

La gestion de la pandémie de covid-19 au Royaume-Uni : confinement et déconfinement d'un territoire morcelé

Christian Dadomo*

Ainsi qu'Alan Greene le remarquait, « (c)'était la mi-mars 2020 à Birmingham au Royaume-Uni et tout était normal. Des amis se rencontraient pour prendre un café, s'embrassant chaleureusement, comme le font les amis. Les gens passaient à côté des sans-abris sur le trottoir devant la gare, évitant tout contact visuel alors qu'ils s'empressaient. Les magasins étaient pleins. Les restaurants étaient complets. Tout était normal. Ce fut l'une des expériences les plus surréalistes de ma vie.

En tant qu'Irlandais vivant au Royaume-Uni, je lis la presse des deux pays. À la mi-mars 2020, l'Irlande était déjà en confinement en réponse à la pandémie de COVID-19; pendant ce temps au Royaume-Uni, le gouvernement semblait considérablement plus réticent à tout fermer. C'était comme vivre dans deux univers parallèles, où la couverture médiatique irlandaise se recroquevillait, se préparant à la tempête imminente; dans le même temps, le Royaume-Uni gardait son calme et continuait comme si de rien n'était, débattant des mérites de 'l'immunité collective'. Finalement, le Royaume-Uni emboîta le pas, même s'il se retrouva en fin de compte avec le taux de mortalité le plus élevé d'Europe. »¹

Au sortir de trois longues années de dures et astreignantes négociations sur Brexit, le gouvernement « au service de sa majesté » pour qui « le monde n'est pas suffisant » (« *Global Britain* »), n'a pas su en effet, dans les premiers mois de 2020, prendre toute la mesure du « spectre » de covid-19 qui s'annonça déjà dès la fin de l'année 2019. Il a fallu attendre le 26 mars et le 28 mars 2020 pour que les premières mesures de confinement soient prises respectivement en Angleterre, l'Écosse et le Pays de Galles d'une part, et l'Irlande du Nord, de l'autre. Mais, ce qui fut le plus frappant dans cette triste saga de covid-19 a été le manque de continuité dans les stratégie et gestion communes, coordonnées et globales de lutte contre la pandémie dans l'ensemble du Royaume-Uni quand bien même celles-ci auraient pu s'inscrire dans le cadre de la « devolution » (« dévolution » ou décentralisation) et fonctionner parfaitement.

*Senior lecturer (Bristol Law School, UWE)

¹ « It was mid-March 2020 in Birmingham in the UK and everything was normal. Friends met friends for coffee, embracing each other with a warmth, as friends do. People side-stepped the homeless person on the pavement outside the train station, avoiding eye contact as they hurried on. Shops were full. Restaurants were full. Everything was normal. It was one of the most surreal experiences of my life.

As an Irish person living in the UK, I consume media from both countries. In mid-March 2020, Ireland was already in lockdown response to the COVID-19 pandemic ; meanwhile in the UK, the government seemed considerably more reluctant to close things down. It was like living in two parallel universes, where Irish media coverage hunkered down, bracing itself for the oncoming storm; at the same time, the UK kept calm and carried on, debating the merits of 'herd immunity'.

Eventually, the UK followed suit, although it would ultimately end up with the highest death toll in Europe. » (A. Greene, *Emergency powers in a time of pandemic*, Bristol University Press 2020 p. 1-2) (traduction de l'auteur).

1. Une gestion coordonnée pouvant s’inscrire dans le cadre de la « devolution » au Royaume-Uni

Le gouvernement britannique n'est responsable que des mesures de confinement en Angleterre. Puisque la santé publique tombe dans le domaine des pouvoirs législatifs décentralisés, l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord sont responsables de leurs propres politiques en la matière. Le confinement a ainsi été imposé par la législation nationale sur la santé publique et des réglementations distinctes adoptées par les parlements britannique, écossais et gallois et l'assemblée d'Irlande du Nord. Les gouvernements écossais et gallois et l'exécutif d'Irlande du Nord restant responsables de l'introduction et de la levée des mesures de confinement sur leurs territoires respectifs ont pu donc prendre des décisions différentes non seulement de celles du gouvernement britannique mais aussi des uns et des autres.

