement »<sup>375</sup>.

Les propositions relatives au fonctionnement concernaient la création d'un parlement de 129 membres détenant la capacité de varier la taxation (afin d'assurer un degré d'indépendance financière<sup>376</sup>) et la mise en place d'un système électoral mixte qui permettrait aux partis plus modestes et aux candidats indépendants de se faire valoir. La représentativité se trouvait alors au cœur de la bonne marche du nouveau Parlement. Si les architectes de la nouvelle arène politique ont opté pour un système électoral basé sur la représentation proportionnelle, c'était pour s'assurer qu'aucun parti n'arrive à dominer la

<sup>374</sup> Arthur Aughey, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, op. cit., p. 140 (traduction libre).

<sup>375</sup> Cité dans Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, op. cit., p. 8 (traduction libre).

<sup>376</sup> Arthur Aughey, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, op. cit., p. 141.

nouvelle législature. Le principe du « *winner takes all* » et le « majoritarisme » (qui veut qu'une simple majorité à la Chambre des Communes confère la pleine autorité sur l'exécutif) qui a dominé le fonctionnement de Westminster pendant des siècles<sup>377</sup> ne devait pas trouver leur équivalent dans le système électoral de l'Écosse. Il n'était pas question d'aménager les conditions pour que le Parti travailliste devienne le « parti permanent au pouvoir »<sup>378</sup>. Pour limiter le rôle des partis les plus puissants et promouvoir une représentation la plus diversifiée possible, la représentation proportionnelle fut instaurée, « ce qui a pour effet d'assurer que le gouvernement en Écosse prendra presque toujours la forme d'une coalition et que l'Exécutif ne sera pas toujours capable de prévaloir »<sup>379</sup>.

Les architectes du parlement de l'Écosse étaient préoccupés par l'importance d'imaginer un jeu parlementaire qui, par la présence de nombreux contre-pouvoirs, par une représentativité fidèle à la diversité écossaise et par la transparence de ses activités, restreigne les possibilités qu'un groupe ou qu'une fonction (l'exécutif notamment) en vienne à affirmer son ascendant sur un autre. Le point de départ de la démarche étant de rompre avec le modèle rigide et vétuste du parlement britannique. La critique la plus vive adressée traditionnellement à Westminster est sa propension à faire confiance à des exécutifs omniscients. Par conséquent, la nouvelle institution, dans le souci de s'en démarquer, a opté pour un modèle parlementaire qui favorise la branche législative<sup>380</sup>. Par exemple, les députés d'arrière-banc bénéficient de plus de pouvoir et d'influence.

---

<sup>377</sup> Andrew Gamble, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 22 (traduction libre).

<sup>378</sup> Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 537.

<sup>379</sup> Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, *op. cit.*, p. 17 (traduction libre).

<sup>380</sup> Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 538.

Également, les divers comités législatifs constituent de véritables freins et contrepoids à un exécutif qui s'avèrerait gourmand en raison du fait que ces comités sont composés en fonction du nombre de députés que les partis ont réussi à faire élire. Des mesures pour faire la promotion d'une présence égale des femmes et des hommes au Parlement ont également été mises en place. En outre, et de façon symbolique, contrairement à la traditionnelle séparation qui fait que le gouvernement et l'opposition sont vis-à-vis, il fut décidé que le Parlement prendrait la forme d'un hémicycle.

L'aliénation associée à la domination politique des Conservateurs (1979-1997) avait démontré de façon éloquente les limites du système centraliste et majoritaire de Westminster. La majorité des Écossais refusent de voter pour le Parti conservateur et accordent plutôt leur appui à des partis régionaux (tel le Parti national écossais) qui correspondent davantage à leurs aspirations, ou encore au Parti travailliste. Les Écossais pouvaient difficilement faire valoir leur identité politique distincte à travers un parti politique qui reflète leurs volontés spécifiques en vertu d'un mode de scrutin qui favorise le bipartisme. Les questions et enjeux de l'Écosse étaient déterminés par un parti, le Parti Conservateur, pour lequel très peu d'électeurs écossais votent et dans lequel très peu se reconnaissent. Ainsi, lorsque Margaret Thatcher a instrumentalisé le mythe d'une Écosse appréciée comme le lieu de naissance du capitalisme de marché en vertu du rayonnement d'Adam Smith, elle s'est butée à une opposition très vive car le mythe était incompatible avec le sentiment écossais de l'époque<sup>381</sup>. Lorsqu'elle décida de réduire l'autonomie des institutions de la société civile écossaise (les universités, les syndicats et le système des

---

<sup>381</sup> Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, op. cit., p. 32.

gouvernements locaux), elle « brisa le vieux modèle de consensus politique et de négociation en faveur d'une approche partisane et unilatérale de la prise de décision »<sup>382</sup>. C'est toute la question de l'autonomie territoriale qui fut compromise, dans une approche incompatible avec les principes d'imputabilité et de contrôle démocratique. En effet, l'Écosse, qui détient moins de 12 pour cent des sièges, devait rendre des comptes à Westminster et non pas à sa propre structure politique. La question qui se posait de plus en plus fréquemment à l'époque se formule de la façon suivante : « Est-ce que la loyauté des députés écossais va à l'État britannique ou au peuple de l'Écosse? »<sup>383</sup>.

L'intention de bâtir une démocratie plus participative était au cœur du projet, comme en fait foi son insertion officielle dans le Livre blanc des Travailleurs. Le « nouveau projet travailliste », fortement inspiré de la Troisième voie<sup>384</sup>, annonçait ambitieusement que les réformes constitutionnelles allaient « redessiner les frontières entre ce qui est fait au nom du peuple et ce qui est fait par le peuple lui-même. Elles ont pour dessein de créer une nouvelle relation entre le gouvernement et le peuple, basée sur la confiance, la liberté, le

---

<sup>382</sup> Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, op. cit., p. 11 (traduction libre).

<sup>383</sup> Arthur Aughey, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, op. cit., p. 140 (traduction libre).

