

La dévolution au Royaume Uni¹

Por Michael Keating

Institut universitaire européen, Florence

Pour Annuaire des Collectivités Locales, 2004.

¹ La base de cet article est un projet de recherche soutenu par l'Economic and Social Research Council et son programme sur la dévolution.

L'Etat plurinational

Le Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est un Etat complexe. Plutôt qu'un Etat-nation à la française il s'agit d'une union de quatre nations (Angleterre, Ecosse, Pays de Galles et Irlande du Nord), chacune desquelles a une relation distincte avec le pouvoir central. Ces quatre nations ont gardé des éléments importants de leurs institutions, cultures et droits historiques, même si elles sont assujetties au même parlement central, à Westminster. Deux principes contradictoires gouvernent les relations entre les nations. Le premier est celui de la suprématie parlementaire, selon laquelle le Parlement de Westminster peut légiférer librement partout au Royaume Uni. Le deuxième est le principe de nationalité, selon lequel les nations ont le droit à l'autodétermination. Un premier ministre très unioniste comme John Major pourrait dire que 'no nation can be kept in a union against its will'² et même Margaret Thatcher a noté que 'as a nation they have a right to self-determination'.³ En opposition, le parti travailliste supportait un document, le *Claim of Right*,⁴ selon lequel la souveraineté réside dans le peuple écossais. Historiquement, il y a deux stratégies pour gérer cette contradiction. La stratégie unioniste reconnaît le caractère plurinational de l'Etat. Elle est sensible aux traditions distinctes de chaque nation et leur permet une décentralisation administrative, mais elle refuse l'autonomie politique. Donc il s'agit d'une stratégie centralisatrice, mais sans l'esprit jacobin d'uniformisation. La deuxième stratégie est celle de l'autonomie politique, ou *Home Rule*, proposée par le premier ministre William E. Gladstone au 19ème siècle originellement pour l'Irlande et ensuite pour les autres nations (*Home Rule All Round*). Dans le schéma du Home Rule, il y aurait des législatures autonomes pour les nations dans un système quasi-fédéral, mais deux facteurs distinguent le Home Rule du fédéralisme. Il est fortement asymétrique, avec des institutions distinctes pour chaque nation, mais le Parlement central reste suprême et garde le droit de changer le système unilatéralement. La 'devolution' dans les années 1990s et 2000 n'est que la mise à jour de la stratégie gladstonienne.

Depuis l'union des parlements en 1707, l'Ecosse a gardé son propre système de droit criminel et civil, avec ses propres tribunaux. Le système d'éducation, le gouvernement municipal et l'Eglise d'Ecosse sont également distincts de leurs homologues anglais. Depuis 1885 un ministre choisi entre les députés écossais de la majorité (britannique) (*Secretary of*

² John Major, 'Forward by the Prime Minister, in Secretary of State for Scotland, *Scotland and the Union*, Edinburgh: HMSO, 1993.

³ Margaret Thatcher, the *Downing Street Years*, London: Harper Collins, 1993, p.624.

⁴ Campaign for a Scottish Assembly, *A Claim of Right for Scotland*, Edinburgh, 1988.

State for Scotland) est chargé de la gestion de l'Écosse, assisté par une administration distincte (*Scottish Office*). Malgré ces différences administratives, les grandes lignes de la politique publique suivaient celles de l'Angleterre; après tout le Secretary of State était membre du Conseil des Ministres. Il y a eu des mouvements réguliers en faveur de l'autonomie politique, et, depuis les années 1970, le parti nationaliste (*Scottish National Party*) fait des progrès importants. Sous les gouvernements conservateurs entre 1979 et 1997, les écossais ont rejeté régulièrement le parti conservateur, mais celui gagnait les élections grâce à sa base d'appui en Angleterre. Finalement ce parti, qui en 1955 le parti avait gagné la majorité absolue des votes en Ecosse, perd tous ses sièges lors des élections de 1997. Les nationalistes et les autonomistes écossais dans les années quatrevingtdix ont utilisé l'absence d'un mandat électoral conservateur pour lancer une nouvelle campagne autonomiste, appuyée par les partis politiques de l'opposition, et par une grande partie de la société civile, y compris les églises, les syndicats, les municipalités et les mouvements sociaux. Le leadership du parti travailliste est alors obligé de retourner à sa politique historique de Home Rule et promet un statut d'autonomie. Tony Blair, après son accession à la tête du parti, accepte l'autonomie, mais insiste sur un référendum.⁵ Quatre mois après sa victoire électorale en 1997, le nouveau gouvernement travailliste tient le référendum qui donne une forte majorité pour l'autonomie.

