



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

Fédéralisme déguisé ou ajustement marginal ? L'impact de la dévolution sur le système politique britannique

*Marginal adjustment or federalism in disguise? Devolution's impact on the
British political system*

Michael Tatham



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/1161>

DOI : 10.4000/rfcb.1161

ISSN : 2429-4373

Éditeur

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

Édition imprimée

Date de publication : 2 janvier 2006

Pagination : 19-41

ISBN : 2-911580-23-0

ISSN : 0248-9015

Référence électronique

Michael Tatham, « Fédéralisme déguisé ou ajustement marginal ? L'impact de la dévolution sur le système politique britannique », *Revue Française de Civilisation Britannique* [En ligne], XIV-1 | 2006, mis en ligne le 15 octobre 2016, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/1161> ; DOI : 10.4000/rfcb.1161



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.

Fédéralisme déguisé ou ajustement marginal ? *L'impact de la dévolution sur le système politique britannique*

Michael TATHAM

Institut universitaire européen, Florence — *St Anthony's College, Oxford*

Introduction¹

A nation is one thing, a state forming part of a federation is quite another.²

In fact all talk about federalism is academic.³

De nombreux commentateurs académiques et politiques, comme Paul Henry Scott, s'agacent volontiers du parallèle entre dévolution et fédéralisme. Il ne serait que le fruit de l'imagination extravagante de certains universitaires en mal d'inspiration. Mais est-ce vraiment le cas ? Les discussions sur le fédéralisme et, dans une moindre mesure sur la fédéralisation du système politique britannique, se réduisent-elles à de simples discussions académiques déconnectées des réalités quotidiennes ? Si un lien existe réellement entre dévolution et fédéralisme, est-il étroit ou lâche ? Plus précisément, la dévolution au Royaume-Uni équivaut-elle à un simple ajustement marginal ou à une fédéralisation déguisée du système politique britannique ?

À première vue, parler de fédéralisme ne fait théoriquement pas sens à propos du Royaume-Uni. La pique de Scott semble justifiée lorsque Jean-Louis Quermonne et Maurice Croisat écrivent en 1999 que le Royaume-Uni :

qui comprend des nations autrefois indépendantes[...] n'est pas considéré comme un État multinational. Et au vu des critères formels, il s'agit même d'un État unitaire où la « Reine et son Parlement » détient [sic] la souveraineté, l'exercice exclusif du pouvoir législatif et, à défaut d'une Constitution rigide, du pouvoir constituant lui permettant

* Michael Tatham, Department of Political & Social Sciences, Badia Fiesolana, Via dei Roccettini 9, 50016 San Domenico di Fiesole (FI) ITALIE.

¹ Mes plus vifs remerciements à Annie, Robert et Anne-Marie Tatham, ainsi qu'à Cécile Reboul, Aurélien Raccach et Chris Hanretty pour leurs conseils. Toute erreur est évidemment mienne et j'en assume l'entière responsabilité.

² Albert Venn DICEY, *England's Case Against Home Rule*, Richmond Publishing Co Ltd., 1973 [1st ed 1886], p. 33.

³ Paul Henry SCOTT, *Scotland in Europe: Dialogue with a Sceptical Friend*, Edinburgh: Canongate, 1992, p. 54.

*d'unir et de différencier, de centraliser ou de décentraliser les relations entre Westminster et les quatre nations*⁴.

S'ils en concluent toutefois qu'il existe une « fédéralisation relative » des institutions britanniques, les partisans de la thèse de l'ajustement marginal ne retiendront que la définition unitaire du Royaume-Uni — et cela en dépit de l'avènement de la dévolution. Le décalage entre la lecture « constitutionnelle » des uns et celle, pragmatique, des autres s'élargit lorsque Jacques Leruez rappelle que « malgré sa diversité démographique, économique et sociale, le Royaume-Uni constitue politiquement un État unitaire »⁵ alors que Simon Bulmer et Martin Burch assèment sèchement : 'In effect, devolution marks an end of the UK unitary, centralised state'⁶.

Le débat concernant l'adoption d'une solution fédérale aux problèmes de gouvernance britannique a longtemps été occulté par la méfiance, et même la quasi-allergie qu'inspire le terme « fédéral » outre-Manche : on le dénomme pudiquement le « F-word » du monde politique britannique. Non seulement les Britanniques font-ils un effort conscient pour éviter l'emploi du terme tabou, mais ils ont su développer un arsenal de synonymes pour en parler sans l'évoquer !⁷ Pourtant, en dépit de cette contre-propagande, le débat sur le fédéralisme est bien vivant outre-Manche. S'il s'est d'abord focalisé sur la question irlandaise⁸, puis sur l'évolution de

⁴ Maurice CROISAT & Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le Fédéralisme*, 2^e édition, Paris : Montchrestien, 1999, pp. 51-52.

⁵ Jacques LERUEZ, *Le Système politique britannique, de Winston Churchill à Tony Blair*, Paris : Armand Colin, 2001, p. 2.

⁶ Simon BULMER & Martin BURCH, 'British Devolution and European Policy-Making: A Step-Change Towards Multi-Level Governance?', *Politique européenne*, n°6, hiver 2002, p. 127. Voir également Simon BULMER & Martin BURCH, 'The Europeanization of UK Government: From Quiet Revolution to Explicit Step-Change?', communication présentée au séminaire UACES/ESRC sur '*Europeanisation*', Department of Politics, University of Sheffield, 19 septembre 2003, p. 18.

⁷ Par exemple, les débats du XIX^e et du XX^e siècle portant sur 'Home Rule all-round' ou sur le 'self-government' diffèrent peu du fédéralisme, tandis que le phénomène de 'multi-level governance' n'est qu'un substitut pour désigner un système — certes complexe et mélangeant logiques verticales et horizontales — d'essence profondément fédérale puisqu'il admet une souveraineté partagée et plusieurs niveaux de gouvernement interagissant tout au long du cycle d'une politique publique. La hantise de Westminster du terme fédéral se manifesta également sur la scène internationale lors des négociations sur le traité de Maastricht. Le gouvernement de John Major refusa que le terme fédéral y apparaisse, convainquant ses partenaires européens d'employer celui de « subsidiarité ». Ainsi, tout vaut mieux que le fédéralisme, que ce soit 'Home Rule all-round', 'self-government', 'multi-level governance' ou le principe de subsidiarité.

⁸ Le débat sur le fédéralisme fut au sommet de l'agenda politique concernant la question irlandaise durant au moins trois périodes. Tout d'abord pendant la 'Home Rule crisis' de 1886, ensuite pendant la 'Ulster crisis' de 1910-1914, et enfin durant la 'Anglo-Irish War' de 1919-1921. Voir John KENDLE, *Ireland and the Federal Solution: The Debate over the United Kingdom Constitution, 1870-1921*, Buffalo, New York: McGill-Queen's University Press, 1989 et Michael BURGESS, *The British Tradition of Federalism*, London: Leicester University Press, 1995, pp. 81-130.

l'Empire⁹ et enfin sur l'intégration européenne¹⁰, il est à nouveau ouvert à propos du Royaume-Uni stricto sensu.¹¹

Puisque le concept de dévolution rappelle celui de « Home Rule » — et donc la phobie sémantique des Britanniques pour le terme « fédéral » — on peut légitimement se demander si ce vaste processus de dévolution ne correspond pas, en réalité, à une fédéralisation déguisée du système politique britannique. Cependant, comme tout esprit dialectique le voudrait, on peut percevoir le processus de dévolution dans un cadre moins dramatique et le considérer comme un simple ajustement marginal de la gouvernance britannique à sa périphérie. Après tout, seulement 17 % de la population du Royaume est directement concernée par les nouvelles institutions qui sont toutes implantées dans sa frange dite « celte ». Ainsi la dévolution ne serait que le banal raccommodage d'une Union dont les bords ont fini par se corroder après plusieurs siècles de bons et loyaux services¹²... Du reste, de nombreux États unitaires entretiennent avec leur périphérie une relation particulière sans pour autant bouleverser leur entière structure de gouvernance. La France entretient une relation spéciale avec certains de ses territoires d'outre-mer (comme la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie française), et de nombreux pays fortement centralisés ont dévolu des pouvoirs importants à certaines de leurs régions périphériques comme le Danemark (Groenland et îles Féroé), la Finlande (îles d'Aaland), ou encore comme le Portugal (archipels des Açores et de Madère). Même

⁹ L'idée fédérale fut au cœur des débats concernant l'évolution de la relation entre le Royaume-Uni et l'Empire, la réforme de la gouvernance de l'Empire, celle de ses États membres (le Dominion du Canada en 1867 puis le Commonwealth d'Australie en 1901 adoptèrent, les premiers, des structures fédérales) ou enfin durant le processus de décolonisation. Voir John KENDLE, *Federal Britain, A History*, London: Routledge, 1997, pp. 37-57 et pp. 123-149; Michael BURGESS, *The British Tradition of Federalism*, London: Leicester University Press, 1995, pp. 21-80.

¹⁰ J.C. BANKS, *Federal Britain?*, London: Harrap, 1971, pp. 279-313 ; Michael BURGESS, *The British Tradition of Federalism*, London: Leicester University Press, 1995, pp. 131-170.