<sup>384</sup> Théorisée par Anthony Giddens et popularisée par Tony Blair et Gérard Schroeder, la Troisième voie, en plus d'être précurseur d'une nouvelle gauche, « cherche, sur le plan idéologique mais surtout politique, à refonder une stratégie social-démocrate dans un contexte mondial marqué par l'effondrement du mur de Berlin et l'accélération du processus de mondialisation ». (Zaki Laïdi, « Qu'est-ce que la troisième voie? », [En ligne], <http://www.laidi.com/papiers/esprit251.pdf>, page consultée le 14 mars 2007). Elle présenterait selon lui trois avantages : « celui de relancer le débat sur l'avenir de la social-démocratie en l'arrachant à la nostalgie du passé, celui de placer le combat face au néolibéralisme sur un terrain offensif plutôt que purement défensif, celui enfin de nous inviter à réfléchir aux différentes modalités nationales de la troisième voie ». (*Ibid*).



choix et la responsabilité [...] »<sup>385</sup>. C'est ni plus ni moins qu'un nouveau contrat social fondé sur l'inclusion et sur une démocratie de proximité qui était proposé.

Les résultats du référendum tenu en septembre 1997 indiquent que la création du Parlement écossais faisait alors l'objet d'un consensus national<sup>386</sup> clair. Pour la question concernant la création du Parlement écossais, 74,3 pour cent des 60,4 pour cent d'Écossais qui sont allés aux urnes ont affirmé être en faveur. En ce qui a trait à la question sur les pouvoirs de taxation, 63,5 pour cent des électeurs ont endossé la proposition<sup>387</sup>. Selon David Denver, « l'ampleur du Oui suggère que le désir d'un Parlement écossais représentait effectivement la volonté organisée du peuple écossais »<sup>388</sup>.

À ce stade, il semble essentiel de préciser qu'une société civile distincte fut préservée en Écosse en vertu du maintien du droit privé écossais, d'un système d'éducation distinct et d'une Église réformée. Les Écossais se percevaient eux-mêmes comme plus égalitaristes que les Anglais et plus prompts à favoriser l'égalité des chances<sup>389</sup>. Le penchant des Écossais pour la démocratie puiserait sa source dans le fonctionnement même de l'Église d'Écosse, caractérisée par la faiblesse de sa hiérarchie. Le sentiment national écossais tendrait à concevoir plus favorablement l'État-providence que les Anglais, ce qui les aurait conduit à rejeter en bloc les mesures néolibérales de Margaret Thatcher - qui ont creusé le fossé entre l'État et la société, dont la fameuse *poll tax* à laquelle l'opposition a pris la

---

<sup>385</sup> Discours de Tony Blair prononcé en 1996 et cité dans Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, op. cit., p. 7 (traduction libre).

<sup>386</sup> Norman Bonney (2002), « Scottish Devolution: What Lies Beneath? », *The Political Quarterly*, p. 135.

<sup>387</sup> David Denver (2002), « Voting in the 1997 Scottish and Welsh devolution referendums: Information, interests and opinions », *European Journal of Political Research*, vol. 41, no. 6, p. 829.

<sup>388</sup> *Idem* (traduction libre).

<sup>389</sup> Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, op. cit., p. 146.

forme d'un *boycott* des contribuables en 1990. L'opposition à cet impôt locatif par tête s'est cristallisée en Écosse autour de l'argument selon lequel l'imposition de cette taxe était contraire à la volonté du peuple écossais. La question de la légitimité politique aurait donc joué un rôle unique dans la campagne écossaise contre le paiement de cette taxe<sup>390</sup>. Cette sensibilité à la justice sociale serait aussi en partie expliquée par la force du mouvement syndicaliste écossais. Ainsi, « l'État providence qui fut précédemment un instrument de la construction nationale britannique, pourrait devenir un élément dans la construction nationale écossaise »<sup>391</sup>.

Il est cependant difficile de savoir, comme le souligne M. Keating, si ces traits de caractère renvoient davantage à des mythes ou à des stéréotypes qui ont fait l'objet d'une instrumentalisation politique et qui, finalement, ne résistent pas à l'épreuve des faits. Par exemple, on aurait pu s'attendre à ce que l'Écosse développe une forme distincte de capitalisme tournée vers l'associationalisme ou le collectivisme mais ça ne semble pas être le cas, du moins jusqu'à présent<sup>392</sup>. Cependant, dans d'autres domaines, des attitudes distinctes se manifestent. Par exemple, une importante enquête d'opinion menée à travers la Grande-Bretagne en 2001 suggère que l'Écosse aurait une vision moins négative de l'immigration que l'Angleterre<sup>393</sup>.

---

<sup>390</sup> Arthur Aughey, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, op. cit., p. 139.

<sup>391</sup> Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, op. cit., p. 148.

<sup>392</sup> *Ibid.*, p. 155.

<sup>393</sup> Le nationalisme civique dont est imprégné l'Écosse expliquerait la relative aisance avec laquelle celle-ci intègre ses immigrants bien que contrairement à l'Angleterre, elle ne représente pas une terre d'accueil de prédilection. En somme, cette culture civique particulière devrait donc logiquement donner naissance à une culture politique différente originale. Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, op. cit., p. 34.

Dans le but d'expliquer les ressorts historiques de cette volonté, il semble utile de rappeler quelques faits concernant l'histoire institutionnelle de l'Écosse. L'unification des parlements anglais et écossais scellée par l'Acte d'Union de 1707, et motivée par la volonté des Écossais d'avoir accès au marché économique anglais en expansion, n'a pas forcé l'Écosse à tirer un trait sur ses institutions civiques et religieuses (son système légal et éducationnel de même que sa propre Église). Or, selon l'expression de Tomaney, l'Écosse constituait à l'époque une « anomalie constitutionnelle », en ce sens que la région détenait une juridiction législative réelle sans toutefois disposer d'un parlement pour permettre à cette juridiction d'être exercée. En conséquence de quoi, « [v]ers la fin du 19<sup>e</sup> siècle, des inquiétudes étaient exprimées à l'effet que la législation touchant l'Écosse recevait une attention insuffisante de la part de Westminster »<sup>394</sup>. Pour remédier à ce déficit de représentation, la fonction de Secrétaire d'État écossais fut mise sur pied en 1885. Responsable de la totalité des questions intérieures qui concernaient l'Écosse, le Secrétaire d'État ne pouvait pas, à lui seul, exécuter avec autant de transparence et d'efficacité ce qu'une dizaine de départements accomplissait pour l'Angleterre. Ce qui veut dire qu'avant les dévolutions de 1998, l'ordre du jour politique écossais était, à toutes fins utiles, contrôlé par des politiciens britanniques qui n'avaient pas les intérêts spécifiques de l'Écosse comme priorité.

