

## DEVOLUTION À TOUS LES ÉTAGES

**D**EPUIS LES ANNÉES 1970, la plupart des pays européens s'étaient engagés sur le chemin escarpé des transferts de pouvoir aux échelons infranationaux. Sous le vocable prometteur un peu mythique d'« Europe des régions », on voyait se mettre en œuvre la dynamique espagnole de quasi-fédéralisme, l'institutionnalisation de l'antagonisme entre Flamands et Wallons, le renforcement des puissantes municipalités scandinaves, des réformes des gouvernements d'agglomération dans les grandes villes, des réformes de décentralisation en France et en Italie ainsi que les raffinements du complexe fédéralisme allemand. Même les petits pays centralisés comme l'Irlande où le Portugal semblaient s'engager sur ce chemin, encouragés par la manne des fonds structurels européens. Tous ? Non, sous la houlette d'un leader politique exceptionnel, Mme Thatcher, la Grande-Bretagne prenait le chemin opposé, démantelant le gouvernement municipal d'une part, renforçant fortement les mécanismes de centralisation d'autre part... entre autres choses.

67

La Grande-Bretagne est aujourd'hui entrée dans ce monde sophistiqué de la gouvernance européenne polycentrique, des transferts de compétence, des négociations budgétaires complexes entre niveaux de gouvernement local, sans oublier les dynamiques politiques et les mobilisations nationalistes et régionalistes. Le desserrement du carcan de l'État central opéré promptement par le gouvernement Blair élu en mai 1997 semble ouvrir une ère nouvelle pour la politique et les politiques britanniques, ce qui ne signifie pas un retrait pur et simple de l'État.

Bien avant l'élection du Premier ministre, on ne pouvait douter de la volonté de réforme radicale de Tony Blair. Cependant, derrière le dis-

cours du changement, le cadre de l'intervention économique et sociale de l'État laissé par les conservateurs était largement accepté, ne serait-ce qu'en termes de dépenses publiques ou de réforme de l'État-providence. C'est donc bien le cadre institutionnel qui va faire l'objet des réformes radicales. Dès son élection, le gouvernement Blair annonce une véritable révolution institutionnelle, qui comprend un parlement élu pour l'Écosse et le pays de Galles, l'Irlande du Nord<sup>1</sup>, la réforme drastique de la Chambre des Lords, une loi sur la liberté de l'information, la signature de la Convention européenne des droits de l'homme, la création d'agences régionales de développement et la renaissance d'un gouvernement d'agglomération élu à Londres. La « modernisation<sup>2</sup> » de la Constitution (non écrite) recouvre donc un programme de grande ampleur qui marque un tournant pour le Royaume-Uni, que d'aucuns considèrent comme aussi important que la signature de l'Acte d'union du royaume lui-même.

68

Ce chantier de grande ampleur est encore ouvert, *work is still in progress*. Cet article vise d'abord à présenter brièvement les réformes et les dynamiques en cours : après tout, les parlements écossais et gallois ne fonctionnent que depuis six mois, le maire de Londres sera seulement élu le printemps prochain et les agences de développement économique des régions n'ont pas encore fait leurs preuves. Ensuite, si ces réformes correspondent bien à une volonté politique exprimée et assumée, elles peuvent aussi s'analyser en termes de rapport de forces au sein du parti travailliste. Le gouvernement Blair n'a aucunement abandonné sa volonté de contrôle étroit des dynamiques politiques.

Comment décrire les transformations en cours ? Comment rendre compte à la fois de la mobilisation sociale et politique qui accompagne la création du parlement en Écosse et les premiers conflits entre Édimbourg et Londres, de la situation du pays de Galles, différente à la fois sur le plan institutionnel et surtout politique, des réformes du gouvernement local, de la renaissance d'un gouvernement local du Grand Londres comprenant l'élection d'un maire, de l'activité des agences régionales de développement économique et des pressions des régions du Nord-Est et du Nord-Ouest pour obtenir des régions anglaises élues ?

---

1. Pour des raisons évidentes, la question du transfert de pouvoir en Irlande du Nord n'est pas traitée ici.

2. Expression clé de la rhétorique néotravailleuse, les *mods* s'opposant aux *trads* au sein du parti et du gouvernement. Sur le Nouveau Travaillisme, voir John Crowley, *Sans épine la rose. Tony Blair, un modèle pour l'Europe*, Paris, La Découverte, 1999.

Commençons par un bref résumé des épisodes précédents : la Grande-Bretagne apparaissait comme le pays le plus centralisé d'Europe. Traditionnellement, la formulation de Jim Bulpitt, *a dual polity*, résumait bien la séparation entre, d'une part, une élite politique et administrative centrale peu nombreuse et, d'autre part, le niveau local, des élus peu considérés et une large fonction publique locale (sans statut particulier) chargée de la mise en œuvre des politiques nationales et locales<sup>3</sup>. La période des gouvernements conservateurs (1979-1997) avait été marquée par de grands bouleversements qui s'étaient traduits notamment par la fragmentation du gouvernement local, la réduction des ressources, des réformes radicales de la fiscalité, la suppression d'un niveau de gouvernement local, la multiplication d'agences reprenant des fonctions jadis réservées au gouvernement local, l'imposition de logiques de marché, de lourdes sanctions financières et des conflits incessants entre le gouvernement et les élus locaux. La révolution thatchérienne avait mis fin au modèle britannique de gouvernement local, remplacé pour l'essentiel par une myriade d'agences semi-publiques, des mécanismes contractuels et par une *quasi-magistracy* de membres nommés dans les conseils d'administration (fonctionnaires et responsables d'entreprise) et dans les directions de ces agences<sup>4</sup>.