¹¹ Voir, par exemple, Sandra Day O'CONNOR, 'Altered States: Federalism and Devolution at the 'Real' Turn of the Millennium', *Cambridge Law Journal*, vol. 60, n°3, novembre 2001, pp. 493-510; Bernard BURROWS & Geoffrey DENTON, *Devolution or Federalism? Options for a United Kingdom*, London: Macmillan, 1980, 94 p.; Patricia HOGWOOD, 'Devolution in the UK: A Step Towards Federalisation?', *Manchester Papers in Politics: Devolution and European Policy Series*, 4/2003, 20 p.; Vernon BOGDANOR, 'Devolution: Decentralisation or Disintegration?', *Political Quarterly*, 1999, pp. 185-194; Gerard HORGAN, 'The United Kingdom as a Quasi-Federal State', *Working Paper, Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen's University*, 1999, 19 pages; Guy PETERS, 'The United Kingdom becomes the United Kingdom? Is federalism imminent, or even possible?', *British Journal of Politics & International Relations*, vol. 3, n°1, April 2001, pp.71-83; Martin LAFFIN & Alys THOMAS, 'The United Kingdom: Federalism in Denial?', *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 29, n°3, été 1999, pp. 89-107; Dawn OLIVER, 'Regionalism in a Political Constitution: The United Kingdom Experience', pp. 61-68, in : Jörg FEDTKE & Basil MARKENSINIS, *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Oxford: Hart, 2006; Ernest YOUNG, 'What British Devolutionaries Should Know about American Federalism', pp. 259-286, in : Jörg FEDTKE & Basil MARKENSINIS, *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Oxford: Hart, 2006.

¹² Depuis 1536 pour le pays de Galles et 1707 pour l'Écosse.

après la révision constitutionnelle de 2003 qui énonce que l'organisation de la France est « décentralisée », l'idée ne viendrait à personne de qualifier la République française — tout comme le Danemark, la Finlande ou le Portugal — de « fédérale » ou « fédéralisée ».

Dans cet article, nous défendons pourtant l'idée que le processus de dévolution — commencé il y a plus d'un siècle¹³ et culminant lors des référendums de 1997, des Acts de 1998 et de l'ouverture des institutions en 1999 — provoque une évolution réelle du système politique britannique. Celui-ci s'éloigne clairement du modèle de l'État unitaire centralisé pour se rapprocher d'un modèle de type fédéral auquel il adhère peu à peu. Après avoir établi une courte définition du fédéralisme, nous procédons à l'étude systématique de chacune des caractéristiques du système mis en place en 1999, apogée du sinueux processus de dévolution administrative et législative¹⁴. Nous concluons à la fédéralisation, incomplète et asymétrique certes mais indubitable, des structures et des pratiques de gouvernance britannique.

Définir le fédéralisme

A Federal Government is, of all constitutions, the most artificial¹⁵

Le premier défi dans l'étude de la prétendue fédéralisation du système politique britannique est d'établir clairement ce que l'on entend par fédéralisme. Cependant, premier obstacle, il n'existe pas de définition qui fasse autorité ou même d'idéal-type d'un système fédéral. Par exemple, Ronald Watt a identifié dix sortes de fédéralisme qu'il place sur un continuum de systèmes fédéraux¹⁶. D'autre part, différents auteurs produisent différents types de définitions, certaines succinctes et englobantes, d'autres détaillées et restrictives. Par exemple, la définition minimaliste de William Riker est souvent utilisée comme référence : 'Federalism is a political organization in which the activities of government are divided between regional governments and central government in such a way that each kind of government has some activity on which it makes final decisions'¹⁷. En dépit de sa clarté et de sa

¹³ La dévolution administrative commença en 1885 avec la résurrection du Scottish Office. Voir Vernon BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford: OUP, 1979 (second edition 2001), pp. 110-143.

¹⁴ Nous marginalisons volontairement l'Irlande du Nord dans notre analyse. En effet, la dévolution y est inextricablement liée au processus de paix et à ses particularités sociopolitiques. Ainsi, les leçons tirées du cas ulstérien ne s'appliquent qu'imparfaitement à la Grande-Bretagne.

¹⁵ Albert Venn DICEY, *England's Case Against Home Rule*, Richmond Publishing Co Ltd., 1973, p. 178.

¹⁶ Ronald WATT, *Comparing Federal Systems*, London: McGill-Queen's University Press, 1999. Le continuum de systèmes fédéraux que Watts identifie révèle la complexité et la diversité que le terme fédéral recouvre. Il classe ainsi sous l'étiquette fédérale les 'Unions', 'Constitutionally decentralised unions', 'Federations', 'Confederations', 'Federacies', 'Associated states', 'Condominiums', 'Leagues', 'Joint functional authorities' et les 'Hybrids' !

¹⁷ William RIKER, 'Federalism' in: Fred GREENSTEIN & Nelson POLSBY (eds), *Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes*, Reading, Maryland: Addison-Wesley, 1975, vol. 5, p. 101.

concision, cette définition pose problème. En effet, trop parcimonieuse, elle s'applique indifféremment à des États fédéraux reconnus comme tels (les États-Unis d'Amérique, par exemple), à des États fortement régionalisés (comme l'Espagne), ou encore à des États unitaires à l'organisation décentralisée (comme la France). Une définition plus raffinée s'impose si l'on souhaite distinguer systèmes fédéraux et systèmes décentralisés.

La littérature sur le fédéralisme permet de dégager sept caractéristiques propres au système fédéral. La première consiste à admettre que la souveraineté est partagée : le pouvoir de gouverner est divisé entre différents niveaux de gouvernement. Dicey affirmait ainsi que '*From the moment that Great Britain becomes part of a federation, the omnipotence of Parliament is gone. [...] its nature would have changed, and its power would be limited on all sides*'¹⁸. Ainsi, le pouvoir n'est pas concentré en un seul lieu et le niveau infra-fédéral a le droit d'agir de manière autonome sans interférences du niveau fédéral.

La deuxième caractéristique découle de la première : ce partage de souveraineté doit être garanti constitutionnellement. Qu'il s'appelle constitution, loi fondamentale, traité ou porte encore un autre nom, ce texte, à valeur constitutionnelle, a pour fonction de garantir au système politique une certaine stabilité en rendant les principes de son fonctionnement difficilement amendables. Il en résulte que le niveau fédéral ne peut unilatéralement modifier ce partage des pouvoirs. Par ailleurs, les entités infra-fédérales disposent également de leur propre constitution qui détermine l'organisation et la répartition des pouvoirs, son fonctionnement et ses limites ainsi que les droits civiques et politiques des habitants de sa juridiction.

Cette souveraineté partagée et constitutionnellement garantie permet au niveau infra-fédéral de jouir d'une certaine autonomie en termes de politiques publiques. Dans certains domaines de compétences (exclusives ou partagées) les politiques publiques différeront donc selon les unités infra-fédérales. Cette troisième caractéristique est renforcée ou atténuée par la présence ou l'absence d'autonomie fiscale du niveau infra-fédéral vis-à-vis du niveau fédéral. Le financement de politiques innovantes se fera donc plus aisément si le niveau infra-fédéral bénéficie d'une telle autonomie.

La cinquième caractéristique qui nous paraît typique d'un système fédéral est la présence, plus ou moins marquée, d'un double sentiment d'appartenance, voire d'une double citoyenneté. À l'image du système fédéral américain où tous les Américains sont porteurs d'un même passeport et d'une même nationalité, l'appartenance à un État ou un autre des États-Unis ne confère ni les mêmes droits, ni les mêmes devoirs civiques¹⁹. Les Américains sont donc citoyens d'un des cinquante États et citoyens des États-Unis d'Amérique. Cause ou conséquence, ce

¹⁸ Albert Venn DICEY, *England's Case Against Home Rule*, Richmond Publishing Co Ltd., 1973, p. 170.

¹⁹ Chaque État est libre de déterminer ses propres lois tant que celles-ci ne contredisent pas les principes de la Constitution américaine.

phénomène de double identité, à la fois fonctionnel et culturel, provoque un sentiment d'appartenance dual au niveau fédéral et infra-fédéral.

La sixième caractéristique réside dans la présence d'un organisme jouant le rôle d'une cour suprême arbitrant les conflits de compétences entre niveaux fédéral et infra-fédéral, comme la Bundesverfassungsgericht en Allemagne ou la Supreme Court aux États-Unis. Enfin, dernière caractéristique, un système fédéral comporte des structures permettant et favorisant les relations entre les États et le niveau fédéral, que ce soit par le biais d'une chambre haute ou d'une autre institution. Bien évidemment, ces sept caractéristiques ne sont pas les seuls attributs d'un système de type fédéral. Elles permettent cependant d'évaluer le degré de fédéralisation de tout système politique.

Évaluation de la fédéralisation du système politique britannique à l'aune de sept critères clefs

Mesurer la centralisation plus ou moins grande d'un système politique est une tâche probablement vaine. Au mieux peut-on tenter de situer sur un continuum, qui place de l'extrême centralisation au fédéralisme intégral, les divers systèmes politico-administratifs. Mais le plus souvent, ce genre d'ordonnement est effectué à partir de considérations purement institutionnelles, qui ne constituent que la partie émergée de l'iceberg²⁰.

Comme le suggèrent Yves Mény et Yves Surel, évaluer le degré de fédéralisation d'un système politique n'est pas une tâche aisée. Cependant, aiguillonné par les sept critères que nous avons identifiés ci-dessus, nous tâcherons de déterminer si les accords de dévolution rapprochent significativement le Royaume-Uni du versant fédéral du continuum ou si l'impact de la dévolution n'est que marginal.