### **3.6 L'Assemblée nationale de Galles**

---

<sup>394</sup> John Tomaney, « End of the Empire State? New Labour and Devolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 678 (traduction libre).

En ce qui concerne le pays de Galles, la *Loi sur le gouvernement du pays de Galles* (1998), instaure une forme de dévolution très différente de celle qui fut implantée en Écosse. La nation galloise peut désormais compter sur de véritables institutions politiques et démocratiques. Cependant, la Loi confère à l'Assemblée nationale galloise des fonctions administratives et législatives secondaires, ce qui signifie que « les décrets ordonnant l'application de la législation primaire, naguère votés par des ministres britanniques, sont maintenant votés par l'Assemblée elle-même »<sup>395</sup>.

La nouvelle législature galloise compte 60 membres, nommés AMs pour *Assembly Member* ou députés de l'Assemblée. Parmi ce nombre, 40 membres représentent les circonscriptions électorales et 20 sont élus à la proportionnelle. Le nombre limité de députés traduirait l'ambivalence des travaillistes à l'égard de la dévolution galloise, ainsi que l'ambivalence populaire<sup>396</sup>. La taille de l'Assemblée aurait beaucoup à voir avec une méfiance historique présente dans la population du pays de Galles à l'égard de l'appareil politique, longtemps synonyme de domination et de mise en tutelle. Pour éviter de s'aliéner les Gallois de toutes allégeances, il était nécessaire, selon Arthur Aughey, de procéder à la création d'une Assemblée qui ne prêterait pas le flanc aux critiques adressées à une superstructure<sup>397</sup>. Le nombre limité de membres de la législature produit néanmoins un aspect très positif puisque dans le but de combler le manque de personnel politique, les 2000 fonctionnaires et les 60 députés de l'Assemblée quémandent le concours des réseaux d'acteurs formels et informels (universités, gouvernements locaux et autres communautés

---

<sup>395</sup> Peter Jones, « Quelques développements récents dans l'histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne », *op. cit.*, p. 322.

<sup>396</sup> Arthur Aughey, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, *op. cit.*, p. 150.

<sup>397</sup> *Ibid.*, p. 150.

d'acteurs économiques notamment) pour mener à bien leur mandat, ce qui contribue à renforcer et à stimuler la participation du milieu. Nous y reviendrons.

La *Loi sur le gouvernement du pays de Galles* prévoit le transfert de quelque 17 champs de compétences, incluant le développement économique, la culture, l'éducation et la santé. L'Assemblée nationale galloise est « investie de pouvoirs administratifs sur l'éducation, la santé, le gouvernement local, l'environnement et l'agriculture, mais l'essentiel du pouvoir législatif demeure entre les mains de Westminster »<sup>398</sup>. L'Assemblée nationale galloise ne dispose pas de pouvoir législatif réservé: elle « contrôle l'implantation de la législation secondaire et l'applique au pays de Galles. C'est donc dire que chaque loi de Westminster est une loi de dévolution »<sup>399</sup>.

L'Assemblée est une créature constitutionnelle singulière. Tout comme Westminster, elle dispose de son propre cabinet. Toutefois, contrairement au Parlement de Westminster, son fonctionnement repose sur une multitude de comités multifonctionnels chargés de développer des politiques, de surveiller leur implantation et d'évaluer les agissements de l'exécutif. Au pays de Galles, la dévolution aurait ainsi engendré un divorce entre l'exécution des politiques et le processus décisionnel lui-même<sup>400</sup>.

Si le « pouvoir général de l'initiative politique »<sup>401</sup> demeure fermement dans les mains du gouvernement central, l'Assemblée jouit néanmoins d'une sorte de droit de veto sur la législation primaire provenant de Westminster. Ce qui fait dire à plusieurs que

<sup>398</sup> Peter Jones, « Quelques développements récents dans l'histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne », *op. cit.*, p. 322.

<sup>399</sup> Adrian Kay (2003), « Evaluating Devolution in Wales », *Political Studies*, vol. 51, no. 1, p. 62 (traduction libre).

<sup>400</sup> Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 161.

<sup>401</sup> Adrian Kay, « Evaluating Devolution in Wales », *op. cit.*, p. 62.

« même si les pouvoirs de l'Assemblée sont modestes, ils ne sont pas insignifiants »<sup>402</sup>. Comme le soutient Alistair Cole, qui a mené plus de 100 entrevues au pays de Galles, il n'y a aucun doute que l'Assemblée a su s'imposer. Selon l'analyse de Mike Marinetto, les politiciens œuvrant au niveau régional ont cessé d'agir comme « les interlocuteurs territoriaux du gouvernement central » et s'efforcent de construire « une trajectoire politique distincte »<sup>403</sup>. L'impact de l'Assemblée se serait surtout fait sentir dans les sphères de l'éducation et de la santé par le truchement de la pratique des *Statutory Instruments*, la forme la plus connue de législation déléguée ou subordonnée au Royaume-Uni. Les *Statutory Instruments* désignent les législations qui se soustraient à l'évaluation par les membres du Parlement britannique. Elles investissent l'Assemblée nationale galloise de l'autorité de formuler des politiques distinctes *intra vires*, c'est-à-dire conformes aux champs de compétences qui ne sont pas réservés par le Parlement de Westminster. En vertu de ces mécanismes, qui font que l'Assemblée est en mesure de promulguer des « législations de première autorité à l'intérieur des législations secondaires »<sup>404</sup>, l'Assemblée a pu rejeter des mesures britanniques et adopter les siennes propres. Le pays de Galles a par exemple refusé le projet de Tony Blair de créer des écoles spécialisées et décidé de ne pas permettre l'introduction du financement privé dans les écoles. L'Assemblée a aussi procédé à la création d'une nouvelle agence chargée de contrôler l'éducation des jeunes de plus de 16 ans. En revanche, les limites imposées à la

<sup>402</sup> Arthur Aughey, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, *op. cit.*, p. 151 (traduction libre).