69

Parallèlement, cette révolution néolibérale, soutenue d'abord par les électeurs du sud de l'Angleterre, avait connu certaines difficultés et un succès pour le moins incertain au-delà des limites de l'Angleterre. Longtemps protégé par des ministres plus classiques, le pays de Galles avait plutôt échappé aux rigueurs du nouveau régime jusqu'à la fin des années 1980. En revanche, l'Écosse, territoire plus hostile aux conservateurs, avait bénéficié de toute la sollicitude du gouvernement. Profitant notamment avant tout le monde de la fameuse réforme de la *poll tax*, les Écossais avaient organisé une mobilisation massive contre le paiement de cet impôt. La popularité du gouvernement conservateur avait alors connu des sommets puisque le parti conservateur était pratiquement éliminé de la carte des élus écossais au Parlement. Plus sérieusement, l'Écosse est une « nation sans État<sup>5</sup> » qui a gardé une culture et

3. Jacques Lagroye et Vincent Wright, *Local Government in Britain and France*, Londres, Allen & Unwin, 1979.

4. Gerry Stoker (dir.), *New Local Governance in the UK*, Basingstoke, Macmillan, 2000 ; Patrick Le Galès, *Politique urbaine et Développement local, une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993 ; P. John, « Local Governance », in Patrick Dunleavy et al., *Developments in British Politics*, Basingstoke, Macmillan, 1997.

5. Voir Jacques Leruez, *L'Écosse, une nation sans État*, Lille, Presses univ. de Lille, 1983.

des institutions différentes de celles de l'Angleterre (notamment l'Église, le système légal, le système scolaire). Depuis plusieurs dizaines d'années, une volonté d'autonomie, voire d'indépendance, s'est développée progressivement. Après la poussée des années 1970, le gouvernement travailliste (associé aux libéraux) de Jim Callaghan avait échoué dans sa tentative de *devolution* lors du référendum de 1977. Dans les années 1980, le parti indépendantiste *Scottish National Party* (SNP)<sup>6</sup> a repris de la vigueur, galvanisé par son opposition viscérale au gouvernement de Margaret Thatcher. Le parti travailliste écossais, lui aussi (tout comme le mouvement syndical), a progressivement plaidé pour une forme de décentralisation et la création d'un parlement et d'un gouvernement écossais. Ce mouvement de fond de moyenne période connaît des hauts et des bas<sup>7</sup>. Régulièrement, certains sondages font état d'une volonté d'autonomie renforcée, et parfois d'indépendance au sein de l'Union européenne. Un mouvement de moindre ampleur s'est aussi développé au pays de Galles autour du parti indépendantiste *Plaid Cymru*.

70

Ce rapide résumé fait apparaître le fait que, dans ce domaine comme dans d'autres, le gouvernement travailliste élu en 1997 n'avait pas la possibilité de retourner en arrière, de restaurer un gouvernement local que certains, après coup et sans doute par nostalgie, paraient de toutes les vertus.

## ÉCOSSE ET PAYS DE GALLES : LA RENAISSANCE DU PARLEMENT

Alors que le Premier ministre Blair engage son gouvernement sur la route de réformes constitutionnelles profondes (notamment la réforme de la Chambre des Lords), il se sait particulièrement attendu du côté de l'Écosse et du pays de Galles. En deux ans, le nouveau cadre institutionnel sera adopté. Le 6 mai 1999, dans un débordement légitime de superlatifs, le parlement écossais et le quasi-parlement gallois sont élus. Les séances d'ouverture des ces deux parlements (pour la première fois depuis 600 ans dans le cas gallois, depuis 1707 dans le cas écossais) donnent lieu à une série de discours visant à marquer l'importance du

6. Le *Scottish National Party* a été créé en 1934. Il a connu des succès électoraux depuis la fin des années 1960, notamment lors des élections générales de 1974 (30 % des votes).

7. Pour l'Écosse voir David McCrone, (dir.), *Understanding Scotland, the Sociology of a Stateless Nation*, Londres, Routledge, 1992 ; Jacques Leruez et Pierre Morère, *L'Écosse contemporaine*, Paris, Ophrys Ploton, 1995.

processus engagé, ainsi que la continuité historique de ces assemblées avec celles qui s'étaient réunies quelques siècles plus tôt. La *devolution* a donc bien eu lieu.

*Reprenons les principales étapes du processus engagé.*

Première étape : référendum de septembre 1997. Quelques mois à peine après les élections de mai 1997 et le raz de marée travailliste, le gouvernement Blair s'engage fermement sur la voie des réformes constitutionnelles.

Le statut prévu pour l'Écosse lui accorde un budget de 15 milliards de livres sterling par an (environ 24 milliards d'euros) et des pouvoirs législatifs en matière de santé, d'éducation, de transport, de logement, de droit, d'agriculture et d'environnement. Principale contrainte : le pouvoir d'imposition qui ne peut varier que marginalement par rapport à celui fixé pour la Grande-Bretagne, ce qui limite strictement les possibilités d'accroître les dépenses publiques. En revanche, les questions de politique étrangère, de défense, de sécurité sociale, d'immigration, de politique économique sont strictement du ressort du gouvernement central à Londres et du Parlement de Westminster.

71

Le statut et le budget prévus pour le pays de Galles sont comparables, mais nettement plus limités tout comme la pression politique allant dans ce sens.

Ajoutons que la bureaucratie de *Scottish Office* à Édimbourg passe sous le contrôle du Premier ministre écossais élu par le parlement. Au sein du gouvernement britannique, le poste de *Secretary of State for Scotland* (ministre des Affaires écossaises) est maintenu pour le moment. Il aura pour tâche, d'une part de veiller aux relations entre Londres et Édimbourg, d'autre part de représenter les intérêts écossais dans les domaines dans lesquels le gouvernement écossais n'a pas de compétences (notamment, la sécurité sociale ou la défense). L'administration écossaise va donc quitter les circuits d'information du gouvernement britannique et le *Secretary of State*, désormais basé à Londres, doit jouer le rôle de relais. A terme, on envisage de fusionner les postes de ministres des Affaires écossaises, galloises et irlandaises (du Nord).

