



Intervention sur le thème
«Diversité des statuts d'autonomie en Europe»
Par Frédérique ROUX

Avant de commencer, une précision sémantique est nécessaire. Dans ce forum sur l'autonomie institutionnelle, le terme de « dévolution » sera employé sans distinction avec le terme d'autonomie pour expliquer le processus écossais et permettant de cette manière de particulariser le modèle écossais.

Derrière l'autonomie écossaise se profile une question essentielle : « comment l'Ecosse est arrivée à une gestion autonome de son territoire ».

Afin d'y répondre, trois périodes seront envisagées : tout d'abord, « l'avant » c'est-à-dire les origines, ensuite « Pendant » autrement dit un bilan des 10 années qui viennent de s'écouler et enfin « après » en essayant d'envisager l'avenir avec la victoire des nationalistes écossais aux élections du 3 mai 2007.

I. Tout d'abord, quelques éléments permettant de comprendre comment on est arrivé à la dévolution actuelle.

Il est nécessaire de prendre conscience de la « construction » du Royaume-Uni. C'est un Etat national multinational. En effet, il n'existe pas une seule identité mais plusieurs identités qui cohabitent et éventuellement se superposent, l'identité britannique devenant celle commune à tous. Concrètement, le Royaume-Uni est composé de l'Angleterre, nation dominante aussi bien au niveau géographique, démographique, économique, voire politique ; de l'Irlande du Nord ; du pays de Galles annexé en 1284 et officiellement par les actes d'Union de 1536/1543 et enfin l'Ecosse qui nous intéresse plus particulièrement aujourd'hui.

Dans ce cadre, l'Ecosse, tout au long de son histoire, s'est toujours considérée mais a aussi toujours été considérée comme une nation et non pas une simple partie du territoire à administrer. Lorsqu'elle s'unit en 1603 à la Couronne d'Angleterre puis en 1707 au parlement anglais à Westminster, c'est une nation unie. Elle négociera d'ailleurs son entrée dans l'Union et préservera son système éducatif, religieux et judiciaire.

D'ailleurs même au sein de l'Union, et c'est une caractéristique de la manière dont l'Etat britannique gère ses territoires, elle a été rapidement considérée comme ayant besoin d'un traitement différencié. En effet dès 1885, un secrétaire d'état c'est-à-dire un ministre est créé spécialement pour l'Ecosse. Pour comparaison, il faudra attendre 1964 pour le pays de Galles. Et puis plus récemment, en 1995, le projet même de dévolution est pensé, réfléchi et créé en Ecosse par sa propre convention constitutionnelle composée non seulement des principaux partis politiques mais aussi de représentants de la société civile tels que l'Eglise, les syndicats, et mêmes des représentants des minorités femmes ou minorités ethniques. D'ailleurs, la convention constitutionnelle dans le projet lui-même, intitulé *Scotland's parliament, Scotland's right* n'hésitera pas à proclamer la souveraineté du peuple écossais.

Cela nous donne déjà une idée de la « réception » de la dévolution parmi le peuple qui l'avait pourtant refusé une première fois en 1979¹. En 1997, le projet est fait pour les écossais et par des écossais. D'ailleurs le référendum sera largement positif faisant oublier l'échec de 1979.

¹ Le premier projet de dévolution est présenté en 1979 par le parti travailliste à l'issue des travaux d'une commission constitutionnelle mise en place par Harold Wilson.

Le projet est présenté en réponse à l'émergence des partis nationalistes écossais et gallois. En effet, et c'est un élément commun entre l'Ecosse et le pays de Galles, le parti travailliste est en position quasi-hégémonique dans ces deux territoires. Or la percée électorale des nationalistes (1966, 1967) menace cette position.

Le projet gouvernemental est présenté d'abord au parlement (à la différence de celui de 1997 où il sera présenté après le référendum) et il est assorti d'une condition qui amènera la mort du projet. Le référendum doit être accepté d'un minimum de 40 % des participants. Il atteindra 32.8 % en Ecosse.

De plus, il est intéressant de noter que Blair d'une certaine manière a « laissé faire » et laissé les écossais s'approprier leur projet. Pour lui cependant il n'est pas question de souveraineté écossaise et donc de sécession de l'Etat britannique mais bien au contraire de renforcer l'Union en reconnaissant les particularités de chacun des territoires composant le Royaume-Uni.

II. Ce qui nous amène à parler des premières années du parlement écossais, ces dix premières années marquées par un contexte favorable.

En effet il est nécessaire de prendre en compte la situation politique pendant les 10 premières années de la dévolution c'est-à-dire de 1997, date du référendum et du vote des statuts écossais et royal jusqu'en 2007, année des troisièmes élections au parlement écossais et à l'assemblée nationale galloise mais aussi année du départ de Tony Blair. Pendant ces 10 années, le même parti politique, le parti travailliste, a été au pouvoir dans les trois administrations écossaise, galloise et britannique. Les variations politiques sont alors des nuances et des différences de ton entre le *New Labour* de Blair et le *labour* plus « socialiste » par exemple de Rhodri Morgan au pays de Galles.

Ce contexte explique le succès de la dévolution ou plutôt les succès de l'autonomie.

Le premier, le plus évident consiste dans l'efficacité politique du parlement local. Concrètement, le parlement a passé en moyenne 60 lois par session parlementaire (de 1999 à 2003 et de 2003 à 2007). En comparaison, il y avait environ 4 à 5 lois par session du parlement britannique avant la dévolution (entre 1979 et 1999).

Le deuxième réside dans l'expression des « nouveaux instruments de démocratie ». En effet, l'Ecosse possède aujourd'hui un parlement moderne, accessible qui a entendu se placer en représentant modèle d'une démocratie « améliorée ». En pratique, le vote électronique a été institué, les sessions parlementaires ont été alignées sur les vacances scolaires, et les horaires permettant l'accès à tous de 9 heures à 17 heures, se voulant ainsi « *family friendly* ».

De plus, cette « amélioration » dans l'exercice de la démocratie s'est concrétisée par l'association de la société civile au processus de décision. Par exemple, un « forum civique » a été mis en place pour représenter les différentes associations et apporter un soutien logistique. Au sein du parlement et du processus législatif : les comités parlementaires n'hésitent pas à consulter et cette consultation pré-législative intervient dans chaque projet du

gouvernement. Enfin, la création d'un comité des pétitions publiques² » est un autre exemple de cette démocratie moderne. Il est chargé, comme son nom l'indique, de recevoir les pétitions émanant du peuple. Il symbolise cette nouvelle forme de participation plus directe du peuple dans un parlement plus ouvert et plus accessible.

Enfin, le parlement a aussi voté des lois sinon différentes du moins plus sociales avec par exemple, la loi sur les soins gratuits pour les personnes âgées.

Mais il est nécessaire de tempérer ce bilan positif. Ces réformes ont pu être prises car l'argent était là. En effet, c'est un élément important et crucial également pour la suite : l'Argent. Les nouvelles institutions écossaise et galloise ont touché plus d'argent public pour financer leurs politiques pendant ces 10 années. En résumé, ces dix premières années ont permis d'institutionnaliser l'autonomie. Ce bref rappel permet de mieux comprendre la situation actuelle. Une période intéressante, voire cruciale, s'ouvre pour l'autonomie écossaise.

III. Après l'autonomie institutionnelle L'indépendance ?

Les élections du 3 mai 2007 ont vu la victoire, à une courte majorité, du parti nationaliste écossais, le *Scottish National Party*, parti politique qui prône l'indépendance écossaise. Egalement en juin 2007, Tony Blair le premier ministre britannique laissé sa place à son Gordon Brown. En conséquence de ce nouveau contexte politique, de nouveaux rapports de force vont se mettre en place entre deux « gouvernements » poursuivant des objectifs diamétralement opposés. Le parti travailliste se sert de la dévolution comme un moyen de renforcer l'Union alors que le parti nationaliste y voit un premier pas vers l'indépendance.

Le parti nationaliste écossais³ a obtenu 47 sièges sur les 129 du parlement écossais (contre 46 pour le parti travailliste). Le mode de scrutin intégrant une dose de proportionnelle les a véritablement empêché de gagner la majorité absolue. Cela signifie concrètement qu'ils doivent composer avec les autres partis politiques, ce qu'il a fait avec le parti vert pour obtenir les voix nécessaires à l'élection de Alex Salmond au poste de premier ministre

² La création d'un comité de ce type a été examinée par la Chambre des Communes à Westminster en mai 2007. Elle a refusé de le mettre en place. Par contre cette idée sera reprise au pays de Galles qui a créé un comité des pétitions publiques en juin 2007.

³ Le parti nationaliste écossais, le *Scottish National Party*, a été créé en 1935 et prône l'indépendance de l'Ecosse. Jusque dans les années 60, il va hésiter entre une approche gradualiste et une approche fondamentaliste. Il connaîtra avant la dévolution ces plus grands succès pendant la période conservatrice alors que Margaret Thatcher est au pouvoir. Durant cette période, il se reposera sur le « repli écossais » mettant en avant le déficit démocratique créé pour cette partie du territoire, qui comme le pays de Galles ne vote pas pour le parti conservateur. Il va également se servir d'arguments économiques. C'est principalement sur « *Scotland's oil* », le pétrole écossais qu'il axera d'ailleurs sa campagne économique à partir des années 70.

écossais. Le besoin et la nécessité du consensus politique sont des caractéristiques du fonctionnement du parlement écossais. Or qui dit consensus sous entend une obligation pour le parti nationaliste de composer avec ses opposants politiques voire une obligation de négocier chaque projet politique.

Cela soulève des perspectives intéressantes pour la suite. En effet, comment cela se passera-t-il au sein du parlement écossais mais également avec les institutions centrales entendues le gouvernement de Brown et le parlement britannique ?

Concrètement après 100 jours d'arrivée au pouvoir et comme promis lors de la campagne électorale, le parti nationaliste a annoncé qu'il mettrait en place une grande consultation nationale sur l'avenir institutionnel de l'Ecosse, en y intégrant l'indépendance comme solution.

Ensuite, d'autres éléments de réponse soulignent le nouveau rapport de force. D'un côté, Alex Salmond cherche à positionner cette « nation sans état » sur un plan international. Il a demandé par exemple mi-octobre 2007 à ce que l'Ecosse obtienne le statut d'observateur international à la prochaine conférence sur le traité de non prolifération nucléaire. De l'autre, le budget pour l'Ecosse a été revu à la baisse en octobre 2007⁴. Ce qui pose concrètement un problème politique alors que le parti nationaliste avait annoncé pendant la campagne le rétablissement des bourses aux étudiants ou la mise en place des soins gratuits pour tous. La situation de conflits potentiels existe et pose un réel problème par rapport à l'objectif annoncé de Tony Blair en mettant à place la dévolution, celui de renforcer l'Union. N'est ce pas finalement l'inverse qui risque d'arriver? Est-ce que l'identité britannique va être toujours d'un quelconque intérêt pour l'Ecosse et les écossais alors que le Royaume-Uni pourrait bien apparaître comme celui qui « impose ».

Pour conclure, l'autonomie, la dévolution écossaise a été pensée comme un mode de gestion d'un particularisme local. Elle a été la rencontre de deux volontés : la volonté nationale et la volonté identitaire. Mais elle a aussi été pensée graduellement, c'est un processus qui évolue en fonction de ses acteurs ; ce qui laisse alors envisager des moments intéressants pour l'avenir institutionnel de l'Ecosse.

⁴ Il faut cependant mentionner une enveloppe exceptionnelle de 900 000 pounds attribuée par le gouvernement britannique sur les fonds non dépensés précédemment par le parlement écossais.