Souveraineté partagée

Devolution is the most radical constitutional change this country has seen since the Great Reform Act of 1832. This is because it seeks to reconcile two seemingly conflicting principles, the sovereignty or supremacy of Parliament and the grant of self-government in domestic affairs to Scotland, Wales and Northern Ireland²¹

D'un point de vue strictement théorique, dévolution et fédéralisme sont des systèmes d'organisation des pouvoirs clairement distincts. Comme Vernon

²⁰ Yves MÉNY & Yves SUREL, *Politique Comparée ; Les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris : Montchrestien, 2001, p. 434.

²¹ Vernon BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford: OUP, 1979 (second edition 2001), p. 1.

Bogdanor l'a souligné à plusieurs reprises²², la dévolution équivaut à une délégation de pouvoirs d'un organe supérieur (Westminster, par exemple) à un organe inférieur (le Parlement écossais, les Assemblées galloise et nord-irlandaise ou le Greater London Authority), et non à une division des pouvoirs entre centre et périphérie. « Power devolved is power retained » affirme le slogan. Un système fédéral, lui, opère une véritable division des pouvoirs entre les niveaux fédéral et infra-fédéral. Comme s'en indignait Dicey, « Federalism destroys the sovereignty of Parliament.[...] Federalism is in effect incompatible with Parliamentary government as practised in England »²³.

Cependant, comme cela arrive souvent, il existe un décalage entre la théorie et la pratique. Bien que les lois sur la dévolution n'ébranlent pas formellement la sacro-sainte souveraineté parlementaire britannique²⁴, dans leur mise en œuvre, en revanche, ils ne permettent toutefois pas à Westminster de réviser unilatéralement les accords de dévolution²⁵. Si constitutionnellement, aucune des nouvelles institutions issues de la dévolution ne peut remettre en question la souveraineté²⁶ de Westminster – le Parlement écossais et l'Assemblée galloise lui sont clairement subordonnés – il n'en va pas de même politiquement. En effet, en dépit du recours fréquent aux motions dites « Sewel »²⁷, Westminster et les ministres du gouvernement Blair ont plusieurs fois indiqué que le Parlement britannique n'est plus compétent pour régler les affaires écossaises ou galloises, alors même que l'Assemblée galloise, par exemple, ne disposera d'un pouvoir de législation primaire qu'à partir de mai 2007²⁸ ! Une semaine seulement après l'ouverture des

²² Vernon BOGDANOR, *Ibid.*, p. 3, et 'Devolution: Decentralisation or Disintegration?', *The Political Quarterly*, 1999.

²³ Albert Venn DICEY, *England's Case Against Home Rule*, Richmond Publishing Co Ltd., 1973, pp. 174 et 176.

²⁴ Le White Paper de juillet 1997, *Scotland's Parliament*, indique très clairement que 'The UK Parliament is and will remain sovereign in all matters [...] Westminster will be choosing to exercise that sovereignty by devolving legislative responsibilities to a Scottish Parliament without in any way diminishing its own powers. The Government recognise that no UK Parliament can bind its successors' (*Scotland's Parliament*, 4.2).

²⁵ Vernon BOGDANOR, 'Devolution: Decentralisation or Disintegration?', *Political Quarterly*, 1999, pp. 188-189.

²⁶ Dicey la définissait dans ces termes : 'The principle of parliamentary sovereignty means neither more nor less than this, namely that Parliament [...] has, under the English constitution, the right to make or unmake any law whatever; and, further, that no person nor body is recognised by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliament'. Voir Albert Venn DICEY, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Wade, 10^e édition, 1959, pp. 39-40. Il est peut-être significatif que les termes 'sovereign' et 'sovereignty' n'apparaissent pas une seule fois dans les textes du Scotland Act 1998 et du Government of Wales Act 1998 !

²⁷ Les Sewel motions permettent à Westminster de légiférer en toute légalité sur les affaires dévolues. Loin d'être exceptionnelle, cette pratique est devenue courante sans toutefois nuire à l'autonomie politique de Holyrood. Voir Paul CAIRNEY & Michael KEATING, 'Sewel Motions in the Scottish Parliament', *Scottish Affairs*, n° 47, spring 2004, pp. 115-134.

²⁸ Fin juillet 2006, une partie des recommandations de la Richard Commission a été transformée en loi déclenchant ainsi le transfert de compétences de Westminster au pays de Galles le plus important depuis 1998. L'Assemblée galloise se rapproche ainsi du modèle écossais. Sous réserve de l'accord du Secrétaire d'État et des deux Chambres de Westminster,

nouvelles institutions écossaises et galloises, le Secrétaire d'État aux affaires galloises annonçait que de nombreux domaines de politiques publiques n'étaient plus de son ressort et qu'il n'était donc plus légitime que la Chambre des communes prenne position sur de telles questions²⁹. De ce fait, Westminster a politiquement perdu son droit d'ingérence dans les affaires écossaises et galloises, provoquant de facto un partage de souveraineté entre Westminster et les institutions issues de la dévolution. Comme en témoigne la réaction du député conservateur de Ribble Valley, cela provoqua la stupéfaction, l'incompréhension et même la colère de nombreux membres de la Chambre basse qui n'avaient pas anticipé que la dévolution limiterait autant la souveraineté de Westminster. En matière de politique intérieure, Westminster ne semble donc souverain que sur les questions portant exclusivement sur l'Angleterre et non plus le Royaume-Uni dans sa totalité. À la manière d'un parlement fédéral, Westminster ne retrouve sa souveraineté sur la totalité du territoire britannique que sur les questions constitutionnelles, les questions de défense, de politique étrangère et européenne, de politique économique centrale, ou encore d'immigration.

le pouvoir législatif primaire sera transféré à l'Assemblée dans les domaines précédemment dévolus. À terme, Cardiff Bay pourrait avoir autant de pouvoirs législatifs que Holyrood. Le nouveau Government of Wales Act 2006 prévoit la possibilité d'organiser un référendum à ce sujet. Toutefois, l'Assemblée ne s'affranchit pas complètement de la tutelle du Secrétaire d'État aux affaires galloises qui peut bloquer les transferts de législation. Cela représente une source potentielle de conflits entre les gouvernements central et gallois, surtout lorsqu'ils ne seront pas contrôlés par le même parti politique. À l'heure actuelle, cet élargissement progressif des pouvoirs de l'Assemblée ne laisse pas augurer d'une autonomie fiscale sur le modèle écossais.

²⁹ Ce débat, extrait du House of Commons Hansard Debates for 7 July 1999 (pt19), illustre parfaitement le dessaisissement de Westminster de ses pouvoirs sur l'Écosse et le pays de Galles :

Mr. Desmond Swayne (New Forest, West): What representations he has received regarding the number of European Union export approved abattoirs in Wales.

The Parliamentary Under-Secretary of State for Wales (Mr. Jon Owen Jones): None.

Mr. Swayne: Will the Minister undertake to launch an investigation into the administrative and regulatory burdens that are faced by abattoirs in Wales as compared with the rest of the European Union? Will he undertake to publish the findings of those studies? Can he assure the House that the studies will be carried out by impartial and proper sources, not vegetarians?

Mr. Jones: This is a matter for my right hon. Friend the Minister of Agriculture, Fisheries and Food, or, in Wales, for the National Assembly.

Madam Speaker: Order. In that case, it is a matter for the Welsh Assembly. It cannot be the responsibility of both this House and the Assembly.

Mr. Ted Rowlands (Merthyr Tydfil and Rhymney): On a point of order, Madam Speaker.

Madam Speaker: I cannot take points of order in the middle of Question Time. Once we *break our rules, there will be no end to it. [...]*

Mr. Nigel Evans (Ribble Valley): Today, it would seem that the Secretary of State for Wales is hardly responsible for anything to do with Wales. Welsh questions will increasingly become a laughing stock if that is allowed to continue.' Voir House of Commons Hansard Debates for 7 July 1999 (pt 19). Sur ce point voir également la lumineuse analyse de Vernon BOGDANOR, 'Asymmetric Devolution: Toward a Quasi-Federal Constitution?' in : Patrick DUNLEAVY et al (eds), *Developments in British Politics 7*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, pp. 222-241.

De même, les accords de dévolution énoncent clairement un partage des prérogatives entre Westminster et les administrations dévolues. Le Scotland Act 1998 énumère les domaines réservés au centre. Tout domaine non réservé est dévolu. Le Government of Wales Act 1998 procède de manière inverse en édictant les pouvoirs qui sont dévolus au pays de Galles. Tout pouvoir non dévolu est réservé à Westminster. Dans les deux cas, un catalogue de compétences pour chaque niveau de gouvernement est établi, à la manière d'une division des pouvoirs communément établie dans les systèmes de types fédéraux.

Le principe de souveraineté partagée, historiquement si étranger à la logique parlementaire britannique, est donc devenu une caractéristique du Westminster contemporain, d'abord en raison de l'adhésion à l'Union européenne et maintenant en conséquence du processus de dévolution. Westminster conserve potentiellement le droit de quitter l'Union européenne et de renverser le processus de dévolution, préservant ainsi sa souveraineté théorique. Dans la pratique quotidienne toutefois, cette souveraineté est ouvertement partagée par le Parlement d'aujourd'hui. Le Parlement de Dicey qui avait 'the right to make or unmake any law whatever' n'est plus. La prophétie s'est réalisée, '*Home Rule is[...]* a plan for revolutionising the constitution of the whole United Kingdom'³⁰.