En Écosse, la campagne électorale et l'ouverture du parlement ont permis de redonner une nouvelle vigueur à tous les symboles de l'Écosse, leaders historiques, animosité contre les Anglais affirmée avec une nouvelle vigueur, culture. Le référendum ne provoque pas l'enthousiasme, mais il est adopté à 75 % des voix (un peu moins pour accepter un pouvoir de taxation limité) avec un taux de participation de 60 %.

Au pays de Galles (qui comprend une très forte minorité d'Anglais installés de longue date), le référendum approuvant la *devolution* a suscité un intérêt encore plus limité, il a été adopté à une faible majorité de 0,6 %.

Deuxième étape : l'élection du parlement (voir tableau). Nous ne revenons pas sur la campagne électorale et le double système de vote<sup>8</sup>.

Dans le cas gallois, les observateurs ont souligné la faible participation électorale (46 %), le déclin du vote travailliste et la poussée du *Plaid Cymru*. Ce dernier a joué la carte de l'autonomie en abandonnant pour un temps toute référence à l'indépendance et en se présentant en anglais (*The Party of Wales*).

72 Troisième étape : ouverture du parlement et élection du gouvernement. Le parlement écossais est inauguré par la reine le 1<sup>er</sup> juillet 1999, l'occasion à nouveau de marquer la permanence de l'Écosse. L'ancien ministre des Affaires écossaises et leader du parti travailliste écossais, Donald Dewar, est élu Premier ministre d'Écosse.

Au pays de Galles, la défaite électorale des travaillistes les place dans une situation délicate. Leur leader, Alan Michael, est élu Premier secrétaire.

La question des coalitions va provoquer de vifs débats chez les travaillistes. On trouve d'un côté ceux qui visent à réorienter à long terme le centre gauche par une alliance entre travaillistes et libéraux-démocrates qui leur permettrait de garder le pouvoir<sup>9</sup>. Cela passe par l'adoption d'une dose de proportionnelle aux élections et son adoption complète pour certaines élections. À l'inverse, une autre partie reste très hostile à toute alliance avec les libéraux-démocrates qui conduirait à dissoudre l'identité des travaillistes et à bloquer les alternances et les réformes. Cette opposition va de pair avec une hostilité de principe à la proportionnelle pour les élections. Le Premier ministre Blair navigue entre ces deux positions en se rapprochant régulièrement d'une stratégie d'alliance, mais en l'évitant autant que faire se peut.

En Écosse, Donald Dewar, quoique très proche de Tony Blair, représente le cœur du parti travailliste dont il est le leader. Il fut aussi le

8. Voir l'article de Jacques Leruez dans *Pouvoirs*, n° 90, 1999.

9. Les libéraux-démocrates étaient dirigés à l'époque par Paddy Ashdown, principal auteur du rapprochement avec les travaillistes. Il a démissionné depuis et a été remplacé par l'Écossais Charles Kennedy.

*Résultats des élections du 6 mai 1999**Assemblée écossaise**élus*

Travailleurs	56
SNP	37
Libéraux-démocrates	17
Conservateurs	17
Autres	2
<b>Total</b>	<b>129</b>

*Assemblée galloise**élus*

Travailleurs	28
<i>Plaid Cymru</i>	17
Libéraux-démocrates	6
Conservateurs	9
<b>Total</b>	<b>60</b>

73

meilleur ami de John Smith, leader du parti avant Tony Blair, brutalement disparu à la suite d'une crise cardiaque. Dans le cas écossais, la dynamique unitaire qui a joué pendant des années pour réclamer une plus grande autonomie va déboucher sur une coalition entre les travaillistes et les libéraux-démocrates de Jim Wallace qui obtiennent deux portefeuilles de ministre. Les deux partenaires signent un pacte, « Partnership for Scotland », qui constitue un programme de gouvernement pour quatre ans et qui comprend notamment l'adoption de la proportionnelle pour les élections locales en Écosse. Cela signifie qu'un certain nombre de bastions travaillistes devront aussi constituer des coalitions.

Au pays de Galles, au contraire, les libéraux-démocrates ont fait un score modeste par rapport à la percée inattendue des nationalistes. Le Premier secrétaire Alan Michael, avec la bénédiction active du gouvernement Blair, opte pour un gouvernement minoritaire (28 sièges sur 60).

Depuis l'été, par conséquent, les nouveaux gouvernements et parlements travaillent, connaissent leurs premiers scandales et leurs premiers conflits.

## LES AMBIGUÏTÉS DE LA RENAISSANCE DU GOUVERNEMENT LOCAL EN GRANDE-BRETAGNE ET LA BATAILLE DE LONDRES

Pendant ce temps, la réforme du gouvernement local, du moins ce qu'il en reste, constitue un chantier difficile pour le gouvernement, qui fait face à des attentes importantes tout en se méfiant des élus locaux.

Rappelons que les échelons subnationaux de gouvernement en Grande-Bretagne ne réalisent que moins d'un quart des investissements publics (contre 50 à 70 % en général ailleurs en Europe), que le taux de participation aux élections locales est d'environ 40 % mais descend dans de nombreux cas en dessous de la barre des 25 % (moins d'un tiers à Londres). Le gouvernement local a été profondément réorganisé par les gouvernements conservateurs...

Les ministres Nick Rainsford (ministre pour Londres, en sus du Logement) et Hilary Armstrong (Autorités locales et Régions) vont sonner la mobilisation de tout ce que le parti travailliste compte d'universitaires pour réformer le gouvernement local (et ils sont très nombreux)<sup>10</sup>. Les multiples comités et rapports publiés depuis deux ans ont pour objet la « renaissance » du gouvernement local... en prenant en compte, d'une part, les contraintes budgétaires strictes adoptées par le chancelier de l'Échiquier Gordon Brown et, d'autre part, le fait que le parti travailliste a renoncé à remettre en cause une bonne partie des structures dont il a hérité<sup>11</sup>.