<sup>403</sup> Mike Marinetto (2001), « The Settlement and Process of Devolution: Territorial Politics and Governance under the Welsh Assembly », *op. cit.*, p. 307 (traduction libre).

<sup>404</sup> Alistair Cole (2004), « Devolution and Decentralization in Wales and Brittany: A Framework for Evaluation », *International of Urban and Regional Research*, vol. 28, no. 2, p. 356 (traduction libre).

législature galloise en matière d'éducation font par exemple que celle-ci ne pourrait pas choisir de modifier le salaire des professeurs<sup>405</sup>. Les 7 milliards alloués annuellement à l'Assemblée nationale ont notamment encouragé la création d'un poste de Commissaire à la jeunesse (un précédent britannique), ainsi que la mise sur pied de 22 dispensaires locaux, d'une Commission chargée de venir en aide aux sans abris et d'un fond d'investissement orienté vers l'aide au démarrage des petites entreprises.

Par ailleurs, l'Assemblée ne détient pas de « pouvoirs réservés mais seulement des pouvoirs délégués »<sup>406</sup>. Or, comme la volonté de déléguer des pouvoirs fluctue d'un ministère britannique à l'autre, l'Assemblée dispose de pouvoirs qui ne présentent pas de frontières fixes : « Il n'y a pas de divisions constitutionnelles précises, comme c'est le cas dans les systèmes fédéraux authentiques »<sup>407</sup>. Néanmoins, cette situation ne serait pas inquiétante outre mesure, si l'on se fie à la pratique législative actuelle : « Ces pouvoirs législatifs secondaires peuvent paraître très limités, mais dans la pratique, ils sont considérables, étant donné la tendance de la législation britannique à accroître la discrétion des ministres de promulguer des législations secondaires »<sup>408</sup>.

La plupart de ces compétences font l'objet d'une responsabilité partagée, ce qui signifie que l'Assemblée nationale de Galles doit obtenir l'assentiment de Westminster pour permettre l'entrée en vigueur de ses projets politiques. Le pays de Galles évolue donc

---

<sup>405</sup> *Ibid.*, p. 356.

<sup>406</sup> Martin Laffin, Alys Thomas, « The United Kingdom: Federalism in Denial? », *op. cit.*, p. 94 (traduction libre).

<sup>407</sup> Alistair Cole, « Devolution and Decentralization in Wales and Brittany: A Framework for Evaluation », *op. cit.*, p. 356 (traduction libre).

<sup>408</sup> Martin Laffin, Alys Thomas, « The United Kingdom: Federalism in Denial? », *op. cit.*, p. 94 (traduction libre).

dans un quasi-fédéralisme coopératif<sup>409</sup> dans le cadre duquel Westminster agit comme superviseur des législations galloises pour s'assurer que celles-ci ne compromettent pas la « cohésion nationale » et ne suscitent pas de compétition interrégionale.

Selon Adrian Kay, l'instauration de compétences partagées participe d'une volonté délibérée d'établir un partenariat entre les deux niveaux d'autorité afin que l'Assemblée gagne de la maturité politique tout au long de sa collaboration obligée avec Westminster et éventuellement, puisse réclamer plus d'autonomie. Ce qui fait dire à plusieurs que les dévolutions représentent un processus et non un aboutissement<sup>410</sup>.

Néanmoins, des commentateurs de la nouvelle politique galloise s'en inquiètent. « Le manque chronique de clarté dans le partage des pouvoirs entre l'Assemblée nationale et Westminster/Whitehall rend très difficile pour un citoyen de savoir quel organe est responsable de quoi et qui doit leur rendre des comptes »<sup>411</sup>. Dans un contexte de désillusion et d'apathie politique où la participation du citoyen n'est pas gagnée d'avance (50,1% des Gallois se sont rendus aux urnes lors du référendum et seulement 46% des Gallois ont voté lors de la première élection post-dévolution), la complexité peut incarner un facteur décourageant<sup>412</sup>.

---

<sup>409</sup> Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 532.

<sup>410</sup> Robert Hazell (1999), « Shape of things to come », *The World Today*, vol. 55, no. 4, p. 24.

<sup>411</sup> Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 25 (traduction libre).

<sup>412</sup> En revanche, si l'apathie des Gallois est indubitable, elle participe d'un phénomène international. En effet, la très grande majorité des pays sont aux prises avec des taux de participation très inférieur à ce qu'il est souhaité. Par ailleurs, des stratégies pour augmenter la participation citoyenne ont été intégrées dans la pratique politique du nouveau forum politique. La décision de privilégier un mode de scrutin proportionnel participe de cette volonté d'encourager la participation en « réduisant le nombre de votes perdus et le risque de domination d'un parti ». *Ibid.*, p. 25 (traduction libre).



Ces préoccupations ont d'ailleurs mené, au mois d'août 2002, à l'établissement de la Commission Richard sur les pouvoirs de l'Assemblée. Son mandat consistait à formuler des recommandations quant à une éventuelle révision des compétences de l'Assemblée<sup>413</sup>. La Commission conseillait d'accorder à la législature galloise des pouvoirs législatifs similaires à ceux dont dispose le Parlement écossais ainsi que de faire passer le nombre de députés de 60 à 80 afin de composer plus efficacement avec la charge administrative. Westminster a donné suite à ces recommandations mais de façon très édulcorée et progressive. Les pouvoirs de l'Assemblée ont été consolidés et sont aujourd'hui comparables à ceux du Parlement écossais bien que la parité ne soit pas encore atteinte.

