

Les effets du référendum écossais pour le pays de Galles : sur la voie de l'indépendance ?

Stéphanie BORY
Université Jean Moulin-Lyon 3
IETT
stephanie.bory@univ-lyon3.fr

Résumé

Cet article a pour objectif d'étudier l'impact au pays de Galles du référendum sur l'indépendance organisé en Écosse en septembre 2014. Malgré une dévolution asymétrique, les négociations en vue d'élargir les pouvoirs du Parlement écossais ne peuvent qu'avoir des répercussions sur l'Assemblée galloise. Après avoir brièvement rappelé les étapes de la dévolution accordée au pays de Galles, il s'agira de s'interroger sur l'impact constitutionnel et nationaliste du référendum, en étudiant dans quelle mesure la consultation écossaise a permis d'accélérer le processus d'acquisition par l'Assemblée de nouveaux pouvoirs et en se demandant si ce vote peut favoriser le renforcement de l'identité nationale galloise.

Abstract

This article analyses the impact in Wales of the referendum on independence held in Scotland in September 2014. Indeed, even if the devolution settlements differ in the two nations, the on-going negotiations to grant more powers to the Scottish Parliament necessarily influence the National Assembly for Wales. This article briefly presents the terms of the devolution settlement in Wales. It then sheds light on the constitutional and nationalist impact of the Scottish referendum, studying first how it has allowed to accelerate the process of acquisition of new powers by the Assembly, wondering eventually whether the vote can contribute to strengthening the Welsh national identity.

Mots-clés : pays de Galles, référendum, dévolution, Écosse, identité nationale.

Keywords: Wales, referendum, devolution, Scotland, national identity.

Plan

Introduction

Les étapes de la dévolution au pays de Galles

L'impact constitutionnel du référendum écossais au pays de Galles

L'impact nationaliste du référendum écossais : le renforcement de l'identité nationale galloise ?

Conclusion

Introduction

Le Royaume-Uni étant une union, le référendum sur l'indépendance organisé en Écosse en septembre 2014 ne pouvait qu'avoir des répercussions sur les autres nations britanniques. Richard Wyn Jones, professeur à l'Université de Cardiff et directeur du *Wales Governance Centre*, utilise l'image de l'échiquier en 3D, expliquant que chaque plateau, représentant l'Écosse, l'Angleterre et le pays de Galles, est régi par ses propres règles, mais qu'il faut également tenir compte des interactions entre les plateaux, ce qu'il appelle les *spill-overs*¹. Cette vision est partagée par les membres du *Bingham Centre for the Rule of Law*² qui publie en mai 2015 un rapport intitulé *A Constitutional Crossroads: Ways Forward for the United Kingdom*. Ils soulignent dès l'avant-propos les inévitables interactions entre les quatre nations qui composent le Royaume-Uni : « Much greater transfer of power to the Scottish Parliament will transform relationships between the four parts or nations of the Union » (Bingham Centre, 2015, ix). Tout comme le Comité sur la constitution de la Chambre des Lords qui, dans son dixième rapport, demande au gouvernement britannique d'adopter une vision d'ensemble dans le cadre d'une approche globale :

We are also concerned that the UK Government does not appear to have considered the wider implications for the UK of the proposals set out in Scotland in the United Kingdom. [...] We question how any process that does not consider the future of the Union as a whole could provide for an 'enduring' settlement (House of Lords Constitution Committee, 2015, 4).

La classe politique galloise elle-même, lors de la campagne pour le référendum écossais, était plutôt unie contre le Oui, par peur d'une marginalisation accrue du pays de Galles au sein du Royaume-Uni si l'Écosse devenait indépendante. Carwyn Jones notamment, le *First Minister*, s'est affiché le 8 septembre 2014, quelques jours avant le scrutin, aux côtés d'Alistair Darling, à la tête de *Better Together* (campagne pour l'union), et a prononcé un discours dans lequel il évoquait le gouvernement travailliste de Clement Attlee en 1945, la grève des mineurs gallois et les années Thatcher, insistant sur le patriotisme et les valeurs de l'union³. Que des répercussions soient inévitables au pays de Galles était bien perçu dans la Principauté : dès le 11 septembre, soit une semaine avant le référendum, était organisée au *Wales Millennium Centre*⁴, à Cardiff, une table ronde sur les implications du résultat en Écosse par le *Institute of Welsh Affairs (IWA)* (*The Implications of the Scottish Result*). Cette table ronde, présidée par Lee Waters, à la tête de l'institut, rassemblait Vaughan Roderick, spécialiste des affaires galloises à la BBC, Gerald Holtham, Leanne Wood, présidente de *Plaid Cymru*, le parti nationaliste gallois, et Laura McAllister, Professeur à l'Université de Liverpool. À cette occasion, Vaughan Roderick soulignait l'ampleur du débat constitutionnel qui allait s'ouvrir simplement du fait de la tenue même de la consultation écossaise, quelle qu'en soit l'issue⁵.

¹ Explications données lors d'un colloque international organisé par l'Institut d'Études Transtextuelles et Transculturelles à Lyon en juin 2015, « Autonomies et indépendances : le nationalisme au XXIe siècle ».

² Le *Bingham Centre*, hébergé par le *British Institute of International and Comparative Law*, est dirigé par Sir Jeffrey Jowell QC et compte parmi ses membres Gerald Holtham, économiste et membre du *Institute of Welsh Affairs*, Linda Colley, Professeur à Princeton et Alan Trench, expert en matière constitutionnelle.

³ « The Welsh First Minister Carwyn Jones yesterday said independence offered a 'false prospectus' because no journey to social justice can start by walking away from your neighbours », (Peterkin, 2014).

⁴ Le lieu de cette table ronde est particulièrement symbolique puisque le *Wales Millennium Centre* est considéré comme le symbole de la spécificité de l'identité galloise.

⁵ Vaughan Roderick évoquait : « the dynamics of the devolution process » et « one of the most interesting periods ». Voir Youtube.

