



Revue Française de Civilisation Britannique

French Journal of British Studies

XIV-1 | 2006

La dévolution des pouvoirs à l'Écosse et au Pays de
Galles 1966-1999

Avant-Propos La dévolution des pouvoirs à l'Écosse et au pays de Galles, 1966-1999

Christian Civardi



Édition électronique

URL : <http://rfcb.revues.org/1158>

ISSN : 2429-4373

Éditeur

CRECIB - Centre de recherche et d'études
en civilisation britannique

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2006

Pagination : 5-10

ISBN : 2-911580-23-0

ISSN : 0248-9015

Référence électronique

Christian Civardi, « Avant-Propos

La dévolution des pouvoirs à l'Écosse et au pays de Galles, 1966-1999 », *Revue Française de Civilisation
Britannique* [En ligne], XIV-1 | 2006, mis en ligne le 01 novembre 2016, consulté le 22 février 2017. URL :
<http://rfcb.revues.org/1158>



Revue française de civilisation britannique est mis à disposition selon les termes de la licence Creative
Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Avant-propos

La dévolution des pouvoirs à l'Écosse et au pays de Galles, 1966-1999

« *La guerre de Dévolution (1667-1668) [fut] entreprise par Louis XIV au nom des droits de Marie-Thérèse sur les Pays-Bas* » rappelle le Petit Robert pour illustrer l'unique acception du terme qu'il indique, « *passage de droits héréditaires au degré subséquent par renonciation du degré précédent, ou à une ligne par extinction de l'autre* ». Trois cents ans après ladite guerre, le succès d'un nationaliste gallois et d'une nationaliste écossaise à l'occasion d'élections législatives partielles à Carmarthen (1966) et Motherwell (1967) permettait de noter un glissement sémantique révélateur dans le discours politique britannique. Là où Gladstone promettait le home rule ('government of a country by its own citizens', selon le Concise Oxford Dictionary), Harold Wilson n'envisageait plus que la devolution, terme pour lequel le COD indique deux acceptions, la première correspondant à la française ci-dessus, la seconde en dérivant : 'Deputing, delegation, of work or power (esp. by House of Parliament to bodies appointed by and responsible to it, or by central government to local or regional administration.)' Home rule sous-entend l'appropriation du pouvoir par la périphérie, devolution met l'accent sur la bonne volonté du pouvoir central, ce que souligne cet aphorisme d'Enoch Powell : 'power devolved is power retained'. Ce qu'il a concédé, le pouvoir central peut toujours le reprendre. Du moins en théorie car, on l'aura compris, devolution est un terme dynamique, qui désigne un processus fondé sur un rapport de forces. C'est pourquoi, plutôt que de le traduire par « décentralisation », trop administratif, il ne semble pas illégitime d'étendre, en français, l'acception successorale de dévolution, commun aux deux langues, au sens anglais de « concession ou délégation de pouvoirs du centre à la périphérie ».

À l'évidence, donc, la question au programme de l'agrégation de 2007, « *La dévolution des pouvoirs à l'Écosse et au pays de Galles, 1966-1999* », porte sur trois sphères – l'Écosse, le pays de Galles, la constitution britannique – que relie un seul et même axe, la vie politique britannique. Comme le note Michael Tatham, si, constitutionnellement, aucune des nouvelles institutions issues de la dévolution ne peut remettre en question la souveraineté de Westminster, il n'en va pas de même politiquement.

Le débat constitutionnel

C'est pourquoi il a paru judicieux d'ouvrir cette livraison de la Revue Française de Civilisation Britannique sur un article de Paul Ward consacré aux relations entre la dévolution et la britannicité – un concept aux contours si flous

qu'il lui a permis de survivre à la perte de l'Empire, à l'immigration, à l'intégration européenne et à la dévolution. Rappelant l'existence d'une tradition de 'pluralist Britishness' remontant à William Gladstone, il voit dans la dévolution une nouvelle preuve de la souplesse et de l'adaptabilité de la constitution du Royaume-Uni, dont on rappellera au passage que nombre de Cassandre ont prédit la fin imminente. Le premier d'entre eux, Tom Nairn (*The Break-up of Britain*, 1977) était si peu convaincu de l'existence d'une « britannicité » qu'il a forgé, dans *The Enchanted Glass. Britain and its Monarchy* (1988), le terme sarcastique de 'ukanian', dont les résonances kafkaïennes ne sont pas dues au hasard, pour nommer l'appartenance au United Kingdom.