### **La formation de l'Assemblée nationale galloise : débats et enjeux**

Si l'Assemblée nationale de Galles constitue « une institution unique au sein du Royaume-Uni »<sup>414</sup>, c'est notamment en raison du fait que ses penseurs ont évolué dans un contexte où la population était plutôt sceptique et divisée sur la pertinence de procéder à des dévolutions de compétences. Les Travailleurs étaient eux-aussi divisés sur la question, ce qui a contribué à envoyer des signaux confus à la base militante du parti. Il n'y a pas eu, au pays de Galles, de mobilisation populaire comparable à celle qui s'est formée en Écosse.

Les architectes de l'Assemblée ont dû imaginer un compromis entre le parlementarisme de Westminster (dont nul ne souhaitait reproduire les principaux schèmes) et le modèle des gouvernements locaux réputé pour son caractère fermé, élitiste et peu

---

<sup>413</sup> Jonathan Bradbury, Neil McGarvey (2003), « Devolution: Problems, Politics and Prospects », *Parliamentary Affairs*, vol. 56, no. 2, p. 227.

<sup>414</sup> Martin Laffin, Alys Thomas (2000), « Designing the National Assembly for Wales », *Journal of Parliamentary Affairs*, vol. 53, no. 3, p. 557 (traduction libre).

démocratique. « Le défi auquel ils (les constructeurs) faisaient face [...] était de construire une nouvelle institution qui devrait être à la fois efficiente et efficace et aussi démocratique et réceptive »<sup>415</sup>. La dévolution représenta pour ses principaux promoteurs une opportunité unique de revivifier la démocratie et de s'engager dans une relation plus ouverte et directe avec la société galloise, afin de « libérer les énergies, étendre la prospérité économique et améliorer la qualité de vie »<sup>416</sup>.

Pour une large portion de la population, la régionalisation des leviers institutionnels avait sa raison d'être surtout après des années de thachérisme où les partis politiques soutenus par les Gallois étaient éloignés du pouvoir. « Une assemblée galloise était maintenant considérée comme un futur rempart contre une éventuelle domination au pays de Galles d'un parti politique hostile en Angleterre »<sup>417</sup>.

Pour nombre de nationalistes gallois, l'État britannique souffre d'un important déficit démocratique en tant qu'il est dominé par un exécutif auquel nul ne peut espérer s'opposer et qui a tendance à centraliser tous les pouvoirs. En outre, il s'agissait d'une occasion en or de démocratiser les *quangos* (des organismes non gouvernementaux qui possèdent une autonomie relative) de l'administration publique en subordonnant ces entités non élues à un pouvoir politique légitime. En effet, au pays de Galles, le processus de construction institutionnelle s'est effectué, historiquement, surtout sur le plan administratif. La décentralisation administrative a aménagé les conditions pour que des organisations

---

<sup>415</sup> *Ibid.*, p. 558 (traduction libre).

<sup>416</sup> Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>417</sup> Martin Laffin, Alys Thomas, « Designing the National Assembly for Wales », *op. cit.*, p. 558 (traduction libre).

comme l'Agence de développement de Galles ou encore le Conseil rural de Galles soient à même d'influencer considérablement les affaires galloises. Or, « leur rôle a mené à un mécontentement généralisé en vertu du manque de transparence et de responsabilité de leurs membres et de leurs activités »<sup>418</sup>. Les dévolutions devaient introduire une forme de gouvernement plus démocratique et souffler la bougie d'un appareil administratif non élu et critiqué pour ses pratiques favorisant le patronage<sup>419</sup> et le népotisme.

Sur le plan économique deux arguments reviennent souvent. Le fait de concevoir et de livrer des politiques qui sont en accord avec les besoins immédiats du pays de Galles, au lieu d'être adaptées à ceux de Westminster est susceptible d'augmenter les chances de pallier les difficultés économiques en capitalisant sur le potentiel d'innovation de la culture galloise. En second lieu, le besoin de mieux profiter des possibilités d'aide financière et de représentation accordées par l'Union Européenne est aussi en jeu. La livraison des deniers associés au Fonds Structurel européen exige notamment un partenariat accru au niveau régional entre tous les acteurs de la société civile.

Au niveau de la performance économique, il semblerait que l'Assemblée nationale de Galles et les mesures économiques qu'elle a instaurées aient largement rencontré les objectifs attendus. Depuis la création de l'Assemblée en 1999, le chômage aurait diminué de 42,2 pour cent contre seulement 18 pour cent pour le reste du Royaume-Uni<sup>420</sup>. En 1999, le pays de Galles se classait onzième parmi les régions et nations britanniques en terme de

---

<sup>418</sup> Graham Day (2006), « Chasing the Dragon? Devolution and the Ambiguities of Civil Society in Wales », *Critical Social Policy*, vol. 26, no. 3, p. 646 (traduction libre).

<sup>419</sup> *Ibid.*, p. 646.

<sup>420</sup> Mark Drakeford (2005), « Wales and a Third Term of New Labour : Devolution and the Development of Difference », *Critical Social Policy*, vol. 25, no. 4, p. 500.

chômage. En 2004, elle s'était hissée au cinquième rang<sup>421</sup>. De plus, le taux d'activité a bondi de dix pour cent depuis 1999, alors qu'il a connu une hausse globale de cinq pour cent dans l'économie britannique. Au niveau de la croissance économique, le pays de Galles se tiendrait dans le peloton de tête, aux côtés de l'Irlande du Nord<sup>422</sup>.