Ce chantier est considéré par les travaillistes comme un ouvrage de longue haleine qui va leur prendre environ dix ans.

La rhétorique des deux lois (l'une votée, l'une actuellement en discussion au Parlement) emprunte au registre néotravailliste. Le premier

---

10. Une partie des propositions comprises dans le projet de loi est directement issue du grand programme de recherche de l'*Economic and Social Research Council*, « Local Governance », dirigé pendant cinq ans par Gerry Stoker. Lui-même et quelques autres sont officiellement les conseillers des ministres pour la préparation de la loi.

11. Voir notamment les rapports publiés sous l'égide du *Local Government Management Board*, le rapport de l'*Audit Commission*, « Representing the People : The Role of Councillors » (1997), le rapport « Modernising Political Management Arrangements : Options within the Existing Legislative Framework » (1998), publié par la *Local Government Association* (qui représente les autorités locales), et, dans la version officielle, le livre blanc *Modern Local Government : In Touch with the People* (Cm 4014, TSO, 1998), ainsi que le *Beacon Council Scheme. How Will It Work ?* (Londres, 1999), du *Department of Environment, Transport and the Regions*.



chapitre du rapport du ministère s'intitule « Modernization and New Forms of Governance ». Il s'agit en tout premier lieu de réaffirmer avec force le fait que le mode de fonctionnement classique du gouvernement local britannique est abandonné à jamais. Dans la ligne de la troisième voie, il s'agit d'inventer une nouvelle forme de « gouvernance locale », au sens anglais de coordination pour renforcer l'efficacité économique et la démocratie locale.

L'originalité des propositions contenues dans le document du ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions (DETR, de John Prescott) est résumée par l'expression : « *Local leadership, local choice.* »

Trois aspects méritent d'être soulignés (il est encore un peu tôt pour aller au-delà puisque le texte n'est pas voté et demeure susceptible de modifications). Premièrement, le projet de loi met l'accent sur les questions politiques de *leadership* qui visent à réaffirmer avec force le rôle des leaders politiques et des principaux élus dans la direction du gouvernement local. Compte tenu de la fragmentation des agences et des structures sociales, des élus puissants et reconnus apparaissent essentiels, contrairement à la tradition classique. Ils paraissent essentiels également pour renforcer la démocratie locale et redonner vie et sens aux compétitions électorales.

Deuxièmement, après avoir comparé différents modèles de *leadership* et de gouvernement local dans le monde (d'abord aux États-Unis, car la référence reste ce côté-là de l'Atlantique), les experts du gouvernement ont retenu trois modèles possibles : un modèle de maire élu directement entouré par un conseil (*a cabinet*) nommé et un conseil municipal élu lui aussi ; un conseil élu avec un leader ; l'élection directe d'un maire élu avec un manager de l'autorité locale. L'originalité de la réforme réside dans le fait que, par voie de débat et par vote (probablement par référendum dans la plupart des cas), les électeurs des différentes autorités locales seront amenés à choisir le modèle qui leur conviendra le mieux. Plus largement, la loi devrait encourager une plus grande diversité dans les options possibles qui structureront le gouvernement local britannique. Le rôle des élus est renforcé, notamment en termes d'action publique.

Troisièmement, le projet de loi est intéressant par ce qui est laissé de côté. Malgré une légère amélioration, les moyens financiers à disposition des autorités locales restent très faibles. L'investissement public obéit toujours à une règle (certes modifiée) de *Public Finance Initiatives*, étroitement pilotée par le ministère de l'Économie et des Finances et qui

visé à faire financer les équipements publics (y compris les écoles et les hôpitaux) par des entreprises privées. Il n'est pas mis fin à la multiplication des agences qui sont toujours en compétition pour la gestion de programmes (y compris contre les autorités locales). Si de nombreux responsables ont été changés (moins d'hommes d'affaires conservateurs, plus de *middle class* blairistes), il demeure que toutes ces agences échappent toujours aux autorités locales et que la capacité de contrôle de ces dernières est très limitée. La refondation du gouvernement local britannique se fait par conséquent avec des moyens d'action restreints, ou du moins strictement dans le cadre de paramètres économiques et financiers stricts contrôlés par le gouvernement central. La capacité de lever l'impôt demeure par exemple minimum.

76 Le projet de loi invite à une refondation démocratique du gouvernement local britannique en encourageant chaque autorité locale à débattre et à se doter d'une espèce de constitution locale assez détaillée. Cette nouvelle gouvernance locale est au cœur du projet blairiste de modernisation de la Grande-Bretagne. Les priorités s'énoncent en termes d'efficacité (première priorité), de transparence, de responsabilité (*accountability*) et de contrôle moral (*high standards of conducts*), ce qui justifie de larges pouvoirs de contrôle pour le gouvernement central et doit constituer un garde-fou contre les tentations de corruption.

L'action publique consiste à définir les paramètres qui structurent le comportement des individus (des sujets, pas des citoyens, il faut le rappeler dans le cas britannique). Elle vise en permanence à modifier, à manipuler les paramètres des institutions au sein desquelles les acteurs doivent agir de façon autonome, et ne conduit pas à un retrait de l'État et de son contrôle, mais à son renforcement.

Cette nouvelle forme de gouvernance locale à l'anglaise est particulièrement intéressante dans le cas de Londres. Quatorze ans après la retentissante abolition du *Greater London Council* (GLC) par Margaret Thatcher, le gouvernement travailliste va rétablir un gouvernement d'agglomération. En termes de problèmes à régler, beaucoup s'interrogent sur les capacités d'action de cette *new governance* que veulent organiser les travaillistes. La grande innovation est la décision de faire élire un maire de Londres par plusieurs millions de Londoniens, ce qui avive la compétition politique. Néanmoins, compte tenu des problèmes de cette agglomération<sup>12</sup>, les moyens dont disposera le maire de Londres

---

12. Toutes les études montrent la dégradation continue des transports publics. La région londonienne a sans doute le système de transport collectif le plus mal en point d'Europe

seront des plus réduits, à savoir une administration légère de quelques centaines de personnes et un budget limité. Tout l'art du maire sera de mobiliser, d'établir une concertation, de mettre en place des partenariats publics et privés, du lobbying alors que les règles du jeu et les finances demeureront dans les mains du gouvernement central.