Dès le lendemain du référendum du 18 septembre par lequel 55% des électeurs écossais décidèrent de rejeter l'indépendance, le Premier Ministre David Cameron s'engageait à initier une réforme constitutionnelle afin d'élargir les pouvoirs des institutions écossaises, mais aussi galloises et nord-irlandaise, et surtout de réfléchir à une forme de dévolution pour l'Angleterre :

Just as the people of Scotland will have more power over their affairs, so it follows that the people of England, Wales and Northern Ireland must have a bigger say over theirs. [...] It is absolutely right that a new and fair settlement for Scotland should be accompanied by a new and fair settlement that applies to all parts of our United Kingdom (Cameron, 2014).

La Commission Smith, nommée par le gouvernement britannique dans les jours qui suivirent afin d'étudier la mise en place d'une dévolution élargie en Écosse, publia ses résultats fin novembre et préconisa notamment une autonomie fiscale et sociale accrue. Quel est donc l'impact de la consultation référendaire écossaise au pays de Galles ? A-t-il été ou va-t-il être capable de faire entendre sa voix dans le grand débat constitutionnel annoncé ? Ou sera-t-il à nouveau oublié ?

Cet article propose donc de rappeler brièvement les étapes de la dévolution au pays de Galles, calquée sur le modèle écossais, avant de s'interroger sur l'impact du référendum de septembre dernier, constitutionnel tout d'abord en étudiant dans quelle mesure celui-ci peut permettre d'accélérer le processus d'acquisition par l'Assemblée de nouveaux pouvoirs, nationaliste ensuite en se demandant s'il peut favoriser le renforcement de l'identité galloise.

Les étapes de la dévolution au pays de Galles

La dévolution accordée au pays de Galles est une forme de dévolution complexe dans la mesure où les années d'existence de l'Assemblée galloise ont été ponctuées de différentes étapes dans ses prérogatives, étapes qui ne constituèrent que des ajustements apportés au schéma instauré en 1998.

Il est indéniable que la dévolution au pays de Galles est un processus. À la suite du référendum sur la dévolution organisé en septembre 1997, Ron Davies, alors *Secretary of State for Wales*, s'écria : « Devolution is a process, not an event », expression reprise dans le titre d'un pamphlet publié en 1999, *Devolution : A Process, Not an Event* (Davies, 1999). Ce point de vue est partagé par Richard Wyn Jones et Roger Scully, deux universitaires gallois, qui décrivent le référendum de 2011 ainsi : « This referendum was an important event, but as we have come to understand all too well in Wales, devolution is a process » (Scully et Wyn Jones, 2012, xi). En effet, depuis sa création en 1998, les pouvoirs de l'Assemblée nationale pour le pays de Galles n'ont cessé d'être modifiés. Il est donc nécessaire de rappeler brièvement les étapes de la dévolution au pays de Galles, différente du modèle écossais dans cette dévolution asymétrique mise en place afin de respecter la pluralité et l'hétérogénéité du Royaume-Uni⁶. Trois grandes périodes se dessinent : 1998-2006, puis 2007-2011 et depuis 2011 ou 2011-2014 ou 2015.

Le *Government of Wales Act 1998 (GOWA 1998)* mit en place une assemblée dotée de pouvoirs législatifs secondaires dans les domaines dévolus clairement définis tels que

⁶ « The United Kingdom is not an easy state to understand », (Bingham Centre, 2015, 1).

l'éducation, la santé ou l'environnement. Ce premier arrangement constitutionnel ne fut en réalité appliqué qu'une année avant la séparation, non officielle dans un premier temps, des branches exécutive et législative, et la création du *Welsh Assembly Government (WAG)*. Cette première phase s'acheva avec l'adoption en 2006 par le Parlement britannique, face à l'insatisfaction grandissante des élites galloises due au manque de pouvoirs de l'Assemblée, du *Government of Wales Act 2006 (GOWA 2006)*. Cette loi lui donna la possibilité de voter ses propres lois, les *Assembly Measures*, mais seulement avec l'accord de Westminster, au cas par cas, et par le biais d'un processus extrêmement complexe, les *Legislative Competence Orders (LCOs)*, si complexe qu'entre 2007 et 2011 seuls 15 *LCOs* furent effectivement votés. Il apparut très vite que le système devait à nouveau être amendé, possibilité laissée par le *GOWA 2006*, sous réserve que le projet de réforme fût soumis à la population par un référendum. Le 3 mars 2011, les électeurs répondirent à la question suivante : « Do you want the Assembly to be able to make laws on all matters in the 20 subject areas it has powers for ? ». Il s'agissait donc d'accorder à l'Assemblée des pouvoirs législatifs primaires d'un seul bloc, et non plus au cas par cas, dans les domaines dévolus. Le Oui l'emporta avec 63,5% des suffrages (Scully et Wyn Jones, 2012, 121). La réforme fut immédiatement appliquée avec la nouvelle assemblée élue en mai 2011. Malgré tout, un sentiment de frustration perdure au pays de Galles, notamment du fait de l'asymétrie avec l'Écosse, ce que soulignait dès 2011 Martin Shipton, journaliste politique, en conclusion de *Poor Man's Parliament, Ten Years of the Welsh Assembly* :

At the end of 2010, Carwyn Jones told me that a yes vote in the March 3 referendum was essential, not just because the Assembly needed 'the tools for the job', but because its lack of proper lawmaking powers made Westminster take Wales less seriously than Scotland and Northern Ireland. Wales was the poor relation in the UK. After more than a decade of Welsh Labour politicians pretending they were on equal terms with Whitehall, it was good to hear the First Minister assert that was not the case and that he was prepared to do battle to ensure the Assembly would be a Poor Man's Parliament no longer (Shipton, 2011, 273-274).