### 3.6.1 Complexité de la situation identitaire au pays de Galles

Les efforts de construction d'une nouvelle institution devaient composer avec une société civile désunie et polarisée autour de trois identités principales : une Galles anglophone, une Galles bilingue et une Galles plus industrielle. La situation identitaire ne se réduit toutefois pas à ces trois pôles. En fait, l'étagement et l'imbrication du sentiment britannique et du sentiment gallois ont fortement complexifié et problématisé l'identité galloise. Avec les guerres napoléoniennes, le sentiment identitaire nationaliste s'était superposé à la fierté de faire partie de l'empire britannique, dont l'aire de rayonnement était considérable. À cette époque, Cardiff, la capitale du pays de Galles, jouissait de l'enviable réputation d'être la capitale mondiale du charbon, alors que les vallées septentrionales galloises incarnaient des centres industriels dynamiques. La participation du pays de Galles à la grandeur de l'empire britannique a résulté dans le développement d'un sentiment identitaire britannique ou, pour parler le langage des néo-fonctionnalistes, dans un

---

<sup>421</sup> *Ibid.*, p. 500.

<sup>422</sup> *Idem.*

« transfert de loyauté qui s'est effectué en premier lieu parmi l'élite et ensuite parmi le public »<sup>423</sup>.

Tirer le portrait des identités galloises n'est donc pas chose aisée. Comme en fait foi une enquête réalisée en 2001<sup>424</sup> (soit deux années après les dévolutions) le pays de Galles présenterait cinq profils identitaires dominants. Ceux qui se sentent exclusivement gallois représentaient 24,6% de la population totale (qui atteignait en 2001 les 2 903 085 d'individus). Ceux qui se sentent plus gallois que britanniques constituent 23,5% de la population du pays de Galles alors que ceux qui se disent autant gallois que britanniques composent 29,4% de la population. Le pourcentage de la population qui se sent plus britannique que galloise s'élève à 11,2% alors que ceux qui s'affichent comme étant exclusivement britanniques forment 11,3% du pays de Galles.

Ces résultats démontrent la polarisation des identités dans le cadre d'une cohabitation qui a mené à l'assimilation<sup>425</sup> du pays de Galles et à la problématisation de la question linguistique. La langue a effectivement fait l'objet de plusieurs politiques pénalisant son emploi au cours du 19<sup>e</sup> siècle, notamment par l'entrée en vigueur d'un

---

<sup>423</sup> Jonathan Bradbury (2003), « The Political Dynamics of Sub-state Regionalisation: a Neo-functionalist Perspective and the Case of Devolution in the UK », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, no. 4, p. 551 (traduction libre).

<sup>424</sup> Richard Wyn, Roger Scully (2003), *Public Opinion, National Identity and Devolution*, Institute of Welsh Politics, Cardiff, University of Wales, p. 16-17.

<sup>425</sup> Le préambule de la loi de 1536 était à ce sujet on ne peut plus explicite : « Le Dominion, la principauté et le pays de Galles sont incorporés, annexés, unis et soumis à et sous la Couronne impériale de ce Royaume [...] parce que dans ledit pays, principauté et dominion existent divers droits, usages, lois et coutumes très différents des lois et coutumes de ce Royaume et aussi parce que le peuple dudit Dominion possède un langage quotidien utilisé dans ledit Dominion ne ressemblant pas et n'ayant pas la même euphonie que la langue maternelle utilisée dans le Royaume [...]. Son Altesse, en conséquence, manifeste l'intention de les réduire à l'ordre parfait et à la connaissance des lois du Royaume et d'extirper complètement les coutumes et usages singuliers et sinistres différant de ce qui est en ce Royaume [...]. Elle a ordonné que ledit pays et Dominion de Galles sera à l'avenir, pour toujours et dorénavant incorporé et annexé au Royaume d'Angleterre » (italiques ajoutées).

nouveau système national d'éducation qui a aussi réprimé l'usage du gaélique en Écosse. Pendant longtemps, la langue galloise fut perçue très négativement comme un trait identitaire folklorique révolu faisant obstacle à la modernité. Durant la période keynésienne, alors que l'interventionnisme étatique entraînait la centralisation et l'uniformisation, l'avancement social et la réussite économique semblaient davantage à la portée des anglophones. Dans ce contexte, plusieurs locuteurs gallois ont choisi, non sans difficulté, de délaissier leur langue maternelle et de faire l'apprentissage de la *lingua franca*. Le gaélique a donc été relégué au statut de langue minoritaire. Alors que le pays de Galles comptait, selon le recensement de 2001, 2,9 millions d'habitants, seulement 18,8 % de ceux-ci (soit 538 000 locuteurs) affirmaient pouvoir s'exprimer en gallois. Les locuteurs gallois ne comptent donc que pour 1 % de la population totale du Royaume-Uni. Parmi ceux qui parlent le Gallois, 94,3 % se disent bilingues et affirment l'utiliser comme langue seconde. Ainsi, seulement 5,6 % de locuteurs gallois sont unilingues et emploient cette langue en tant que langue maternelle<sup>426</sup>.

Le statut du Gallois s'est grandement amélioré avec l'entrée en vigueur en 1998 de la *Loi sur l'administration du pays de Galles*, bien que des progrès considérables aient été réalisés dès 1993<sup>427</sup>. L'article 47 de la loi de 1998 déclare que les langues anglaise et

---

<sup>426</sup> La réhabilitation de cette langue indo-européenne celte est toute récente et la nouvelle assemblée y a consacré beaucoup de temps et d'énergie. Les politiques gouvernementales en matière linguistique assurent de plus en plus que le fait de parler le gallois ne constitue plus un obstacle mais plutôt un instrument important entrant dans l'édification du « capital humain ». (Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, op. cit., p.181.)

<sup>427</sup> La Loi sur la langue galloise de 1993 a institué l'égalité du gallois et de l'anglais dans tous les domaines de la vie publique. Elle garantit également aux personnes de langue galloise le droit d'utiliser le gallois devant les tribunaux. De façon importante, la loi fonde le *Welsh Language Board*, le Conseil de la langue galloise, qui est devenu aujourd'hui l'un des principaux instruments d'aménagement linguistique. La force coercitive de

galloise doivent être traitées sur un pied d'égalité à l'Assemblée galloise, que l'Assemblée doit respecter l'esprit des directives de la *Loi sur la langue galloise de 1993* et enfin que tous les règlements se doivent d'être rédigés dans les deux langues. En somme, l'anglais et le gallois sont depuis 1998 reconnus comme les deux langues officielles du pays de Galles dans les domaines de la législature, de la justice et de l'affichage.