Bien engagé par Paul Ward, le débat historiographique et constitutionnel est poursuivi par Michael Tatham et Agnès Alexandre-Collier. Tous deux s'interrogent sur la nature réelle de l'État britannique, réputé unitaire. Michael Tatham estime que le processus de dévolution, entamé en 1885 avec la résurrection du Scottish Office, « rapproche le Royaume-Uni d'un modèle de type fédéral auquel il adhère peu à peu. » Ayant identifié sept critères d'appartenance à un système fédéral, il jauge les Devolution Acts de 1998 à l'aune de ceux-ci, et conclut à « la fédéralisation, incomplète et asymétrique certes mais indubitable, des structures et des pratiques de gouvernance britanniques. » Agnès Alexandre-Collier préfère le terme d'État national dévolu à celui d'État fédéral, du moins vu de Bruxelles. Or, l'intégration européenne interroge directement le principe de souveraineté nationale, dont on sait qu'il repose, selon la constitution britannique, sur la doctrine de la souveraineté parlementaire. S'appuyant sur la distinction historique entre « État unitaire » et « État-union », elle analyse l'attitude fluctuante des partis face à l'Europe, et conclut que « dévolution et intégration européenne apparaissent comme deux processus à première vue inversés mais en réalité similaires dans la façon dont ils remettent en cause le principe de souveraineté nationale et aboutissent à la transformation inévitable de l'État-nation. »

Les partis britanniques et la dévolution

Agnès Alexandre-Collier rappelle la démonstration du politologue James Mitchell, pour lequel les conservateurs ont longtemps perçu le Royaume-Uni comme un union state avant de le considérer comme un unitary state, tandis que les travaillistes suivaient une trajectoire inverse. Cette analyse est confirmée par Edwige Camp-Piétrain et par Carine Berbéri, qui suivent et expliquent le parcours sinueux, entre pragmatisme et dogmatisme, l'une des conservateurs, l'autre des travaillistes, à travers les tourbières mouvantes de la dévolution. Pour les premiers comme pour les seconds, il s'agissait de préserver leur capital électoral par l'octroi d'un minimum de concessions sans pour autant renoncer à leur unionisme affirmé. Bref, d'une politique plus réactive que novatrice. Pour les travaillistes, la menace était sérieuse : ainsi que le rappelle Carine Berbéri, entre les deux Labour landslides aux élections législatives de 1945 et 1997, le Parti travailliste n'a remporté qu'à une seule reprise la majorité des circonscriptions anglaises, en 1966. Ses autres victoires, en 1950, 1964, février puis octobre 1974 ne furent acquises, de justesse, que grâce à l'appoint en sièges de ses bastions écossais et gallois. Aussi la conversion à la dévolution fut-elle un processus long et douloureux. Lors des référendums de 1979, le Gallois Neil Kinnock, futur leader du Labour, et l'Écossais

Robin Cook, futur ministre des Affaires Étrangères, firent campagne pour le « non » à deux textes de loi, le Scotland Act et le Wales Act, présentés à Westminster par un gouvernement travailliste, et approuvés par une majorité des députés de leur propre parti. En 1997, tous deux appelèrent à voter en faveur du projet de dévolution présenté par Tony Blair. Carine Berbéri analyse les raisons de ce revirement, tant en Écosse qu'au pays de Galles.

Edwige Camp-Piétrain souligne que les conservateurs, alors dans l'opposition, réagirent plus rapidement que le gouvernement de Harold Wilson à la percée du Scottish National Party en 1967. Dans son célèbre discours de Perth, en 1968, Edward Heath se déclara favorable à la dévolution législative, ce qui était pour le moins inattendu de la part du leader du Conservative and Unionist party, dont la branche écossaise porta jusqu'en 1965 la dénomination de Scottish Unionist Association. Comme Carine Berbéri le fait pour les travaillistes, Edwige Camp-Piétrain dénoue l'écheveau de conflits idéologiques et de positions opportunistes qui valut aux Tories d'aller dans le désordre aux référendums de 1979, sinon au pays de Galles, du moins en Écosse. Elle montre en quoi les gouvernements de M. Thatcher et de J. Major alliaient le libéralisme économique au centralisme politique et administratif, ce qui leur valut une impopularité croissante en Écosse et au pays de Galles, au point de ne pas y remporter la moindre circonscription aux législatives de 1997. Par une ironie du suffrage, c'est grâce à l'introduction d'une dose de proportionnelle dans le nouveau scrutin que les conservateurs ont réussi à obtenir quelques sièges dans la nouvelle Assemblée galloise et le nouveau Parlement écossais.