La Commission Silk, ou *Commission on Devolution in Wales*, chargée d'étudier les modalités financières et constitutionnelles de la dévolution au pays de Galles, fut mise en place le 11 octobre 2011 par Cheryl Gillian, *Secretary of State for Wales*. Elle publia ses conclusions en deux parties : Silk I sur le volet financier le 19 novembre 2012 (*Empowerment and Responsibility: Financial Powers to Strengthen Wales*), rapport dans lequel la commission préconise l'octroi de pouvoirs fiscaux à l'Assemblée, de modifier les modalités d'élections de ses membres et le nom de son gouvernement (de *WAG* à *Welsh Government*), et Silk II le 3 mars 2014 sur le volet constitutionnel (*Empowerment and Responsibility: Legislative Powers to Strengthen Wales*), recommandant d'augmenter le nombre d'AM et d'accroître les pouvoirs de l'Assemblée, en élargissant ces compétences à la justice, et surtout en lui accordant le même modèle de dévolution qu'en Écosse, celui des domaines réservés. Ainsi, compte tenu des nouvelles lois votées pour appliquer les recommandations de la Commission Silk, la dévolution au pays de Galles a subi des ajustements multiples, ce qu'indiquait le *Bingham Centre* après la publication de Silk II : « Once implemented it will – quite astonishingly – be the fifth iteration of devolution in Wales since 1998 » (Bingham Centre, 2015, 6). Néanmoins, jusqu'à présent, le cadre constitutionnel de la dévolution galloise est resté inchangé.

C'est le cadre du « conferred model », c'est-à-dire une liste de domaines dévolus au pays de Galles établie par Westminster dans le *GOWA 1998*, et non une liste de domaines réservés, ce qui a été source de tensions entre Cardiff et Londres. Plusieurs lois adoptées par l'Assemblée

ont dû être jugées par la Cour Suprême du Royaume-Uni, habilitée à arbitrer les différends entre les administrations dévolues et le gouvernement britannique, comme l'*Agricultural Sector (Wales) Bill*, qui fit l'objet d'une décision de la Cour Suprême en juillet 2014. Cette loi porte sur les salaires agricoles, or si l'agriculture est bien un domaine dévolu, ce n'est pas le cas de la politique salariale. La Cour prit une décision importante en définissant les « silent subjects », des sujets qui ne figurent pas dans la liste des domaines dévolus, mais qui entrent dans le champ d'application de ces domaines : « Legislation is within the Assembly's competence if it fairly and realistically relates to a devolved subject, even if it also relates to one on which schedule 7 [GOWA 2006] is silent » (HM Government, 2015, 14). Par conséquent, dans le grand chantier constitutionnel annoncé par David Cameron en novembre dernier, quelles seront les avancées obtenues par le pays de Galles ? Il convient d'étudier dans quelle mesure le référendum en Écosse peut permettre d'accélérer le processus d'acquisition par l'Assemblée de pouvoirs élargis.

L'impact constitutionnel du référendum écossais au pays de Galles

L'impact constitutionnel du référendum écossais au pays de Galles se décompose en trois volets : obtenir en premier lieu un débat sur la dévolution à l'échelle du Royaume-Uni, ensuite une version élargie de la dévolution permettant au pays de Galles de progresser sur la voie de la *devo-max*, enfin une certaine reconnaissance. Malheureusement des nuances sont à apporter pour chacun d'entre eux.

Tout d'abord, le référendum a permis d'obtenir un débat sur la dévolution à l'échelle du Royaume-Uni, comme annoncé par David Cameron le lendemain du scrutin. Carwyn Jones a-t-il enfin été entendu ? Le *First Minister* réclame en effet depuis son arrivée à la tête du gouvernement gallois la mise en place d'une convention constitutionnelle, rassemblant des représentants des quatre nations britanniques et réfléchissant à l'avenir de l'union. Il a prononcé depuis 2012 une série de discours appelant à une approche conjointe ou concertée (*a joined-up approach*) de la réforme constitutionnelle nécessaire pour l'avenir du Royaume-Uni. Il renouvelle son appel le 15 octobre 2014 dans un discours, *Our Future Union – A Perspective for Wales*, prononcé devant les membres de l'*Institute for Government* : « My fundamental point will be, let's stop talking about devolution, whether to Scotland or Wales, and let's start thinking about the Union as a whole – and that means England » (Jones, 2014). Qu'il ressente le besoin de réitérer sa demande près d'un mois après l'engagement pris par David Cameron était de mauvais augure. Soulignons que les propos de Carwyn Jones avaient été totalement ignorés par Ed Miliband et le Parti travailliste lui-même qui, lors de la campagne du référendum du 18 septembre, choisirent de s'appuyer uniquement sur les Travaillistes écossais⁷. Richard Wyn Jones se demandait le 18 septembre si une Grande-Bretagne sans l'Écosse ne prêterait pas plus attention au pays de Galles : « If Scotland votes yes, then the main barrier to a fairer funding deal for Wales would be removed. It may also be the case that having 'lost' Scotland London politicians are minded to pay rather more attention to what their Welsh colleagues are saying » (Wyn Jones, 2014).

Cependant, dans ce large débat qui a semblé s'engager, c'est à celui qui parlera le plus fort, et, vraisemblablement, c'est rarement le pays de Galles, sa voix étant le plus souvent couverte par les autres. Avec ou sans l'Écosse dans le Royaume-Uni, la nation galloise est déjà en

⁷ « Scottish independence would bring Wales out of the margins », (Wyn Jones, 2014).

marge, sa population ne représentant que 4,8% de celle du Royaume-Uni dans son ensemble, contre 8,2% pour l'Écosse, et sa superficie seulement 8,5%, contre 32% pour l'Écosse. Les discussions autour de la dévolution ont longtemps été dominées par la voix écossaise, notamment celle d'Alex Salmond, le leader du *SNP* et *First Minister*, remplacé aujourd'hui par Nicola Sturgeon. C'est toujours l'Écosse qui parle le plus fort et est donc la plus entendue, ce qu'indiquait aussi le Comité sur la constitution de la Chambre des Lords, cité plus haut. Un projet de loi concernant uniquement le Parlement écossais, la *Scotland Bill*, a d'ores et déjà été présenté à Westminster en juin 2015, à la suite des élections législatives britanniques⁸.

Plus encore, c'est la question du nationalisme anglais et de *EVEL* (« English Votes for English Laws ») qui domine les débats, point soulevé par David Cameron lui-même dans son discours du 19 septembre précédemment mentionné :

I have long believed that a crucial part missing from this national discussion is England. We have heard the voice of Scotland – and now the millions of voices of England must also be heard. The question of English votes for English laws – the so-called West Lothian question⁹ – requires a decisive answer (Cameron, 2014).