Constitution

So Scotland has a popularly ratified constitution, which the UK lacks. It controls institutions[...] now clustered around the new political institutions. The Scottish Parliament will not fade away³¹

Un système de type fédéral se caractérise par une garantie constitutionnelle de la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement. C'est ce qui le distingue principalement d'un État régionalisé mais non fédéral, où la décentralisation peut être révoquée de manière unilatérale par le gouvernement central. Prima facie, le constat est sans ambiguïté : tandis que la loi fondamentale allemande (Grundgesetz, article 30) ou la constitution américaine (Tenth Amendment) établissent les responsabilités des différents niveaux, la constitution coutumière (non écrite) britannique soutient que Westminster est souverain dans tous les domaines. Ce qu'une loi peut faire, une autre peut le défaire sans avoir recours à des majorités qualifiées ou à des procédures particulières. Les prérogatives dévolues de Westminster à l'Écosse, au pays de Galles et à l'Irlande du Nord par le Scotland Act 1998, le Government of Wales Act 1998 et le Northern Ireland Act 1998 ne bénéficient donc d'aucune protection constitutionnelle et pourraient être retirées par un simple coup de plume du législateur.

³⁰ Albert Venn DICEY, op.cit, p. 17. Il précise, plus loin, que 'The matter may be summed up in one phrase: [...] Home Rule however curtailed means the surrender, of Parliamentary authority' (voir p. 24).

³¹ Iain McLean faisait ici référence au Scotland Act 1998 qu'il considère comme équivalent à une constitution pour l'Écosse. Voir Iain McLEAN, 'Scotland: Towards Quebec – or Slovakia?', *Regional Studies*, vol. 35, n° 7, pp. 637-638.

Cependant, ce qui est constitutionnellement permis n'est pas toujours politiquement admis. Si Westminster peut librement, et en toute légalité, annuler les lois sur la dévolution, il ne peut le faire sans encourir un coût politique élevé³². Le pouvoir constitutionnel de Westminster demeure donc de jure illimité mais son autorité politique est de facto compromise. En effet, les lois sur la dévolution de 1998 ont été précédés de référendums consultatifs en Écosse et au pays de Galles. Ces référendums ont donné une légitimité toute particulière à ces lois qui ont revêtu les habits de l'assentiment populaire. Issus de la volonté de Westminster mais aussi des peuples écossais et gallois, les lois de dévolution bénéficient d'une légitimité à la fois parlementaire et populaire. Il est politiquement impensable que ces lois soient abrogées sans l'assentiment populaire, à savoir un nouveau référendum en Écosse et au pays de Galles. Même si un gouvernement arrivait au pouvoir à Westminster avec l'intention d'abolir les accords de dévolution, il ne pourrait vraisemblablement pas, pour parvenir à ses fins, faire l'économie de deux référendums et d'une loi politiquement coûteuse³³. Une telle procédure référendaire s'apparenterait à un processus de révision constitutionnelle dans le sens où un simple loi ne suffirait pas à son abrogation. De ce fait, les lois sur la dévolution partagent les mêmes caractéristiques qu'un document de type constitutionnel, à savoir un texte légal supérieur à une loi, qui ne peut être abrogé que par une procédure particulière (référendum, majorité qualifiée, majorité des deux chambres, etc.) et qui organise la répartition des pouvoirs et le mode de fonctionnement du système politique. L'interprétation de Iain McLean, placée en épigraphe, est donc justifiée.

Politiques publiques autonomes

One way in which the devolved UK may take on quasi federal modes of operation may be in an increasing level of policy autonomy and policy distinctiveness within the nations and regions of the union³⁴

Une caractéristique fondamentale du système fédéral est que ses diverses composantes bénéficient d'une certaine autonomie dans l'élaboration et la mise œuvre des politiques publiques dont elles ont la responsabilité. Il apparaît que

³² La dévolution en Irlande du Nord est évidemment un cas spécial car elle est liée au processus de paix. Les conclusions tirées pour l'Écosse et le pays de Galles ne s'appliquent donc pas aux particularités nord-irlandaises. Inversement, les enseignements tirés de l'expérience ulstérienne ne sont pas indicatifs des scénarios possibles dans les autres home nations. Ainsi, la suspension répétée de Stormont n'a pas valeur de précédent pour Holyrood ou Cardiff Bay.

³³ Martin Laffin et Alys Thomas vont encore plus loin, peut-être même trop loin, lorsqu'ils affirment que les actes de dévolution *'are "constitutional" in the sense that the referendums preceding their creation have given them a legitimacy that has made them effectively irreversible, and thereby more than merely cases of administrative devolution easily reversible through acts of the Westminster parliament'*. Martin LAFFIN & Alys THOMAS, 'The United Kingdom: Federalism in Denial?', *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 29, n° 3, été 1999.

³⁴ Patricia HOGWOOD, 'Devolution in the UK: A Step Towards Federalisation?', *Manchester Papers in Politics: Devolution and European Policy Series*, 4/2003, pp. 14-15.

l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord bénéficient, de la même manière que les États d'une fédération, d'une telle autonomie au sein du Royaume-Uni.

En effet, à la suite de la dévolution administrative permise par la création des Scottish Office, Welsh Office et Northern Ireland Office, la périphérie du Royaume-Uni bénéficiait déjà d'une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre de la législation primaire édictée par Westminster³⁵. La dévolution de 1998 n'a fait qu'accentuer ce phénomène en élargissant les possibilités d'élaborer des politiques divergentes de celles émises par le centre. La création des Assemblées galloise et nord-irlandaise ainsi que du Parlement écossais n'a que démocratisé, légitimé et rendu plus transparent un processus déjà en germe.

De toute évidence, les institutions écossaises disposent d'une marge de manœuvre plus importante du simple fait que le Parlement a la possibilité d'édicter législations primaire et secondaire, et de faire varier l'impôt sur le revenu dans une marge de trois pour cent. Par comparaison, l'Assemblée galloise ne peut modifier l'impôt et, jusqu'en mai 2007, ne pourra promulguer de législation primaire. Pareillement, davantage de domaines de politiques publiques ont été dévolus de Westminster à Holyrood qu'ils ne l'ont été de Westminster à Cardiff Bay. Cependant, que ce soit au pays de Galles ou en Écosse, la dévolution a permis à ces deux nations de mettre en œuvre des politiques publiques divergentes de celles de Westminster³⁶ alors que le même parti politique est dominant dans chacune des composantes de la Grande-Bretagne. Par exemple, en Écosse, les services de soins pour longue maladie ou handicap lourd (long term personal care) pour les personnes âgées sont devenus gratuits, les frais d'inscription immédiats pour les étudiants du supérieur ont été abolis, tout comme la chasse au renard et la fameuse « Section 28 »³⁷. L'Assemblée galloise et son gouvernement ont créé une Commission pour les sans-logis, le premier *Children's Commissioner* du Royaume-Uni ; ils ont instauré la gratuité du lait à l'école pour les enfants de moins de 7 ans, tout comme

³⁵ Voir, par exemple, James KELLAS, *The Scottish Political System*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, 320 p.; Lindsay PATERSON, *The Autonomy of Modern Scotland*, Edinburgh: Edinburgh University Press 1994, 224 p.; Alice BROWN, David McCRONE & Lindsay PATERSON, *Politics and Society in Scotland*, London: Macmillan Press, 1996; et, pour une version plus nuancée, Arthur MIDWINTER, Michael KEATING & James MITCHELL, *Politics and Public Policy in Scotland*, London: Macmillan, 1991.

³⁶ John ADAMS & Katie SCHMUEKER, *Devolution in Practice 2006. Public Policy Differences within the UK*, London: IPPR, 2006, 194 p.; Michael KEATING, Linda STEVENSON, Paul CAIRNEY & Katherine TAYLOR, 'Does Devolution Make a Difference? Legislative Output and Policy Divergence in Scotland', *Journal of Legislative Studies*, vol. 9, n° 3, Autumn 2003, pp. 110-139; Michael KEATING, *The Government of Scotland. Public Policy Making after Devolution*, Edinburgh : Edinburgh University Press, 2005, 256 p.; Michael KEATING, 'Policy Divergence and Convergence in Scotland under Devolution', *Regional Studies*, vol. 39, n° 4, 2005, pp. 453-463; Michael KEATING, 'Social Inclusion, Devolution and Policy Divergence', *Political Quarterly*, vol. 74, n° 4, 2003, pp. 429-438.

³⁷ La 'Section 28' fut abolie en Écosse par l'abrogation de la Section 2A du Local Government Act 1988 qui interdisait la promotion de l'homosexualité par les autorités locales. En 2000, les Écossais, grâce au *Ethical Standards in Public Life etc. (Scotland) Act 2000* devancèrent le pays de Galles et l'Angleterre qui ne mirent fin à la « Section 28 » que trois années plus tard par le *Local Government Act 2003*.

celle des médicaments pour les moins de 25 ans et les plus de 60 ans et celle du transport en bus pour les retraités. Même en Irlande du Nord, en dépit des suspensions répétées de l'Assemblée, des politiques publiques innovantes ont tout de même été mises en œuvre dans les domaines de l'éducation (abolition des classements des écoles et de l'examen « 11+ » pour le passage en classe de 6^e) ou en direction des personnes âgées.

Ainsi, à l'instar d'un système fédéral, les accords de dévolution permettent l'innovation et la divergence dans les affaires publiques. Bien évidemment ces expérimentations connaissent des limites budgétaires et légales dues à la faiblesse des moyens fiscaux dont les nouvelles institutions souffrent, à leur obligation de ne pas empiéter sur les domaines réservés à Westminster et de ne pas contredire la législation européenne en vigueur dans de nombreux domaines dévolus comme l'agriculture, la pêche ou l'environnement. En dépit de ces limites inhérentes aux accords actuels, on peut s'attendre à ce que ces divergences s'accroissent dans le temps, notamment lorsque des partis aux idéologies et programmes différents seront au pouvoir dans les différentes nations du Royaume-Uni.