Le Pays de Galles est moins distinct institutionnellement que l'Ecosse, mais il a gardé sa sensibilité nationale. Un *Secretary of State* avec une administration (*Welsh Office*) existe depuis 1965, mais ils ont moins de compétences que leurs homologues écossais. Il y a une division historique entre le nord gallophone et le sud anglophone, ce qui explique largement l'échec du référendum sur l'autonomie en 1978.⁶ Le Pays de Galles aussi vote contre les conservateurs dans les années 1980 et 1990, et l'imposition des politiques thatchériennes contre la volonté des gallois expliquent en grande partie la montée des revendications autonomistes. Une autre provocation est la nomination d'une série des députés anglais comme Secretary of State, faute de députés gallois conservateurs. Le programme du parti travailliste en 1997 contient le promis d'un référendum sur un statut d'autonomie pour le Pays de Galles, mais il n'y pas de vaste mobilisation sociale comme en Ecosse. Le statut d'autonomie est soutenu par une majorité faible des votants (50.1%) avec une participation faible (50%).

⁵ Déjà en 1978 le gouvernement travailliste de l'époque avait proposé un statut d'autonomie, qui a obtenu la majorité dans un référendum, mais les adversaires de la dévolution avaient alors réussi à imposer une majorité qualifiée. Donc la proposition échoua.

⁶ Un statut d'autonomie, donnant moins de pouvoirs que dans le cas écossais, était rejeté par (80% contre 20%).

Il y a trois dimensions de la question nord-irlandaise: les relations entre la majorité protestante/unioniste et la minorité catholique; les relations avec la République d'Irlande; et les relations avec la Grande Bretagne. Les accords du vendredi saint (1998) reconnaissent ces trois dimensions avec un statut d'autonomie qui impose un partage du pouvoir au sein des institutions autonomes; un conseil ministériel entre l'Irlande du Nord et la République (*North-South Ministerial Council*); une conférence intergouvernementale entre Londres et Dublin; et un conseil britannique-irlandais (ou *Council of the Isles*) avec la participation de la République d'Irlande, l'Irlande du Nord, le gouvernement britannique, les administrations autonomes de l'Ecosse et du Pays de Galles, et même l'île de Man et les îles de la Manche. L'accord est accepté lors du référendum de 1998 par la grande majorité des catholiques et par une faible majorité des protestants.

Il y a deux grandes questions de politique territoriale en Angleterre, la restauration de l'autonomie de Londres après la suppression du Conseil du Grand Londres par le gouvernement Thatcher en 1986, et l'autonomie régionale, notamment au nord de l'Angleterre, où il y avait une certaine mobilisation politique et sociale dans ce sens. Un statut pour Londres a été approuvé par référendum en 1998 mais avec une participation faible (35%). Ce n'est que lors du deuxième mandat en 2003 que le gouvernement Blair publie un livre blanc sur les régions anglaises. Après une période de consultation, il propose des référendums pour 2004 au Nord-Est, au Nord-Ouest et au *Yorkshire and the Humber*.

Les statuts d'autonomie

En Ecosse il y a un Parlement élu par un système mixte. 73 députés sont élus dans les circonscriptions parlementaires par un scrutin majoritaire uninominal à un tour; 56 sont élus en listes dans huit grandes régions par scrutin proportionnel. Le Parlement a pleine compétence législative sur toutes les questions qui ne sont pas réservées expressément à Westminster. Les réservations principales concernent la politique étrangère et de défense; la sécurité sociale; et la politique macroéconomique et monétaire. Les compétences réservées à Westminster sont indiquées dans la Tableau 1. Il n'y a pas de liste de compétences transférées mais, contrairement, les compétences principales du Parlement Ecossais sont celles indiquées dans la Tableau 2. Par rapport à ses compétences législatives, le pouvoir fiscal Parlement Ecossais est faible. Il dépend des transferts de Westminster pour presque tous ses revenus. Il détermine l'impôt foncier sur les entreprises, mais celui-ci est une taxe locale et les revenus sont distribués entre les collectivités locales. Le Parlement peut changer ce dernier système, ou le régime d'imposition locale en général, mais il ne peut utiliser ce

pouvoir pour effectivement augmenter ses propres revenus. Son seul pouvoir d'imposition directe est le pouvoir de varier le taux d'impôt sur le revenu des individus de trois pour cent, mais les coûts pour le collecter seraient tels qu'il ne vaut la peine de le faire.