Lee Waters, lors de la table ronde organisée par le *IWA* une semaine avant le référendum présentait que les discussions seraient parasitées par la question anglaise : "Carwyn Jones' prescient calls for a UK-wide constitutional convention do not feature in David Cameron's thinking... a cabinet committee will draw up plans to address the question of 'English votes for English laws'. The early signs are not encouraging" (*IWA*, 2014).

Même s'il s'agit d'une tactique politique permettant au Premier Ministre britannique d'isoler les Travailleurs (Macwhirter, 2015), la montée du nationalisme anglais au Royaume-Uni doit être prise en compte dans la mesure où la Grande-Bretagne est de plus en plus anglaise — xénophobie grandissante, progrès électoraux de *Ukip*, montée du sentiment identitaire anglais (Brooks, 2014) — ce que soulignent plusieurs études comme le rapport publié en janvier 2012 par le *Institute of Public Policy Research (IPPR)*, *The Dog that Finally Barked: England as an emerging political community*, à la suite d'une étude réalisée par Richard Wyn Jones, Guy Lodge, Ailsa Henderson et Daniel Wincott et menée en partenariat avec le *Wales Governance Centre* de l'Université de Cardiff, le *Institute for Governance* de l'Université d'Édimbourg et l'*IPPR*. Ils étudient l'émergence d'une nouvelle identité anglo-britannique dans laquelle la composante anglaise prévaut de plus en plus, et suggèrent que l'identité anglaise est de plus en plus politisée :

The evidence presented here suggests the emergence of what might be called an "English political community", one marked by notable concerns within England about the seeming privileges of Scotland, in particular, in a devolved UK, a growing questioning of the capacity of the current UK-level political institutions to pursue and defend English interests, and one underpinned by a deepening sense of English identity (Wyn Jones *et al.*, 2012, 2).

⁸ Voir <http://services.parliament.uk/bills/> (consulté en juillet 2015) pour l'avancement de ce projet de loi.

⁹ Cette expression fut utilisée par le député unioniste Enoch Powell après une intervention à Westminster du député travailliste représentant la circonscription écossaise de West Lothian Tam Dalyell qui l'utilisa lors des débats sur les projets de dévolution en 1977 : « For how long will English constituencies and English Honourable members tolerate [...] at least 119 Honourable Members from Scotland, Wales and Northern Ireland exercising an important, and probably often decisive, effect on English politics while they themselves have no say in the same matters in Scotland, Wales and Northern Ireland? », cité dans « William Hague's Plans for 'English Votes for English Laws' is a balanced plan to save the union », (*The Telegraph*, 2015).

Une personne vivant en Angleterre a tendance à se sentir d'abord anglaise et à considérer que la structure constitutionnelle du Royaume-Uni est injuste, réclamant de ce fait un mode de gouvernance à l'échelle de l'Angleterre. Selon un sondage réalisé en 2012 et cité par les auteurs de l'étude, 40% des personnes interrogées se sentaient plus anglaises que britanniques et 16% seulement plus britanniques qu'anglaises, et 60% des sondés pensaient que les Anglais sont devenus plus conscients de leur identité nationale, leur « Englishness » (Wyn Jones *et al.*, 2012, 3). Une étude similaire, intitulée *Taking England Seriously: The New English Politics*, fut réalisée par Richard Wyn Jones, Charlie Jeffery, Ailsa Henderson, Roger Scully et Guy Lodge en 2014 avant le référendum, mais dont les résultats furent publiés ensuite, confirmant leurs résultats : « The 2014 survey presents further evidence that England has a distinctive politics that combines a politicisation of English national identity with an increasingly clear political prospectus, and an increasingly vocal advocate for that prospectus » (Wyn Jones *et al.*, 2014, 3).

Néanmoins, le sujet est devenu prioritaire puisque, dans les jours qui suivirent le référendum, David Cameron nomma une commission, *Devolution Committee of the Cabinet*, présidée par William Hague pour étudier les implications de la dévolution pour l'Angleterre. Elle publie son rapport en décembre 2014, *The Implications of Devolution for England*. C'est aussi l'un des points du manifeste du Parti conservateur pour les élections législatives de mai 2015, *Strong Leadership, A Clear Economic Plan, A Brighter, More Secure Future*, qui prend quatre engagements :

Wherever you live in the great nations of our UK, we are on your side. We will:

- Give English MPs a veto over matters only affecting England, including on Income Tax.
- Honour in full our commitment to Scotland to devolve extensive new powers.
- Implement the agreed settlement for Wales, handing over more responsibilities to the Welsh Assembly.
- Continue to build a Northern Ireland where politics works, the economy grows and society is strong (Conservative Party, 2015, 69).

La question EVEL est donc abordée en premier, avec une proposition très claire. En outre, s'il est envisagé d'accorder de nouveaux pouvoirs au Parlement écossais, il ne s'agira que d'appliquer des réformes déjà votées pour le pays de Galles. Respectant ses engagements, le gouvernement dirigé par David Cameron fit le 2 juillet 2015 une proposition, annoncée par Chris Grayling, le Président de la Chambre des Communes, visant à modifier la procédure à Westminster afin d'octroyer aux députés représentant des circonscriptions anglaises un droit de veto sur des projets de loi ne concernant que l'Angleterre. Mais la Chambre des Lords a rejeté le projet. Une motion introduite par Lord Butler of Brockwell le 21 juillet 2015 a demandé la mise en place d'une commission réunissant des membres des deux chambres et chargée d'étudier le projet de réforme. Un tel projet a provoqué l'inquiétude des députés travaillistes gallois, qui craignent de devenir des députés de second-rang par l'instauration d'une hiérarchie entre membres du Parlement (Williamson, 2015). La Chambre des Communes a voté le 22 octobre la mise en place d'un comité, *English Grand Committee*, qui pourra mettre son veto sur les projets de loi en lien avec les domaines dévolus à l'Écosse. Le gouvernement britannique envisage aussi la mise en place de *city-regions*.