Autonomie fiscale

There may be a dynamic contained in the grant of some fiscal autonomy that will over time generate pressures toward something approaching a more federal arrangement of powers³⁸

Il est bien évident que toute politique nécessite un financement. Ainsi l'autonomie fiscale permet davantage encore d'autonomie en termes de politiques publiques. Cependant, la question fiscale est bien celle où le modèle de dévolution de 1998 se distingue des systèmes fédéraux. Comme le souligne George Reid, Presiding Officer du Parlement écossais, '*Politics, essentially, is about power.[...] Power at home is about money. It is about the power to tax.[...] A Parliament without powers of taxation is not a proper Parliament*'³⁹. De même que Lord Hume avait argumenté qu'il serait 'constitutionally irresponsible to have a tier of elected government which was not subject to the discipline of raising a proportion of the revenue it spent'⁴⁰, il est clair que la faiblesse fiscale des institutions issues de la dévolution représente un frein considérable à leur autonomie politique. Le Parlement écossais a bien le pouvoir (non encore utilisé) de moduler l'impôt sur le revenu de trois pour cent⁴¹ mais les assemblées galloise et nord-irlandaise ne disposent pas d'une telle souplesse. De surcroît, comparée à de nombreux systèmes fédéraux

³⁸ Guy PETERS, 'The United Kingdom becomes the United Kingdom? Is federalism imminent, or even possible?', *British Journal of Politics & International Relations*, vol. 3, n°1, avril 2001, p. 80.

³⁹ George REID, 'Un nouveau chant pour l'Écosse', p. 190, in : Gaïd GIRARD & Matthew GRAVES, *Europe Unie, le Royaume Désuni ? Enjeux politiques, constitutionnels et identitaires de la dévolution*, Actes du Colloque international de Brest, 4-5 février 2000, Brest : Triade, novembre 2000.

⁴⁰ Cité par James MITCHELL, 'The Creation of the Scottish Parliament: Journey without End', *Parliamentary Affairs*, octobre 1999, p. 657.

⁴¹ On estime qu'une telle hausse, baptisée tartan tax, générerait près de 700 millions de livres supplémentaires.

comme les États-Unis, ou fortement régionalisés comme l'Espagne, l'autonomie fiscale écossaise est négligeable.

Cependant, en dépit d'un pouvoir faible (Écosse) ou inexistant (pays de Galles et Irlande du Nord) de génération de leur propre revenu, les administrations dévolues bénéficient d'une liberté quasi totale dans l'utilisation de leur budget. La dotation globale ('block grant') transférée automatiquement du centre aux administrations dévolues par la formule Barnett est inconditionnelle : elle n'est liée à aucune négociation ou pré-allocation budgétaire. Les administrations dévolues, si elles ne contrôlent pas le volume de leur budget, jouissent donc d'une discrétion totale quant à son emploi⁴². Bien qu'au contraire des systèmes de types fédéraux, où les unités infra-fédérales génèrent une partie de leur revenu en levant elles-mêmes l'impôt⁴³, les administrations dévolues ne génèrent (potentiellement) qu'une maigre partie de leur revenu, elles sont, comme c'est le cas dans un système fédéral, complètement libres quant à son utilisation.

Identité et citoyenneté

The United Kingdom was not a unitary state even before devolution but a state of unions in which citizens enjoyed different rights and had different obligations⁴⁴

De nombreux auteurs estiment qu'un système fédéral se veut être le reflet de la société qu'il gouverne. Un tel système permettrait l'accommodation, au sein d'un même État, d'une pluralité de *demoi*⁴⁵, contrairement à l'État-nation qui ambitionne de réaliser une adéquation quasi-parfaite entre peuple et nation au sein d'un État, un et indivisible. Ainsi, une fédération reconnaît l'existence de *demoi* au sein d'un unique système politique⁴⁶. Elle se caractérise donc par un double sentiment d'appartenance aux niveaux infra-fédéral et fédéral. In extenso, un système de type fédéral greffe sur cet identitarisme dual une double citoyenneté, conséquence des droits et devoirs différentiels émergeant dans les différentes composantes du système.

⁴² Les exécutifs dévolus sont bien évidemment comptables devant leur Parlement ou Assemblée et un organisme d'audit (le Auditor General for Scotland, le Auditor General for Wales et le Comptroller & Auditor General for Northern Ireland).

⁴³ Elles redistribuent toutefois une partie de cette recette fiscale dans le cadre d'un système d'égalisation horizontale.

⁴⁴ James MITCHELL, 'Evolution and Devolution: Citizenship, Institutions, and Public Policy', *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 36, n° 1, 2006, p.154.

⁴⁵ C'est ce qu'Alfred Stepan appelle une '*holding-together, [...] demos-enabling federation*' par opposition à une structure qui serait '*demos-constraining*'. Voir Alfred STEPAN, 'Federalism and Democracy: Beyond the US Model', *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 4, 1999, pp. 21-23.

⁴⁶ Dès 1887, Dicey soulignait que 'In a Federation every citizen is influenced by a double allegiance. He owes fealty to the central Government, he owes fealty also to his Canton or State. National allegiance and local allegiance divide and perplex the feelings even of loyal citizens', Albert Venn DICEY, *England's Case Against Home Rule*, Richmond Publishing Co. Ltd., 1973, p. 179.

La dévolution n'a fait que rendre plus visible encore un phénomène bien ancien déjà : la superposition en Grande Bretagne de sentiments d'identités multiples. En effet, si de nombreux Écossais ou Gallois se sont toujours considérés comme Écossais/Gallois et Britanniques, cette tendance n'a fait que s'accroître après la dévolution. Evidemment, la hiérarchie entre ces différentes identités (Écossais/Gallois d'abord, Britannique ensuite, et inversement) varie selon les individus et les époques. Ce phénomène de juxtaposition (et non d'exclusion ou de substitution) de plusieurs sentiments d'appartenance n'est pas sans évoquer celui que l'on retrouve dans des systèmes de types fédéraux tels les États-Unis d'Amérique (État et État fédéral)⁴⁷ ou l'Allemagne (Land et Bund). Si la dévolution est à la fois le résultat de cet identité duale en Écosse et au pays de Galles et un phénomène qui le renforce, tel ne semble pas encore être le cas en Angleterre. La résurgence mainte fois prophétisée du sentiment identitaire anglais peine à se matérialiser. On constate, au sud du mur d'Hadrien, que les termes *British* et *English* demeurent encore souvent interchangeable. Le débat de savoir si la dévolution entraînera un 'English backlash' reste ouvert, même si les partisans d'une telle hypothèse semblent peu à peu défaits par l'apathie nationaliste anglaise. Iain McLean a beau prédire une renaissance du nationalisme anglais en réaction aux avantages perçus (politiques et financiers) que la dévolution prodigue aux Écossais et aux Gallois⁴⁸, et David McCrone suggérer que les Anglais ont de plus en plus conscience de leur *Englishness*⁴⁹ au détriment de leur *Britishness*, les études quantitatives longitudinales nuancent de telles prédictions. Ainsi, en dépit de leur asymétrie et de leur injustice perçue⁵⁰, les accords de dévolution ne préoccupent que

⁴⁷ Par exemple, Guy Peters indique que '*There is [...] some sense of dual citizenship, with Americans being citizens of their states as well as of the federal union. This contest over the claim that governments make on the loyalty of the public has lessened from the days in which Robert E. Lee had to decide that he was a Virginian first and an American second. Still, there are citizenship rights that exist for the public in their own states as contrast to non-citizens. For example, citizens of a state may receive lower tuition costs at state-supported institutions of higher education than do out-of-state residents. The dual-citizenship that exists for Americans also affects taxation, social welfare and a variety of other public policies*'. Voir Guy PETERS, 'The United Kingdom becomes the United Kingdom? Is federalism imminent, or even possible?', *British Journal of Politics & International Relations*, vol. 3, n°1, April 2001, p. 76.

⁴⁸ C'est le scénario d'inspiration slovaque que Iain McLean décrit, voir Iain McLEAN, *op. cit.*, pp. 641-642.

⁴⁹ '*People in Scotland have a clear understanding of the distinction between "national" (Scottish) and "state" (British) identities in a way people in England do not. Nevertheless, there seems to have been a shift towards greater numbers of people south of the border calling themselves "English" in recent years*' argumentait-il dans *Devolution: Inter-Institutional Relations in the UK, Evidence given by David McCrone to the Select Committee on the Constitution, House of Lords, Edinburgh, 15th May 2002*.

⁵⁰ L'injustice des accords de dévolution proviendrait en grande partie des conséquences de la fameuse West Lothian Question. La théorie voudrait que les Anglais s'émeuvent du fait que, tandis que les députés britanniques n'ont plus leur mot à dire sur les politiques ayant trait à l'éducation ou la santé en Écosse, les décisions concernant des politiques équivalentes pour les Anglais sont encore prises à Westminster où les députés écossais font toujours partie du processus décisionnel. Ainsi, alors qu'un parlementaire anglais ne peut influencer sur les politiques publiques écossaises, un parlementaire écossais, quant à lui, peut influencer celles qui s'appliquent à l'Angleterre. Le deuxième grief présupposé est que l'Écosse et le pays de

peu les Anglais qui s'en accommodent flegmatiquement. Visiblement, les Anglais ne manifestent ni ressentiment ni jalousie à l'égard des deux nations celtes qui les entourent⁵¹. Ainsi, même si les Anglais se sentent de plus en plus anglais, ils se sentent toujours britanniques et, de même qu'en Écosse et au pays de Galles, cette double identité ne laisse pas présager la ruine du Royaume-Uni mais seulement son évolution vers un système partageant de plus en plus de caractéristiques avec l'archétype fédéral.