1.1 Les pouvoirs des autorités décentralisées pour lutter contre la pandémie

1.1.1 Les pouvoirs des autorités écossaises, galloises et nord-irlandaises

Les principaux services publics affectés par la pandémie, notamment les services de la santé et de l'éducation, relèvent de la responsabilité des autorités décentralisées en vertu des lois générales relatives à la dévolution. Les autorités écossaises et nord-irlandaises exercent aussi des pouvoirs en matière de police et de justice².

En outre, afin de lutter contre les épidémies de manière générale, des lois spécifiques ont conféré aux autorités publiques des quatre pays de la Grande-Bretagne des pouvoirs exceptionnels en la matière: le Public Health (Control of diseases) Act 1984³ en Angleterre et au Pays de Galles; le Public Health etc. (Scotland) Act de 2008⁴ et le Public Health (Northern Ireland) Act de 1967⁵ en Ecosse et en Irlande du Nord respectivement.

Enfin, plus récemment, le Coronavirus Act de 2020⁶ fut adopté en 4 jours par la voie d'une procédure législative accélérée (fast-tracked) et promulgué par Royal Assent le 25 mars 2020, avec l'accord des parlements dévolus en vertu de la Sewel Convention⁷. Cette loi prévoit des pouvoirs d'urgence (emergency powers) afin de permettre aux autorités publiques de faire face à la pandémie de Covid. Son objectif général était de permettre au gouvernement central de s'attaquer à une situation d'urgence et de gérer les effets de la pandémie, notamment une

² Voir l'article 29 du Scotland Act 1998 sur la compétence législative du parlement écossais (texte disponible à <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/section/29>); l'article 6 du Northern Ireland Act 1998 (texte disponible à <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/section/6>); l'article 94 et l'annexe 5 du Government of Wales Act 2006 (texte disponible à <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/contents>).

³ Texte disponible à <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/22/contents>

⁴ Texte disponible à <https://www.legislation.gov.uk/asp/2008/5/contents>

⁵ Texte disponible à <https://www.legislation.gov.uk/apni/1967/36/contents>

⁶ Texte disponible à <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/contents/enacted>

⁷ La Sewel Convention s'applique lorsque le parlement de Westminster entend légiférer dans l'un des domaines qui relève de la compétence législative des parlements écossais, de l'assemblée nationale du Pays de Galles ou de l'assemblée d'Irlande du Nord. Selon les dispositions de cette convention, Westminster « ne peut normalement » légiférer de la sorte sans le consentement de ces institutions que par l'adoption d'une « legislative consent motion ».

réduction soudaine de la main-d'œuvre et de l'activité économique, une pression accrue sur les services de la santé et les services mortuaires. Dans ce but, la loi prévoit des mesures temporaires permettant l'amendement de lois existantes ou l'adoption de pouvoirs nouveaux pour atténuer l'impact de la Covid.

Les ministres des autorités décentralisées furent prompts à utiliser les pouvoirs conférés par le Coronavirus Act et à adopter de nouvelles réglementations de lutte contre la pandémie. Pour sa part, le gouvernement écossais adopta le Coronavirus (Scotland) Act 2020⁸, une loi complémentaire et supplémentaire au Coronavirus Act 2020. Dans le but de combattre la pandémie, le Coronavirus Act prévoit notamment:

- des ajustements à la loi sur les expulsions des locataires de leur logements pendant l'épidémie de coronavirus dans le but d'offrir aux locataires davantage de protection;
- des ajustements à la procédure pénale et à d'autres aspects de la procédure judiciaire pour garantir une bonne gestion de la justice tout au long de l'épidémie de coronavirus, par exemple, en permettant aux parties dans les procédures judiciaires de comparaître par liaison vidéo; de prolonger les délais dans les poursuites pénales; et de permettre la libération anticipée de certains prisonniers; et
- une série de dispositions visant à garantir que les entreprises et les services publics puissent continuer à fonctionner efficacement pendant une période de restriction de libre circulation des personnes et à faire face à des pressions ou demandes accrues.

Cette loi a également assoupli les règles en matière de planification et d'octroi de licences et procura une protection à court terme aux personnes endettées.

1.1.2 Les pouvoirs des autorités locales anglaises

Certaines fonctions importantes liées à la réponse au coronavirus ont été également déléguées autorités locales anglaises et, ainsi, les dirigeants de communautés urbaines et collectivités territoriales ont pu prendre des mesures d'intervention d'urgence. Ainsi, Sadiq Khan, le maire de Londres, a pris, en tant que responsable de la police du Grand Londres (Metropolitan Police) et du système de transport de Londres, des mesures en réponse à la pandémie affectant ces deux services publics londoniens.