Ensuite, les événements en Écosse peuvent permettre au pays de Galles d'obtenir un modèle élargi de dévolution, sur la voie de la dévo-max, telle qu'elle s'applique à Édimbourg. Le pays de Galles pourrait, une fois n'est pas coutume, suivre le modèle de l'Écosse. Martin

Johnes, dans son ouvrage *Wales since 1939*, souligne que la pression pour la dévolution exercée dans les années 1990 trouve son origine non pas au pays de Galles, mais bien en Écosse : « The push for devolution at that time came, not from Wales or Blair, but from Scotland » (Johnes, 2012, 413). Le référendum semble avoir accéléré en effet le processus législatif dans la mesure où les recommandations de la Commission Silk (Silk I) furent prises en compte par le *Wales Act 2014*, proposé en première lecture à la Chambre des Communes le 20 mars 2014 et adopté seulement neuf mois plus tard, en décembre de la même année. Il convient de s'interroger sur les motivations de la bonne volonté affichée par les institutions britanniques qui choisirent d'aller très vite, certainement pour satisfaire le gouvernement gallois qui avait soutenu la campagne pour le Non. Carwyn Jones a donc servi de négociateur, mais à présent que le référendum est passé et l'union préservée, les moyens de pression à sa disposition sont infimes. Le *Wales Devolution Programme*, communément appelé *Saint David's Day Process*, est lancé à partir de novembre 2014 : le gouvernement britannique consulte les quatre principaux partis au pays de Galles et ceux-ci piochent dans les recommandations des Commissions Silk et Smith. Le 27 février 2015 est signé le *Saint David's Day Agreement*¹⁰ et un *Command Paper, Powers for a Purpose: Towards a Lasting Devolution Settlement for Wales*, est publié. Les idées principales de ce document sont les suivantes : transposer au pays de Galles le modèle écossais des domaines réservés, garantir que la dévolution devienne permanente ou presque en transformant officiellement l'Assemblée en parlement et en augmentant le nombre d'AM de 60 à 80, ce que préconisait déjà la Commission Richard en 2004. Un nouveau projet de loi pour le pays de Galles est donc attendu. Il devait être annoncé au cours des 100 premiers jours du gouvernement conservateur, (mais le projet n'est finalement rendu public qu'à l'automne 2016) pour recevoir l'Assentiment royal en 2017.

Ainsi, les recommandations du rapport Silk II sur le volet constitutionnel sont à l'étude mais deux obstacles se dressent. Tout d'abord, le discours politique est monopolisé, comme vu précédemment, par la question anglaise et *EVEL*. De plus, si le gouvernement britannique semblait *a priori* avoir accepté la principale recommandation de Silk II, soit passer des domaines dévolus aux domaines réservés, la mise en œuvre s'annonce plus difficile. *Powers for a Purpose: Towards a Lasting Devolution Settlement for Wales* est particulièrement ambivalent et doit être lu avec attention. Alors que le document principal approuve les modifications au modèle gallois de dévolution, les annexes, notamment B et C, imposent à nouveau un cadre très strict. L'Annexe B, « The Areas where Reservations Would Be Needed; An Illustrative List », comporte deux pages donnant des exemples d'exclusions au système des domaines réservés, alors qu'aucune liste de ce genre n'existe pour l'Écosse. Les fonctionnaires de Whitehall, selon les rumeurs, préparaient même au printemps 2015 leurs propres listes. Lors d'un discours prononcé le 5 juin 2015 devant la *British Academy*, Carwyn Jones, leur a lancé un avertissement très clair, rappelant que c'était au gouvernement gallois de proposer une liste et qu'aucun changement ne pourra être voté sans l'accord de Cardiff :

Ultimately it will be for the National Assembly to give its legislative consent to what the UK Government is proposing. [...] Whitehall departments will need to show good reason why particular responsibilities should be retained at centre in London rather than given to Wales. It is there in Westminster that the burden of proof lies in terms of why powers should stay in Westminster and not for us to show why powers should be devolved (Jones, 2015).

¹⁰ La fête de la Saint David, le saint patron gallois, est célébrée le 1^{er} mars.

Le *First Minister* a ajouté trois semaines plus tard que cela constituerait un véritable retour en arrière : « If all these reservations were put in place we would be in a position where we were pre-1999, pre-Welsh Office », a-t-il déclaré au *Constitutional and Legal Affairs Committee* réuni à Cardiff le 29 juin 2015 (Deans, 2015). Quant à Rosemary Butler, *Presiding Officer* à l'Assemblée galloise, elle a insisté sur le fait que les *silent subjects* ne doivent pas devenir automatiquement des domaines réservés (*Ibid.*). Richard Wyn Jones, dans un article de Martin Shipton du 7 juillet 2015, a exhorté le gouvernement gallois à prendre les devants afin de préparer les négociations¹¹. Ces échanges sont révélateurs des tensions entre le gouvernement travailliste gallois, le gouvernement conservateur britannique et les fonctionnaires de Whitehall, peu enclins à voir une partie de leurs prérogatives leur échapper. Qu'il est loin l'enthousiasme de Stephen Crabbe, *Secretary of State for Wales*, dans l'avant-propos de *Powers for a Purpose* en février dernier :

The decision made by the people of Scotland on 18 September 2014 to remain part of that union represented a unique opportunity to reshape and secure the future of the UK, and the Prime Minister made it clear that he wanted to see Wales at the heart of this debate. This paper fulfills that commitment and continues the existing process already underway in Wales. It sets out the path to a clear, robust and lasting devolution settlement for Wales (HM Government, 2015, 6).

Non seulement le pays de Galles n'est pas au cœur des discussions sur la réforme constitutionnelle, mais de profondes divergences apparaissent entre Cardiff et Londres sur les modalités de l'élargissement des pouvoirs de l'Assemblée. Un projet de 138 pages est finalement publié le 20 octobre 2015. Particulièrement technique, il soulève l'opposition du *First Minister* gallois, qui considère que cette nouvelle législation consisterait à accorder aux députés anglais un droit de veto sur les lois votées par l'Assemblée galloise.