Les partis nationalistes et la dévolution

L'asymétrie du système mis en place à la fin du XX^e siècle – le Parlement écossais a plus de pouvoirs que l'Assemblée galloise – reflète assez bien la différence de poids politique et (pour leurs adversaires) de capacité de nuisance entre deux partis fondés entre les deux guerres mondiales, Plaid Cymru et le Scottish National Party. Claire Charlot rappelle l'origine identitaire de Plaid Cymru, organisé depuis sa création en 1925 en groupe de pression pour la défense et la promotion du patrimoine linguistique et culturel gallois : la moitié des Gallois parlaient le gallois au début du XX^e siècle, moins d'un tiers en 1951, concentrés dans le nord et l'ouest du pays. Loin d'entraîner la dissolution du parti pour cause de victoire dans le combat linguistique, le Welsh Language Act de 1967 lui fit mesurer la menace qu'il représentait pour les partis britanniques (un an plus tôt son président, Gwynfor Evans, avait été élu député de Carmarthen à l'occasion d'une législative partielle). Fort de ses succès aux élections de 1974, le parti mena en faveur du « oui » au référendum de mars 1979 une campagne dynamique mais vaine : seuls 20 % des électeurs se prononcèrent pour la mise en œuvre d'un Wales Act (1978) peu convaincant et mal défendu par ses propres concepteurs travaillistes. Trois mois plus tard, peu après la victoire des conservateurs de Mme Thatcher aux législatives, le Wales Act (et le Scotland Act) étaient abrogés.

C'est à ce nadir nationaliste qu'Annie Thiec reprend le fil de l'histoire. Après un bref rappel des quatre premières décennies du Scottish National Party, issu en 1934 de la fusion de deux partis nationalistes fondés quelques années plus tôt, elle

structure son étude de l'évolution du SNP entre les deux référendums de 1979 et 1997 à partir de la double tension qu'elle observe entre fondamentalistes (« l'indépendance, et rien que l'indépendance ») et gradualistes (« oui à la dévolution, première marche vers l'indépendance »), traditionalistes (« ni de gauche, ni de droite, Écossais ») et sociaux-démocrates. Exclue du parti en 1982, ces derniers ne tardèrent pas y revenir en position de force : le refus des travaillistes d'appeler au boycottage de la « poll tax » (1988), puis le glissement vers le centre du New Labour ont ouvert à la gauche de l'échiquier politique écossais un espace dans lequel se sont engouffrés les nationalistes, qui constituent depuis 1999 l'opposition officielle à l'exécutif de coalition travaillistes / libéraux-démocrates issu des élections au Parlement écossais.

Nation, identité et culture.

On l'aura noté, si Claire Charlot mentionne à plusieurs reprises les liens entre langue et nationalisme, Annie Thiec s'abstient – à juste titre – de toute référence aux langues historiques de l'Écosse que sont, outre l'anglais, le gaélique et l'écossais (Scots). C'est que, en raison d'une situation linguistique très différente de la galloise (20 % de galloisants au dernier recensement, contre 2 % de gaélophones en Écosse), la défense du patrimoine linguistique et culturel de l'Écosse ne constitue plus, depuis la Seconde Guerre mondiale, une priorité affichée du SNP. Ceci explique en partie la différence de tonalité entre l'article de David Leishman et celui de Didier Revest. Là où le premier voit une victoire de la littérature écossaise contemporaine sur l'essentialisme culturel et biologique, le second voit dans l'essor du nationalisme dit « civique » au pays de Galles le retour du refoulé essentialiste culturel et biologique.

David Leishman se penche sur la résurgence de la littérature écossaise au cours des deux dernières décennies du XX^e siècle, marquées par les frustrations politiques engendrées par l'échec du référendum de 1979 et par l'effondrement de l'industrie lourde et du mode de vie qu'elle alimentait depuis un bon siècle. Soutenues, du moins à leurs débuts, par des petites maisons d'édition écossaises, les œuvres de William McIlvanney, Alasdair Gray, Irvine Welsh, James Kelman, Tom Leonard et autres Janice Galloway composent une littérature nationale de l'indignation et de la révolte, vomissant le statu quo économique, social et politique sans pour autant être explicitement nationaliste. Peut-on affirmer, avec le critique et universitaire Cairns Craig, que leur scotticité assumée, leur indifférence envers les cercles littéraires londoniens, leur recours sans complexes à toute la palette du « démotique urbain » de Glasgow ou d'Édimbourg et de leurs cités (on sait les soucis que Trainspotting a causés à nombre de traducteurs) constituent 'Scotland's unilateral declaration of literary independence' ? Pour David Leishman en tout cas, cette littérature a fourni à l'Écosse le forum qu'elle avait perdu à Westminster sous domination conservatrice. Et de citer Duncan McLean : 'There's been a parliament of novels for years. The parliament of politicians is years behind.'