Selon le principe de dévolution, le Parlement de Westminster garde le droit de légiférer dans les domaines de la compétence du Parlement Ecossais, mais une convention a été établie (*Sewel Convention*) selon laquelle Westminster 'normalement' ne légifère dans pour les matières décentralisées qu'avec l'accord du Parlement Ecossais. Bien que le Parti Travailleur en opposition ait signé, la Declaration of Right (1988) réclamant la souveraineté du peuple écossais, le gouvernement travailliste insiste pour que la suprématie reste à Westminster.

Le pouvoir exécutif réside dans le Scottish Executive, un conseil des ministres responsable devant le Parlement. Un premier ministre (*First Minister*) investi par le Parlement, est chef de l'exécutif.

Au Pays de Galles, il y a une assemblée (*National Assembly for Wales*) élue de la même manière que le Parlement Ecossais. Cette assemblée n'a pas de compétences législatives, mais peut faire des ordonnances pour adapter l'impact des lois britanniques. Elle n'a pas de compétence générale, et son domaine d'action est limité aux compétences énumérées dans le statut (Tableau 3). En principe le pouvoir exécutif réside dans l'assemblée, mais dans les faits il y a un exécutif (*Welsh Assembly Government*) avec un premier ministre (*First Minister*) et un conseil des ministres. L'assemblée n'a pas de compétences fiscales et dépend des transferts de ressources du gouvernement central.

En Irlande du Nord, il y a une assemblée (*Northern Ireland Assembly*) élue par scrutin proportionnel selon le système du *Single Transferable Vote*. Comme le Parlement Ecossais, elle a une compétence générale, mais il y a deux listes d'exceptions, une pour les pouvoirs réservés en permanence (excepted matters) et une pour les pouvoirs qui peuvent être transférés dans le futur (Tableaux 4-5). En Ecosse, les matières sensibles et donc réservées concernent la maintien de l'union économique et sociale de la Grande Bretagne. En Irlande du Nord les questions les plus sensibles concernent la sécurité. Donc, il n'y a pas de réservation permanente de la sécurité sociale ou même de la politique monétaire. Il est donc possible en principe que l'Irlande du Nord puisse adopter le système métrique ou l'Euro. Il y a même une disposition selon laquelle l'Irlande du Nord, après un référendum, peut sortir du Royaume Uni pour s'unifier avec la République d'Irlande.

Le pouvoir exécutif en Irlande du Nord est détenu par un conseil des ministres (*Northern Ireland Executive*) dans lequel tous les partis politiques de l'assemblée sont représentés proportionnellement. Le premier ministre (*First Minister*) et le premier ministre adjoint

(*Deputy First Minister*), choisis parmi deux communautés nationaliste et unioniste, assurent une leadership conjointe de l'exécutif.

Avec quelques exceptions mineures, le Parlement Ecossais et les assemblées du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord sont financés par des transferts du gouvernement central. La méthode de calcul des transferts est la *Barnett Formula*, originellement introduite en 1978 et appliquée au financement des administrations décentralisées du Scottish Office, du Welsh Office et, plus tard, du Northern Ireland Office. La base du budget des administrations décentralisées est déterminée par son niveau en cours, mais les variations sont calculées en fonction des augmentations et des réductions dans les services équivalents en Angleterre, en proportion aux populations concernées. Le résultat est un bloc financier transféré aux administrations décentralisées, qui peuvent ensuite déterminer leurs propres priorités librement. Historiquement, les trois territoires, et notamment l'Ecosse, bénéficiaient de niveaux de dépenses publiques supérieurs à ceux de l'Angleterre. Donc, l'effet de la formule Barnett, qui distribue les augmentations en proportion à la population, est une convergence graduelle des dépenses publiques par personne. Concrètement, les effets de ce *Barnett squeeze* ont été modérés pendant 20 ans par des interventions politiques, dans une espèce de compensation pour le refus à accorder l'autonomie à l'Écosse. Depuis 1999 cette compensation n'est plus nécessaire et le gouvernement a décidé de continuer avec la formule Barnett pour les administrations autonomes, mais désormais de l'appliquer pleinement. Cette formule Barnett a suscité beaucoup de controverses. Dans les régions d'Angleterre, on la crédite pour les avantages écossais en dépenses publiques. Pour les écossais, par contre, elle est responsable de la perte graduelle de ces avantages. Presque tout le monde est d'accord pour dire que la Barnett n'est qu'une formule transitoire, et qu'il faudra produire un système plus rationnel de péréquation fiscale. En Ecosse, il y a un débat sur l'autonomie fiscale. En Irlande du Nord, il y a des demandes pour un calcul des besoins régionaux (*needs assessment*). Mais la formule Barnett a duré 25 ans et, faute d'une alternative acceptable, elle pourrait durer encore.