Pour finir, le référendum en Écosse peut permettre au pays de Galles d'obtenir une certaine reconnaissance. Accorder davantage de pouvoirs à l'Assemblée serait un gage de confiance : elle serait ainsi suffisamment mature et crédible pour se voir confier de plus amples responsabilités. Mais les institutions galloises ne semblent toujours pas être prises au sérieux par le gouvernement britannique puisque les dispositions du *Wales Act 2014*, pour entrer en vigueur, devront être soumises à un référendum (Bingham Centre, 2015, 6). Une telle procédure est particulièrement ironique lorsqu'on la compare avec les projets de dévolution à l'Angleterre : en mai 2012, 53,2% des suffrages à Manchester rejetaient un référendum proposant la mise en place d'un maire élu¹², et pourtant de nouvelles propositions sont faites aujourd'hui¹³. Le 3 novembre 2014, le gouvernement a annoncé qu'un maire élu serait mis en

¹¹ Martin Shipton cite Richard Wyn Jones : "This is not merely a technical matter, and there are tough political decisions to be made by the Welsh government and Welsh Labour. It's good that the Welsh government is drawing up its own list of reserved powers. If you look at the annexes to a recent UK Government command paper, you see a lengthy list of potential exceptions. If the Assembly is to be a properly functioning legislature in the future, it's important that we move to a point where there is a Welsh criminal justice system and a separate Welsh jurisdiction" (Shipton, 2011).

¹² Des référendums proposant de remplacer les *council leaders*, élus par les conseils municipaux, par des maires élus directement par les électeurs, furent organisés en mai 2012 dans les 11 plus grandes villes anglaises à l'instar de Birmingham, Bristol, Manchester et Nottingham. Cette proposition fut rejetée dans la plupart d'entre elles.

¹³ Sion Barry cite Lee Waters, directeur du *IWA* : "The way powers are being offered to Manchester if they agree to have an elected Mayor, even though it was rejected in a referendum only two years ago, stands in contrast with the insistence on yet another referendum in Wales, even though one was successfully held just four years

place pour le *Greater Manchester*, les premières élections étant prévues pour 2017. Un maire par intérim a même été choisi en juin 2015. Il n'y aura pas de nouveau référendum à Manchester, malgré les demandes de *Wake Up Wigan (WUW)*. Cette réforme était certes soutenue par une majorité des personnes interrogées lors d'un sondage réalisé en avril 2012, qui indiquait également qu'une majorité des sondés préférerait le système existant à celui d'un maire pour la municipalité seule, ce qui était proposé dans le référendum de 2012 (BBC News Website, 2015). Quand il s'agit du pays de Galles, des lois sont approuvées au Parlement, puis soumises à un référendum, tels certains articles du *GOWA 2006* approuvés grâce au référendum de mars 2011.

Il semble ainsi très difficile pour le pays de Galles de faire entendre sa voix dans le grand débat constitutionnel largement dominé par la thématique anglaise, ce qui conduit à s'interroger sur l'impact nationaliste du référendum en Écosse, plus précisément sur l'identité nationale galloise.

L'impact nationaliste du référendum écossais : le renforcement de l'identité nationale galloise ?

Les Gallois ont longtemps ressenti un sentiment d'infériorité vis-à-vis des Anglais et ont souffert d'une identité fragmentée, ce qui est en partie dû à l'histoire du pays de Galles, annexé unilatéralement par l'Angleterre dès le XVI^e siècle. Sa culture et sa langue furent dénigrées. Ce sentiment d'infériorité fut aggravé par la tendance générale au Royaume-Uni à considérer la nation galloise comme la petite sœur de l'Écosse, le modèle à suivre. Selon Richard Wyn Jones, la dévolution au pays de Galles, « a pale reflection of what's going on in Scotland »¹⁴, ne serait qu'une dévolution écossaise de second rang. Carwyn Jones va même plus loin dans son discours du 15 octobre 2014 cité précédemment puisqu'il considère que pour les médias, le pays de Galles n'est qu'une mini-Écosse, ou une Écosse en miniature, et ces derniers ne lui accordent que peu d'intérêt : « That's not to say that the media aren't too quick to think that Wales is, or ought to be, a mini Scotland, always running to catch up with our Celtic cousins » (Jones, 2014). Ce déficit de confiance demeure d'actualité puisque le 26 mai 2015 Laura McAllister, invitée de la *Patrick Hannan Lecture 2015* au *Hay Festival*, a choisi d'intituler sa présentation « The Great Welsh Confidence Trick ». Après avoir reconnu que le peuple gallois se sent inférieur et que le pays de Galles a longtemps été invisible – de 1536, date de l'annexion, jusqu'à la création du *Welsh Office* en 1965 – elle exhorte ses compatriotes à faire entendre leur voix :

We – the Welsh – are a people lacking in self-confidence (slightly depressing!). But that is not an inevitable condition of either our present or our future. We can change! (positive!). But the conditions for change are challenge, shake up, diversification and renewal (no-one is claiming that will be easy!). [...] We have the arguments, we have the passion, but we need to raise our collective voices to reach that tipping point where respect quite simply has to be given (McAllister, 2015)

ago, and underlines the confused and inconsistent approach to devolution by the UK Government " (Barry, 2015).

¹⁴ Colloque international organisé à Lyon en juin 2015, voir note 1.

Elle ne peut cependant s'empêcher de prendre l'Écosse comme exemple pour la classe politique galloise :

And don't forget, until recently Scotland was as studiously ignored by the UK media and establishment as Wales is. So what changed? A collective flexing of their muscles by the Scottish people, urged on by Mr. and Mrs. Motivator, Alex Salmond and Nicola Sturgeon – that's what (*Ibid.*).