Pour en terminer avec le gouvernement local, les réformes en cours peuvent marquer une renaissance démocratique du gouvernement local britannique, mais dans le cadre législatif et financier très strict défini par le gouvernement central, c'est-à-dire avec peu de ressources.

### RÉGIONS : DES AGENCES EN ATTENDANT DES JOURS MEILLEURS ?

Décembre 1999. Tony Blair est en tournée dans le nord de l'Angleterre. Subissant les critiques de ceux qui constatent un accroissement des écarts de richesse entre le sud et le nord de l'Angleterre, il met en avant les réussites du Nord et les poches de pauvreté dans le Sud. Comme ses prédécesseurs, Tony Blair insiste sur la réussite de certaines métropoles, notamment de Leeds, devenue en quelques années la capitale des services du Nord-Est (assurances, médias, services aux entreprises) et un centre de consommation haut de gamme. Le message qu'il veut faire passer est le suivant : le gouvernement travailliste ne laisse pas tomber le nord de l'Angleterre, à savoir les villes industrielles travaillistes.

77

Pourtant, la pression politique qui s'exerce sur le Premier ministre revêt une autre forme qu'il s'emploie à désamorcer. Sous la bannière des leaders des grandes villes du nord-ouest et surtout du nord-est de l'Angleterre, les élites régionales expriment leur mécontentement à l'égard du pouvoir central et s'organisent. Au nord et à l'ouest, Écosse et pays de Galles ont obtenu et adopté de nouveaux statuts, notamment un parlement, qui leur donnent de nouvelles marges d'autonomie et des capacités d'action. Au sud, la campagne pour l'élection du maire de Londres bat son plein. Élités économiques et élus du Nord revendiquent bruyamment la création de régions élues, ne serait-ce que pour faire face aux Écossais et à la dynamique de Londres. Mais le Premier ministre n'entend pas céder à ces pressions.

---

occidentale. La congestion automobile, comme dans toutes les grandes métropoles, a pris d'importantes proportions. Le groupe d'universitaires qui suit la question de Londres, dont Tony Travers de la LSE, parle de gestion par le chaos.

Les gouvernements régionaux apparaissent souvent comme une solution à de nombreux problèmes (notamment de développement économique) d'abord lorsqu'ils n'existent pas. Rappelons avec nostalgie tous les espoirs que l'on mettait en France dans les régions... dans les années 1970. Des discours similaires ont fleuri dans les années 1990 en Grande-Bretagne, les régions apparaissant notamment comme une solution pour échapper au joug des conservateurs. Depuis plusieurs années, des groupes de travail se sont multipliés au sein du parti travailliste sur ces questions, notamment autour de John Prescott, l'actuel vice-Premier ministre, et de Bruce Millan, écossais et ancien commissaire européen aux politiques régionales<sup>13</sup>. C'est l'un des membres de ce groupe, Dick Caborn, qui fut nommé ministre pour les régions avec son conseiller David Taylor.

78 Le gouvernement de John Major avait créé un niveau régional de coordination de l'action publique interministérielle (*Government Office in Regions*), dirigé par une espèce d'embryon de préfet<sup>14</sup>. Pour paraphraser Yves Mény, on aurait presque pu parler dans le cas britannique de la « très longue marche des régions », compte tenu de la lente institutionnalisation d'un niveau régional d'administration malgré les résistances des ministères, opposés à toute forme de déconcentration. A la grande satisfaction de ces derniers (on appelle communément Whitehall la haute fonction publique britannique), cette option sera gelée par le nouveau gouvernement.

En effet, malgré des tensions toujours fortes sur ce sujet, le gouvernement Blair a clairement fait le choix pour l'instant de ne pas créer de régions élues, mais seulement des agences régionales dont les responsables sont nommés. Le livre blanc sur les agences de développement régional (*Regional Development Agencies*, RDA) a mis en évidence leur triple fonction : la mobilisation pour le développement économique durable (élaboration d'une stratégie de développement économique, fonds structurels européens, attraction d'investissements extérieurs), l'organisation de la compétition entre agences pour l'utilisation des fonds, et la rénovation urbaine. La création de ces agences a

---

13. Voir le numéro spécial de *Policy and Politics*, n° 1, 1997, « Regionalism in England, Current Trends and Future Prospects » ; ainsi que Alan Harding, *Regional Government In Britain. An Economic Solution ?*, Bristol, Policy Press, 1996.

14. Voir John Mawson, « Les régions pour coordonner les agences ? Une nouvelle expérience dans le laboratoire britannique d'administration publique », in Patrick Le Galès et Christian Lequesne (dir.), *Les Paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

été fortement soutenue par le patronat britannique et les chambres de commerce. Ces agences n'ont pas de statut d'autorité locale et, fait le plus crucial, ne sont pas élues. Elles sont supposées agir comme niveau de coordination de la myriade d'agences créées précédemment (plus ce qui reste des gouvernements locaux), afin notamment d'organiser la compétition entre elles (y compris les gouvernements locaux et les nombreux partenariats publics privés). Le plus souvent, ce sont des hommes d'affaires qui ont été nommés à la tête de ces agences, et les représentants du secteur privé comptent pour un tiers des membres des espèces de forums régionaux qui ont été créés.