Les autorités locales (villes, districts, etc...) sont également responsables des établissements d'éducation primaire et secondaire. Beaucoup ont pris la décision de ne pas les ouvrir le 1er juin 2020 comme cela avait été requis par le gouvernement britannique. Au 11 juin 2020, seulement 67% des écoles étaient ouvertes aux groupes d'âge recommandés, bien que ce fut une augmentation de 52% par rapport à la semaine précédente.⁹

D'autres maires de larges communautés urbaines (metro mayors) ont aussi mené des efforts pour coordonner une réponse locale à la crise. Par exemple, la Greater Manchester Combined Authority créa un comité d'urgence Covid-19, présidé par Andy Burnham, le maire du Grand

⁸ Texte disponible a <https://www.legislation.gov.uk/asp/2020/7/contents>

⁹ Voir Department for Education, « Attendance in education and early years settings during the coronavirus (COVID-19) outbreak – summary of returns to 11 June », disponible a https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/892528/Attendance_during_the_coronavirus_COVID-19_outbreak_summary_of_returns_to_11_June.pdf

Manchester, qui est également responsable du service de police et co-responsable du service de santé (NHS) du Grand Manchester.

1.2 Une gestion requérant une coordination d'action des quatre gouvernements du Royaume-Uni

Les gouvernements décentralisés d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord étant responsables des principaux services publics touchés par la pandémie (santé publique, éducation et transports en commun) et de la mise en œuvre du confinement sur leur territoires respectifs, il va de soi que, dans ces domaines, une approche commune n'aurait pu être imposée par le gouvernement britannique mais, en revanche, n'aurait pu être atteinte sans un accord commun des quatre gouvernements.

A cet égard, des mécanismes institutionnels de coordination entre les quatre gouvernements et un arsenal d'aides financières supplémentaires de Londres aux autorités décentralisées ont permis une certaine coordination d'action.

1.2.1 Les mécanismes institutionnels de coordination entre Londres et les autorités écossaises, galloises et nord-irlandaises

Un certain nombre de forums intergouvernementaux ont permis aux gouvernements central et décentralisés de coordonner leur réponse à la pandémie. Les premières(iers) ministres d'Écosse (Nicola Sturgeon), du Pays de Galles (Mark Drakeford), d'Irlande du Nord (Arlene Foster) et la vice-première ministre d'Irlande du Nord (Michelle O'Neill) ont ainsi participé aux réunions du comité d'urgences civiles (Civil Contingencies Committee ou COBR) présidé par le premier ministre britannique. Le maire de Londres assista également aux réunions du COBR à partir du 16 mars ; néanmoins, les maires représentant d'autres régions ne furent pas invités à y participer.

En outre, les ministres des administrations décentralisées assistèrent aux réunions de cinq nouveaux groupes ministériels d'exécution (ministerial implementation groups ou MIGs), lesquels furent créés pour examiner des aspects spécifiques des mesures de lutte contre le coronavirus.

Cependant, le COBR et les MIGs cessèrent de fonctionner début juin 2020 et furent remplacés par deux nouveaux comités du cabinet créés par le gouvernement britannique pour coordonner sa réponse au coronavirus sans inclure les ministres des gouvernements décentralisés.

Les médecins-chefs (chief medical officers ou CMOs) et les conseillers scientifiques en chef (chief scientific advisers) de chacune des autorités décentralisées collaborèrent avec Chris

Whitty, le CMO¹⁰, et Patrick Vallance, le conseiller scientifique en chef¹¹ du gouvernement central, pour fournir des conseils coordonnés aux ministères des quatre pays.

En outre, quatre groupes consultatifs d'experts scientifiques se réunirent au niveau national dans le but de conseiller les médecins-chefs, les autorités sanitaires et les gouvernements des quatre nations: le groupe consultatif sur les menaces de virus respiratoires nouveaux et émergents (New and Emerging Respiratory Virus Threats Advisory Group ou NERVTAG), comité consultatif sur les agents pathogènes dangereux (Advisory Committee on Dangerous Pathogens), le groupe scientifique sur la modélisation de la grippe pandémique (Scientific Pandemic Influenza Group on Modelling) et un comité d'experts du ministère britannique de la santé et des affaires sociales.