C'est pourtant bien le pays de Galles qui a parcouru le plus de chemin sur la voie de l'indépendance et qui a montré le chemin de la consultation référendaire. Alors qu'un premier projet de dévolution était massivement rejeté en 1979, par près de 80% des électeurs (Duclos, 2007, 82), la création d'une Assemblée galloise fut approuvée 18 ans plus tard, même si ce fut à une très courte majorité (6 000 voix d'écart entre le « Oui » et le « Non »). Après des débuts laborieux, les institutions ont acquis, en quelques années seulement, une légitimité incontestable et incontestée. Malgré une faible participation des électeurs lors des scrutins gallois¹⁵, tous les sondages indiquent un soutien plutôt constant à l'Assemblée, et la majorité des personnes interrogées souhaiteraient qu'elle obtienne davantage de pouvoirs. Selon un sondage réalisé après le référendum écossais fin octobre 2014 par YouGov, 63% des personnes interrogées considéraient que le pays de Galles devrait obtenir les mêmes pouvoirs que ceux accordés à l'Écosse (« Powers devolved to Wales should be the same as those coming to Scotland »), confortant les résultats d'un autre sondage mené l'été précédent par BBC/ICM (Deans, 2014). Les Gallois demandent donc à être traités à égalité avec l'Écosse, ce qui montre le développement d'une identité civique et d'institutions comme éléments de la citoyenneté galloise :

For all the limited impact of its [the NAW's] policies and the general apathy that surrounded its workings, with astonishing speed devolution became an accepted part of Wales and a symbol of Welsh nationhood, one that stepped into the void left by the disappearance of older symbols like coal and religion (Johnes, 2012, 438).

De ce fait, l'identité nationale ne peut être que renforcée par le débat engagé au pays de Galles, et surtout par la mobilisation de la classe politique et de la société civile. À titre d'exemple, l'initiative menée par le *IWA*, avec le soutien financier du *UK's Changing Union Project* dirigé par Richard Wyn Jones et des dons du public, doit être souligné. Le *IWA* a lancé un projet de huit semaines, de janvier à mars 2015, qui a permis, selon l'institut lui-même, d'engager une conversation avec 12 000 personnes à travers tout le pays de Galles, et ainsi de mettre en place une convention constitutionnelle sur l'avenir de la nation. Les principales conclusions, publiées par le biais d'articles sur le site <www.clickonwales.org>, sont les suivantes : la nécessaire création d'une convention constitutionnelle officielle à l'échelle britannique pour étudier l'union dans son ensemble, le soutien populaire à l'octroi de pouvoirs étendus à l'Assemblée tout en insistant sur une meilleure utilisation des pouvoirs déjà détenus et une ambition plus grande sur le plan économique (Institute of Welsh Affairs, 2015). Une telle mobilisation est signe que le pays de Galles a gagné en confiance, et ses institutions en maturité. Il a su suivre le conseil prodigué par Simon Jenkins, mentionné dans l'introduction du *IWA Constitutional Convention Report* :

¹⁵ La participation aux élections galloises fut de 46,3% en 1999, puis seulement 38,2% en 2003, 43,5% en 2007 et 42,2% en 2011. Les prochaines élections auront lieu en 2016, à la suite d'un accord entre Cardiff et Londres pour éviter la concomitance avec les élections législatives britanniques. Les mandats seront à l'avenir de cinq ans.

At the IWA's pre-referendum conference in September 2014, the former Editor of *The Times*, Simon Jenkins, asked of Wales. 'Why wait for Westminster to grant you a Constitutional Convention? Hold your own one; decide what you want, and ask for it – you never know, at this time, you might just get it (*Ibid*, 3).

Son conseil a donc été suivi: l'initiative vient à présent du pays de Galles.

Conclusion

En conclusion, dans la mesure où la dévolution au pays de Galles est en constante évolution depuis 1998, les institutions galloises ne peuvent qu'être affectées par le référendum en Écosse et ses répercussions à l'échelle britannique, notamment par l'ouverture, à l'initiative de David Cameron, d'un large débat constitutionnel impliquant les quatre nations du Royaume-Uni. Si le pays de Galles a beaucoup de difficultés à faire entendre sa voix dans ces discussions, monopolisées par l'Écosse et l'Angleterre, les échanges engagés ont néanmoins permis de mobiliser la société civile de façon assez nouvelle et, de ce fait, de renforcer l'identité nationale. L'opinion publique réclame à présent majoritairement l'égalité des pouvoirs entre l'Écosse et le pays de Galles, deux des quatre nations britanniques.

Une identité nationale se construit et se renforce en général par opposition ou en réaction aux pressions exercées par une identité perçue comme étrangère. Comme l'indique Simon Brooks dans sa conférence *The Growth of English Nationalism – Friend of Foe?*, la montée du nationalisme anglais est l'occasion pour le pays de Galles de réfléchir à une définition moderne de la citoyenneté, à condition de résister :

It [English nationalism] is a friend to the extent that it will create opportunities for us to sharpen our identity against it. [...] In other words, that independence for Scotland will reveal the essentially English nature of the British state and that this will motivate the Welsh to adopt a position of resistance against it. [...]

But English nationalism is also an enemy since such a thing exists in the world as social power. Indeed, it [an empire] might strengthen its grip on what remains, more fiercely than ever before. (Brooks, 2014)

De nombreux défis restent donc à venir, pour l'année, la décennie, et le siècle qui s'annoncent.

Janvier 2016

Bibliographie

BARRY, Sion (2015), « Wales in danger of being sidelined in the bidding war for devolution in different parts of the UK », 12 juin 2015.

<<http://www.walesonline.co.uk>> (consulté en juillet 2015).

BBC NEWS WEBSITE (2015), « Greater Manchester Devolution Referendum Rejected », 23 mars 2015.

BINGHAM CENTRE: JOWELL, Jeffrey *et al.* (2015), *Bingham Centre for the Rule of Law, A Constitutional Crossroads: Ways Forward for the United Kingdom*, London, British Institute of International and Comparative Law.

<<http://www.bbc.com/news/uk-england-manchester-32022932>> (consulté en juillet 2015).