En sus de ce dualisme identitaire, une double citoyenneté est en voie d'émergence. Bien que l'introduction d'un passeport écossais ou gallois ne soit pas encore à l'ordre du jour, et ce en dépit des projets des nationalistes, certaines politiques publiques écossaises distinguent résidents écossais et ceux provenant des autres parties du Royaume-Uni. Par exemple, à la suite de l'introduction des top up fees en Angleterre, les membres du Parlement écossais ont décidé d'augmenter les droits d'inscription universitaire pour les étudiants provenant du reste du Royaume-Uni tandis que les étudiants résidant en Écosse en seront affranchis par la Student Awards Agency for Scotland. Une telle politique suggère donc l'existence d'une double citoyenneté fondée sur le lieu de domiciliation : être Écossais ou provenir du reste du Royaume-Uni.

Cependant, cette citoyenneté multiple au sein du Royaume-Uni était déjà en germe avant les lois de 1998. Ces mêmes conclusions pouvaient être tirées dès l'instauration de la dévolution administrative et même pour la période précédente concernant l'Écosse. Par exemple, James Mitchell souligne que:

Although a myth of uniform citizenship grew up, paralleling the myth of parliamentary sovereignty, the everyday experiences of people differed depending on where they lived. Common rights and many uniform payments existed, but considerable variation existed *in other areas*. [...] differences developed in allocative distributive policies across the state. Scotland received more than a strict population-based allocation would have merited. One consequence of this was that the public sector was greater in Scotland, Wales, and Northern Ireland than in England. Per capita spending on health in Scotland, Northern Ireland, and Wales exceeded that in England. The proportion of public sector housing was far higher in Scotland than in England (and indeed than in much of the old communist bloc). The ease with which married couples could divorce differed depending on jurisdiction, and penal policy differed. In essence, even before devolution, a common citizenship across the United

Galles, en raison des effets de la formule budgétaire Barnett, bénéficient d'un niveau de dépenses publiques par tête plus élevé qu'en Angleterre. Ainsi, les Anglais subventionneraient leurs voisins écossais et gallois tout en perdant le contrôle de l'usage de ces finances tandis que les députés écossais et gallois conserveraient le droit d'influencer l'usage des deniers publics en Angleterre. De ces deux injustices renaîtrait le nationalisme anglais qui, à terme, provoquerait soit le rejet par les Anglais des accords de dévolution, soit leur rejet de l'Écosse et du pays de Galles, menant à l'implosion du Royaume-Uni.

⁵¹ Voir la plupart des travaux de John Curtice et d'Anthony Heath, notamment John CURTICE, 'A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom', *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 36, n° 1, 2006, p. 108.

Kingdom was attenuated by the existence of separate institutions with separate histories⁵².

Ainsi, à des degrés différents, des citoyennetés distinctes se sont développées au sein du Royaume-Uni et ont été étendues par les vagues successives de dévolution, d'abord administrative⁵³ puis législative⁵⁴.

Kompetenz-Kompetenz

The devolution Acts expressly assign the UK courts a role in determining the limits of devolution and the powers of the devolved institutions⁵⁵.

Un système de type fédéral ne peut faire l'économie d'un organe poliçant les disputes de compétence entre le niveau fédéral et infra-fédéral. Cet organe doit posséder ce que la loi fondamentale allemande dénomme *Kompetenz-Kompetenz*, à savoir le pouvoir de déterminer quelle institution a autorité dans quel domaine en cas de conflit de responsabilité. Du simple fait de l'inévitable chevauchement des responsabilités lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques, un système fédéral ne peut fonctionner sans un organe de ce type.

Le Judicial Committee of the Privy Council remplit cette fonction dans le système politique britannique post-dévolution. À l'instar d'une Supreme Court américaine ou de la Bundesverfassungsgericht allemande, le Judicial Committee of the Privy Council possède l'autorité de clarifier les responsabilités de chacun et d'arbitrer les disputes de compétence entre les niveaux de gouvernement. Cette Cour de dernière instance a donc juridiction sur les questions relatives aux pouvoirs et fonctions des organes législatifs et exécutifs écossais, gallois et nord irlandais.

Contrairement aux prédictions tragiques de Dicey, il n'y eut que peu d'appels déposés au Judicial Committee of the Privy Council concernant des conflits de compétence. Anticipant que 'Nothing can prevent the rise of burning questions about Federal and States rights', Dicey argumentait de la sorte: 'If these questions

⁵² James MITCHELL, 'Evolution and Devolution: Citizenship, Institutions, and Public policy', *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 36, n° 1, 2006, pp. 162-163. Vernon Bogdanor suggère même que les habitants du nord de l'Angleterre sont désormais, non plus des citoyens de seconde classe, mais de troisième classe ! Il tient le raisonnement suivant : 'Those living in the more underprivileged English regions, such as the north-east or the north-west, may already regard themselves as second-class citizens because they have no territorial minister able to argue their case in Cabinet. After devolution, they may come to believe that they are third-class citizens, since they have no parliament either' ! Voir Vernon BOGDANOR, 'Devolution: Decentralisation or Disintegration?', *Political Quarterly*, 1999, p. 191.

⁵³ Par la création en 1885 du Scottish Office et en 1964 du Welsh Office.

⁵⁴ De 1922 à 1972 puis à nouveau dès 1999 pour être encore maintes fois suspendue en Irlande du Nord, et à partir de 1999 pour l'Écosse et le pays de Galles à la suite de l'ouverture de leur Parlement et Assemblée respectifs.

⁵⁵ Sandra Day O'CONNOR, 'Altered States: Federalism and Devolution at the "Real" Turn of the Millennium', *Cambridge Law Journal*, vol. 60, n° 3, novembre 2001, p. 498.

arise, by whom are they to be settled ? Suppose they are referred to a Federal Court, say the Privy Council[...]. The Theory of the constitution and the expectation of the people is that references to the judges will be events of rare occurrence, and that the Bench, when it acts at all, will act only as interpreter of the constitutional pact. Things are certain to turn out far otherwise⁵⁶. Pour une fois cependant, ‘the theory of the constitution’ est confirmée par la pratique. Il y eut 13 appels déposés en 2000, mais seulement 15 au cours des 5 années suivantes (2001-2005)⁵⁷. Ces appels ne peuvent être déposés que par des conseillers juridiques (law officers), par certaines cours d’appel et par voie d’appel des décisions de certaines cours supérieures du Royaume-Uni. Ainsi, comme le prédisait Vernon Bogdanor, ‘both Westminster and the Scottish Parliament will[...] depend upon the Judicial Committee for the protection of their sphere of action, a condition characteristic of federal systems of government’⁵⁸.

Système de relations entre les différents niveaux de gouvernement

Just after devolution, the UK has not so much a skeletal intergovernmental relations system, as several large bones that apparently belong to the same creature but do not obviously articulate with each other⁵⁹

Une fédération implique plusieurs niveaux de gouvernement et donc un système de relations intergouvernementales. Ce dernier consiste en des mécanismes de consultation et de coordination grâce auxquels les politiques sont développées et mises en œuvre.

Le Royaume-Uni dispose de plusieurs systèmes de ce type permettant discussions et coopération entre le gouvernement britannique et ceux de l’Écosse et du pays de Galles. Ces systèmes, d’abord disjoints et disparates (voir épigraphe), se sont progressivement ancrés dans le paysage politique britannique. Le premier d’entre eux est peut-être le plus souvent oublié, car le plus ancien : il s’agit du Cabinet. Ainsi, les textes de 1998 n’abolissent pas les secrétaires d’État à l’Écosse, au pays de Galles et à l’Irlande du Nord. De surcroît, les trois secrétaires d’État conservent leur rang au sein du Cabinet ainsi que leur Office. Certains ont prédit leur abolition prochaine : ils seraient en quelque sorte au chômage technique depuis 1999, les nouvelles institutions écossaises, galloises et nord-irlandaises s’acquittant maintenant de gouverner ces trois nations. Il n’en fut et n’en est rien. Après la dévolution, les (rebaptisés) Scotland Office, Wales Office et Northern Ireland Office ont vu leurs effectifs croître et leur rôle se renforcer. Bien que leurs fonctions aient été transférées aux institutions démocratiques issues de la dévolution, ces Offices

⁵⁶ Albert Venn DICEY, *England’s Case Against Home Rule*, Richmond Publishing Co Ltd., 1973, p. 185.

⁵⁷ Archives du Judicial Committee Appeal Statistics [<http://www.privacy-council.org.uk/output/Page34.asp>, consulté août 2006].

⁵⁸ Vernon BOGDANOR, ‘Devolution: Decentralisation or Disintegration?’, *Political Quarterly*, 1999, p. 188.