Ces ressorts historiques se manifestent dans la difficile cohabitation des élites politiques et dans la profonde division de la population qui rendent tout aussi malaisée la mobilisation autour d'un projet commun. Il est en effet difficile de s'entendre quand la majorité des anglophones conçoivent le pays de Galles comme n'étant qu'une région britannique alors que les nationalistes (qui, dans une large proportion, correspondent aux gallophones) perçoivent le pays de Galles comme une nation sans État qui doit lutter pour obtenir une forme d'autodétermination. Autrement dit, parmi la population galloise, « le clivage oppose les nationalistes aux régionalistes »<sup>428</sup>.

Par ailleurs, contrairement au nationalisme écossais, qui a toujours été plus sécessionniste, « le nationalisme gallois était moins préoccupé par son indépendance politique que par la défense et la préservation d'une culture et d'un mode de vie qui semblait menacés »<sup>429</sup>. Il cherchait avant toute chose la reconnaissance plutôt que la séparation. Selon Himsworth, le pays de Galles transporterait sur son dos depuis de

---

cette loi est par ailleurs limitée en ce sens qu'elle ne prévoit aucune disposition accordant au gallois le statut de langue officielle.

<sup>428</sup> Arthur Aughey, « Nationalism, Devolution, and the Challenge to the United Kingdom State », *op. cit.*, p. 118 (traduction libre).

<sup>429</sup> Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 7 (traduction libre).

nombreuses années « le fardeau de la non-reconnaissance »<sup>430</sup>. Le terme « Angleterre » ne désignait-il pas, jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la langue galloise* de 1967, indifféremment ce que nous appelons aujourd'hui le pays de Galles et l'Angleterre? Il faut également préciser que pour la majorité des anglophones vivant au pays de Galles, le nationalisme gallois (qui s'exprime notamment dans le radicalisme industriel des vallées du sud) était et demeure nuisible car il met en péril la «liaison vitale»<sup>431</sup> instituée avec Londres. Tout ceci explique pourquoi l'option des dévolutions a gagné par une marge très minime, lors du référendum de 1998 en obtenant seulement 50,3 % de la faveur populaire.

La réalité identitaire du pays de Galles commandait donc la mise en place de règles particulières. La protection des minorités galloises (notamment les gallophones qui constituent 20 pour cent de la population régionale) a fait l'objet de mesures considérables parce que la légitimité commande que les droits des minorités soient protégés<sup>432</sup>. La configuration de l'Assemblée contient des garanties concrètes qui visent à permettre l'expression des intérêts plus spécifiques des minorités afin que le jeu ne soit pas accaparé par le groupe majoritaire. L'introduction d'un système électoral plus proportionnel vise à refléter le plus fidèlement possible la diversité de la société civile galloise dans la composition de l'assemblée, en encourageant le multipartisme. La structure des comités de l'assemblée est configurée de telle sorte que tous ses membres, même les députés de moindre envergure, seront appelés à jouer un rôle appréciable dans le processus

---

<sup>430</sup> C. M. G. Himsworth, « Devolution and its Jurisdictional Asymmetries », *op. cit.*, p. 35 (traduction libre).

<sup>431</sup> Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, *op. cit.*, p.166 (traduction libre).

<sup>432</sup> Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 538.



décisionnel<sup>433</sup>. En effet, « la distribution de certains postes clés et l'adhésion aux comités doit refléter la composition des partis de la législature »<sup>434</sup>. Ce qui veut dire dans les faits que le comité chargé de développer des politiques économiques comprend obligatoirement des membres de tous les partis du pays de Galles qui ont obtenu des sièges à l'Assemblée.

### 3.7 L'Écosse et le pays de Galles : deux nationalismes, deux dévolutions

L'analyse succincte de la réalité sociologique, politique et historique du pays de Galles montre que son nationalisme ethnolinguistique s'avère en partie responsable de la faiblesse des pouvoirs qui lui ont été dévolus. Il semble légitime d'établir une corrélation entre le degré élevé de polarisation de la société civile galloise et la pauvreté de l'enthousiasme social vis-à-vis la dévolution. Le manque de cohésion et la profonde division de la société civile galloise a commandé l'attribution de pouvoirs restreints à la nouvelle Assemblée de Galles. Il n'a jamais été question que les dévolutions de pouvoirs législatifs au pays de Galles soient « moins désirables et moins faisables que dans les autres parties du Royaume-Uni »<sup>435</sup>. Les facteurs qui sont à l'origine de la dévolution exécutive seraient beaucoup plus liés à « la perception du faible enthousiasme de la population au pays de Galles »<sup>436</sup>.

L'Écosse, quant à elle, présente une réalité nationaliste résolument plus civique et dynamique. Selon les résultats de cette étude, il existerait une corrélation entre la densité de la société civile écossaise, qui résulte du maintien de ses institutions, et la mobilisation de

<sup>433</sup> Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>434</sup> Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 538 (traduction libre).

<sup>435</sup> C. M. G. Himsworth, « Devolution and its Jurisdictional Asymmetries », *op. cit.*, p. 41 (traduction libre).

<sup>436</sup> *Ibid.*, p. 41 (traduction libre).

l'ensemble des acteurs sociaux qui a facilité la construction du consensus. La conjugaison de ces éléments (sans oublier la vigueur permanente de la volonté d'indépendance en Écosse) a favorisé le transfert de pouvoirs législatifs considérables : « L'Écosse, avec sa société civile continue basée sur des institutions et des souvenirs plutôt que sur de fortes solidarités ethniques, possède un réseau d'acteurs plus fort que celui du pays de Galles, où les divisions internes sont plus importantes »<sup>437</sup>.