En Londres, il y a un maire élu par scrutin éliminatoire, et une assemblée élue par un système mixte comme en Ecosse et au Pays de Galles. Le maire et cette assemblée ont des compétences pour la planification, la police, le transport et le développement économique, mais l'assemblée n'a pas de pouvoirs législatifs et l'administration est de la responsabilité des agences spécialisées. Le rôle principales des institutions élues est donc de coordination et de planification.

Pour les neuf autres régions d'Angleterre, le gouvernement travailliste a établi en 1998 des agences de développement économique (*Regional Development Agencies* ou RDAs)

gérées par des comités directeurs dont la majorité des membres doivent représenter le secteur privé. Des assemblées indirectement élues des collectivités locales et des partenaires sociaux contrôlent le travail des RDAs et produisent des plans régionaux dans les domaines comme le développement économique et le transport. Une loi de 2003 donne la possibilité aux régions d'établir des assemblées élues par suffrage universel, après un référendum. Celles-ci seraient élues au scrutin proportionnel. Par beaucoup d'aspects le système régional en Angleterre ressemble le modèle français, mais toujours avec un élément d'asymétrie. En 2003 le gouvernement a annoncé qu'après des consultations il va permettre des référendums dans seulement trois régions, le Nord-Est, le Nord-Ouest et Yorkshire.

Dans les villes d'Angleterre, les conseils municipaux sont obligés par loi d'abandonner l'ancien système de gouvernement par commission et d'établir ou un comité exécutif ou, par référendum, un maire élu directement. Peu de villes ont choisi le modèle du maire élu, et la participation dans les référendums a été très faible.

La politique décentralisée

La dévolution, et notamment le scrutin proportionnel, a produit des changements politiques importants dans les territoires. La turbulence politique est un facteur nouveau dans un système politique accoutumé à la stabilité gouvernementale. En Ecosse, le parti travailliste est arrivé en tête lors des élections de 1999 et de 2003, suivi par le parti nationaliste (SNP) (Tableau 6). Les libéraux (*Liberal Democrats*), bien implantés localement dans la périphérie de l'Ecosse, gagnent nombre considérable de sièges dans les circonscriptions, pendant que les conservateurs et les nationalistes bénéficient de l'élément proportionnel du système et remportent la plupart des députés de liste. Dans les deuxièmes élections, en 2003, il y a eu un éclatement du vote et les partis mineurs ont gagné 17 sièges. Le *Scottish Socialist Party* (SSP), est le produit d'un schisme du secteur trotskyste du Parti Travailliste (*Militant Tendency*), qui a évolué pour devenir un parti de la gauche populiste et protestataire. Les verts (*Scottish Green Party*) tout en mettent l'accent sur l'environnement, sont comme le SSP favorables à l'indépendance de l'Ecosse. Un ancien député travailliste de Westminster, Denis Canavan, rejeté par le parti pour ces attitudes autonomistes et de gauche, s'est présenté comme indépendant et a été élu dans sa circonscription en 1999 et en 2003. Ont été également élus en 2003 un représentant du parti des retraités (*Pensioners Party*), et une candidate faisant campagne contre la fermeture d'un hôpital. Faute de majorité

parlementaire, le Parti Travailleiste a formé une coalition avec les libéraux en 1999 et en 2003.