- BROOKS, Simon (2014), « The Growth of English Nationalism – Friend or Foe? », conférence donnée le 4 septembre 2014 lors de la *IWA Annual Eisteddfod Lecture* à Llanelli. <<http://www.clickonwales>> (consulté en juillet 2015).
- CAMERON, David (2014), « Scottish Independence Referendum: Statement by the Prime Minister », discours prononcé à Downing Street le 19 septembre 2014. <https://www.gov.uk/government/news/scottish-independence-referendum-statement-by-the-prime-minister> (consulté en juillet 2015).
- CONSERVATIVE PARTY (2015), *Strong Leadership, A Clear Economic Plan, A Brighter, More Secure Future*, General Election manifesto 2015.
- DAVIES, Ron (1999), *Devolution: A Process, Not an Event*, Cardiff, Institute of Welsh Affairs.
- DEANS, David (2015), « Carwyn Jones Warns Proposed List of Reserved Powers in Wales Could Send the Nation Back 16 Years », 29 juin 2015. <<http://www.walesonline.co.uk>> (consulté en juillet 2015).
- (2014), « Majority Back More Powers for National Assembly, According to New Poll », 13 November 2014. <<http://www.walesonline.co.uk>> (consulté en juillet 2015).
- DUCLOS, Nathalie (2007), *La Dévolution des pouvoirs à l'Écosse et au pays de Galles, 1966-1999*, Nantes, Éditions du Temps.
- HM GOVERNMENT (2015), *Powers for a Purpose: Towards a Lasting Devolution Settlement for Wales*, Cm 9020, London, TSO, février 2015.
- *Wales Act 2014*, Chapter 29, London, TSO, décembre 2014.
- *Government of Wales Act 2006*, Chapter 32, London, TSO, juillet 2006.
- *Government of Wales Act 1998*, Chapter 38, London, TSO, juillet 1998.
- HM GOVERNMENT, DEVOLUTION COMMITTEE OF THE CABINET (2014), *The Implications of Devolution for England*, Cm 8969, London, TSO, décembre 2014.
- HOUSE OF LORDS CONSTITUTION COMMITTEE (2015), *Proposals for the Devolution of Further Powers to Scotland*, 10th report, 2014-2015, HL 145, London, TSO, mars 2015.
- INSTITUTE OF WELSH AFFAIRS (2015), *Constitutional Convention Report*, Cardiff, IWA, avril 2015.
- JOHNES, Martin (2012), *Wales Since 1939*, Manchester, Manchester University Press.
- JONES, Carwyn (2015), « Devolution and Future of the United Kingdom », discours prononcé à la British Academy, 5 juin 2015.
- (2014), « Our Future Union – A Perspective for Wales », discours prononcé devant le *Institute for Government*, 15 octobre 2014. <<http://www.instituteforgovernment.org.uk>> (consulté en juillet 2015).
- MACWHIRTER, Iain (2015), « EVEL isn't about Scotland. It's about Locking Labour out of Power in the UK », *The Independent*, 23 octobre 2015. <<http://www.independent.co.uk>> (consulté en novembre 2015).
- McALLISTER, Laura (2015), « The Great Welsh Confidence Trick », discours prononcé au *Hay Festival*, 26 mai 2015.
- MELDING, David (2013), *The Reformed Union: The UK as a Federation*, Cardiff, IWA, septembre 2013.
- PETERKIN, Tom (2014), « Scottish Independence: Carwyn Jones Backs 'No' », *The Scotsman*, 9 septembre 2014.
- SCULLY, Roger et WYN JONES, Richard (2012), *Wales Says Yes, Devolution and the 2011 Welsh Referendum*, Cardiff, University of Wales Press.

- SHIPTON, Martin (2015), « 'Tough decisions' Needed by Welsh Labour on Shape of New Devolution Deal, Says Leading Academic » 7 juillet 2015.
<<http://www.walesonline.co.uk>> (consulté en juillet 2015).
- (2011), *Poor Man's Parliament, Ten Years of the Welsh Assembly*, Bridgend, Seren.
- SILK COMMISSION I (the Commission on Devolution in Wales) (novembre 2012) *Empowerment and Responsibility: Financial Powers to Strengthen Wales*.
- SILK COMMISSION II (the Commission on Devolution in Wales) (mars 2014) *Empowerment and Responsibility: Legislative Powers to Strengthen Wales*.
- TELEGRAPH (2015), « William Hague's Plans for 'English Votes for English Laws' is a Balanced Plan to Save the Union », *The Telegraph*, 4 février 2015.
<<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/scottishindependence>> (consulté en juillet 2015).
- WILLIAMSON, David (2015), « Government Move to Address Concerns on English Votes for English Laws Rejected by Welsh Labour MPs » 14 juillet 2015.
<<http://www.walesonline.co.uk>> (consulté en juillet 2015).
- WYN JONES, Richard (2014), « Scottish independence would bring Wales out of the margins », *The Guardian*, 18 septembre 2014.
<<http://www.theguardian.com>> (consulté en juillet 2015).
- WYN JONES, Richard *et al.* (2014), *Taking England Seriously: The New English Politics*, London, IPPR.
- (2012), *The Dog that Finally Barked: England as an Emerging Political Community*, London, IPPR.

Notice biographique

Agrégée de l'Université, Stéphanie Bory est Maître de Conférences en civilisation britannique à la Faculté des Langues de l'Université Jean Moulin-Lyon 3. Elle est membre de l'Institut d'Etudes Transtextuelles et Transculturelles (IETT) et travaille sur l'écologisme et le nationalisme, notamment au pays de Galles. Après avoir soutenu une thèse sur la politique environnementale de l'Assemblée galloise, elle a publié différents articles sur ces sujets et participé à de nombreux colloques. Elle a organisé en 2011 un colloque international sur la croissance verte dont elle prépare le second volet, et en 2015 un autre sur le nationalisme au XXI^e siècle.

Biographical Information

Stéphanie Bory is *Agrégée d'Anglais* and Senior Lecturer in British Civilisation Studies at the Faculty of Languages (University of Jean Moulin-Lyon 3). She is a member of the *Institut d'Etudes Transtextuelles et Transculturelles (IETT)* and her research activities focus on environmentalism and nationalism, especially in Wales. After obtaining a doctorate on environmental policy in the Welsh Assembly, she published a number of articles on these issues and has attended numerous conferences. She organised an international symposium in 2011 on green growth and she is currently working on a follow-up conference. She also organised a symposium in 2015 on nationalism in the 21st century.