Contrairement au pays de Galles, où le débat entourant la création de la nouvelle Assemblée fut animé principalement par les partis politiques (*top down*)<sup>438</sup>, en Écosse le mouvement pro-dévolution a pris son envol à partir d'une pléthore de forces politiques ascendantes émanant directement de la société civile (*bottom up*)<sup>439</sup> comme je l'ai expliqué plus haut. Au pays de Galles, des membres de la société civile ont participé à la consultation mais seulement en tant qu'invités du gouvernement. Il est d'ailleurs souvent suggéré que « la société civile galloise n'est pas vue comme le précurseur de la dévolution galloise, mais parmi ses progénitures potentielles »<sup>440</sup>. En clair, ce n'est pas la société civile qui a créé l'Assemblée de Galles mais la nouvelle législature qui devra contribuer à y créer une culture civique. En Écosse, le dynamisme de la société civile s'est manifesté dans le travail colossal accompli par la Convention constitutionnelle. Au pays de Galles, la désunion et la faiblesse de sa société civile<sup>441</sup> se sont ajoutées comme facteurs négatifs à

---

<sup>437</sup> Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, *op. cit.*, p.182.

<sup>438</sup> Graham Day, « Chasing the Dragon? Devolution and the Ambiguities of Civil Society in Wales », *op. cit.*, p. 644.

<sup>439</sup> *Ibid.*, p. 644.

<sup>440</sup> *Ibid.*, (traduction libre).

<sup>441</sup> *Ibid.*

l'ambiguïté du Parti travailliste qui exerce le leadership politique au pays de Galles de façon hégémonique depuis les années 1920<sup>442</sup>.

Plusieurs éléments de taille manquent à la société civile du pays de Galles et expliquent sa relative fragilité. Contrairement à l'Écosse, le pays de Galles a été attaché politiquement à l'Angleterre sans pouvoir sauvegarder une structure légale séparée et sans jouir d'une autonomie étendue en matière d'éducation. De surcroît, les médias au pays de Galles, jusqu'au début des années 1990, étaient dominés par les questions britanniques et par la langue anglaise. Ainsi, la société civile galloise a évolué et fut desservie par des institutions dominées par un vocabulaire et des schémas de valeurs britanniques. L'environnement identitaire qui prévalait était largement imposé par la majorité anglaise. Ce qui a eu pour effet de nouer le sentiment gallois à des fondements religieux (non conformisme) et linguistiques (survie du gallois). Le nationalisme gallois s'avère donc nécessairement plus ethnoculturel que civique<sup>443</sup>. « L'existence d'une identité nationale nationaliste en Écosse et l'absence d'une telle identité en Galles suggèrent que l'Écosse et le pays de Galles représentent des environnements politiques très différents »<sup>444</sup>.

---

<sup>442</sup> Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, *op. cit.*, p.165.

<sup>443</sup> Aux yeux de la loi privée internationale, l'Écosse, à l'instar de l'Irlande du Nord par exemple, est considérée comme un pays séparé. Des spécialistes à l'instar d'Himsworth sont aussi d'avis que la structure des tribunaux en Écosse s'avère « très différente de la structure du système judiciaire en Angleterre et au pays de Galles ». (C. M. G. Himsworth, « Devolution and its Jurisdictional Asymmetries », *op. cit.*, p. 36 (traduction libre)). Les origines civiles du système légal de l'Écosse ne sont d'ailleurs pas les mêmes qu'en Angleterre et résulteraient des nombreux rapports entretenus aux 17<sup>e</sup> et 18<sup>e</sup> siècles entre les juristes hollandais et écossais. La loi criminelle, la loi sur la famille, la loi successorale et la loi sur la propriété auraient toutes évolué et seraient toutes conduites fort différemment en Écosse. Ces divergences institutionnelles constituent autant de lieux d'expression et de sauvegarde de l'identité civique et distincte écossaise. À l'aide de ces leviers institutionnels, l'Écosse détenait la licence de façonner son propre schéma de valeurs et son propre vocabulaire identitaire.

<sup>444</sup> Richard Heasley (2005), « Identifying Scotland and Wales: Types of Scottish and Welsh National Identities », *Nations and Nationalism*, vol. 11, no. 2, p. 260 (traduction libre).

De surcroît, l'abolition des lois coutumières et du Parlement de Cardiff et l'abrogation de l'usage de la langue galloise qui furent scellées par les lois d'Union de 1536 et de 1543 ont créé des conditions propices au développement du clientélisme. En effet, la nature limitée des structures politiques galloises serait à l'origine de la montée en importance d'acteurs intermédiaires appelés en renfort pour remplir des rôles qui ne sont pas joués par des institutions formelles. « En même temps, les traditions de relations sociales et politiques personalistes ont habitué la population à obtenir des faveurs par l'entremise de l'intervention des patrons »<sup>445</sup>. Avant la dévolution, la région ne disposait pas de l'autonomie politique nécessaire pour pourvoir de son propre chef à l'allocation légitime des ressources et à la gestion de ses relations avec l'État. En Écosse, « la réciprocité immédiate des échanges clientélistes est remplacée par la réciprocité plus diffuse caractéristique des sociétés à haute confiance »<sup>446</sup>.

Ce qui amène des politologues comme Richard Heasley à affirmer que « la nature contestée de ce qu'est la nation galloise et de qui est Gallois limite les composantes sur lesquelles tous les citoyens gallois peuvent se mettre d'accord »<sup>447</sup>. Le riche legs de souvenirs des Écossais renvoie à une imagerie précise : une histoire riche en héros, en batailles épiques et ponctuée d'intrigues royales. Le sentiment identitaire des Gallois s'est construit beaucoup par la négative et est fortement imbu d'un ressentiment envers les Anglais. Ce qui signifie corrélativement que l'absence de mythes unificateurs capables de

---

<sup>445</sup> Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, *op. cit.*, p.180 (traduction libre).

<sup>446</sup> *Ibid.*, p.180 (traduction libre).

<sup>447</sup> Richard Heasley, « Identifying Scotland and Wales: types of Scottish and Welsh National Identities », *op. cit.*, p. 258 (traduction libre).

transcender les divisions sociétales rend la construction d'une véritable communauté nationale malaisée au pays de Galles.

MCours.com