Au Pays de Galles, le parti nationaliste (*Plaid Cymru*) est arrivé en deuxième place après les travaillistes en 1999 et en 2003 (Tableau 7). En 1999 les nationalistes ont été aidés par les efforts de Tony Blair d'imposer son candidat à la tête du parti travailliste gallois. Les autres partis représentés dans l'assemblée sont les conservateurs et les libéraux.

Deux effets sont notables dans les élections pour le Parlement Ecossois et l'Assemblée du Pays de Galles. La participation est plus faible qu'aux élections pour Westminster (bien que dans ces dernières la participation connaît une chute importante entre 1997 et 2001); et les partis nationalistes ont des résultats meilleurs aux élections galloises et écossaises. Même dans les sondages, il y a une différence notable dans les intentions de vote pour les deux types d'élections. Les électeurs reconnaissent donc la spécificité du vote pour les assemblées décentralisées, et beaucoup d'entre eux favorisent les partis nationalistes à ce niveau, bien que votant de par ailleurs pour les partis britanniques aux élections de Westminster.

En Irlande du Nord, les partis plus modérés dans les deux communautés (SDLP⁷ et *Ulster Unionist Party*) sont arrivés en tête lors des élections de 1998. Suite à l'échec de tentatives pour former un exécutif stable, ils ont perdu leur place au profit de partis plus extrémistes (*Sinn Féin*, bras politique de l'IRA, et les *Democratic Unionists*) en 2003 (Tableau 8).

En Ecosse comme au Pays de Galles y il a eu trois leaders travaillistes depuis 1997. Le mort du premier ministre écossais Donald Dewar en 2000 a ouvert la place à Henry McLeish, qui fut obligé à démissionner en 2001 après un scandale mineur.⁸ Le troisième premier ministre est Jack McConnell. Au Pays de Galles, le leader Ron Davies, Secrétaire pour le Pays de Galles dans le gouvernement Blair, a démissionné avant les élections suite à un scandale⁹ et Tony Blair effectivement a imposé un de ses ministres, Alun Michael comme candidat. Cette ingérence a coûté cher au parti lors des élections de 1999 et les travaillistes ne remportèrent la majorité attendue dans l'assemblée. En 2000 Alun Michael, ayant perdu la confiance de l'assemblée, démissionne. Son successeur est le candidat préféré par le parti travailliste gallois qui avait contesté la nomination de Ron Davies et Alun Michael. Il s'agit Rhodri Morgan, populiste de *Old Labour* plutôt qu'un *Blairite*. Morgan a formé un

⁷ Social Democratic and Labour Party.

⁸ Il s'agissait du financement du parti.

⁹ Il s'agissait d'un rencontre avec un prostitué homosexuel et de ses confédérés, qui avait volé la voiture du ministre.

gouvernement de coalition avec les libéraux jusqu'aux élections de 2003. Ensuite, il forme un gouvernement travailliste.

En Irlande du Nord, un exécutif est formé plusieurs fois sous la leadership des partis modérés, les Ulster Unionists de David Trimble et le SDLP, et avec la participation de Sinn Féin, mais il ne dure pas face aux pressions à l'intérieur du parti unioniste et aux réticences de l'IRA en matière de désarmement. Après les élections de 2003, la victoire des partis extrémistes rend impossible la constitution d'un exécutif.

A Londres, Tony Blair impose son candidat Frank Dobson, ministre de la santé, contre le candidat de gauche Ken Livingstone, ancien leader du conseil du Grand Londres dans les années 1980. Livingstone se présente comme indépendant et gagne avec une majorité impressionnante. Dobson, obligé de démissionner du gouvernement pour être candidat, prend la troisième place (Tableau 9). Dans les villes qui avaient choisi le système du maire élu, le Parti Travailliste connaît des revers importants. A Hartlepool, la mascotte de l'équipe de football fait campagne dans son vêtement de singe et est élu. Dans la ville voisine de Middlesborough, un policier suspendu à la suite des allégations sur sa brutalité est élu comme indépendant sur une plate-forme populiste mettant l'accent sur la sécurité (*law and order*).