L'agence de développement du pays de Galles a investi près de 10 millions de francs en 1998 (sur un budget total de 300 millions de francs) pour financer des campagnes de publicité vantant ses mérites et destinées à séduire des entreprises de Londres, d'Écosse ou d'ailleurs. A l'instar de la *Welsh Development Agency*, les agences régionales se sont lancées dans une concurrence assez effrénée en direction des investissements étrangers ou anglais, en surenchérissant, parfois au mépris de la réglementation européenne, pour attirer des investissements asiatiques en particulier.

79

Les agences régionales se sont regroupées pour défendre leurs intérêts à Bruxelles. Après une phase de multiplication des bureaux à Bruxelles, les agences du Nord-Ouest (Merseyside, Lancashire et Manchester) ont ouvert un bureau commun. Ces agences jouent donc pour l'instant un rôle de forum et de coordination. Le gouvernement Blair, malgré les pressions du ministre Prescott et des élus du nord de l'Angleterre, n'a rien promis pour les régions. Néanmoins, on peut imaginer que, si les expériences galloises et écossaises sont jugées satisfaisantes, et si la pression politique se maintient, le gouvernement autorisera la création de certaines régions à titre expérimental lors d'un éventuel second mandat.

*DEVOLUTION* TOUT EN GARDANT  
LE CONTRÔLE POLITIQUE,  
UN CADRE INSTITUTIONNEL RENOUVELÉ  
POUR DES DYNAMIQUES POLITIQUES INCERTAINES

L'histoire en train de se faire de la *devolution* en Grande-Bretagne n'est pas le simple transfert de pouvoir désintéressé du gouvernement central. Le gouvernement travailliste avait des dettes politiques qui nourrissent les réformes, notamment à l'égard de l'Écosse et, dans une moindre

mesure, du pays de Galles et de Londres<sup>15</sup>. Pour le reste, villes du nord de l'Angleterre et régions, il est encore tôt. Ces réformes vont cependant de pair avec le contrôle politique étroit qu'exercent le Premier ministre et le parti.

### *Dynamiques au sein du parti travailliste*

Historiquement, sauf exception au début du siècle ou entre les deux guerres, le parti travailliste était d'ailleurs plus favorable à la centralisation que le parti conservateur, qui se paraît volontiers des habits de la défense du gouvernement local contre l'envahissante bureaucratie londonienne. Les auteurs classiques comme George Jones ou Jim Sharpe ont bien mis en évidence le fait que le parti travailliste n'avait jamais associé transformation de la société britannique et décentralisation.

80 Pourtant, il va progressivement apparaître comme le parti de la décentralisation, de la *devolution*. Remarquons que, quelque vingt années après la France, le thème des régions, de la décentralisation, du local, connaît donc un glissement politique intéressant. Les conservateurs longtemps favorables au gouvernement local deviennent pendant les années 1980 les hérauts de la centralisation (pour introduire les logiques marchandes). Le parti travailliste, jadis symbole du développement du gouvernement central, devient, sous l'impulsion du Gallois Neil Kinnock et de l'Écossais John Smith, le chantre de la *devolution* et de la décentralisation. Cette transformation du parti travailliste était particulièrement inattendue. Pendant les années 1980, lorsque Neil Kinnock en prend la tête après l'élection désastreuse de 1983, il n'a de cesse de se débarrasser des éléments les plus extrémistes de la « nouvelle gauche urbaine », les trotskistes de Liverpool et la *loony left* de Londres. Pour l'appareil du parti travailliste, gouvernement local va de pair avec risques de dérive et conséquences désastreuses pour l'image du parti. Pourtant, le long règne des conservateurs va progressivement changer la donne.

Écarté du pouvoir central pour de longues années, le parti travailliste va dépendre davantage de ses élus locaux, notamment ceux des grandes villes, qui seront le fer de lance du combat contre les privatisations et l'introduction de la compétition dans la gestion des services publics. Ces élus, issus de la « nouvelle gauche urbaine », vont apprendre

---

15. Peter John, « New Labour and the Decentralization of Power », in Gordon Taylor (dir.), *The Impact of New Labour*, Londres, Macmillan, 1999.

les nouvelles règles du jeu et devenir une importante source de recrutement des élites du parti. Lorsque John Smith puis surtout Tony Blair vont transformer celui-ci en prenant leurs distances à l'égard des leaders du mouvement syndical, ils pourront s'appuyer sur des parlementaires formés à la dure école du gouvernement local des années 1980.

Le groupe parlementaire élu en 1997, ainsi que le gouvernement, comportent pour la première fois un grand nombre de proches de Tony Blair, y compris des jeunes journalistes, avocats, consultants, responsables d'entreprise. Fait moins noté à l'époque, le groupe parlementaire et le gouvernement comprennent également de nombreux anciens leaders locaux. Le parcours du ministre de l'Éducation, David Blunkett (leader emblématique de Sheffield dans les années 1980), est exemplaire de ce point de vue, mais on trouve également les anciens leaders de Southampton, de Manchester ou des *boroughs* de Londres comme Margareth Hodge, ministre de la Santé et ancien leader d'Islington. Les élus urbains du parti travailliste sont devenus, malgré les résistances au sein de l'appareil du parti, l'une des composantes clés du Nouveau Travaillisme. Au sein du gouvernement, John Prescott, le vice-Premier ministre qui garantit la fidélité du parti travailliste traditionnel, est un élu de Hull, dans le nord-est de l'Angleterre. Pendant des années, il a travaillé étroitement avec les élus et les universitaires de Londres, Manchester, Sheffield, Birmingham, qui ont défendu vigoureusement l'importance des régions, des villes et de la dévolution au sein du parti travailliste. En charge d'un super-ministère regroupant notamment les Transports, le Logement, la Planification, l'Environnement, les Relations avec les autorités locales, Prescott porte les espoirs de ceux qui espèrent une forte résurgence du gouvernement local et des régions.

81

### *Écosse : fin de parcours ou étape sur la route de l'indépendance ?*

Si le Premier ministre Tony Blair, d'origine écossaise, se montre toujours mal à l'aise sur la question écossaise, d'autres ministres dans son gouvernement, notamment Robin Cooke et Gordon Brown, suivent ces questions avec intérêt. Le parti travailliste écossais a été intégré au fil des ans au sein du mouvement collectif réclamant un parlement et une autonomie, ne serait-ce que pour contrer la montée en puissance des nationalistes du SNP. Le gouvernement travailliste n'a pas d'autre choix, par conséquent, que de régler cette dette politique et, dans une moindre mesure, celle du pays de Galles.

Cependant, cela ne signifie pas que le *leadership* travailliste ait renoncé à exercer un contrôle étroit sur les affaires galloises et écos-

saises. Premièrement, le cadre d'autonomie financière réservé au parlement écossais et au quasi-parlement gallois est très étroit et contraignant. Deuxièmement, le *leadership* travailliste a suivi de très près les élections et la composition du gouvernement. C'est Gordon Brown qui a supervisé la campagne électorale des travaillistes avec Donald Dewar. La composition du gouvernement a aussi provoqué des surprises : aux militants chevronnés et responsables en vue des travaillistes ayant coopéré avec d'autres organisations écossaises, on a souvent préféré de jeunes *Blair middle classes* (consultants, avocats, journalistes) de peu d'expérience. Tony Blair envoie même l'un de ses plus proches conseillers pour jouer un rôle clé auprès de Dewar, ce qui ne manque pas de faire surgir des soupçons de contrôle indirect, soupçons renforcés à la suite d'un scandale qui provoque le renvoi de ce conseiller. On peut aussi imaginer que l'empressement mis par Dewar à accepter un gouvernement de coalition s'explique par le fait qu'elle accroît son autonomie à l'égard de Londres.

Parlement et gouvernement écossais se sont mis rapidement à l'ouvrage, ce qui permet de voir clairement les lignes de tension se dessiner. Une histoire à la mode à Édimbourg suggère qu'un gouvernement travailliste a enfin été élu au Royaume-Uni : le gouvernement écossais en 1999... Elle permet de souligner combien celui de Londres apparaît aux yeux de maints Écossais plutôt comme un ersatz modernisé de gouvernement conservateur. En Écosse, le gouvernement prévoit de faire voter des lois concernant l'éducation pour des jeunes enfants, les listes d'attente dans les hôpitaux, le marché du travail et l'abolition du système quasi féodal de propriété des terres

Les tensions avec le gouvernement Blair n'ont pas tardé à apparaître. Premièrement, qu'il s'agisse des frais payés par les étudiants (épineuse question des *tuition fees*) que les députés écossais veulent limiter, ou plus généralement des services publics, les députés écossais réclament davantage de financements publics. Le ministère de l'Économie et des Finances britannique a réagi très vivement à toute tentative visant à desserrer la contrainte des dépenses publiques. Deuxièmement, les tensions entre le *Secretary of State* et le gouvernement ont aussi émergé rapidement. Fin 1999, John Reid, le ministre des Affaires écossaises du gouvernement Blair, se lance dans une diatribe sur le déficit gigantesque, selon lui, du budget écossais. Le gouvernement écossais réagit vivement en rappelant qu'une partie de ses revenus provient du pétrole dont les prix ont augmenté, ce qui ramène ce déficit à de modestes proportions. Troisièmement, dans des affaires européennes, les Écossais ont pris



leurs distances à l'égard du gouvernement britannique, par exemple dans l'affaire du bœuf.

Les néotravailleurs de Londres sont exaspérés et mal à l'aise à l'égard de l'Écosse. Ils multiplient les mises en garde et les menaces de sanction financière. Politiquement, les leaders travaillistes font de la sur-enchère pour exiger du parti travailliste écossais une complète loyauté à l'égard du programme du parti, notamment sur les questions sensibles d'éducation et de services publics. Cela contribue d'autant plus à accroître la distance des Écossais qu'ils s'habituent à leur autonomie et que le SNP monte en épingle ces incidents pour réclamer davantage d'autonomie.

Enfin la fameuse *West Lothian question* n'est pas résolue. Puisque les députés anglais ne votent pas sur les questions écossaises, est-il normal que les députés écossais au Parlement de Londres continuent à s'exprimer sur les questions anglaises ? Derrière cette question, c'est l'ensemble des liens politiques et financiers entre Écosse et Royaume-Uni qui est en jeu. En termes d'argent public, les Écossais reçoivent par habitant 20 % de plus que les Anglais. Si le chancelier Brown peut habilement jouer avec cette contrainte, qu'en sera-t-il dans l'avenir ? Clairement, le gouvernement travailliste possède une capacité de contrainte forte à l'égard du parlement écossais. Elle peut avoir des effets inattendus. Pour l'instant, compte tenu de l'alliance étroite et des interdépendances entre gouvernement travailliste écossais et gouvernement britannique, la question n'est pas d'actualité, mais certains responsables anglais ne se privent pas de la poser.

Politiquement, les Écossais envoient 92 députés à Westminster alors que, proportionnellement à leur population, ce chiffre devrait être d'environ 57. Les travaillistes pourront toujours avoir besoin dans le futur du contingent massif de députés écossais. Ils envisagent seulement à l'horizon 2005 de réduire ce nombre à 72. Qu'en sera-t-il en cas d'alternance ? Après avoir été les fervents défenseurs du maintien de l'Union en l'état, les conservateurs ne seront-ils pas tentés de faire payer le prix (politique et financier) de leur autonomie aux Écossais ?

Ces dynamiques politiques incertaines vont de pair avec les incertitudes concernant la mobilisation sociale et économique pour l'indépendance. Il serait bien hasardeux de parier sur la dynamique en cours en Écosse et il paraît impossible d'exclure l'un ou l'autre des scénarios.