Belle illustration de ce qu'il est désormais convenu d'appeler le « nationalisme civique », fondé sur le débat citoyen permettant de dégager les valeurs communes à la nation, et que l'on oppose au nationalisme ethno-linguistique. Didier Revest réfute cette interprétation angélique, du moins pour le

pays de Galles. Pourfendeur du discours identitaire, il dénonce « l'analogie établie entre identité individuelle et identité collective » ; il ne voit dans le « nationalisme civique » auquel auraient désormais atteint les Gallois qu'un simple recyclage du nationalisme ethno-linguistique. S'affrontant à plusieurs théories sur la formation des nations — le colonialisme intérieur, le rapport centre-périphérie, le patriotisme de la constitution —, il s'efforce de démontrer que le prétendu nationalisme civique annonce en fait la mort du politique, et fait le lit du communautarisme.

Des référendums de 1997 aux élections de 1999

Plusieurs auteurs ayant consacré une partie de leur article aux consultations populaires de 1979, Nathalie Duclos présente une étude comparative des référendums de 1997 en Écosse et au pays de Galles. Elle analyse les raisons pour lesquelles les projets soumis au vote populaire diffèrent d'un pays à l'autre. Elle souligne en particulier que si les deux pays, au sortir de dix-huit années de gouvernement conservateur alors qu'ils étaient très majoritairement travaillistes, estiment avoir été les victimes d'un « déficit démocratique », la Scottish Constitutional Convention a passé une dizaine d'années à peaufiner un projet de dévolution, ce qui n'a pas été fait au pays de Galles. Les campagnes référendaires sont contrastées de façon révélatrice, notamment le rôle de la presse, des syndicats, du monde des affaires et, plus généralement, de la société civile. Enfin, les résultats sont examinés en fonction de variables telles que le sentiment d'identité nationale, qui semble avoir eu plus de pertinence en Écosse qu'au pays de Galles, du moins en termes de choix électoraux.

Les Écossaises et les Galloises, souligne Véronique Molinari, étaient victimes d'un « double déficit démocratique », gouvernées de 1979 à 1997 par un parti qu'elles n'avaient pas majoritairement choisi mais, qui plus est, très peu représentées parmi leurs élus à Westminster. Alors que les organisations féministes ne s'étaient pas impliquées dans les référendums de 1979, elles s'engagèrent dans ceux de 1997, avec un objectif commun : obtenir une représentation paritaire dans les nouvelles institutions. En amont, les Écossaises participèrent activement aux travaux de la Scottish Constitutional Convention, tandis que les Galloises tentaient de convaincre les partis de s'engager en faveur de la parité. Résultat : le 6 mai 1999, 37 % des MSPs (Members of the Scottish Parliament) et 40 % des Welsh Assembly Members étaient des élues.

La dévolution au miroir de l'histoire impériale

La dévolution aurait-elle existé antérieurement dans le cadre plus large de l'Empire britannique ? L'article d'Antoine Mioche permet de boucler la boucle : présent dans la quasi-totalité des contributions, le débat constitutionnel est ici envisagé dans son extension maximale tant dans l'espace que dans le temps — l'Empire britannique, cet « espace où le débat sur le degré d'uniformité imposé à une structure multinationale complexe par l'appareil d'un État unique est de l'essence même de cet État. » Son étude des solutions constitutionnelles élaborées pour régler les rapports entre les colonies de peuplement et la métropole permet à Antoine Mioche de conclure « que cette 'dévolution' impériale est longtemps

problématique ; qu'elle est ensuite instrumentalisée aux fins de maintenir l'unité de l'Empire ; et que, dans une relation d'équilibre dynamique, c'est la périphérie qui décide en dernier ressort de son lien avec le centre métropolitain ».

Christian CIVARDI
*Université Marc Bloch**

* 22, rue Descartes, 67000 Strasbourg