Relations intergouvernementales

Une caractéristique du système de dévolution au Royaume Uni est que, dans les domaines décentralisés, il n'y pas de ministères britanniques. Il y a des ministères écossais, gallois et nord-irlandais et les ministères de Whitehall qui, par soustraction, sont devenus des ministères anglais. Il n'y a pas de hiérarchie, ni de lois-cadres au niveau de l'Etat comme cela est le cas par exemple en Espagne ou en Allemagne. Pour assurer la nécessaire coordination, il y a des accords (*concordats*) entre les administrations décentralisées et les ministères à Londres. Il y a aussi des commissions intergouvernementales au niveau des ministres (*Joint Ministerial Committees*), mais, en réalité, ces mécanismes formels ont peu d'importance. La coordination est assurée par des réunions informelles et par les réseaux partisans et personnels entre les leaders politiques et les fonctionnaires des deux niveaux. Cette coordination informelle est facilitée par le fait que le Parti Travailliste gouverne, seul ou en coalition, à Londres, à Edimbourg et à Cardiff.

Les assemblées décentralisées doivent respecter les limites des statuts d'autonomie, les lois de l'Union européenne et la Charte européenne pour la Protection des Droits de l'Homme. En cas de non-conformité, les tribunaux peuvent annuler les lois et les

ordonnances des instances décentralisées. Un recours de non-compétence peut être introduit par les parties dans les procès criminel et civil et les ministres peuvent aussi contester la constitutionnalité d'une loi devant la Commission judiciaire du Privy Council.¹⁰ En fait, ces recours judiciaires n'ont pas été utilisés par le gouvernement central, qui préfère les canaux politiques pour régler les différends intergouvernementaux.

Il y a un concordat pour régler les relations entre le centre et les territoires autonomes sur les questions européennes mais, comme pour la politique intérieure, les mécanismes informels sont plus importants. Des réunions interministérielles avant les réunions du Conseil des Ministres, notamment pour l'agriculture, donnent l'occasion aux administrations décentralisées d'influencer la position du Royaume Uni dans les négociations. Les ministres écossais, gallois et (quand l'exécutif était en fonction) nord-irlandais, peuvent faire partie de la délégation britannique dans le Conseil des Ministres. Contrairement au système en Allemagne ou en Belgique, ils n'ont pas le *droit* d'être présents; ils sont *invités* par le gouvernement central. Les administrations décentralisées ont aussi des bureaux à Bruxelles pour représenter leurs intérêts auprès des instances européennes. La représentation écossaise est divisée en deux parties, une pour représenter l'exécutif écossais, et l'autre pour donner une plate-forme aux groupes économiques et sociaux. Au Parlement Écossais et aux assemblées galloise et nord-irlandaise il y a des commissions d'affaires européennes. L'Écosse et le Pays de Galles aussi jouent un rôle actif dans les réseaux interrégionaux, le Comité des Régions, et le groupe de Régions avec Pouvoirs Législatifs.¹¹

Politiques publiques. Divergence et convergence

Les gouvernements autonomes possèdent une marge de manoeuvre importante en matière de politiques publiques, particulièrement en Écosse, où le parlement a la compétence législative sur toutes les questions qui ne sont pas réservées à Westminster. En revanche, les limites de la capacité de l'Écosse et du Pays de Galles à diverger de la politique britannique n'ont pas encore été mises à l'épreuve puisque le même parti domine les deux niveaux.

¹⁰ Judicial Committee of the Privy Council (JCPC). Jusqu'à maintenant le JCPC est utilisé pour régler les conflits constitutionnels dans l'Empire et ensuite le Commonwealth. Il était notamment la cour constitutionnelle du Canada avant 1982. La composition de JCPC est identique à celle de la commission judiciaire du Chambre de Pairs (cour d'appel pour la loi civile au Royaume Uni et la loi criminelle en Écosse.

¹¹ Bien que, strictement, l'Assemblée Nationale pour le Pays de Galles n'a pas de compétence dans la législation primaire.

La politique de coalition en Ecosse oblige les travaillistes à adapter ses politiques aux demandes de libéraux. Le Parlement Ecossois a donc supprimé les frais d'inscriptions dans les universités.¹² Il a étendu les services fournis gratuitement aux personnes âgées, et une loi de 2004 introduira le scrutin proportionnel pour les élections municipales. La loi sur la liberté d'information en Ecosse est plus libérale que celle pour le Royaume Uni, parce que le ministre responsable était leader des Liberal Democrats. Grâce au même ministre, la politique de la sécurité était moins autoritaire qu'en Angleterre entre 1999 et 2003. Après les élections de 2003, les travaillistes assument le portefeuille de justice pour adopter une politique plus autoritaire et populiste.