1.2.2 L'attribution de financements supplémentaires aux autorités écossaises, galloises et nord-irlandaises

Dès le mois de mars, le gouvernement britannique annonça deux importants programmes de dépenses en réponse à l'épidémie du coronavirus. Lorsque des dépenses sont destinées à l'Angleterre, les gouvernements décentralisés reçoivent des financements supplémentaires établis selon la formule de Barnett laquelle est calculée sur la base du nombre d'habitants dans chaque nation¹².

Le 11 mars 2020, le chancelier de l'Échiquier, Rishi Sunak, lança un plan de 12 milliards de livres sterling pour soutenir les services publics, les particuliers et les entreprises touchés par la Covid-19, lequel comprenait un financement supplémentaire de 5 milliards de livres sterling pour les politiques décentralisées telles que celle de la santé et d'autres services publics, une suspension des taxes professionnelles (business rates) d'un an et un programme de subventions de 2,2 milliards de livres sterling pour les petites entreprises en Angleterre.

¹⁰ Le médecin-chef (CMO) est le plus haut conseiller du gouvernement en matière de santé. Il est un médecin qualifié recruté en externe et un membre de la haute fonction publique. Il y a quatre médecins-chefs au Royaume-Uni : le professeur Chris Whitty, médecin-chef pour l'Angleterre et pour le gouvernement britannique, le Dr Michael McBride, médecin-chef de l'exécutif d'Irlande du Nord, le Dr Gregor Smith, médecin-chef du gouvernement écossais et le Dr Frank Atherton, médecin-chef du gouvernement gallois.

¹¹ Le conseiller scientifique en chef du gouvernement (GCSA) fournit des conseils indépendants sur les questions scientifiques au plus haut niveau du gouvernement et essaie de s'assurer que l'élaboration des politiques est fondée sur la science et l'ingénierie.

¹² Les gouvernements décentralisés sont financés principalement par une subvention globale annuelle de Westminster. Ces subventions sont fixées à l'aide de la formule Barnett, une formule utilisée pour la première fois en 1979, lorsqu'elle était considérée comme une solution temporaire pour déterminer les allocations de financement pour les nations.

La formule s'applique à des domaines de dépenses légèrement différents dans chaque nation décentralisée. Dans les trois nations, elle couvre les dépenses de santé, d'éducation, de logement, de collectivités locales, d'environnement, de transports locaux, de culture et de sport. En Écosse et en Irlande du Nord, les dépenses pour la police, les tribunaux et les prisons sont également décentralisées, et le coût de l'administration du système de protection sociale et de la gestion des programmes d'emploi est également soumis à la formule Barnett en Irlande du Nord.

La formule fonctionne en utilisant les budgets décentralisés de l'année précédente comme point de départ, puis en les augmentant ou en les diminuant en fonction de l'évolution des dépenses du gouvernement britannique pour les fonctions décentralisées en Angleterre.

Dans le même temps, le ministère des finances britannique (HM Treasury) annonça un plan de financement supplémentaire d'un total de 1,5 milliard de livres sterling destiné aux administrations décentralisées et calculé sur la base de la formule Barnett, soit: 780 millions de livres sterling pour l'Écosse, 475 millions pour le Pays de Galles et 260 millions pour l'Irlande du Nord.

Le paquet de mesures de soutien financier aux entreprises basées en Angleterre adopté par le gouvernement britannique fut également étendu à celles basées dans les autres pays du Royaume-Uni;¹³ les gouvernements écossais, gallois et d'Irlande du Nord annoncèrent eux aussi leurs propres programmes de soutien aux petites entreprises touchées par la pandémie et suivirent la politique du gouvernement central de suspension des taxes professionnelles pour toutes les entreprises des secteurs du loisirs, de la vente au détail et de l'hôtellerie-restauration .

Le ministère des finances britannique créa également plusieurs programmes de soutien financier à l'échelle du Royaume-Uni, notamment le Coronavirus Job Retention Scheme pour financer en partie les salaires des travailleurs mis « en congé » ('furloughed' workers), une application élargie du droit à l'indemnité de maladie professionnelle (statutory sick pay), un soutien aux travailleurs indépendants et un soutien financier aux grandes entreprises touchées par le ralentissement économique. Quand bien même ces mesures ne furent pas à l'origine de financements supplémentaires et spécifiques attribués aux administrations décentralisées, les citoyens et les entreprises écossais, gallois et d'Irlande du Nord en bénéficièrent directement.¹⁴

Ainsi que l'on peut le constater, les lois nationales générales de santé et de lutte contre les épidémies et la Covid-19, les lois de décentralisation, les mécanismes institutionnels de coordination des actions de toutes les autorités concernées à tous les niveaux de gouvernance du Royaume-Uni et les moyens financiers mis en œuvre offraient un cadre d'action efficace de lutte contre la pandémie.

La conséquence logique de ce cadre législatif national, régional et décentralisé aurait été qu'une réponse efficace à cette crise de santé publique eut exigé en effet que les quatre

¹³ Le Centre d'information du Parlement écossais calcula à l'époque que, à la suite des mesures annoncées par Westminster, l'Écosse recevrait un total de 3,7 milliards de livres sterling et le Pays de Galles et l'Irlande du Nord 2,2 milliards et 1,2 milliard respectivement.

¹⁴ Fin mai 2020, 8,7 millions de travailleurs avaient été licenciés, dont 6,5 millions en Angleterre et environ 630000 en Écosse, 320000 au Pays de Galles et 210000 en Irlande du Nord. Le coût total de ces mesures de compensation et soutien financier s'éleva à 17,5 milliards de livres sterling (voir Coronavirus Job Retention Scheme statistics: June 2020 disponible à www.gov.uk/government/statistics/coronavirus-job-retention-scheme-statistics-june-2020) et le coût des programmes de soutien aux revenus des travailleurs indépendants (Self Employment Income Support Scheme (SEISS)) s'éleva à 425 millions de livres sterling en Écosse, 273 millions au Pays de Galles et 198 millions de livres en Irlande du Nord (voir Self-Employment Income Support Scheme statistics: June 2020 disponible à www.gov.uk/government/statistics/self-employment-income-support-scheme-statistics-june-2020).

gouvernements, central et décentralisés, prennent des mesures dans leurs propres domaines de pouvoir et responsabilité tout en coordonnant leurs actions respectives.

Ce ne fut cependant pas tout à fait le cas, notamment dans le cadre de la stratégie de sortie du confinement (« four-nation exit strategy »).

2. Une gestion coordonnée de sortie du confinement préférable en théorie mais limitée en pratique

Une « four-nation exit strategy » c'est-à-dire une stratégie de sortie du confinement coordonnée aurait été préférable. En effet, quand bien même certaines différences entre les mesures prises dans les quatre pays auraient pu créer des problèmes logistiques et des différences d'opinion parmi les citoyens des quatre nations, il y avait certainement des raisons légitimes de développer une telle stratégie comme ce fut le cas dans plusieurs pays européens, comme l'Espagne et l'Italie, qui avaient adopté des mesures de confinement géographiquement variables en fonction du degré de menace pour la santé publique.

Une telle stratégie aurait pu consister en une combinaison de décisions prises à Westminster s'appliquant à l'ensemble du territoire du Royaume-Uni, de décisions prises collectivement par les quatre gouvernements d'Angleterre, d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord et de décisions prises séparément par ces quatre gouvernements.

Toutefois, coordination ne signifie pas homogénéité et une stratégie britannique n'aurait pas été nécessairement la même que celle du gouvernement central britannique.

2.1 D'une coopération étroite à l'origine de la pandémie à ...

Quand bien même il y eut quelques différences dans les politiques et les orientations¹⁵ dans les premiers stades de la pandémie, une étroite coordination s'établit rapidement entre les quatre gouvernements qui furent, au commencement de la pandémie, sur la même longueur d'onde sur les questions principales à traiter, notamment celle du confinement.

L'Angleterre, l'Écosse et le Pays de Galles introduirent les premières mesures de confinement le 26 mars 2020 et l'Irlande du Nord le 28 mars avec seulement quelques différences mineures dans leurs approches respectives. Les mesures réglementaires des trois nations décentralisées étaient initialement d'une portée similaire à celles adoptées pour l'Angleterre par le gouvernement britannique, bien qu'elles furent par la suite modifiées de différente

¹⁵ Dans certains cas, ces divergences se produisirent lorsque des stratégies convenues conjointement furent interprétées et appliquées par des directives rédigées et mises en place par chaque administration des quatre pays. Ainsi, en Ecosse, alors que le secteur du bâtiment avait été avisé d'arrêter tout travail non-essentiel, en Angleterre et au Pays de Galles, il était autorisé à se poursuivre à condition que les travailleurs puissent appliquer les règles de pratiquer distanciation physique. Dans d'autres cas, elles ont pu être attribuée à des facteurs politiques et économiques régionaux. Ainsi, le gouvernement écossais annonça un soutien financier au secteur de la pêche écossais quelques jours seulement après le début du confinement c'est-à-dire un mois avant que le gouvernement britannique ne mis en place un plan similaire pour le secteur de de la pêche anglais, reflétant ainsi le fait que ce secteur a une plus grande importance en Ecosse qu'en Angleterre.

manière. Des restrictions sur les déplacements et les rassemblements publics furent imposées et la fermeture d'un large éventail d'établissements publics et d'entreprises exigées.

Cependant, après six semaines de confinement, les quatre gouvernements du Royaume-Uni commencèrent à réfléchir à leur stratégie de sortie des mesures de confinement. Compte tenu que les pouvoirs clés exercés dans la lutte contre la pandémie sont décentralisés, une divergence entre les actions des quatre nations pouvait potentiellement émerger avec, par exemple, des restrictions modifiées ou levées plus tôt dans certaines régions que dans d'autres, ce qui fut en effet le cas.

2.2 ... une émergence de différentes approches quant à la stratégie de sortie du confinement

Au Royaume-Uni, la loi oblige les ministres de chacun des pays à lever les mesures de confinement lorsqu'elles ne sont « plus nécessaires », ce qui signifie que si la pandémie était maîtrisée plus tôt dans une partie du Royaume-Uni que dans d'autres régions, cela pouvait conduire les ministres à assouplir les mesures de confinement sur leur territoire plus tôt qu'ailleurs.

De surcroît, il était parfaitement possible pour les ministres des quatre gouvernements de prendre des décisions différentes sur la base d'un compromis acceptable entre les facteurs d'ordre sanitaire, économique et, plus largement, social, conduisant ainsi certains d'entre eux à favoriser un assouplissement plus rapide des mesures de restriction.¹⁶

Ainsi, au fil du temps, des différences entre les approches dans chaque partie du Royaume-Uni apparurent, conduisant à un abandon de la « four-nation exit strategy ». Ainsi, en janvier 2021, les quatre pays prirent à nouveau des mesures plus restrictives en réponse à une augmentation des infections et à l'émergence d'une souche plus contagieuse de coronavirus. Les mesures prises inclurent la fermeture partielle des écoles qui avaient été maintenues jusqu'alors ouvertes à tous les élèves du Royaume-Uni au cours du second semestre de 2020. Mais, à partir de février 2021, chacun des quatre gouvernements commencèrent à assouplir progressivement les mesures de restriction au fur et à mesure que le processus de vaccination s'étendait sur tout le territoire du Royaume-Uni.

Un des problèmes qui apparut rapidement fut que différentes décisions furent prises dans les différentes parties du Royaume-Uni de manière improvisée pour des raisons purement politiques plutôt que fondées sur des preuves scientifiques, ou sans communication claire relative à leur adoption ou aux raisons de leur adoption.

Très tôt, des problèmes de communication avec le public se firent aussi sentir quant à savoir si certaines politiques et annonces s'appliquèrent à l'ensemble du Royaume-Uni ou uniquement en Angleterre, ce qui sema une certaine confusion. Ce fut notamment le cas, par

¹⁶ Des conditions particulières s'appliquent en Irlande du Nord, où des problèmes économiques et de santé publique pouvaient survenir si des différences politiques importantes apparaissaient de part et d'autre de la frontière entre la république d'Irlande et l'Irlande du Nord. Dans une telle éventualité, les autorités d'Irlande du Nord auraient pu aligner leurs mesures de lutte contre la pandémie plus étroitement avec celles prises à Dublin que celles prises à Londres.

exemple, des annonces au sujet des repas scolaires gratuits, de l'allègement des taxes professionnelles et les objectifs à atteindre concernant les tests de dépistage du coronavirus. L'application de règles divergentes dans les quatre nations britanniques furent également considérées comme injustes, entraînant une perte de confiance parmi les citoyens et un refus de se conformer à ces règles.¹⁷

Si l'imposition simultanée du confinement par les quatre gouvernements avait pu avoir créé une attente parmi les citoyens que le confinement prendrait également fin simultanément dans tout le Royaume-Uni, il n'y avait aucune garantie que les quatre gouvernements continueraient d'avancer au même pas au fur et à mesure que la crise s'atténuait.

Même si, théoriquement, il était possible que le gouvernement britannique imposât une approche commune de sortie du confinement pour tout le Royaume-Uni en adoptant une loi parlementaire prescrivant de nouvelles obligations ou contraintes aux administrations décentralisées sans leur consentement, cela aurait été considéré à Édimbourg, Cardiff et Belfast comme un assaut contre les principes mêmes de la dévolution.

Pour cette raison, la stratégie de sortie du confinement se déroula de différente manière et selon des calendriers différents dans les quatre pays du Royaume-Uni. Le 16 avril 2020, le gouvernement britannique définit un test en 5 points (« five tests »)¹⁸ pour évaluer le bon moment pour ajuster les mesures de confinement. Toutefois, il n'était pas clair si ce test était destiné à s'appliquer à l'ensemble du Royaume-Uni ou seulement en Angleterre, ou encore s'il avait été conçu en accord avec trois autres gouvernements, lesquels avaient tous pouvoirs pour lever les mesures de distanciation physique et gérer le NHS sur leurs territoires respectifs. De leur côté, les gouvernements écossais¹⁹ et gallois²⁰ publièrent également d'importants documents expliquant comment ils prendraient leurs propres décisions relatives

¹⁷ A cet égard, il est intéressant de constater que Les sondages d'opinion ont montré que les mesures prise par les gouvernements écossais et gallois ont perçues par les habitants de l'Écosse et du Pays de Galles de manière plus positive que celles prises par le gouvernement britannique (voir Institute for Government, « Percentage of people who feel the heads of the UK and devolved governments are handling the pandemic well » 2022 disponible à <https://www.instituteforgovernment.org.uk/charts/poll-devolved-leaders-covid-response> et « Percentage of people who feel the UK and devolved governments are handling the pandemic well » 2022 disponible à <https://www.instituteforgovernment.org.uk/charts/poll-devolved-governments-covid-response>.

¹⁸ Les 5 points de ce test sont les suivant :

1. une capacité suffisante du NHS à fournir des soins intensifs et traitements spécialisés sur l'ensemble du territoire britannique;
2. une baisse soutenue et constante des décès quotidiens dus au coronavirus;
3. des données fiables démontrant que le taux d'infection diminue pour devenir gérable à tous les niveaux;
4. les approvisionnements de tests Covid et d'équipements de protection sont en mesure de répondre à la demande future.
5. l'ajustement des mesures déjà prises ne risque pas de causer un deuxième pic d'infections qui submerge le NHS.

Voir Cabinet Office Briefing Rooms, « Five tests for adjusting the lockdown », 28 April 2020, disponible à [2020-04-28 COVID-19 Press Conference Slides \(6\) \(1\) \(1\) \(publishing.service.gov.uk\)](https://www.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/86424/2020-04-28_COVID-19_Press_Conference_Slides_6_1_1.pdf).

¹⁹ Scottish Government, « Coronavirus (COVID-19): framework for decision making », 23 April 2020, disponible à [Section 5: Options for Easing or Imposing Restrictions - Coronavirus \(COVID-19\): framework for decision making - gov.scot \(www.gov.scot\)](https://www.gov.scot/publications/coronavirus-framework-for-decision-making/pages/section-5-options-for-easing-or-imposing-restrictions/).

²⁰ Welsh Government, « Leading Wales out of the coronavirus pandemic », 24 April 2020, disponible à [Leading Wales out of the coronavirus pandemic \(gov.wales\)](https://www.gov.wales/leading-wales-out-of-the-coronavirus-pandemic/).

au déconfinement même si, sur le fond, leurs plans étaient largement alignés sur le test en 5 points britannique.

Bien qu'il y eu certaines raisons logiques d'avoir une stratégie de sortie géographiquement différenciée, celle-ci avait certainement des inconvénients potentiels tels qu'un risque de confusion parmi le public et les entreprises à propos de l'application territoriales des règles. En effet, les ministères britanniques n'ont pas toujours été clairs dans leur communication et annonces sur la portée territoriale des différentes politiques, causant ainsi confusion et tensions avec les gouvernements décentralisés.

En réalité les contraintes d'ordre pratique ont permis de limiter considérablement l'émergence de différences majeures entre les quatre nations britanniques. Mais, au bout du compte, il appartenait aux ministres de chacun des quatre gouvernements de prendre leurs propres décisions et d'en assumer la responsabilité politique.