



Études écossaises

14 | 2011

Empire – Recherches en cours

Résurgences nationalistes et divergences politiques : quel avenir pour l'Union britannique ?

Resurgent Nationalisms: What Future for the United Kingdom?

Fiona Simpkins



Édition électronique

URL : <http://>

etudeseccossaises.revues.org/363

ISSN : 1969-6337

Éditeur

Ellug / Éditions littéraires et linguistiques
de l'université de Grenoble

Édition imprimée

Date de publication : 31 mars 2011

Pagination : 115-143

ISBN : 978-2-84310-191-5

ISSN : 1240-1439

Référence électronique

Fiona Simpkins, « Résurgences nationalistes et divergences politiques : quel avenir pour l'Union britannique ? », *Études écossaises* [En ligne], 14 | 2011, mis en ligne le 31 mars 2012, consulté le 05 octobre 2016. URL : <http://etudeseccossaises.revues.org/363>

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.

© Études écossaises

Résurgences nationalistes et divergences politiques : quel avenir pour l'Union britannique*?

En 1999, lorsque furent créées de nouvelles arènes politiques en Écosse et au pays de Galles, les dévotionnistes se félicitèrent d'avoir ainsi mis fin à l'imposition par Westminster de politiques inadaptées dans ces deux nations. Le Parlement écossais et l'Assemblée galloise pourraient désormais prendre des décisions politiques adaptées aux contextes économiques et sociaux distincts de l'Écosse et du pays de Galles. Néanmoins, l'attente de réelles divergences politiques était tempérée par des considérations socio-économiques à l'échelle européenne et mondiale. Les pressions exercées par les forces économiques mondiales devaient selon certains commentateurs politiques minimiser l'impact de la dévolution en réduisant le champ d'action des institutions et, par conséquent, la possibilité de divergences politiques fondamentales¹. Les nouvelles institutions partageraient de surcroît un héritage britannique commun comprenant des institutions britanniques telles que le National Health Service (NHS), par exemple, ou encore une culture politique et institutionnelle commune. Outre les pressions entraînées par l'existence d'un budget commun, les garde-fous imposés par le gouvernement britannique quant à l'exercice des pouvoirs des nouvelles institutions et la souveraineté de Westminster devaient également assurer un certain degré d'harmonisation politique parmi elles.

Pourtant, les événements en Écosse et au pays de Galles depuis la mise en œuvre de la dévolution font aujourd'hui preuve du contraire. De fait, les nouvelles institutions galloise et écossaise se sont peu à peu affranchies du pouvoir central au biais d'importantes divergences politiques et, dans le cas du pays de Galles, par la remise en cause du fonctionnement et des pouvoirs de la nouvelle Assemblée. Chacune des

* Cet article a fait l'objet d'une communication lors du Congrès annuel de la SAES en mai 2008 à l'université d'Orléans. En raison des délais de publication, il ne tient pas compte des récents événements politiques en Grande-Bretagne.

1. S. L. Greer, *Territorial Politics and Health Policy: UK Health Policy in Comparative Perspective*, Manchester University Press, 2004, p. 1.

institutions a aujourd'hui choisi de suivre un chemin politique différent en adoptant des projets divergents, une éthique ou une approche politique distinctes. Nous verrons que ce fut le cas dès les premières années de fonctionnement des nouvelles institutions. Or, les mesures divergentes prises par les nouvelles institutions n'ont pas tardé d'entraîner des tensions au sein du parti travailliste d'abord et entre les nouvelles arènes politiques et Westminster ensuite. Ces épisodes ont par ailleurs permis aux nouvelles institutions de prendre toute la mesure de leurs pouvoirs au sein des arrangements constitutionnels prévus par la dévolution. Elles ont ainsi pour conséquence d'encourager les nouvelles institutions à vouloir repousser les limites des pouvoirs qui leur sont transférés. Dix ans après la création de nouvelles institutions politiques en Écosse et au pays de Galles, le débat constitutionnel continue donc de faire rage dans ces deux nations.

L'Assemblée galloise s'affranchit du centre

La motion de confiance contre Alun Michael

Au pays de Galles, le parti travailliste gallois connut une période difficile lors des premiers mois d'existence de l'Assemblée. En effet, n'étant pas parvenu à obtenir une majorité absolue ou un accord de coalition avec les libéraux-démocrates, il dut former un gouvernement minoritaire à l'Assemblée. Si la possibilité d'un gouvernement de coalition avait été discutée entre les partis travailliste et libéral-démocrate écossais, il n'en fut rien au pays de Galles où les travaillistes furent pris de court par l'avancée inattendue de Plaid Cymru aux élections et la perte de certains bastions travaillistes au profit des nationalistes. Après l'échec de discussions menées avec les libéraux-démocrates, Alun Michael n'eut d'autre choix, en tant que *First Secretary*, que de former un gouvernement minoritaire. Il savait qu'il devrait s'appuyer sur l'ensemble des élus travaillistes et compter sur les divisions de l'opposition pour rester au pouvoir. Mais la vulnérabilité de son gouvernement fut parfois exposée au cours de ses premiers mois d'existence et il n'était pas rare que des amendements introduits par l'un des partis de l'opposition finissent par être entérinés.

Alun Michael était en outre une figure controversée au sein du parti travailliste au pays de Galles en raison des liens étroits qu'il entretenait avec les instances dirigeantes du parti à Londres. Certaines figures travaillistes galloises, telles que Rhodri Morgan, craignaient en effet qu'il ne soit trop proche des intérêts politiques britanniques du parti et qu'il ne sache à l'avenir défendre les intérêts du pays de Galles au sein d'une

Assemblée pour laquelle il ne s'était pas montré très enthousiaste par le passé. D'abord nommé secrétaire d'État pour le pays de Galles après la démission de Ron Davies le 28 octobre 1998, Alun Michael jouit en effet du soutien appuyé du Premier ministre lors de son élection à la tête du parti travailliste gallois le 20 février 1999. Tony Blair se déplaça alors au pays de Galles à trois reprises au cours de la campagne dans l'espoir de partager sa cote de popularité, alors élevée, avec son protégé. Il s'attira par conséquent les critiques de la presse galloise et notamment du *Western Mail* qui ne cachait pas son soutien à Rhodri Morgan. En outre, l'ancien *deputy leader* du parti travailliste gallois, Roy Hattersley, s'opposa fermement à la candidature d'Alun Michael et déclara dans un article du *Times* en février 1999 :

Blair dictates that, in principle democracy must be extended at every level. But, in practice, that means only so long as Tony Blair can be guaranteed the result which he wants [...]. By its very nature, devolution means that sometimes Cardiff will disagree with London. If the Prime Minister is not prepared to risk the leader of the Welsh Assembly arguing for Wales, he is denying the purpose of the Assembly's existence.²

Les travaillistes gallois (Labour Group in the Welsh Assembly) étaient dès lors fragilisés à la fois car ils n'étaient pas parvenus à obtenir la majorité absolue à l'Assemblée, mais également en raison du manque de légitimité de leur leader. De fait, la fragilité du gouvernement d'Alun Michael fut notamment soulignée lors des débats concernant la crise de l'agriculture au pays de Galles. L'agriculture galloise (essentiellement basée sur la production de viande bovine, d'agneau et de produits laitiers) avait en effet été fortement touchée par plusieurs facteurs parmi lesquels une chute des prix internationaux, l'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) au Royaume-Uni, et les réformes liées à la politique agricole commune européenne (PAC) signifiant une baisse des subventions agricoles européennes et une exposition croissante aux aléas des marchés internationaux. Bien que cette crise agricole ait affecté l'ensemble du Royaume-Uni à l'époque, elle fut vivement ressentie au pays de Galles où les petites exploitations agricoles furent particulièrement fragilisées. Si l'Assemblée dut assumer la responsabilité de la crise agricole galloise, sa résolution dépendait en réalité de décisions prises à l'échelle européenne et du ministère de l'Agriculture britannique, principal porte-parole des agriculteurs britanniques au Parlement européen (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, MAFF). Malgré certains gestes symboliques que nous n'avons pas la place d'évoquer ici, l'Assemblée galloise ne put en

2. R. Hattersley, « Labour back to its bad old ways », *The Times*, 16 février 1999.

effet cacher son incapacité à agir seule, achevant ainsi de se décrédibiliser auprès de l'opinion publique galloise et de mettre en évidence l'instabilité du gouvernement minoritaire.

La fragilité du gouvernement minoritaire d'Alun Michael et la dépendance de l'Assemblée galloise vis-à-vis de Westminster fut enfin dévoilée par le programme européen *Objective One*³, dont Plaid Cymru avait fait son cheval de bataille pendant la campagne. Les nationalistes n'avaient en effet cessé d'exiger d'Alun Michael l'assurance que le gouvernement britannique débloquerait les fonds nécessaires pour sa mise en place (*matched funding*). Or, Alun Michael ne pouvait cependant s'y engager avec certitude car le Chancelier de l'Échiquier et le Trésor britannique refusèrent de donner une réponse définitive avant la fin de leur enquête sur les dépenses budgétaires des trois prochaines années. Les nationalistes décidèrent alors au cours de leur conférence annuelle de septembre 1999 de donner aux travaillistes une date butoir. La question d'*Objective One* présentait en effet un intérêt électoral indéniable pour les nationalistes car les régions concernées par le programme d'aides financières européennes correspondaient peu ou prou aux bastions de Plaid Cymru et aux régions du Sud où la concurrence des nationalistes avec le parti travailliste était la plus prononcée. Les nationalistes portèrent le coup de grâce au parti travailliste lors d'une élection partielle dans la circonscription de Ceredigion le 3 février 2000, au cœur de la zone concernée par l'aide financière européenne. L'élection fut tenue après que Cynog Davis, détenteur d'un double mandat, ait décidé de démissionner de son poste de député à Westminster pour se consacrer entièrement à son mandat de député à l'Assemblée galloise. Bien que l'élection ait été destinée à élire un député pour Westminster, la campagne se concentra essentiellement sur les domaines pourtant décentralisés de la santé, de l'éducation et, inévitablement, de l'aide financière européenne aux régions jouissant du statut *Objective One*. Ce fut alors l'occasion d'une véritable remise en cause de la politique travailliste à l'Assemblée et de la direction politique d'Alun Michael. La médiatisation du débat sur la question des fonds européens

3. La politique européenne des régions se divise en trois programmes : *Objective One* pour les régions les plus défavorisées dont le PNB est inférieur à 75 % de la moyenne européenne et qui reçoivent par conséquent des subventions européennes importantes (c'est le cas de nombreuses régions au pays de Galles, de la région des Cornouailles et de l'Irlande du Nord qui, malgré un PNB supérieur à 75 % de la moyenne européenne, conserve son statut en raison du processus de paix. Notons enfin que les régions des Hautes Terres et des îles en Écosse devraient bientôt perdre ce statut); *Objective Two* pour certaines régions considérées comme défavorisées mais non prioritaires (par exemple dans certaines régions industrielles avec un taux de chômage, de criminalité et d'analphabétisme supérieurs à la moyenne européenne) et *Objective Three* pour les autres. Notons qu'il appartient au gouvernement de l'État membre dont les régions sont sélectionnées pour le programme *Objective One* de débloquer des fonds complétant ceux versés par l'Union européenne.

fut en outre d'autant plus importante que l'éditeur politique du journal *Wales on Sunday*, Martin Shipton, se présenta en tant que candidat à l'élection partielle sous le titre « *Objective One – Matched Funding Now* ».

Le résultat de l'élection fut très décevant pour le parti travailliste, car même s'il était certain de ne pouvoir remporter une élection organisée dans un des bastions de Plaid Cymru, il n'avait certes pas prévu de s'effondrer jusqu'à la quatrième place, derrière le parti conservateur. Le parti travailliste était en effet arrivé second dans cette même circonscription lors des élections législatives de 1997. Il s'agissait d'une véritable humiliation pour le parti travailliste et d'un message sans équivoque pour le pays de Galles comme pour Londres sur les compétences du *First Secretary* gallois et la direction travailliste à l'Assemblée galloise.

Le lendemain de la présentation des prévisions budgétaires annuelles par Edwina Hart, ministre des Finances, le 8 février 2000, une motion de confiance fut déposée à l'encontre d'Alun Michael au nom des trois partis de l'opposition. Alun Michael, sachant que l'inévitable devait arriver répondit aux attaques de l'opposition avant de tendre sa lettre de démission au *Presiding Officer*, avant même que la motion ne soit passée, à la plus grande surprise des membres de l'Assemblée. Le *Presiding Officer* dut donc inviter l'opposition à retirer sa motion de confiance puisque le *First Secretary* avait démissionné, mais elle refusa et la motion fut votée malgré la confusion ambiante par trente et une voix contre vingt-sept. Alun Michael, ayant compris qu'il avait perdu le soutien des travaillistes, démissionna par conséquent de son poste de leader du parti et Rhodri Morgan fut nommé suppléant. Rhodri Morgan fut enfin nommé *First Secretary* le 15 février.

L'épisode Alun Michael avait fortement décrédibilisé le parti travailliste auprès de l'opinion publique galloise : 46 % des Gallois pensaient que le parti travailliste gallois en était ressorti diminué, 51 % pensaient de même de Tony Blair, 52 % d'Alun Michael et 32 % de l'Assemblée dans son ensemble selon un sondage NOP/HTV de janvier-mars 2000 pour Institute of Welsh Affairs⁴. La position de Rhodri Morgan, au contraire, en ressortait renforcée selon 49 % des sondés. En outre, 62 % des sondés pensaient que les partis de l'opposition avaient eu raison de déposer une motion de confiance contre Alun Michael puisqu'il n'avait pas été capable de donner de garanties quant au déblocage de fonds supplémentaires du Trésor britannique dans le cadre d'*Objective One*, parmi lesquels 51 % de partisans travaillistes. Toutefois, 44 % d'entre eux pensaient que Rhodri Morgan n'aurait pas plus de chances d'obtenir ces fonds supplémentaires du Trésor, contre 41 % affirmant le contraire. Cela suggère que la

4. <<http://www.iwa.org.uk>>.

question des fonds supplémentaires n'était pas l'unique raison de l'impopularité croissante d'Alun Michael, mais bien ses liens étroits avec les instances dirigeantes du groupe parlementaire travailliste à Westminster et sa gestion trop centralisatrice de l'Assemblée dans le cadre d'un gouvernement minoritaire. L'Assemblée s'était ainsi affranchie du contrôle de Westminster et chercherait désormais à mener une politique plus consensuelle et plus en phase avec les intérêts gallois. Une page de son histoire avait été tournée. Nous verrons que l'Assemblée galloise aspirera bientôt à des choix politiques différents, notamment en termes d'éducation et de santé. Pourra-t-elle cependant s'affranchir de Westminster en dépit des limites imposées par son cadre constitutionnel ?

Vers un Parlement gallois ?

Le *First Secretary* gallois, Alun Michael, ne fut pas le seul à être mis en cause dans l'échec de l'Assemblée galloise à imposer ses politiques dès 1999. En effet, l'efficacité et le fonctionnement de la nouvelle Assemblée galloise fut remis en cause par ses propres instances dirigeantes dès sa première année d'existence. Dès juillet 2000, le *First Secretary* Rhodri Morgan annonça lors d'une séance plénière de l'Assemblée la mise en place au cours de l'année à venir d'une commission d'enquête (dite *Assembly Review of Procedures* ou *Operational Review*) sur son fonctionnement. Le *First Secretary* tenait plus à améliorer le fonctionnement quotidien de l'Assemblée dans un premier temps qu'à s'attaquer aux questions constitutionnelles à long terme comme, par exemple, le développement de compétences législatives primaires pour l'Assemblée. Néanmoins, les débats engendrés par la commission d'enquête quant à son fonctionnement ne manqueraient pas de soulever la question des limitations imposées par le manque de compétences législatives primaires ou de pouvoirs fiscaux. Le *Presiding Officer* de l'époque, Lord Elis-Thomas, n'avait-il pas lui-même soulevé ce problème lors d'une intervention à l'Institute of Welsh Politics d'Aberystwyth quelques jours auparavant ? Il avait en effet relevé à cette occasion plusieurs paradoxes et dysfonctionnements inhérents au *Government of Wales Act* de 1998, que nous n'avons pas la place d'évoquer en détail ici, après avoir commencé son discours par une question lourde de sens :

To what extent is the body over which I have the duty of presiding really the National Assembly for Wales?⁵

5. Lord Elis-Thomas, *National Assembly: A Year in Power?*, discours à l'Institute of Welsh Politics, Aberystwyth, 8 juillet 2000.

Ce point de vue était également étayé par certaines figures du groupe travailliste à l'Assemblée, comme l'expert en droit constitutionnel Lord Gwilym Prys Davies et l'ancien secrétaire d'Etat pour le pays de Galles Ron Davies, ainsi que par l'ensemble du groupe nationaliste à l'Assemblée. Dans ce contexte consensuel, travaillistes et libéraux-démocrates n'eurent aucun mal à convenir de la création d'une commission d'enquête indépendante sur les pouvoirs de l'Assemblée lors de la formation d'un gouvernement de coalition en octobre 2000. L'accord de coalition entre les libéraux-démocrates et les travaillistes fut ainsi une première étape vers la transformation de l'Assemblée galloise, initialement conçue comme un organe collégial (*corporate body*), vers une séparation de la branche exécutive et un modèle de gouvernement plus parlementaire. Notons à ce titre que cette évolution fut symboliquement marquée par les nouveaux titres des secrétaires de Cabinet désormais rebaptisés « ministres ». Mais les développements promis par l'accord de coalition (*Partnership Agreement*) signé par Rhodri Morgan et Mike German devaient être plus ambitieux et la dernière section du document, *Better Government: Putting Wales First*, révélait une volonté d'amener l'Assemblée vers un système parlementaire et d'établir une commission d'enquête indépendante sur les pouvoirs de l'Assemblée. Elle viendrait compléter le travail de la commission d'enquête déjà en place, mais élargirait ses recherches à d'éventuelles compétences législatives primaires. L'article 2 de la sous-section intitulée « Initiatives » précisait ainsi :

We will, before the end of the Assembly's first term, establish an independent Commission into the powers and electoral arrangements of the National Assembly in order to ensure that it is able to operate in the best interests of the people of Wales. This review should investigate inter alia the extension of proportionality in the composition of the Assembly, and of the relevant competencies devolved.⁶

La nomination de cette commission n'étant prévue qu'à partir de 2002, le gouvernement gallois de coalition fraîchement élu choisit d'établir en janvier 2001 les principes généraux que devrait suivre la commission d'enquête dirigée par le *Presiding Officer*, dont le lancement avait été quelque peu retardé par les négociations préalables à la formation d'un gouvernement de coalition et par sa prise de fonctions. La commission devait en premier lieu rechercher un consensus entre les partis politiques et étudier le fonctionnement de l'Assemblée plutôt que des politiques distinctes. En outre, elle ne devait recommander aucun changement au

6. National Assembly for Wales, *Putting Wales First: A Partnership Agreement for the People of Wales*, 6 octobre 2000.

Government of Wales Act ou toute autre législation dont la responsabilité n'incombait pas à l'Assemblée afin d'émettre des recommandations susceptibles d'être mises en place rapidement.

La publication de son rapport final fut quelque peu retardée et le rapport ne parut qu'en février 2002 après que les partis politiques représentés à l'Assemblée aient entamé un dialogue menant à une approche plus consensuelle des modifications à apporter au fonctionnement de l'Assemblée. Si l'ensemble des députés de l'Assemblée étaient conscients que le travail effectué par cette première commission d'enquête n'apporterait pas de bouleversements radicaux, mais consistait surtout à préparer le terrain pour la commission d'enquête indépendante que le *First Minister* ne tarderait pas à nommer, ses conclusions représentaient une première étape vers l'évolution attendue de l'Assemblée. Rappelons que le pays de Galles ne jouit pas d'une Convention constitutionnelle sur le modèle écossais avant la mise en œuvre de son Assemblée, fruit de tractations internes au parti travailliste, et qu'il s'agissait là d'une première ébauche de consensus vers la transformation de l'Assemblée en une véritable arène politique nationale. Ainsi, dans son introduction à la présentation du rapport final de la commission d'enquête lors d'une séance plénière le 14 février 2002, le *Deputy Presiding Officer* John Marek déclara :

Some Government Ministers say that devolution is an event. It is patently not an event; it is a process, and we are taking another step in that process today by reviewing our procedures.⁷

Il identifia ensuite les quatre grandes lignes que suivait le rapport final de la commission : il s'agissait en premier lieu de distinguer davantage les branches législative et exécutive de l'Assemblée et de rejeter son statut d'organe collégial tel qu'il est défini dans le *Government of Wales Act 1998* afin d'apporter plus de transparence au regard du rôle de chacun des acteurs du nouvel espace politique gallois ; puis, il était essentiel de protéger les compétences d'examen des députés de base (*backbenchers*) afin d'équilibrer le rapport de forces entre eux et l'Exécutif ; les compétences des commissions d'examen quant à l'élaboration de projets de loi devaient en outre être renforcées et le rapport recommandait que leurs membres soient secondés par une dizaine d'experts chargés de les conseiller (soit un expert pour chacune des sept commissions d'examen, ainsi qu'une équipe de trois experts et un juriste chargés d'examiner les projets de loi issus de Westminster ou du Parlement européen) ; enfin, le rapport comprenait un certain nombre de recommandations visant à influencer de

7. *Welsh Assembly Record* [en ligne], 14 février 2002, p. 55, disponible sur <<http://www.assembly.wales.org/bus-home/bus-chamber/bus-chamber-first-assembly.htm>>.

manière plus efficace l'élaboration de législation émanant de Westminster ou de l'Union européenne. L'ensemble de ces mesures, quoique modeste, représentait néanmoins une nouvelle approche de la politique au pays de Galles et il ressortait des conclusions de cette première commission d'enquête, aux ambitions pourtant limitées, une volonté de s'affranchir et de repousser les limites imposées par le *Government Wales Act* de 1998. L'Assemblée galloise venait ainsi de lancer un premier pavé dans la mare.

La nomination de la commission indépendante, dont la création était prévue par l'accord de coalition entre travaillistes et libéraux-démocrates (*Putting Wales First*) et qui serait présidée par Lord Richard of Ammanford, fut finalement annoncée par le *First Minister* lors d'une séance plénière à l'Assemblée le 18 avril 2002. Les grandes lignes que devaient suivre les membres de la commission Richard au cours de leur enquête furent définies et approuvées une à une par l'Assemblée en séance plénière le 20 juin 2002. La commission était chargée d'évaluer si les pouvoirs détenus par l'Assemblée étaient suffisants et suffisamment bien définis afin de permettre à l'Assemblée une efficacité optimum en termes d'élaboration de projets législatifs. La commission devait également estimer si les pouvoirs de l'Assemblée étaient suffisamment développés (dans le sens de leur portée et de leur nombre) pour lui permettre de suivre des politiques distinctes lorsque l'agenda politique gallois s'écartait de l'agenda politique britannique. Les mécanismes législatifs du gouvernement britannique concernant le pays de Galles devaient ensuite être examinés afin de mesurer l'étendue de l'influence de l'Assemblée galloise sur les procédures législatives. De plus, il s'agissait de déterminer si la répartition des responsabilités entre l'Assemblée et le gouvernement britannique telle qu'elle était définie par le *Government of Wales Act* de 1998 imposait ou non des contraintes inutiles sur le travail des fonctionnaires de Whitehall, soit sur des questions décentralisées vers l'Assemblée, soit sur des domaines réservés à Westminster. Enfin, la commission Richard devait déterminer si le nombre de députés était adapté, en fonction de la charge de travail hebdomadaire de l'Assemblée, si le degré de proportionnalité du système électoral permettait une véritable représentation de l'ensemble des Gallois et, enfin, si des amendements au système électoral en vigueur ou au nombre de députés élus étaient souhaitables.

L'ensemble des témoignages recueillis et des problèmes constatés par les membres de la commission Richard tout au long de leur enquête indiquait en effet que l'Assemblée devait obtenir davantage de pouvoirs. Le rapport de la commission, publié le 31 mars 2004, recommandait en premier lieu que l'Assemblée galloise devienne une assemblée législative et puisse légiférer elle-même dans les domaines qui lui furent transférés en 1999. L'Assemblée cesserait d'être un organe collégial mais jouirait

désormais de branches exécutive et législative distinctes. Les signataires du rapport prévoyaient qu'un nouveau *Government of Wales Act* serait entériné à Westminster à temps pour qu'une Assemblée galloise aux pouvoirs renforcés soit élue en mai 2011. Jusqu'à cette date de nouveaux pouvoirs seraient transférés à l'Assemblée dans le cadre du *Government of Wales Act* de 1998 afin de lui permettre un maximum de flexibilité quant à l'exercice de ses compétences législatives secondaires. Le rapport de la commission Richard préconisait également une augmentation du nombre de députés, dont le nombre devait atteindre quatre-vingts. Ils seraient élus au scrutin uninominal préférentiel avec report de voix, car le système prévu par le *Government of Wales Act* de 1998 ne permettait pas une telle augmentation.

Un tel développement de la dévolution au pays de Galles est d'autant plus significatif que le projet d'Assemblée avait été approuvé de justesse lors du référendum de 1997. Il était en fait le fruit de rudes tractations internes au parti travailliste, contrairement à son pendant écossais, fruit d'une réflexion commune aux partis politiques, mais aussi aux églises, au milieu des affaires, aux organisations bénévoles ou culturelles, aux syndicats, aux divers groupes d'intérêts et autres lobbies regroupés au sein de la Convention constitutionnelle écossaise. Or, le caractère consultatif de la commission Richard contribua à créer un véritable débat national sur l'avenir politique et constitutionnel du pays de Galles. Ce débat n'avait pu avoir lieu en 1997 en raison, entre autres, de l'absence de consensus entre les partis politiques, les tensions internes au parti travailliste et, sans doute, les divisions identitaires galloises. La commission Richard s'apparenta ainsi à une convention constitutionnelle sur le modèle de la Convention constitutionnelle écossaise. En consultant le plus largement possible les organismes représentatifs de la société galloise, la commission Richard sut enfin stimuler un débat jusqu'alors inexistant sur la dévolution au pays de Galles.

Un livre blanc répondant aux recommandations de la commission Richard, *Better Government for Wales*, fut publié le 15 juin 2005, un mois seulement après la victoire du parti travailliste aux élections législatives britanniques. Il fut néanmoins l'objet de controverses à l'Assemblée car certaines des propositions principales de la commission Richard avaient en effet été rejetées. Ce fut notamment le cas de la taille de l'Assemblée et de son mode de scrutin. Le gouvernement écarta la proposition de la commission Richard, favorable à une Assemblée composée de quatre-vingts députés élus au scrutin uninominal préférentiel avec report de voix, et préféra conserver le système électoral en vigueur pour une Assemblée de soixante membres seulement en dépit d'une surcharge de travail déjà avérée. Le livre blanc proposa néanmoins trois étapes distinctes d'un

transfert de pouvoirs à l'Assemblée galloise, dont la dernière sera soumise à référendum en mars 2011, avant les élections à la quatrième session de l'Assemblée galloise.

Ces trois étapes furent reprises dans la troisième partie du *Government of Wales Act* de 2006. La première implique le développement du pouvoir réglementaire que possède déjà l'Assemblée (*framework legislation*) : ses décisions seront intégrées à des textes de lois entérinés par Westminster. La seconde sera mise en œuvre à partir des élections à l'Assemblée de mai 2007 et proposera deux nouveaux types de pouvoirs législatifs. D'une part, l'Assemblée pourra demander l'accord du Parlement de Westminster pour un transfert de pouvoirs dans le cadre de ses *Standing Orders* par un mécanisme dit « ordres du conseil » (*Orders in Council*), plus communément nommé LCO (*Legislative Competence Orders*). Le Parlement de Westminster lui accordera ou non au cas par cas des pouvoirs supplémentaires précis par le biais d'un LCO. D'autre part, l'Assemblée aura la possibilité de prendre des « mesures » (*Assembly Measures*) dans le cadre strict du pouvoir qui lui a été accordé par un LCO. L'Assemblée n'aura pas à obtenir l'accord du Parlement de Westminster avant de prendre de telles « mesures » et elles ne seront pas sujettes à débat au Parlement (article 95 du *Government of Wales Act* de 2006). L'Assemblée pourra ainsi entériner une législation galloise différente de la législation anglaise et pourra dès lors apporter des amendements, ajouter des provisions particulières ou même abroger un acte parlementaire au regard de son application au pays de Galles. Ces mesures pourront également accorder de nouveaux pouvoirs à l'Exécutif gallois. Dans ce cas, l'Assemblée pourra obliger l'Exécutif à lui demander son accord. Le livre blanc précisera qu'à l'exception des domaines réservés à Westminster, l'Assemblée pourrait abroger tout acte parlementaire ayant trait à cette question et elle serait libre d'entériner des textes législatifs distinctement gallois grâce à des « mesures » qui viendraient remplacer les actes parlementaires votés à Westminster. Le pays de Galles jouirait alors d'une législation qui lui serait propre, et cela dans la vingtaine de domaines étant potentiellement transférables par le biais d'un LCO et dont la liste apparaît dans l'annexe 5 du *Government of Wales Act* de 2006⁸.

8. Il s'agit des domaines suivants : l'agriculture, la pisciculture, les forêts et le développement rural ; les monuments et sites historiques ; la culture ; le développement économique ; l'environnement ; les services d'urgence et la protection contre les incendies ; les produits alimentaires ; le logement ; les transports et les réseaux autoroutiers ; la protection sociale ; les services administratifs ; l'urbanisme ; les loisirs et les sports ; le tourisme ; l'eau et la protection contre les inondations ; la langue galloise ; l'Assemblée galloise ; les services de santé ou encore l'éducation et la formation continue.

Enfin, la troisième phase du processus menant à l'acquisition de nouveaux pouvoirs par l'Assemblée correspond aux recommandations de la commission Richard en ce qu'elle prévoit de lui octroyer des compétences législatives primaires. En ce sens, l'Assemblée galloise s'alignerait sur un modèle proche de celui du Parlement écossais ou de l'Assemblée nord-irlandaise. Elle aurait compétence à élaborer des projets de loi, en débattre puis entériner des « actes » similaires aux actes parlementaires. Néanmoins, il subsisterait quelques différences fondamentales entre le modèle écossais et la nouvelle arène politique galloise. En effet, le modèle prévu pour le pays de Galles se rapproche plus du *Scotland Act* de 1978 que de celui de 1998 dans le sens où il fut décidé d'adopter un modèle de « pouvoirs transférés » plutôt qu'un modèle de « pouvoirs retenus ». Ce choix découle pour une large part des difficultés à transférer des pouvoirs dans de vastes domaines tout en retenant un système juridique unique pour l'Angleterre et le pays de Galles. Par conséquent, même après avoir atteint la dernière phase de transferts de pouvoirs prévue par le *Government of Wales Act* de 2006, le pays de Galles demeurera étroitement lié à Westminster, car le Parlement britannique conservera le pouvoir de légiférer pour le pays de Galles (article 107, alinéa 5).

A radical change of this type would not necessarily mean that the Assembly would become the principal law maker for Wales.⁹

Toutefois, nous verrons que l'Assemblée galloise et le Parlement écossais sont tous deux parvenus à adopter des politiques divergentes en dépit des limites que leur imposent à la fois leur cadre constitutionnel et les directives politiques des instances dirigeantes des principaux partis politiques britanniques, notamment du parti travailliste qui fut au pouvoir lors des premières années d'existence des nouvelles institutions galloise et écossaise. Il s'agira, par conséquent, d'analyser en quoi les arrangements constitutionnels actuels permettent, voire favorisent, l'émergence de divergences politiques en Écosse et au pays de Galles. L'étude des politiques de santé et d'enseignement supérieur en Écosse et au pays de Galles nous apporteront certains éléments de réponse.

9. Wales Office, *Better Governance for Wales*, juin 2005, chapitre 3, article 28, p. 26.

Divergences politiques au Royaume-(dés)Uni

La question des frais universitaires en Écosse : premier bras de fer avec Westminster

Contrairement aux attentes du parti travailliste parlementaire et malgré les efforts délibérés du gouvernement britannique pour conserver de bonnes relations inter-gouvernementales, les nouvelles institutions sont néanmoins parvenues à s'affranchir du centre par des politiques divergentes au prix d'importantes tensions entre les groupes travaillistes gallois et écossais, alors au pouvoir à Cardiff et Édimbourg, et le parti parlementaire travailliste. Privés de majorité parlementaire par le système électoral semi-proportionnel adopté pour les élections législatives aux nouvelles institutions, les travaillistes écossais et gallois ont jusqu'à présent été amenés à gouverner conjointement avec un autre parti. Ils se sont trouvés dès lors dans une position délicate, tiraillés entre des traditions politiques galloise et écossaise plus à gauche et plus collectivistes, les exigences d'un gouvernement de coalition et la politique néolibérale adoptée par le parti travailliste parlementaire sous Tony Blair. Les politiques adoptées aujourd'hui en Écosse et au pays de Galles dépendent donc de plusieurs facteurs : la structure constitutionnelle dont elles font partie, à savoir la définition des pouvoirs dont disposent les nouvelles institutions ; les contraintes intrinsèques à un gouvernement de coalition s'il y en a un ; les particularités d'un système électoral semi-proportionnel permettant une plus grande représentation des petits partis et des listes indépendantes au détriment de larges majorités politiques ; et, enfin, les idéologies distinctes des divers partis. L'ensemble de ces conditions favorise par conséquent l'émergence de politiques différentes à Cardiff et à Édimbourg. En revanche, elles rendront plus difficile le respect des directives du parti parlementaire pour les groupes travaillistes gallois et écossais, comme l'illustrent les débats internes au parti travailliste autour des questions d'enseignement supérieur et de santé. Ces épisodes sont en effet symptomatiques de la position délicate des groupes travaillistes gallois et écossais à Cardiff et Édimbourg, tiraillés entre les exigences du parti parlementaire d'une part, et le désir de poursuivre des politiques distinctes et mieux adaptées aux contextes gallois et écossais d'autre part.

Ce fut notamment le cas au regard de la suppression des frais universitaires en Écosse. En effet, le gouvernement de coalition mis en place entre travaillistes et libéraux-démocrates écossais en 1999 permit au nouveau Parlement écossais de s'écarter des politiques du gouvernement travailliste britannique. Rappelons que le gouvernement Blair avait réformé le mode de financement de l'enseignement supérieur au Royaume-Uni

dès son accession au pouvoir en 1997. Si les conservateurs avaient déjà remplacé les bourses d'études par des prêts étudiants, le nouveau gouvernement travailliste voulut aller plus loin en remettant en cause la gratuité de l'enseignement au Royaume-Uni et en introduisant des frais d'inscriptions universitaires d'un montant maximum de 1 000 £. Tony Blair voulut en effet augmenter le nombre de jeunes Britanniques poursuivant des études universitaires en supprimant les quotas d'étudiants dans les universités, un projet qu'il voulut financer grâce à l'introduction de droits universitaires dont tous les étudiants devaient s'acquitter, exceptés les étudiants les plus défavorisés.

Inquiet d'une potentielle escalade des frais universitaires en l'absence d'allocations budgétaires plus importantes aux universités, le parti libéral-démocrate écossais avait fait de cette question le point d'orgue de sa campagne aux élections législatives écossaises de 1999. La suppression des droits universitaires en Écosse était, rappelons-le, l'exigence phare des libéraux-démocrates lors des négociations préalables à la formation d'un gouvernement de coalition avec les travaillistes, dont la viabilité dépendait initialement de cette question.

Une commission indépendante, dite commission Cubie, fut alors mandatée le 2 juillet 1999 pour étudier les possibilités de financement d'une éventuelle suppression des droits universitaires. Dirigée par Andrew Cubie, la commission comprenait treize autres membres issus de l'enseignement supérieur, des syndicats (dont le syndicat étudiant NUS), du monde des affaires, ou des organisations paritaires. Andrew Cubie avait auparavant été président de la branche écossaise de la confédération des industries britanniques (CBI Scotland) et participé au comité consultatif chargé de rédiger le règlement interne du Parlement écossais. La nomination des membres de la commission ne fut décidée qu'après une consultation préalable des porte-parole pour l'éducation des deux autres principaux partis politiques écossais, du député indépendant Dennis Canavan, du député Vert Robin Harper et du socialiste Tommy Sheridan. Le gouvernement écossais voulut en effet trouver un certain consensus pour la résolution d'une question s'étant désormais imposée comme l'une des priorités de la population écossaise. Un sondage ICM pour *Scotland on Sunday* de janvier 2000 enregistrait 37 % de sondés favorables à la suppression complète des droits universitaires, 40 % de sondés favorables au remboursement des frais universitaires par les étudiants après qu'ils aient commencé à travailler et 19 % seulement de sondés préférant le *statu quo*. Si la majorité des Écossais était favorable au changement, elle était divisée quant à la teneur de celui-ci. Il serait par conséquent difficile pour la commission Cubie de trouver une solution entièrement satisfaisante pour la majorité de la population.

La commission Cubie lança une grande consultation de toutes les organisations impliquées dans le secteur de l'éducation le 11 août 1999 : les organisations représentant le personnel enseignant et les chefs d'établissement (Association of University Teachers, Committee of Scottish Higher Education Principals), les syndicats étudiants (comme la National Union of Students, par exemple), les associations de parents d'élèves (comme le Scottish Parent Teacher Council, par exemple), et les établissements de l'enseignement supérieur, soit en association (Association of Scottish Colleges, Glasgow Colleges Group), soit à titre individuel. La commission Cubie reçut également plus de sept cents témoignages écrits et put consulter plus de six cents personnes lors des treize réunions publiques organisées sur tout le territoire écossais. Ces témoignages furent ensuite débattus avec les diverses organisations susmentionnées et les partis politiques écossais. La majorité d'entre eux se prononcèrent favorablement à la suppression des droits universitaires jusqu'à la fin de la Licence (*undergraduate students*), à l'exception notoire des travaillistes, dont le silence trahissait la volonté de ne pas frustrer les politiques entreprises par le parti travailliste parlementaire. La majorité des organisations enseignantes et étudiantes suggérèrent en outre l'augmentation de la dotation financière des universités par l'État. D'aucuns soulevèrent l'idée d'imposer les anciens étudiants après leur entrée dans la vie active et la majorité de la population, qu'elle soit favorable ou non à la suppression des droits universitaires, s'exprima favorablement à la réintroduction de bourses universitaires sur critères sociaux (*maintenance grants*), supprimées sous les gouvernements conservateurs. Enfin, certaines voix s'élevèrent contre la suppression des droits universitaires parmi lesquelles la confédération des industries britanniques (CBI), le comité sur l'éducation de l'Église d'Écosse et certaines voix minoritaires au sein de l'enseignement supérieur.

Le rapport final de la commission Cubie (*Student Finance: Fairness for the Future*) fut présenté à l'Exécutif écossais le 21 décembre 1999. Il comprenait cinquante-deux propositions dont nous retiendrons la suppression des droits universitaires pour tous les étudiants écossais, la réintroduction de bourses d'études sur critères sociaux y compris pour les étudiants plus âgés reprenant leurs études (*mature students*), des financements supplémentaires pour les familles à parent unique, les étudiants avec des enfants, ou les étudiants souffrant d'un handicap, la suppression de bourses pour les étudiants dont les parents gagnent plus de 47 000 £ par an et, enfin, l'introduction de l'obligation pour les anciens étudiants de contribuer financièrement à leurs études à hauteur de 3 075 £ pour l'ensemble des quatre années d'études que dure le premier cycle après que leur salaire ait atteint le seuil annuel de 25 000 £. Ainsi la commission

Cubie souhaitait-elle permettre à un plus grand nombre d'accéder à l'enseignement supérieur tout en rejetant la gratuité pour tous et en demandant aux bénéficiaires de contribuer financièrement à leurs études une fois qu'ils seraient en position de le faire.

L'Exécutif écossais annonça la mise en place d'un groupe de travail (Joint Ministerial Working Group) chargé de l'analyse du rapport Cubie dès sa parution le 21 décembre. Il publia son rapport, intitulé *Working Together for Wider Access to Further and Higher Education*, le 25 décembre et celui-ci fut adopté par le Parlement par soixante-huit voix contre cinquante-trois le 27 janvier 2000 après un mois de négociations entre libéraux-démocrates et travaillistes. Le projet finalement adopté par le Parlement était le fruit d'un compromis entre les deux acteurs de la coalition gouvernementale écossaise car bien que la suppression des droits universitaires en Écosse et la réintroduction des bourses d'études sur critères sociaux aient été retenues selon le souhait des libéraux-démocrates, le texte voté par le Parlement se distinguait des propositions de la commission Cubie à plusieurs égards. Les mesures adoptées concernaient uniquement les étudiants écossais souhaitant s'inscrire dans une université écossaise ou les étudiants originaires d'un pays de l'Union européenne souhaitant étudier en Écosse. Les étudiants devraient rembourser un total de 2 050 £ dès que leur salaire annuel aurait franchi le seuil annuel de 10 000 £. Seuls les étudiants ayant repris des études tardives (*mature students*), ayant dû élever seuls un enfant, souffrant d'un handicap ou s'étant inscrit dans certaines formations professionnelles (*Higher National Certificate* ou *Higher National Diploma*) en seraient dispensés (une mesure concernant près de la moitié des étudiants selon l'estimation de l'Exécutif¹⁰).

Paradoxalement, les compromis adoptés par l'Exécutif écossais dans le but de ne pas trop empiéter sur les politiques prises à Westminster ne suffirent pas à calmer les esprits en Angleterre où le projet fut très mal reçu. L'épisode fut révélateur de la complexité des relations de pouvoir dans un système constitutionnel asymétrique : la controverse que suscita chez certains députés anglais les mesures prises par le Parlement écossais pour l'Écosse n'était-elle pas une remise en cause du principe même de la dévolution selon laquelle l'Écosse devait être libre de ses choix politiques dans le cadre des pouvoirs qui lui étaient transférés ? En même temps, si le projet du gouvernement de coalition écossais différait du rapport Cubie et était tempéré par une volonté des travaillistes écossais de ne

10. The Scottish Parliament, *Official Report* [en ligne], vol. 4, n° 5, col. 612, 26 janvier 2000, disponible sur <<http://www.scottish.parliament.uk/business/officialReports/mcetingParliament/or-00/or040502.htm#Col416>>.

pas trop indisposer le gouvernement travailliste britannique, force est de constater que l'Écosse n'eut pas à se plier aux préférences du pouvoir central. Le Parlement écossais put aller au bout de son projet, certes modéré, en raison des pressions populaires et des pressions exercées par les partis d'opposition et par l'un des acteurs du gouvernement de coalition. Le système électoral semi-proportionnel adopté en Écosse facilitant la représentation de voix politiques minoritaires et la création de gouvernements de coalition, il favorise dès lors les divergences politiques avec le gouvernement central britannique. Notons que dans ce cas précis, le gouvernement britannique dut au contraire revoir certaines de ses politiques éducatives sous la pression populaire en Angleterre et fut initialement contraint de revenir sur son projet d'introduction de frais d'inscription universitaire supplémentaires (*top-up fees*) dans son manifeste électoral de 2001.

Mais il s'agissait là d'une phase transitoire et des prémisses d'un affranchissement graduel des composantes écossaises des partis politiques et de la nouvelle institution politique écossaise vis-à-vis du pouvoir central. L'élection du SNP aux élections législatives écossaises de mai 2007 en tant que parti majoritaire, même s'il s'agissait d'une majorité relative très mince, constitua une nouvelle étape de ce processus, car la tête du gouvernement écossais différait désormais de la majorité britannique. Aujourd'hui les politiques du gouvernement écossais et du gouvernement britannique en matière d'enseignement supérieur ne pourraient être plus dissemblables. En effet, alors que le gouvernement britannique s'apprêtait à ne plus imposer aux universités anglaises de montant maximum pour les droits universitaires, le gouvernement SNP annonça le 13 juin 2007 la suppression pure et simple des droits universitaires en Écosse, une politique dont le coût fut alors estimé à cent quinze millions de livres sterling par an. Cette mesure fut accueillie avec enthousiasme par les syndicats étudiants, le corps enseignant et certaines figures de l'opposition, notamment chez les libéraux-démocrates et les Verts, mais fut l'objet de vives critiques par les dirigeants des universités écossaises pour qui cette mesure remettait en cause le financement des universités. Les étudiants écossais n'ont en effet plus à rembourser leurs frais universitaires (dont le montant s'élevait à 2 289 £ pour l'année universitaire 2006-2007) à leur entrée dans le monde du travail s'ils décident d'intégrer une université écossaise. Les étudiants anglais désireux d'étudier en Écosse devront quant à eux s'acquitter d'un montant de 1 700 £ par an et les étudiants écossais inscrits dans une université anglaise devront payer les mêmes droits universitaires que les étudiants anglais. Le fonctionnement de l'enseignement supérieur en Grande-Bretagne est désormais particulièrement révélateur de l'impact d'un système constitutionnel asymétrique.

Malgré les limites imposées par le *Government of Wales Act* de 1998, l'Assemblée galloise est également parvenue à s'affranchir de la politique menée par le gouvernement travailliste britannique. Les divergences politiques quant à l'accès à l'enseignement supérieur, par exemple, ne sont en effet pas circonscrites à l'Écosse, car le pays de Galles s'est également éloigné de la politique du gouvernement britannique. L'une des mesures les plus remarquables fut sans doute l'introduction de bourses d'études sur critères sociaux, *Learning Grants*, pour les jeunes souhaitant suivre des études universitaires ou une formation professionnelle et ayant résidé au pays de Galles pendant plus de trois ans, quel que soit leur lieu d'étude. Ces bourses, dont le montant maximum s'élève aujourd'hui à 2 700 £, sont destinées à aider les jeunes issus de milieux défavorisés, parents de jeunes enfants ou encore les personnes désirant reprendre des études tardivement. En outre, les résidents gallois sont aujourd'hui exemptés de frais supplémentaires différés (*top-up fees*) s'ils s'inscrivent dans une université galloise. Les résidents gallois bénéficient enfin d'aides financières d'un montant de 1 800 £ et ne doivent payer que 1 200 £ de frais fixes qu'une fois avoir obtenu leur Licence.

Les divergences nationales quant au financement de l'enseignement supérieur au Royaume-Uni signifient qu'un nombre croissant d'étudiants gallois et écossais demeure dans leur nation d'origine pour poursuivre leurs études supérieures et, par répercussion, pour entamer une carrière professionnelle. Il est probable qu'à terme cette tendance limite davantage la mixité des jeunes issus des quatre nations et le sentiment d'appartenance au Royaume-Uni. C'est sans doute ce qu'aura retenu le parti nationaliste écossais, qui, dans son manifeste électoral de 2007, *It's Time to Move Forward*¹¹, prônait la suppression complète des frais universitaires en Écosse. Les nationalistes ont compris qu'en exacerbant les divergences politiques entre Holyrood et Westminster, ils pourraient transformer les institutions autrefois communes à l'ensemble des Britanniques et leur donner un caractère distinctement écossais. Ces transformations convergeront à terme vers la construction de véritables structures étatiques en Écosse en vue d'une éventuelle indépendance.

La question des soins aux personnes âgées : des relations inter-gouvernementales tendues

Le dossier des soins aux personnes âgées, qui fut paradoxalement ouvert par le gouvernement britannique travailliste, marquera une cassure plus nette entre le groupe travailliste au Parlement écossais et le groupe parle-

11. Scottish National Party, *It's Time to Move Forward*, Édimbourg, Scottish National Party, 2007.

mentaire travailliste à Westminster. En effet, le gouvernement travailliste britannique de Tony Blair voulut mettre un terme au débat politique et médiatique faisant rage quant aux inégalités entre les personnes ayant droit à des soins gratuits dans des établissements du NHS et d'autres devant s'acquitter de coûts importants pour des soins résidentiels mis à disposition par les collectivités locales. Soucieux de trouver un système de financement viable pour les soins d'une population britannique vieillissante, dont l'espérance de vie dépasse de dix à trente ans l'âge de la retraite, le nouveau gouvernement travailliste annonça par conséquent la mise en place d'une commission royale, dite commission Sutherland, vouée à la question du financement des soins aux personnes âgées, le 4 décembre 1997.

La commission royale fut présidée par le professeur Sir Stewart Sutherland, président et vice-chancelier de l'université d'Édimbourg, et comprenait parmi ses douze membres de nombreux médecins spécialisés dans les soins gériatriques, mais aussi un avocat spécialisé sur les questions des droits de l'homme, Lord Joel Joffe, l'éditeur politique du magazine *The Economist*, Lord David Lipsey, la présidente de la Patients Association, Claire Rayner, la présidente de Liverpool Housing Action Trust, Paula Ridley, et le vice-président du groupe Lloyds TSB, Sir Nicholas Goodison. La commission fut chargée d'examiner les options à court terme et à long terme de financement viable des soins aux personnes âgées au Royaume-Uni, à la fois à domicile et dans des centres spécialisés. Notons que la possibilité de la gratuité de ces soins n'entraîne pas dans les recommandations émises par le gouvernement, qui, selon ses propres termes, souhaitait que la commission recommande à quelle hauteur ces soins devraient être pris en charge par les individus eux-mêmes. La commission devait en outre prendre en considération les prévisions budgétaires du gouvernement travailliste dans sa prise de décision, et notamment le budget des retraites.

La commission eut un an pour faire ses recherches et élaborer son rapport, au cours duquel elle reçut plus de mille quatre cents témoignages individuels de membres du public ainsi que de nombreux témoignages d'organisations et d'institutions publiques diverses. La commission bénéficia en outre de l'avis d'un comité d'experts et put organiser une série de séminaires dans tout le pays pour recueillir les témoignages et les avis de tous ceux impliqués, soit à titre d'employé du secteur des soins aux personnes âgées, soit à titre d'utilisateur.

La commission publia son rapport final, *With Respect to Old Age: Long-term Care – Rights and Responsibilities*, en mars 1999 et conclut par une déclaration recommandant la mise en place immédiate de certains changements ne nécessitant pas de législation primaire car, selon les termes

employés par ses signataires, «le besoin de changements était pressant¹²». La commission fit ainsi vingt-quatre recommandations dont nous retiendrons surtout les deux principales : la première préconisait que les coûts des soins aux personnes âgées devraient être partagés entre les coûts de la vie (comprenant les besoins quotidiens des personnes âgées), les coûts résidentiels liés à l'habitation, et les coûts des soins à la personne (à savoir les besoins médicaux et paramédicaux). Les soins à la personne devaient être gratuits pour tous, qu'ils soient administrés à domicile ou dans des établissements spécialisés, et devaient être financés par l'État. La seconde recommandation était relative à la création d'une commission indépendante chargée de représenter les intérêts des personnes âgées et de régler les établissements gériatriques. La commission évalua à un milliard de livres par an (évaluation indexée sur les prix de 1995) le coût des financements supplémentaires requis par la mise en place des «soins à la personne» pour lesquels elle recommandait la gratuité pour tous selon les besoins, soit 0,3 % de la recette fiscale. Enfin, les coûts résidentiels ne seraient subventionnés qu'en fonction des moyens des personnes concernées (*means-tested*).

Dix des douze membres de la commission approuvèrent ces recommandations, mais Lord Joel Joffe et Lord David Lipsey préparèrent un rapport minoritaire (*Note of Dissent*) dans lequel ils exprimèrent leur opposition aux coûts induits par la mise en place des recommandations de la commission. Si les soins médicaux devaient selon eux demeurer gratuits, les soins à la personne devraient être subventionnés en fonction des moyens financiers des individus et ceux-ci devraient être encouragés à prendre des assurances privées si toutefois ils le pouvaient. Or, si les deux signataires du rapport minoritaire ne furent pas entendus par la commission d'enquête à la santé de la Chambre des communes (Health Select Committee of the House of Commons) qui, dans son rapport de mai 1999, recommanda vivement au gouvernement d'agir selon les recommandations du rapport Sutherland, le gouvernement finit quant à lui par rejeter l'idée de la gratuité des soins à la personne pour tous et opta pour la solution proposée par Lord Lipsey et Lord Joffe. Une décision que le secrétaire à la Santé, Alan Milburn, justifia en déclarant que la politique préconisée par le rapport Sutherland aurait épuisé les fonds financiers supplémentaires que le gouvernement souhaitait mettre à disposition des personnes âgées par le biais du NHS¹³.

12. Royal Commission on Long-Term Care, *With Respect to Old Age: Long-Term Care – Rights and Responsibilities*, cmd. 4192-I, Londres, HMSO, 1999, p. xxii, «the need for change is pressing».

13. J. Carvel, «Nurses reject elderly care bill», *The Guardian*, 1^{er} septembre 2000.

L'«universalisme» que défendait le rapport Sutherland était de fait contraire aux principes du New Labour, dont la «troisième voie» idéologique visait précisément à transcender l'opposition entre «universalisme» et sélection. Cette «troisième voie» assurait, selon ses partisans, l'inclusion par le biais des services universels de santé et d'éducation qu'elle combinait néanmoins avec une sélection croissante des allocations financières. La sélection des bénéficiaires de soins à la personne gratuits en fonction de leurs moyens devait selon les partisans du New Labour subvenir aux besoins des plus démunis, au lieu de subventionner la masse des classes moyennes¹⁴. Cette décision fut reprise en Écosse également où Donald Dewar, figure du parti travailliste parlementaire dont il partageait la culture et les valeurs, préféra suivre la même ligne de conduite que ses collègues, sans doute par prudence mais aussi car il appréciait les raisons économiques de cette décision : selon les travaillistes, la gratuité des soins aurait englouti une proportion importante du budget écossais pour la santé, d'autant plus que le rapport Sutherland aurait sous-estimé les pressions démographiques et la part croissante des personnes âgées dans la population. En outre, l'introduction en Écosse de cette gratuité aurait été politiquement embarrassante pour le gouvernement travailliste britannique qui aurait subi des pressions pour une politique similaire dans le reste du Royaume-Uni. Enfin, une telle politique en Écosse ne manquerait pas de susciter les protestations de certains députés du nord de l'Angleterre qui clamaient déjà que l'Écosse recevait plus que ne lui était dû. Ainsi, en octobre 2000, la ministre de la Santé du gouvernement écossais de l'époque, Susan Deacon, annonça une série de mesures visant à aider les personnes âgées à leur domicile pour un budget d'environ cinquante millions de livres sterling, mais ne fit pas mention d'une couverture universelle de soins à la personne. La machine politique travailliste avait jusqu'alors parfaitement fonctionné, mais le décès soudain du *First Minister* écossais, Donald Dewar, quelques jours seulement après l'annonce de Susan Deacon, amorçait un tournant dans les relations entre le groupe travailliste au Parlement écossais et le groupe parlementaire travailliste à Westminster.

Après avoir remporté le poste de *First Minister* dans un mouchoir de poche face à son adversaire Jack McConnell, Henry McLeish signala de profonds bouleversements en annonçant une révision de toutes les politiques en cours et en faisant de l'introduction d'une couverture universelle de soins personnels une priorité pour son gouvernement, pour la plus grande surprise de ses collègues. Cette annonce coïncidait, en outre, avec la publication du rapport de la commission parlementaire écossaise

14. Éditorial, «Age of Reason», *The Guardian*, 23 juin 1999.

sur la santé et les soins en novembre 2000 (Health and Community Care Committee), dont les conclusions soutenaient sans ambiguïté celles contenues dans le rapport Sutherland. Mais pourquoi Henry McLeish voulut-il faire de cette question le point d'orgue de son mandat et comment parvint-il à ses fins malgré l'opposition de ses collègues ministériels, du manque d'enthousiasme au sein du parti travailliste en Écosse et de la fureur du gouvernement Blair ?

Selon le journaliste Brian Taylor¹⁵, Henry McLeish aurait tout d'abord été vivement influencé par sa femme, très attachée à l'idée d'une couverture universelle de soins à la personne en raison, sans doute, de son travail dans les services sociaux spécialisés dans le cas des personnes âgées. Il était lui-même convaincu de la logique du rapport Sutherland, dont les signataires avaient soulevé l'absurdité d'un système couvrant gratuitement les soins reçus par une personne ayant subi un malaise cardiaque, mais pas ceux d'une personne atteinte de la maladie d'Alzheimer. En outre, l'introduction de la gratuité des soins à la personne constituait une stratégie politique intéressante pour le nouveau *First Minister*, car elle lui permettrait d'asseoir son autorité, une tâche rendue difficile par la forte personnalité et popularité de son prédécesseur, et de laisser une empreinte personnelle sur la nouvelle politique de l'Écosse. En s'identifiant à une cause populaire, Henry McLeish voulut se présenter comme le nouveau visage de la politique écossaise : il voulut rompre avec les méthodes de Donald Dewar et affirmer son indépendance vis-à-vis de Londres. Défenseur des intérêts des personnes âgées dans un pays à la population vieillissante, où les électeurs de plus de quarante-cinq ans étaient plus susceptibles de se rendre aux urnes que les jeunes électeurs plus enclins à l'abstentionnisme, Henry McLeish saurait enfin tirer des bénéfices électoraux importants d'une telle ligne de conduite.

D'aucuns qualifieront cette décision d'intuitive, voire impulsive, car Henry McLeish avait rompu avec les règles de la nouvelle politique travailliste : il n'avait consulté ni son Cabinet ministériel à Édimbourg ou le ministère écossais de la Santé, ni les dirigeants du parti travailliste et le Cabinet ministériel britannique¹⁶. Il n'avait pas non plus, semble-t-il, apporté de considération particulière aux problèmes financiers qu'impliquait une telle politique ou aux tensions qui émergeraient inévitablement dans ses relations avec le centre. Il prit ses collègues ministériels et le gouvernement travailliste britannique de court et les mit devant un fait

15. B. Taylor, *Scotland's Parliament: Triumph and Disaster*, Edinburgh University Press, 2002, p. 37.

16. E. Shaw, *Labour in Scotland and Westminster and the Dynamics of Policy Divergence*, DESR Devolution and Constitutional Change Programme, Conference paper, American Political Science Association, Pennsylvania Convention Centre, 28-31 août 2003.

accompli. L'affaire aurait été probablement étouffée et la gratuité des soins à la personne abandonnée si toutefois il en avait été autrement.

Bien que le gouvernement travailliste se soit affiché très tolérant des divergences politiques entreprises par les nouvelles institutions, ses représailles envers le *First Minister* écossais ne se firent pas attendre. En effet, Tony Blair et son gouvernement multiplièrent les déclarations bienveillantes en affirmant tour à tour que les divergences politiques entre institutions n'étaient pas un accident mais bel et bien une intention du gouvernement¹⁷, ou encore que la dévolution signifiait que la décision prise pour l'Écosse suite au rapport de la commission Sutherland revenait au Parlement écossais¹⁸. Mais dans les coulisses du parti travailliste, le calme affiché du ministre britannique de la Santé de l'époque, John Hutton, et du Premier ministre laissèrent place à de fortes pressions exercées sur la personne d'Henry McLeish, notamment par le ministre de la Santé, le Trésor et le ministre délégué à la Sécurité sociale, Alastair Darling, afin qu'il abandonne son projet¹⁹. Le Trésor menaça de revoir à la baisse la dotation annuelle de l'Écosse selon le journaliste Brian Taylor, car si l'Écosse pouvait se payer de telles politiques, cela signifiait qu'elle disposait de budgets trop importants²⁰. L'Écosse fut de fait punie pour avoir choisi un chemin politique divergent car le gouvernement britannique supprima les vingt-trois millions de livres censés lui être alloués pour les soins aux personnes âgées (*Attendance Allowance*), soit 20% du budget estimé par l'Exécutif écossais pour la mise en œuvre de son projet. Sous le régime précédent, certains retraités écossais avaient en effet reçu des allocations par le ministère britannique du Travail et des Retraites (UK Department of Works and Pensions) en fonction de leurs moyens financiers. En quittant ce système britannique, l'Exécutif écossais avait espéré pouvoir récupérer son budget pour le réattribuer vers celui d'une couverture universelle de soins à la personne. Malgré tous les efforts du *First Minister* Henry McLeish et de ses successeurs, Jack McConnell et Alex Salmond, ce budget ne put jamais être récupéré. Précisons que le dossier fut repris par McConnell après la démission de McLeish et que

17. Propos de Tony Blair recueillis par B. Taylor, *Scotland's Parliament: Triumph and Disaster*, ouvr. cité, p. 142, «not an accident but an intention».

18. Propos de John Hutton, ministre de la Santé britannique, dans K. Scott, «Scotland creates a new North-South divide», *The Guardian*, samedi 27 janvier 2001 : «Devolution means that it is for the Scottish Parliament to make decisions on its responses to the royal commission on long-term care. Both the government and the Scottish executive are committed to improving health and social care services for older people, but we are doing this in different ways.»

19. B. Taylor, *Scotland's Parliament: Triumph and Disaster*, ouvr. cité, p. 39.

20. «If the Executive could even contemplate free personal care, it plainly had too much disposable cash.» (*Ibid.*)

la gratuité des soins aux personnes âgées administrés à domicile prit effet le 1^{er} juillet 2002.

Henry McLeish avait en effet mis le gouvernement britannique dans une position délicate en prenant une décision de façon unilatérale : la stabilité intergouvernementale au sein du Royaume-Uni repose largement sur des mécanismes plutôt flexibles de coordination et de résolution de conflits prévus dans le cadre du Joint Ministerial Committee, des concordats et des voies informelles au sein même du parti au pouvoir. En ignorant ces mécanismes, Henry McLeish mit le gouvernement au pied du mur et dévoila dans le même temps les faiblesses du projet de celui-ci. D'aucuns entretenaient encore des doutes quant à la viabilité de la politique du gouvernement Blair sur la question des soins aux personnes âgées. Selon la secrétaire-générale du Royal College of Nursing, Christine Hancock, la distinction entre soins médicaux et soins à la personne était artificielle²¹. Les soins aux personnes âgées n'étant pas réservés aux seules infirmières mais étant souvent délégués à des assistants de vie, cela créerait une frontière artificielle entre soins à la personne et soins médicaux selon qu'ils aient été administrés par des infirmières agréées ou des assistants de vie. En outre, cela irait à l'encontre de la délégation de ce travail aux assistants de vie pourtant encouragée par le gouvernement travailliste. La solution des assurances privées préconisée par le gouvernement fut également largement critiquée : la commission Sutherland avait agité le spectre d'un système comparable au système de santé américain où seuls 4 à 5 % de la population américaine avait les moyens de prendre une assurance privée et où les personnes à risque étaient écartées par les compagnies d'assurance.

La décision d'Henry McLeish eut pour conséquence de décrédibiliser le gouvernement travailliste et de contrer ses arguments : les associations de personnes âgées en Angleterre, telles que Age Concern ou Help the Aged, assiégèrent le gouvernement de pétitions réclamant les mêmes droits que ceux acquis par les personnes âgées en Écosse. La politique du gouvernement allait à l'encontre de l'« universalisme » du NHS et soulevait le spectre d'un système à deux vitesses basé sur le code postal des individus. L'annonce que l'Écosse puisse appliquer des solutions rejetées par le gouvernement travailliste en Angleterre pour des raisons budgétaires provoqua la colère de l'opinion publique.

Mais si Henry McLeish parvint à doubler le gouvernement en le mettant devant le fait accompli, comment parvint-il à mettre en œuvre une politique contraire à celle impulsée sous Donald Dewar sous le même

21. J. Carvel, article cité.

Cabinet ministériel écossais? Ce succès tient à plusieurs facteurs, parmi lesquels le système institutionnel et l'esprit politique adoptés pour le nouveau Parlement écossais que nous avons évoqués plus haut. En effet, l'esprit d'ouverture voulu par les concepteurs du Parlement écossais a permis d'établir une institution politique plus souple et ouverte aux influences extérieures, parmi lesquelles des lobbys ou autres organisations de santé telles que Alzheimer's Society ou Age Concern. En outre, le consensus de centre-gauche qui semble définir pendant cette période la politique écossaise en raison de l'équilibre des partis qui la composent a permis aux organisations sociales d'être mieux entendues au sein de la nouvelle arène politique écossaise. Elles parviennent également à exercer assez de pression au niveau des circonscriptions électorales pour qu'un Exécutif travailliste, soucieux de ne pas perdre de sièges aux élections, se conforme à certaines de leurs exigences, car il s'agit souvent de demandes très populaires auprès de la population écossaise. Enfin, le type de scrutin adopté pour les élections favorisant la représentation des petits partis et les gouvernements de coalition, la politique poursuivie par les travaillistes s'en trouve inévitablement altérée. Le programme politique des travaillistes doit faire l'objet d'un consensus avec son partenaire au gouvernement et il est par conséquent soumis à pression. Il s'agit d'un style de gouvernement fondamentalement différent du système britannique et il produira naturellement en tant que tel certaines divergences politiques.

Rappelons que la dynamique des élections au Parlement écossais diverge également de celle des élections législatives britanniques. L'Écosse a un système politique multipartite et jusqu'à six partis politiques ont été représentés au Parlement écossais jusqu'à présent : les travaillistes, les nationalistes, les libéraux-démocrates, les conservateurs, les Verts et les socialistes. Or, parmi ces six partis seul l'un d'entre eux se place à droite du parti travailliste sur l'échiquier politique si l'on considère que les nationalistes et les libéraux-démocrates sont également des partis de centre-gauche, tandis que les Verts et les socialistes se placent distinctement à gauche de cet échiquier. Un virage à droite signifierait sans doute une perte substantielle d'électeurs pour le parti travailliste écossais car les électeurs mécontents ont quatre autres options de vote au centre-gauche et à gauche de l'échiquier politique selon qu'ils viennent plutôt des classes moyennes ou des couches populaires. Le parti travailliste écossais a donc tout intérêt à orienter ses politiques à gauche s'il veut pouvoir conserver son électorat. Il doit par conséquent prendre une direction politique opposée à celle prise par le parti parlementaire, ce qui devrait naturellement provoquer davantage de tensions entre Westminster et Holyrood. Ces tensions seront en outre d'autant plus importantes si des partis différents sont au pouvoir à Édimbourg et à Londres.

Notons enfin que si le pays de Galles connaît le même cas de figure avec la présence importante de Plaid Cymru ou du parti Vert dans la politique galloise, les possibilités de divergences politiques entre Cardiff et Westminster ont été néanmoins limitées par le fait que l'Assemblée galloise ne dispose pas de pouvoirs législatifs primaires. En effet, bien que l'Assemblée galloise ait voté de façon unanime pour la gratuité des soins aux personnes âgées lors d'une séance plénière en mai 2002, le gouvernement gallois dut se rétracter en 2006 pour des raisons budgétaires. L'Assemblée galloise a pourtant agi en fonction des conclusions de son document de consultation, lancé en mars 2001, et des recommandations émises par un panel d'experts (Assembly Government Advisory Group on Older People). Significativement, son rapport appelait l'Assemblée à « défier le gouvernement britannique²² » afin d'obtenir la gratuité des soins aux personnes âgées. Aujourd'hui, le *Government of Wales Act* de 2006 lui a apporté davantage de flexibilité, grâce à l'utilisation d'un outil dit *Legislative Competence Order* permettant le transfert de compétences spécifiques au cas par cas. Elle obtiendra sans doute davantage de pouvoirs après le référendum que Plaid Cymru est parvenu à négocier avec les travaillistes gallois dans le cadre de leur accord de coalition.

Finalement, en se singularisant du reste du Royaume-Uni par des politiques différentes et parfois contraires aux souhaits du Premier ministre britannique, Cardiff et Holyrood poursuivent le développement d'institutions écossaises et galloises uniques et distinctes. Les choix politiques distincts des gouvernements écossais et gallois, ainsi que la transformation graduelle des institutions politiques, économiques et sociales écossaises les assimilent de plus en plus à des structures étatiques. La dévolution a donné aux Écossais et, dans une moindre mesure, aux Gallois les outils nécessaires à leur propre construction étatique, et à la mise en œuvre de politiques reflétant la singularité des nations galloise et écossaise. Les nouvelles institutions, en souhaitant acquérir toujours davantage de pouvoirs et en s'affranchissant graduellement de l'État britannique, s'apparenteront bientôt aux structures étatiques d'États-nations. La question est de savoir jusqu'où les nouvelles arènes politiques galloise et écossaise décideront de repousser leurs propres limites ?

22. « challenge the UK government to fund and implement free personal care in the context of UK taxation » (National Assembly for Wales, The Report from the Advisory Group on a Strategy for Older People in Wales, *When I'm Sixty-Four... and More*, Executive Summary and Recommendations, