

## *La dévolution de pouvoirs à l'Ecosse et au Pays de Galles*

Depuis de longues années la dévolution de pouvoirs à l'Ecosse et au Pays de Galles faisait l'objet de débats politiques en Grande-Bretagne. Le mois de juillet 1978 a été décisif à cet égard et il importe de faire le point sur ce problème qui, peut-être, constitue un prélude à des modifications constitutionnelles plus importantes outre-Manche.

La longue période de stabilité qu'ont connue les institutions démocratiques britanniques n'exclue nullement leur perfectibilité. Une saine démocratie doit pouvoir s'adapter aux nouvelles exigences de la vie économique et politique. Les activités d'un Gouvernement central nécessitent de plus en plus des pouvoirs qui s'exercent en liaison plus étroite avec les administrés. Ce point de vue était depuis longtemps partagé en Ecosse et au Pays de Galles et l'histoire du Royaume-Uni, de 1887 à 1927, ne compte pas moins de 14 projets de loi soumis au Parlement et tendant à promouvoir une plus large autonomie de ces deux régions, où, en outre, il existe un sentiment très vif d'appartenir autant sinon davantage à la communauté écossaise ou galloise qu'à la communauté britannique.

Après plus de quatre années de batailles parlementaires, le Gouvernement travailliste de M. Callaghan a réussi à faire adopter par la Chambre des Communes et la Chambre des Lords, après plusieurs navettes, son projet de dévolution d'une partie des pouvoirs du Parlement de Westminster à des assemblées élues à Edimbourg et à Cardiff. Restait à obtenir le consentement de la souveraine qui l'accorda voici quelques semaines.

Notre objectif ici est de retracer dans quelques développements non exhaustifs les différentes étapes de ce tournant important dans la vie politique et constitutionnelle du Royaume-Uni et d'en mesurer la portée et ses perspectives d'avenir.

## I. — LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DU PROCESSUS DE DÉVOLUTION

La dévolution de pouvoirs à l'Écosse et au Pays de Galles est avant tout l'aboutissement d'un certain nombre de revendications qui trouvent leur fondement dans les difficultés économiques que rencontrent les régions concernées et sur lesquelles il apparaît utile de se pencher.

### 1) *Les causes de la dévolution*

Le facteur essentiel est la crise économique qui a entraîné une percée des partis nationalistes. Elle a sévi avec acuité en Écosse et au Pays de Galles. L'origine de cette crise tient essentiellement à l'existence d'industries anciennes qui n'ont pu ou n'ont su s'adapter aux nécessités des temps modernes. Il s'agit d'un processus qui s'est généralisé dans les différentes régions sous-développées du Royaume-Uni : production en régression, compétitivité insuffisante, profits négligeables et par voie de conséquence peu d'investissements productifs. Les conflits mondiaux de cette première moitié de siècle avaient quelque peu masqué cette situation et au lendemain de la dernière guerre mondiale le chômage s'est accru à des niveaux largement supérieurs à la moyenne.

Cet état de choses a fourni aux nationalistes écossais l'essentiel de leurs griefs ignorant à dessein les efforts des gouvernements successifs en faveur de la création d'emplois et du développement des infrastructures. De plus, les ressources pétrolières du plateau continental écossais permettront, pensaient-ils, d'apporter une solution aux problèmes auxquels l'Écosse se trouvait confrontée.

Quelque peu ému par l'arrivée aux Communes de 13 députés nationalistes écossais, le Gouvernement britannique n'a eu d'autre recours que de s'efforcer de faire adopter par le Parlement le principe de l'autonomie régionale pour l'Écosse et le Pays de Galles.

### 2) *Les origines des propositions gouvernementales de dévolution*

Dès 1968, le Gouvernement britannique prit la décision de constituer une Commission chargée d'étudier un projet de révision des dispositions constitutionnelles dans la perspective d'une plus large décentralisation. Le Premier ministre déclara, à cette occasion, que la raison primordiale de cette décision résidait dans la volonté manifestée, non seulement en Écosse et au Pays de Galles, mais dans les autres régions du Royaume-Uni de participer au processus déci-

sionnel. Cette Commission présidée par lord Kilbrandon déposa son rapport en octobre 1973. A l'unanimité des membres la composant, elle rejeta toute forme de séparatisme ou de fédéralisme préconisant, entre autres, l'élection directe d'Assemblées écossaises et galloises. En septembre 1974, le Gouvernement britannique publia un *Livre blanc* contenant les grands principes de cette dévolution et notamment des propositions détaillées relatives à l'élection desdites Assemblées. Ultérieurement parut en 1976 un nouveau *Livre blanc rectificatif* dont nous aurons l'occasion de reparler. Pour mesurer la portée de ces propositions il convient de rappeler succinctement quels étaient les rapports institutionnels entre l'Angleterre d'une part et l'Ecosse et le Pays de Galles d'autre part, et d'apprécier la conception gouvernementale du problème.

a) *L'évolution des rapports institutionnels avec l'Angleterre.* — Depuis l'union de l'Ecosse et de l'Angleterre en 1707, les modifications visant l'Ecosse ont revêtu un aspect sensiblement différent de celles intervenues en Angleterre. L'essentiel des réformes a consisté dans la création, en 1885, d'un secrétariat d'Etat pour les Affaires écossaises. Toutefois le système n'est entré en vigueur qu'en 1939 lorsque le Bureau des Affaires écossaises s'installa à Edimbourg. La réforme conférait au secrétaire d'Etat, qui est en même temps membre du Cabinet britannique, une série de compétences relatives à l'administration gouvernementale en Ecosse. Depuis la dernière guerre, des attributions complémentaires lui ont été transférées progressivement si bien que jusqu'à maintenant le secrétaire d'Etat exerce la plupart des fonctions qui, en Angleterre, sont de la compétence des ministères de l'Intérieur, de l'Education, de l'Environnement, de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, de la Santé, de la Sécurité sociale et plus récemment de l'Industrie.

Dans ces différents domaines s'applique une législation particulière. L'origine de cette particularité provient de l'existence d'un système juridique propre à l'Ecosse garanti lors de la conclusion de l'Union en 1707. A cet effet, le *Lord Advocate* et le *Solicitor general for Scotland* disposent de pouvoirs législatifs. Ce dispositif permettait donc à l'Ecosse de faire valoir ses vues au sein du Cabinet britannique.

C'est à une époque beaucoup plus récente qu'intervint la décentralisation au Pays de Galles. En effet, ce dernier a été lié politiquement à l'Angleterre depuis beaucoup plus longtemps que l'Ecosse. Cependant, progressivement les traditions et les aspirations galloises ont exercé une pression de plus en plus grande, d'où la nécessité d'une modification des rapports institutionnels avec l'Angleterre.

Un Bureau pour les Affaires galloises fut créé tout d'abord en 1951, mais les plus importantes mesures de décentralisation eurent lieu dans les dix dernières années. Le premier secrétaire d'Etat aux Affaires galloises fut désigné en 1964 et depuis ses attributions se sont accrues rapidement. Sur ce point on se trouve en présence d'une situation similaire à celle existant en Ecosse et que nous avons évoquée plus haut ; toutefois il n'existe pas de système juridique propre et par voie de conséquence de législation distincte. Par ailleurs alors qu'en Ecosse l'opinion publique est favorable à la création d'une Assemblée, au Pays de Galles seul est revendiqué un meilleur contrôle démocratique de l'Exécutif.

Tout en reconnaissant les bienfaits de la décentralisation actuelle la Commission Kilbrandon estima qu'elle n'était plus adaptée aux circonstances et ne tenait pas suffisamment compte des revendications. C'est pourquoi il lui est apparu nécessaire de proposer au Gouvernement de procéder à un réaménagement des rapports institutionnels basé sur la création d'organes élus directement et responsables.

Le Gouvernement anglais se référant aux conclusions de la Commission Kilbrandon a tenu à préciser le sens et l'esprit de sa démarche en traçant les limites de la nouvelle étape de décentralisation.

b) *L'approche gouvernementale.* — Le *Livre blanc* de 1974 délimite très exactement la réforme entreprise. L'unité politique et économique a été maintenue et renforcée en Grande-Bretagne pendant près de deux cent cinquante ans. C'est pourquoi le Gouvernement affirme d'emblée sa volonté de maintenir cette unité. Il rejette donc catégoriquement toute idée de séparatisme et affirme que la majorité de l'opinion publique écossaise et galloise l'approuve. Cependant unité ne signifie pas uniformité. Au sein du Royaume-Uni, l'Ecosse et le Pays de Galles ont conservé leur identité propre, avec leurs culture, traditions et institutions. Le respect de ces diversités a davantage contribué au renforcement de l'Union qu'une solution imposée. La décentralisation pratiquée depuis de longues années et étendue récemment par un transfert de responsabilités dans le secteur industriel demeure une expérience profitable et répond aux souhaits des populations intéressées.

Le Gouvernement, dans ses propositions, se montre donc favorable au développement de ce processus en proposant l'élection d'Assemblées responsables. Son effort principal a porté sur la détermination du champ d'application des pouvoirs relatifs à des activités concernant l'ensemble du Royaume-Uni. L'objectif poursuivi est

de concilier unité et diversité dans un système renforcé respectant les revendications de l'Ecosse et du Pays de Galles tout en préservant la stabilité du pays. En œuvrant en ce sens, le Gouvernement estime qu'il respecte les principes que requiert l'unité.

Cette conception de la dévolution de pouvoirs doit être appréciée également non seulement au regard de l'autorité du Parlement de Westminster mais aussi au regard de ses modalités d'application. Le Gouvernement britannique considère cette dévolution comme étant la concrétisation de la capacité pour l'Ecosse et le Pays de Galles d'administrer les affaires internes. C'est ainsi qu'il propose de conférer aux nouvelles Assemblées les pouvoirs et compétences appartenant jusqu'ici aux secrétaires d'Etat aux Affaires écossaises et galloises. La dévolution est donc conçue comme un prolongement et un approfondissement de la décentralisation administrative. Elle implique une responsabilité directe vis-à-vis des électors écossais et gallois limitant ainsi les pouvoirs du Parlement. Le Gouvernement estime que la structure unitaire peut s'accommoder de la création de nouvelles institutions. Celles-ci hériteront donc des pouvoirs des secrétaires d'Etat et, de surcroît, eu égard au système législatif propre à l'Ecosse, l'Assemblée écossaise pourra légiférer dans la plupart des domaines dévolus.

Cependant, et toujours selon les conceptions gouvernementales, la dévolution ne doit pas affecter l'autorité du Parlement et son aptitude à légiférer dans tout domaine intéressant l'ensemble du territoire du Royaume-Uni. Le Gouvernement et le Parlement continueront d'intervenir dans toute une série de secteurs qui ont fait l'objet de la dévolution tels que ceux qui touchent à la politique industrielle ou économique, la sécurité sociale, les entreprises nationalisées, le commerce et l'ordre public. Le Gouvernement détiendra encore un pouvoir général d'intervention sous réserve de l'approbation parlementaire lorsque l'activité d'une administration décentralisée risque d'être préjudiciable notamment dans les secteurs où il dispose avec le Parlement de pouvoirs retenus. Ainsi se trouve bien délimitée l'étendue des pouvoirs dont pourront disposer les nouvelles Assemblées.

## II. — LES PERSPECTIVES DE LA DÉVOLUTION

Ces perspectives doivent être envisagées sous trois aspects : les modalités d'application de la loi portant dévolution, la mise en cause du système préconisé et les positions des populations intéressées.

### 1. *Les modalités d'application de la loi portant dévolution*

Le projet de loi sur la dévolution adopté, rappelons-le, en troisième lecture aux Communes par 40 voix de majorité pourrait être considéré comme un succès pour M. Callaghan. Toutefois le projet initial qui envisageait une assez large autonomie interne pour la province calédonienne a été notablement amendé. En effet, la Chambre des Communes a exprimé clairement ses sentiments en approuvant par des majorités relativement confortables (55 et 45 voix) des amendements visant à empêcher l'application de la législation écossaise. C'est ainsi que les nouvelles Assemblées ne verront le jour que si, par un référendum consultatif préalable (amendement Cunningham), 40 % au moins des électeurs écossais et gallois inscrits répondent d'une façon positive. Dès lors Edimbourg et Cardiff auront des Assemblées qui disposeront de certains pouvoirs jusqu'alors détenus par le Parlement britannique. Force est de constater que cette application de la loi reste incertaine compte tenu de cet amendement. Néanmoins M. Callaghan a souligné le caractère consultatif de ce référendum et a indiqué que dans le cas où une forte majorité se prononcerait pour la dévolution sans pour autant franchir la barre des 40 % des inscrits, les Communes ayant le dernier mot pourraient reprendre le projet et annuler cette règle restrictive. Si par contre le seuil de 40 % est atteint ou dépassé, restera encore à résoudre le problème de l'organisation des élections aux Assemblées écossaises et galloises qui auront lieu au scrutin uninominal à un tour à l'instar de celles au Parlement de Westminster et dans les mêmes circonscriptions.

Quant à la fixation de la date du référendum, pour sensibiliser davantage les opinions écossaise et galloise, le Gouvernement britannique aurait souhaité qu'il intervînt le même jour que les élections générales. Mais un autre amendement précise que ce référendum ne pourra être organisé que trois mois avant ou trois mois après la consultation générale. Si, comme on le pense généralement, des élections ont lieu dans le Royaume-Uni à l'automne 1978, le référendum pourrait être organisé au printemps suivant, avant les élections européennes, la saison hivernale rigoureuse dans les régions considérées excluant une consultation antérieure.

### 2) *La mise en cause du système préconisé*

Les propositions gouvernementales ont provoqué de nombreuses controverses. Parmi elles nous considérerons les plus importantes qui mettent en cause le système envisagé en soulignant ses lacunes et ses imprécisions.

Le premier *Livre blanc* auquel nous avons déjà fait allusion a suscité de nombreuses critiques à tel point que le Gouvernement britannique fut contraint d'apporter des modifications au projet et qui ont fait l'objet d'un *Livre blanc rectificatif* publié en 1976. Ce document prévoit une modification de la représentation des circonscriptions pour l'élection aux nouvelles Assemblées en limitant en particulier les pouvoirs de tutelle des organes centraux sur les Assemblées régionales. En effet, la critique la plus sévère visait les rapports entre les nouvelles Assemblées et le Parlement. Le *Livre blanc* de 1974 proposait un système de contrôle politique laissé à l'appréciation de la majorité du moment à la Chambre des Communes. Dans la pratique et par hypothèse lorsqu'un projet de loi serait adopté à l'Assemblée écossaise, il parviendrait au secrétariat d'Etat aux Affaires écossaises dans une première phase. Rappelons que ce dernier subsistera bien qu'amputé de la plupart de ses attributions antérieures. Dans une seconde phase, le Cabinet britannique assisté d'un conseil juridique déterminerait si ce projet est de la compétence de l'Assemblée. Dans la négative il ne serait pas soumis à l'agrément de la souveraine. Le contrôle du Gouvernement central irait même plus loin. Si le Gouvernement estime qu'un projet de loi adopté par l'Assemblée écossaise n'était pas « acceptable sur le plan de la politique générale », il suffirait de trouver une majorité prête à suivre le point de vue gouvernemental pour que le projet soit repoussé. En définitive, on constate que le Gouvernement disposerait d'un droit de veto sur toute initiative de l'Assemblée. Ce mécanisme démentait l'affirmation contenue dans les propositions de dévolution qui faisait état d'un large transfert de pouvoirs. L'inconvénient majeur de la formule proposée résidait aussi dans le fait qu'aucune autorité indépendante n'est habilitée à résoudre les conflits de compétence pouvant s'élever entre la nouvelle Assemblée et le Parlement.

A cela s'ajoute le nouveau rôle attribué au secrétaire d'Etat. Non seulement il était prévu que ce dernier exerce un contrôle sur l'Assemblée mais il pouvait désigner le futur chef de l'Exécutif ce qui lui conférait une grande influence politique.

Sur ces différents points le *Livre blanc rectificatif* de 1976, dont la loi a tenu compte, apporte une certaine réponse puisqu'il prévoit une limitation des pouvoirs de tutelle des organes centraux et confie à l'Assemblée écossaise ou galloise d'élire l'Exécutif régional (1).

(1) La nouvelle Assemblée écossaise comprendra de 130 à 150 députés ; elle pourra légiférer dans les domaines suivants : agriculture, pêche, environnement, services sociaux, urbanisme et logement, hygiène et santé, police, sports, tourisme. Toutefois les problèmes de défense, de relations internationales, et de gestion

Subsiste par contre le problème important du financement des Assemblées et la politique des revenus pétroliers. Sur ces deux points les critiques n'ont pas été moins vives et le plus souvent fondées. Les nouvelles Assemblées, en effet, seront dépourvues du pouvoir de lever l'impôt. Leurs dépenses seront couvertes par une dotation globale du pouvoir central. Cette allocation se substituera aux crédits actuellement versés à l'Ecosse et au Pays de Galles. Si les Assemblées resteront libres de leur affectation, un obstacle considérable subsiste : comment exerceront-elles un réel pouvoir si elles ne possèdent aucun contrôle sur la source de leurs revenus ? D'autre part, si les Assemblées se limitent à répartir les crédits alloués par le Gouvernement central, elles n'agiront pas avec un sens des responsabilités suffisant.

A cette première difficulté s'ajoute la question des revenus pétroliers. Les propositions gouvernementales adoptées rejettent la thèse selon laquelle les revenus pétroliers devraient être contrôlés directement par les régions du Royaume-Uni. Selon le Gouvernement, le pétrole doit être assimilé aux autres ressources nationales et les bénéfices doivent être centralisés et répartis selon les besoins locaux. On retrouve dans cette argumentation le souci de préserver non seulement l'unité économique mais l'unité politique. Il est donc légitime de penser que l'un des problèmes les plus délicats qu'aura à négocier la future Assemblée écossaise, sera l'attribution d'une partie de ce pactole à l'industrie calédonienne dont les secteurs traditionnels, chantiers navals et sidérurgie, se trouvent dans une situation dramatique.

### 3) *Les prises de position dans les régions concernées*

a) *En Ecosse : un référendum probablement favorable.* — La majorité des Ecossais semble favorable au principe de la dévolution et de la création d'une Assemblée provinciale. Les tories contestent cependant ce principe mais il est vraisemblable que si le référendum est positif ils ne seront pas les derniers à désigner des candidats à la nouvelle Assemblée.

Les travaillistes sont divisés mais ceux qui redoutent de voir le parti nationaliste s'implanter dans leurs circonscriptions résistent de plus en plus faiblement au courant majoritaire qui est favorable à la dévolution. Quant aux nationalistes il semblerait qu'ils modèrent

économique d' « ensemble » du Royaume-Uni resteront l'apanage de Londres. Quant à l'Assemblée galloise elle comportera 80 députés et fonctionnera dans les mêmes conditions que l'Assemblée écossaise mais n'aura pas le pouvoir de légiférer.

leur attitude et spéculent déjà sur le conflit qu'ils estiment inévitable entre la future Assemblée et le Parlement de Westminster. L'élection de l'Assemblée écossaise doit selon eux, être considérée comme un premier pas vers un réajustement de l'acte d'Union de 1707.

Les libéraux, pour leur part, se voient concurrencer sérieusement par les nationalistes et paient là comme ailleurs « l'alliance contre nature » qu'ils ont passée avec le Labour.

Sont également favorables à la dévolution les syndicalistes écossais d'autant que le TUC et le travaillisme écossais sont en train d'y gagner une autonomie nouvelle par rapport aux grandes centrales londoniennes.

Par contre la Confédération du Patronat écossais craint « une nouvelle bureaucratie » que ne manquera pas de créer la nouvelle Assemblée. Elle juge plus efficace et pratique d'entretenir un dialogue direct avec Londres comme c'est le cas aujourd'hui. Toutefois elle serait assez favorable à une sorte de dévolution économique qui permettrait aux filiales écossaises des sociétés dont le siège est dans la capitale, de prendre plus d'initiative.

En résumé, le référendum semble, en Ecosse, devoir rencontrer le minimum d'adhésion requis quitte à ce que de nouvelles difficultés surgissent après l'élection de l'Assemblée quant aux rapports qui s'établiront entre cette dernière et Westminster.

b) *Au Pays de Galles : un référendum difficile.* — Malgré les efforts des partisans de la dévolution, il paraît à l'heure actuelle peu probable que la réponse au référendum soit positive. Mais ici comme en Ecosse le seuil des 40 % n'est qu'indicatif et les travaillistes ne manqueront pas de peser de tout leur poids dans la campagne pour la dévolution.

Il faut bien admettre que l'Assemblée de Cardiff a moins de supporters que celle d'Edimbourg. Elle ne disposera pas du droit de légiférer et sera réduite au rôle d'exécutif, le pouvoir législatif restant aux mains du secrétaire d'Etat, membre du Cabinet britannique.

Les travaillistes sont également divisés mais il semble que contrairement à l'Ecosse, la majorité soit hostile. Les conservateurs estiment que le Bureau des Affaires galloises actuel suffit déjà à assurer une certaine autonomie administrative.

Les détracteurs les plus acharnés sont les conseils de comtés qui bénéficient de pouvoirs étendus et redoutent leur disparition au profit des conseils de districts sur lesquels ils ont autorité. Les industriels sont inquiets d'une dévolution même modeste.

A ces quelques indications il faut remarquer que le Pays de Galles ne dispose pas de ce pétrole qui a tant contribué à développer l'idée

nationaliste en Ecosse. La seule chance de voir s'étendre au Pays de Galles les effets de la dévolution réside dans le mouvement de régionalisation qui s'étend à l'ensemble du Royaume-Uni et il apparaît difficile, à plus ou moins longue échéance, que Londres favorise une discrimination entre l'Ecosse et le Pays de Galles.

Pour conclure cette brève étude sur la dévolution il faut constater que ce problème qui a soulevé tant de controverses outre-Manche semble avoir perdu de son acuité dans la mesure où, en l'absence d'une définition claire et précise des pouvoirs et droits respectifs du Parlement de Westminster et du Gouvernement central d'une part et des assemblées et gouvernements décentralisés d'autre part, il serait plus exact de parler d'une amélioration du système actuel que d'une véritable régionalisation.

Toutefois il ne faut pas méconnaître la portée de la dévolution qui, comme nous l'avons indiqué plus haut, peut être considérée comme l'amorce de modifications constitutionnelles ultérieures plus importantes.

#### BIBLIOGRAPHIE

*Livre blanc* intitulé : *Democracy and Devolution proposals for Scotland and Wales*, presented to parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, septembre 1974.

*The Scotland and Wales Bill*, 30 novembre 1976.

In *Problèmes politiques et sociaux*, Documentation française, 24 juin 1977, n° 313 :

The devolution Fling (La valse de la décentralisation) dans *The Economist*, Londres, 29 novembre 1976, traduit de l'anglais par la Documentation française.

The conservative commitment to devolution and Devolution and not aying what you mean (L'engagement conservateur à l'égard de la décentralisation et la décentralisation ou la manière de ne pas dire ce que l'on pense), in *Spectator*, Londres, 19 et 26 février 1977, traduit par la Documentation française.

*Le Monde* des 27 et 28 juillet 1978 : Régionalisation à l'anglaise par Nicole BERNHEIM.

*Le Figaro* du 15 août 1978 : Aberdeen : capitale européenne du pétrole, R. S...

Gérard NAFILYAN.