La structure de la compétition partisane en Ecosse et au Pays de Galles pousse les politiques publiques vers la gauche. Dans les deux cas, un gouvernement de centre-gauche fait face à une opposition aussi de centre-gauche (SNP et Plaid Cymru) et, en Ecosse, aux deux partis mineurs (Verts et SSP) qui sont encore plus à gauche. Le Parti Conservateur, lui-même plus modéré qu'en Angleterre, n'est qu'une force mineure. Un autre facteur important est l'absence d'un grand parti eurosceptique en Ecosse et au Pays de Galles.

L'opinion publique et la société civile en Ecosse et au Pays de Galles sont plus favorables au modèle social-démocrate traditionnel de provision de services publics, à l'universalisme et à l'égalité. Les administrations décentralisées sont moins inclinées que le gouvernement britannique à l'affrontement avec les fournisseurs de services publics. Donc ni l'Ecosse ni le Pays de Galles n'ont expérimenté la déréglementation ou la quasi-privatisation dans les domaines de la santé ou de l'éducation. Il n'y pas de *Foundation Hospitals* (hôpitaux autonomes) et le modèle d'éducation non-sélective a été retenu. Le Parlement Ecossois a rejeté à l'unanimité la politique blairiste de frais supplémentaires pour les universités de prestige. Au Pays de Galles, Rhodri Morgan base sa campagne électorale en 2003 sur les thèmes du *Old Labour* contre le *New Labour* de Blair. Jack McConnell, au contraire, refuse d'attirer l'attention sur ses divergences avec Londres, pour préserver son image de bon membre de l'équipe travailliste. En Ecosse comme au Pays de Galles, il y a une tendance à la coopération avec les groupes d'intérêt, et à la recherche de consensus.

La capacité des gouvernements autonomes à réaliser leurs propres modèles de l'état providence est limitée par le système de financement. Il est vrai que l'Ecosse et le Pays de Galles ont une liberté absolue dans la distribution de fonds transférés du centre, mais il ne peuvent pas changer l'équilibre entre les services financées par les impôts et celles fournies sur le marché. Donc, si le gouvernement en Angleterre décide de privatiser les services de

¹² Pour les étudiants écossais et européens. Les étudiants anglais qui fréquentent les universités écossaises doivent payer.

santé, ou d'introduire des frais dans les services comme l'éducation, la santé ou les services sociaux en substitution des impôts, les transferts vers ces territoires autonomes sont affectés. Un tel problème est posé par la proposition d'imposer des frais d'inscription dans les universités anglaises.

Enfin, la capacité des territoires autonomes à mener une politique différente de la politique anglaise est limitée dans des domaines comme l'agriculture, l'environnement et la pêche, par les règles communautaires. Il paraît qu'il y a des différends sur les questions comme la réforme de la politique agricole et de la pêche, où l'Ecosse a des intérêts distincts, mais jusqu'à présent, les administrations présentent un front commun, au moins en public.

Tableau 1

Compétences réservées en Ecosse

- La Couronne. L'union des royaumes de l'Écosse et de l'Angleterre
- Relations internationales, avec exceptions, pour la participation dans l'Union européenne et les institutions britanno-irlandaises
- Défense et sécurité nationale; trahison; terrorisme
- Politique monétaire et fiscale;
- Immigration, nationalité
- Loi sur les armes à feu, les narcotiques
- Élections, sauf les élections municipales
- Loi commerciale
- Compétition, monopoles, fusions
- Postes et télégraphes
- Énergie, sauf pour l'énergie renouvelable
- Chemins de fer, transport aérien (avec exceptions importantes)
- Sécurité sociale
- Régulation de certaines professions
- Désignation des zones assistées
- Radio et télévision
- Poids et mesures
- Avortement, embryologie, «xenotransplantation»
- Loi sur l'égalité
- Régulation des activités dans le cosmos

Tableau 2

Compétences principales du Parlement Ecossais

- Santé
- Éducation et formation
- Gouvernement local
- Services sociaux
- Logement
- Planification
- Développement économique
- Transport
- Loi criminelle et civile, justice
- Police et prisons
- Environnement
- Agriculture, pêche et forêts
- Sport, culture

Tableau 3

Compétences de l'Assemblée nationale pour le Pays de Galles

- Santé
- Éducation et formation
- Services sociaux
- Logement
- Planification
- Développement économique
- Transport
- Environnement
- Agriculture, pêche, forêts
- Sport et culture