⁵⁹ Martin LAFFIN & Alys THOMAS, ‘The United Kingdom: Federalism in Denial?’, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 29, n° 3, été 1999, p. 106.

jouent maintenant le rôle de courroies de transmission entre les administrations dévolues et le gouvernement central, relayant leurs requêtes au cœur même du système politique britannique qu'est le Cabinet. Ainsi, les Secrétaires d'État territoriaux représentent les intérêts écossais, gallois et nord-irlandais sur les affaires réservées à Westminster qui empiètent sur les affaires dévolues, et inversement. Évidemment, le chevauchement entre affaires dévolues et réservées est inévitable et l'expansion des Offices territoriaux reflète ce phénomène. Depuis son ouverture le 1^{er} juillet 1999, le Scotland Office a vu son nombre moyen d'employés augmenter au fil des années, de 70 en 1999-2000, à 94 en 2000-2001 et 109 en 2001-2002⁶⁰. On estime que le Scotland Office emploie aujourd'hui l'équivalent de plus de 130 personnes à plein temps. Il en va de même pour le Wales Office : son personnel s'est accru, passant de 26 à 45 entre son ouverture en juillet 1999 et avril 2000⁶¹. Son secrétaire d'État de l'époque, Paul Murphy, s'attendait à ce qu'il atteigne prochainement le nombre de 58, soit une augmentation de plus de 100 % !⁶² Cette tendance à l'inflation ne s'inversera probablement pas. En effet, de nombreux fonctionnaires et parlementaires que nous avons consultés sur ce thème estiment que le Scotland Office et Wales Office sont encore sous-utilisés par les administrations dévolues⁶³.

Outre le maintien des Secrétaires d'État et de leurs moyens administratifs, deux Cabinet Committees ont été créés : le Ministerial Committee on Devolution Policy et le Joint Ministerial Committee. Les Cabinet Committees sont des structures transversales interministérielles qui fonctionnent comme des forums où les politiques les plus complexes et les plus polémiques (opposant parfois différentes branches du gouvernement) sont discutées, élaborées et ratifiées. Le Ministerial Committee on Devolution Policy fonctionne sur ce modèle. La création du Joint Ministerial Committee (JMC) fut consacrée par le Memorandum of Understanding (MoU) signé par les administrations dévolues et le gouvernement du Royaume-Uni. Cet organe consultatif composé de membres du gouvernement britannique, de l'exécutif écossais, du gouvernement gallois et du comité exécutif nord-irlandais permet à ses participants de traiter des affaires réservées empiétant sur les affaires dévolues et vice versa et d'optimiser ainsi la coordination sur les affaires d'intérêt commun. Le MoU indique également que le JMC a la faculté de se réunir pour résoudre les conflits entre les diverses administrations lorsque celles-ci n'y seront pas parvenues bilatéralement, par le biais des Concordats ou par les bons offices du

⁶⁰ House of Commons Hansard Written Answers for 20 June 2002 (pt 23), Mrs. Liddle answering Mr. Bercow (voir <http://www.publications.parliament.uk/>)

⁶¹ House of Commons Hansard Debates for 19 April 2000 (pt 2) <http://www.publications.parliament.uk/>

⁶² Le Wales Office Annual Report 2006 prévoit une augmentation à 62 du nombre de temps pleins pour l'année 2006-7. Voir le Wales Office Annual Report 2006 en ligne, <http://www.walesoffice.gov.uk/2006/AnnualReport2006.pdf> [16 août 2006]

⁶³ Une ancienne fonctionnaire du Scottish Office travaillant maintenant pour le Scottish Executive me confiait que 'ideally, there should be far more contact between the Scottish Executive and the Scotland Office. We would have much to gain from it. Though it happens less often, it does happen when Whitehall forgets about Scotland. I know of a case when a Bill arrived in Parliament and a Scottish MP said "what does this mean for Scotland" and nobody had thought about it. Especially for some reserved issues like finance, the economy or taxation. There should be a lot more coordination. We don't use the Scotland Office as much as we should'. Interviewée en septembre 2005.

secrétaire d'État approprié. Le JMC peut se réunir en séance plénière⁶⁴ ou en sous-comités fonctionnels qui se spécialisent sur un sujet tel l'Agriculture, l'Éducation ou la Pauvreté⁶⁵. Les décisions prises par le JMC dans ces différents formats n'ont cependant pas force de loi. Le JMC ne se réunit que rarement, mais ses sous-comités sont actifs. Le JMC Europe (JMC(E)) l'est particulièrement et se réunit quasiment tous les mois afin de définir les objectifs et les stratégies communes du gouvernement britannique et des administrations dévolues sur les questions européennes, telles les réformes de la Politique agricole commune, de la Politique Commune de la Pêche ou les questions environnementales. Le JMC(E) correspond ainsi à un mécanisme intergouvernemental crucial à la formation de la politique et des stratégies européennes des quatre nations du Royaume-Uni⁶⁶.

La quatrième structure de type fédéral qu'il est possible d'identifier dans le système politique britannique depuis 1998 est le British-Irish Council (BIC)⁶⁷. Créé par le biais du Belfast Agreement, le BIC se compose du Royaume-Uni, de la République d'Irlande, de l'Irlande du Nord, de l'Écosse, du pays de Galles et des trois dépendances de la Couronne que sont les îles de Man, de Jersey et de Guernesey. À la manière du JMC, le BIC se résume à une structure favorisant la consultation et la coopération en vue de l'amélioration des relations entre ses membres sur certaines questions de politiques publiques. Les sujets abordés par ce Conseil portent sur des thèmes aussi variés que le transport, l'environnement ou encore l'intégration sociale. Le BIC, dans ses diverses configurations, a déjà été convoqué plus d'une vingtaine de fois ces six dernières années.

Ce serait cependant une erreur que de trop s'attarder sur ces structures. Bien que le Cabinet et ses secrétaires d'État territoriaux, le Ministerial Committee on Devolution Policy, le BIC, le JMC et plus particulièrement le JMC(E) annoncent l'émergence et l'institutionnalisation d'un système complexe de relations intergouvernementales dignes d'une fédération, ce n'est là que l'arbre qui cache la forêt. En effet, c'est la pratique gouvernementale, bien plus que ses structures, qui révèle la nature de l'évolution du système politique britannique. Si nous savons que les institutions ont leur importance (*"institutions matter"*) il est également évident que le comportement des acteurs politiques et administratifs est essentiel à la compréhension de l'évolution du Royaume-Uni. C'est ce dont nous a convaincu une série de quelque vingt entretiens organisés avec des fonctionnaires et des parlementaires britanniques. Il en ressort clairement que le comportement du centre à l'égard de la périphérie a visiblement évolué à la suite des lois de dévolution. Ces nouvelles pratiques demeurent toutefois pragmatiques, informelles, ad hoc et régies

⁶⁴ Il est alors présidé par le Prime Minister britannique, le Deputy Prime Minister, les First Minister écossais et gallois, le First Minister et Deputy First Minister d'Irlande du Nord, et finalement les secrétaires d'État à l'Écosse, au pays de Galles et à l'Irlande du Nord. D'autres ministres peuvent également être invités à ces séances plénières.

⁶⁵ Les séances des sous-comités sont présidées par le ministre britannique responsable du portefeuille concerné. Par exemple, le JMC Agriculture sera présidé par David Miliband.

⁶⁶ Entretiens avec une vingtaine de fonctionnaires du Ministère des Affaires Étrangères britannique, du Scotland Office, des exécutif écossais et nord irlandais et du gouvernement gallois, septembre et décembre 2005.

⁶⁷ D'autres organes de ce type existent, comme le North/South Ministerial Council ou encore le British-Irish Intergovernmental Conference. Leur analyse dépasse le cadre de cet article.

par la coutume plutôt que par des institutions astreignantes ou des textes coercitifs. Ainsi, la majeure partie des relations entre Londres et les nations périphériques du Royaume-Uni s'effectue sur la base d'échanges intenses mais informels entre les départements de Whitehall et leurs équivalents gallois, écossais et nord irlandais. Ces échanges se font tout d'abord par téléphone, courrier traditionnel et électronique, ensuite par vidéo conférence et enfin par le biais de rencontres et de réunions, partant du niveau des simples fonctionnaires jusqu'aux hauts fonctionnaires et enfin jusqu'aux ministres et chefs d'exécutifs en dernier ressort. Ainsi, la plupart des départements de Whitehall possèdent des « mini-groupes » de coordination avec les administrations dévolues. Ces mêmes modes opératoires sont imités au niveau des ministères eux-mêmes. Qu'ils soient bilatéraux, trilatéraux ou quadrilatéraux, ces procédés démontrent une fédéralisation du Royaume-Uni, incomplète dans ses structures mais bien ancrée dans ses pratiques de gouvernement.

Conclusions

*[...] the UK model of devolution is unlikely to promote federalisation*⁶⁸

Federalism is the solvent which, if applied to one part of the United Kingdom, will undo the work not only of Pitt, but of Somers, of Henry VIII and of Edward I⁶⁹

Nous avons identifié sept caractéristiques clefs d'un système fédéral. À l'aune de cette définition, notre étude suggère que le processus de dévolution (administrative, exécutive et législative) éloigne le système politique britannique du modèle unitaire et le rapproche du modèle fédéral. Nous argumentons que ce décalage ne ressemble en rien à un ajustement marginal mais correspond davantage à une fédéralisation déguisée du Royaume-Uni, à la fois dans ses structures et dans ses pratiques de gouvernement.

Cet argumentaire ne convaincra pourtant pas les tenants d'une conception minimaliste de l'impact de la dévolution. Ils avanceront au moins deux contre-arguments. Le premier rappelle que la dévolution ne concerne que 17 % de la population britannique. Comme l'indique Robert Hazell, l'Angleterre est le 'gaping hole'⁷⁰ de la dévolution. Comment peut-on dès lors, diront-ils, argumenter que la fédéralisation du Royaume-Uni n'est pas marginale lorsqu'elle ne touche que moins de deux-dixièmes de la population ? Évidemment, Londres possède un maire directement élu et une assemblée (Greater London Authority ou GLA), tandis que des Government Offices, des Regional Development Agencies et des Regional Chambers (rebaptisées Regional Assemblies) ont été ouverts dans les régions anglaises. Cependant, à l'exception de Ken Livingstone et du GLA, ces structures régionales demeurent fragmentées, faiblement institutionnalisées et politiquement

⁶⁸ Patricia HOGWOOD, op. cit., p.4.