Au pays de Galles aussi, le *leadership* travailliste exerce un contrôle politique étroit. L'ancien leader Ron Davies avait démissionné après un

scandale lié à une affaire de mœurs. Sa succession avait opposé Rhodri Morgan, un intellectuel tribun gallois soutenu par la majorité du parti, et Alun Michael, généralement considéré comme un terne technocrate, mais qui est aussi un « modernisateur » proche de Blair. A la surprise générale, le *leadership* travailliste (Blair et ses aides) s'est impliqué fortement et n'a pas joué le jeu de « une personne un vote », la réforme majeure introduite par les modernistes au sein du parti travailliste. Il a conservé le système complexe de vote bloqué. Alors que Morgan obtient la majorité au sein du parti (deux tiers des votes des membres), il est battu de justesse par Michael grâce aux votes contrôlés par le *leadership*, notamment d'origine syndicale. Tout cela révèle l'étroit contrôle politique exercé par les responsables travaillistes sur ce qui se passe au pays de Galles.

84 D'ailleurs, à la suite de la semi-défaite des travaillistes aux élections parlementaires galloises, une profonde réorganisation du parti travailliste gallois est annoncée. Vu de Londres, ce parti est considéré comme archaïque, divisé, et faible en matière de communication. Une jeune secrétaire générale de 30 ans, en provenance directe de l'état-major du parti travailliste de Londres, est nommée pour réorganiser le parti travailliste gallois dans la ligne de ce qui s'est passé en Angleterre. En d'autres termes, si une certaine décentralisation a eu lieu en faveur du pays de Galles, le contrôle politique exercé par le *leadership* travailliste de Londres s'est plutôt renforcé tant sur l'exécutif gallois que sur le parti lui-même.

Ce durcissement provoque d'ailleurs immédiatement la montée des oppositions au gouvernement minoritaire d'Alun Michael. Les libéraux-démocrates et surtout les nationalistes de *Plaid Cymru* prennent acte de la dépendance à l'égard de Londres et du refus de jouer une carte plus « galloise ». Leur attitude bienveillante se transforme rapidement en une opposition quasi systématique au gouvernement minoritaire. Le discours du leader gallois nationaliste Dafydd Wylegley... sur les *faceless gnomes* qui prétendent gouverner les Gallois pour mieux servir le *leadership* travailliste résume l'opposition grandissante à la mainmise des modernistes travaillistes liés à Blair sur la politique galloise.

Enfin, dans la bataille pour l'élection du maire de Londres, le Premier ministre Blair et son équipe multiplient les pressions et les changements de règles pour empêcher le leader de la gauche Ken Livingstone, jadis leader du GLC, de se présenter aux élections sous les couleurs travaillistes.

## CONCLUSION

Pendant la campagne électorale pour les élections du parlement écossais, le chancelier Gordon Brown a décrit l'image de la Grande-Bretagne du futur comme le « premier succès de société multiculturelle, multi-ethnique et multinationale dans le monde ». Ce résultat n'est pas à exclure, mais c'est peut-être aller un peu vite en besogne.

La plus grande incertitude réside dans l'avenir du nationalisme écossais. Il est clair que les nationalistes peuvent compter sur un pilier d'environ un tiers des votants. On est frappé en tout cas par l'écart qui semble se creuser entre la politique pratiquée à Édimbourg et la politique pratiquée à Londres. Les garde-fous sont nombreux, les risques économiques et financiers associés à l'indépendance constituent certainement une limite forte pour de nombreux Écossais. Cela dit, entre le scénario du développement harmonieux, du contrôle de Londres ou de la prise de distance progressive, voire de l'indépendance de l'Écosse, la dynamique des interactions sera intéressante à observer.

85

Ce programme de réforme montre également à quel point le gouvernement travailliste n'est pas seulement animé de bonnes intentions décentralisatrices. Une lecture pessimiste, mais insuffisante, verrait dans les réformes de *devolution* plutôt le triomphe des Écossais et des Gallois que l'expression d'une réelle volonté de réforme du Premier ministre Blair.

Ces réformes s'inscrivent dans le programme de transformation et de mobilisation de la Grande-Bretagne, et notamment du rôle de l'État, poursuivi par le *leadership* travailliste et le gouvernement, d'où le souci permanent de maintenir contraintes et contrôles pour éviter toute dérive des finances ou toute réforme allant à l'encontre du projet politique principal. C'est probablement là que réside l'une des contradictions auxquelles est confronté le gouvernement Blair : comment assumer un transfert de pouvoir tout en maîtrisant les règles du jeu et garder le contrôle politique ? Le chantier de la *devolution* est en cours. Les transformations sont importantes pour la politique en Grande-Bretagne à condition qu'elles ne remettent pas en cause les paramètres fondamentaux du projet politique blairiste. Il n'est pas certain que les deux soient conciliables à moyen terme. Les Écossais (et d'autres ?) n'ont pas fini de créer des soucis aux néotravaillistes.

R É S U M É

---

*Dès son élection, Tony Blair annonce une véritable révolution institutionnelle pour démocratiser le Royaume-Uni, qui comprend un volet important de devolution : un parlement élu pour l'Écosse et le pays de Galles, l'Irlande du Nord, la création d'agences régionales de développement, une réforme du gouvernement local et la renaissance d'un gouvernement d'agglomération élu à Londres. Dans tous les cas, des plus avancés (devolution en Écosse et au pays de Galles) aux esquisses (agences de développement régional et réformes du gouvernement local), les transferts de compétence vont de pair avec des marges de manœuvre très étroitement limitées, notamment sur le plan budgétaire. La dynamique des réformes s'explique autant par les mobilisations et les dettes politiques du parti travailliste que par les ambitions décentralisatrices du gouvernement. Le processus de devolution n'empêche pas le leadership travailliste de vouloir garder un fort contrôle politique sur les dynamiques en cours, au risque de renforcer les mobilisations nationalistes en Écosse et au pays de Galles.*