Tableau 4

Compétences exceptées en Irlande du Nord

- La Couronne, le Parlement du Royaume-Uni
- Relations internationales, avec exceptions pour la participation, dans l'Union européenne et les institutions britano-irlandaises et pan-irlandaises
- Défense et sécurité nationale; trahison; terrorisme
- Immigration et nationalité
- Impôts britanniques
- Sécurité sociale
- Nomination de juges et le procureur général
- Élections y compris élections municipales

Compétences réservées

- Navigation
- Aviation civile
- Ressources naturelles
- Loi criminelle
- Police, ordre public, armes à feu
- Pouvoirs exceptionnels comme le Emergency Powers Act 1926
- Procédures dans les tribunaux
- Commerce externe
- Régulation des banques
- Compétition, monopoles, fusions
- Poids et mesures
- Télécommunications
- embryologie, «xenotransplantation»
- Désignation des zones assistées

Tableau 5
Compétences Principales de l'Assemblée Nord Irlandaise

- Santé
- Éducation et formation
- Services sociaux
- Logement
- Planification
- Développement économique
- Transports
- Environnement
- Agriculture, pêche, forêts
- Sport et culture

Tableau 6 Elections pour le Parlement Ecossais, 1999 et 2003

	1999						2003					
	Nombre de sièges			En pourcentage			Nombre de sièges			En pourcentage		
	C	L	Total	sièges	Vote de C	Vote de L	C	L	Total	sièges	Vote de C	Vote de L
Labour	53	3	56	43.4	38.7	33.6	46	4	50	38.8	34.6	29.3
SNP	7	28	35	27.1	28.7	27.3	9	18	27	20.9	23.8	20.9
Liberal Democrat	12	5	17	13.2	14.2	12.4	13	4	17	13.2	15.4	11.8
Conservative	0	18	18	14.0	15.5	15.4	3	15	18	14.0	16.6	15.5
Green	0	1	1	0.8	0.0	3.6	0	7	7	5.4	0.0	6.9
Scottish Socialist Party	0	1	1	0.8	1.0	2.0	0	6	6	4.7	6.2	6.7
Others	0	1	1	0.8	1.9	5.7	2	2	4	3.1	3.4	8.9

Tableau 7 Elections pour l'Assemblée nationale pour le Pays de Galles, 1999 et 2003

	1999						2003					
	Nombre de sièges			En pourcentage			Nombre de sièges			En pourcentage		
	C	L	total	sièges	Vote C	Vote L	C	L	total	sièges	Vote C	Vote L
Labour	27	1	28	46.6	37.6	35.5	30	0	30	50	40.0	36.6
Plaid Cymru	9	8	17	28.3	28.4	30.6	5	7	12	20	21.2	19.7
Conservative	1	8	9	15.0	15.8	16.5	1	10	11	18.3	19.9	19.2
Liberal Democrat	3	3	6	10	13.5	12.5	3	3	6	10	14.1	12.7
Indépendant							1		1			

C = circonscription
 L = Liste

Tableau 8 Elections pour l'Assemblée de l'Irlande du Nord, 1998 et 2003

	1998		2003	
	Vote de préférence	Sièges	Vote de préférence	sièges
SDLP	22.0	24	17.0	18
Ulster Unionists	21.3	28	22.7	27
Democratic Unionists	18.1	20	25.7	30
Sinn Féin	17.6	18	23.5	24
Alliance	6.5	6	3.7	6
UK Unionists	4.5	5		1
Progressive Unionists	2.5	2		1
Women's Coalition	1.6	2		
Independent Unionists	1.3	3		
Independent				1

Tableau 9 Elections pour le maire de Londres					
Candidat	Parti	Premier votes %	Deuxième votes %	Final %	
Ken Livingstone	Independent	39.0	12.6	51.6	
Steve Norris	Conservative	27.1	13.2	40.3	
Frank Dobson	Labour	13.1	16.0		
Susan Kramer	Liberal Democrat	11.9	28.5		
Autres		9.0			

Tableau 10. Sièges à l'Assemblée de Londres			
	Circonscription	Liste	Total
Labour	6	3	9
Conservative	8	1	9
Liberal Democrat	0	4	4
Greens	0	3	3