⁶⁹ Albert Venn DICEY, *England's Case Against Home Rule*, Richmond Publishing Co Ltd., 1973, p. 191.

⁷⁰ Robert HAZELL (ed), *The English Question*, Manchester: Manchester University Press, 2006, 256 p.

timorées. Cette fragile régionalisation ne s'apparente en aucun cas à une fédéralisation du système. Elle correspond à une timide décentralisation administrative, dont le pendant exécutif et législatif fut abandonné suite au référendum négatif dans la région du North East (novembre 2004). L'Angleterre demeure donc une fiction constitutionnelle⁷¹, une nation sans État sous 'direct rule' de Westminster !

Le deuxième contre-argument souligne que la dévolution britannique est asymétrique et que les systèmes de type fédéral ne le sont pas ou peu. Différents pouvoirs sont dévolus à l'Écosse, au pays de Galles et à l'Irlande du Nord, tandis que l'Angleterre ne bénéficie que d'une maigre déconcentration administrative. Depuis le Government of Wales Act 2006 le modèle gallois se rapproche certes de celui mis en œuvre au nord du mur d'Hadrien, mais l'asymétrie demeure importante.

Ces deux contre-arguments sont légitimes. Ils ne sont pourtant pas convaincants. Le premier avance que le statu quo ante s'applique encore aux huit-dixièmes du Royaume-Uni : la dévolution au Royaume-Uni serait trop incomplète pour avoir un impact autre que marginal. Les partisans de cette thèse n'excluent pas que l'impact soit considérable dans la frange celte – et il l'est – mais le reste du Royaume-Uni demeure, à leurs yeux, inchangé. Cette interprétation est tronquée. En effet, si l'Angleterre n'a pas formellement bénéficié d'une véritable dévolution de pouvoirs, elle n'est pourtant pas sans représentants démocratiques. Evidemment, il n'y a pas de England Office et aucun secrétaire d'État ne représente, au sein du Cabinet, l'Angleterre ou ses régions. Pareillement, en dépit des projets de certains conservateurs, l'idée d'un Parlement anglais ne recueille que peu de soutien politique et encore moins l'intérêt populaire. L'explication de cette étonnante absence de dévolution en Angleterre est pourtant toute simple : l'Angleterre n'en retirerait rien qu'elle n'ait déjà. Pourquoi créer de nouvelles structures et institutions lorsque celles qui existent représentent parfaitement les intérêts anglais au cœur du Royaume-Uni ? L'Angleterre n'a pas besoin d'un Parlement car celui de Westminster remplit déjà la double fonction d'être un parlement national pour l'Angleterre et fédéral pour le Royaume-Uni et tant que les votes anglais décideront à eux seuls la nature des politiques anglaises, aucun nouveau système ne sera nécessaire. De même, l'Angleterre ne saurait que faire d'un secrétaire d'État qui lui serait dédié, car les ministres britanniques représentent déjà l'Angleterre lors des négociations avec leurs homologues écossais, gallois ou nord irlandais. Ils ont de facto deux casquettes, celle de défenseurs des intérêts de l'Angleterre au sein du Royaume-Uni et celle de représentants internationaux des intérêts du Royaume-Uni dans sa totalité⁷². De ce fait, si la fédéralisation du Royaume-Uni est clairement

⁷¹ Vernon BOGDANOR, 'Devolution: Decentralisation or Disintegration?', *Political Quarterly*, 1999, p. 191.

⁷² De nombreux entretiens avec des fonctionnaires britanniques ont confirmé cette pratique devenue banale. Par exemple, un haut fonctionnaire décrivait ainsi le mode opératoire du Department for the Environment and Rural Affairs (DEFRA) : 'DEFRA has two hats. It is required to both represent England and represent the UK internationally. When it has its international hat on it is forced to negotiate and to agree with Scotland, Wales and Northern Ireland what the UK position is. [But] it is up to DEFRA with its England hat on to define what is in the interest of England'. Entretien avec un haut fonctionnaire de UKRep, 9 décembre 2005.

incomplète dans ses structures, elle l'est beaucoup moins dans ses pratiques. L'Angleterre est parfaitement représentée dans un système de relations intergouvernementales typique d'un système fédéral. La pratique de gouvernance britannique s'est donc indéniablement fédéralisée.

Cependant, même une fédéralisation importante des pratiques de gouvernance britannique n'enlève pas au système actuel son caractère asymétrique. Certains auteurs soulignent que les systèmes fédéraux ne peuvent, à l'instar des États-Unis d'Amérique ou de l'Allemagne, souffrir d'une trop grande asymétrie : celle-ci les disqualifierait de leur adjectif fédéral. Patricia Hogwood, par exemple, s'appuie sur '*European variants of classical federalism*' pour déduire que '*Another feature both consistent with historical patterns of institutional development in the UK and inimical to federalisation is the asymmetry of the devolution model*'⁷³. Une telle analyse ignore le fait que la symétrie n'est pourtant pas une composante nécessaire d'un système fédéral. Ainsi, de nombreux systèmes politiques reconnus comme fédéraux contiennent des composantes qui les rendent asymétriques. C'est, par exemple, le cas du Canada (Québec), de l'Inde (Jammu et Cachemire ainsi que certains États du nord-est⁷⁴), de l'Espagne (Communautés Autonomes) ou encore de la Belgique. L'asymétrie du système politique issu des différentes vagues de dévolution ne lui enlève donc aucunement son qualificatif fédéral. Un tel système peut alors être qualifié de « fédéralisme asymétrique », de « fédéralisme à géométrie variable » ou encore de « fédéralisme à la carte »⁷⁵. Mais peu importent les dénominations fantaisistes, l'important est que le système se caractérise par des structures et des pratiques de type fédéral.

Soutenir que le Royaume-Uni est fédéral en raison de la dévolution serait une erreur. Cependant, ce serait une erreur plus grave encore de soutenir que la dévolution ne consiste qu'en un ajustement marginal du système de gouvernance britannique. Le système politique britannique depuis la dévolution n'est pas un État unitaire entretenant des relations « spéciales » avec certains de ses territoires (géographiquement, culturellement, linguistiquement et même économiquement) éloignés. L'impact de la dévolution sur les pratiques quotidiennes de gouvernement ne peut être comparé à l'impact des accords spéciaux qui existent entre la France et les territoires d'outre-mer, entre le Danemark et le Groenland ou les îles Féroé, entre la Finlande et les îles d'Aaland, ou encore entre le Portugal et les archipels des Açores et de Madère. Certes, seule la « frange celte » est concernée, mais ce sont bien Westminster et Whitehall qui ont dû se mettre au diapason de ce nouveau système dont le fonctionnement s'est manifestement fédéralisé. La souveraineté de Westminster est bien partagée avec le Parlement écossais et les Assemblées galloises et nord-irlandaises. Le Parlement britannique d'aujourd'hui ne peut revenir

⁷³ Patricia HOGWOOD, op. cit., p.6.

⁷⁴ Les northeastern hill states (Arunachal Pradesh, Assam, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland, Sikkim et Tripura) bénéficient de pouvoirs spéciaux grâce à l'article 371 de la Constitution indienne. Pour davantage de détails voir Asok Kumar CHANDA, *Federalism in India*, London: Allen & Unwin, 1965, 347 p.

⁷⁵ Pour davantage de détails sur le concept de 'menu federalism', voir Roger CONGLETON, Jordi BACARRIA & Andreas KYRIACOU, 'A Theory of Menu Federalism, Decentralization by Political Agreement', *Constitutional Political Economy*, vol. 14, n° 1, 2003, pp. 167-190.

sur les décisions du Parlement d'hier par une simple loi : il ne pourrait probablement pas faire l'économie d'un référendum pour abolir ce que sont devenues la constitution écossaise (Scotland Act 1998) ou la constitution galloise (Government of Wales Act 1998). Les nations non-anglaises du Royaume-Uni bénéficient d'une importante liberté politique et budgétaire et le gouvernement britannique se trouve au cœur d'un système complexe (même s'il est encore incomplet et souvent informel) de relations intergouvernementales où il représente à tour de rôle l'Angleterre et le Royaume-Uni dans sa totalité. Non, le Royaume-Uni n'est pas fédéral. Mais il s'est indubitablement fédéralisé dans son modus operandi quotidien. Certains appelleront cela l'émergence d'une gouvernance à plusieurs niveaux à l'anglaise⁷⁶. Nous préférons ici le terme de fédéralisme. Le Royaume-Uni d'aujourd'hui est fortement fédéralisé dans ses structures de gouvernement et plus encore dans sa pratique de gouvernement. Avouer qu'il est quasi fédéral est un euphémisme évident. Affirmer qu'il est fédéral est une contre-vérité. Suggérer que le déguisement fédéral lui sied mieux qu'un costume unitaire vaguement raccommoqué ici et là correspond davantage à la réalité du Royaume d'aujourd'hui.

⁷⁶ David WILSON, 'Unravelling Control Greatly: Redefining Central-Local Government Relations', *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, n° 3, pp. 317-347; Ian BACHE & Matthew FLINDERS, 'Multi-level governance and British Politics', pp. 94-106, in : Ian BACHE & Matthew FLINDERS, *Multi-level Governance*, Oxford: OUP, 2005.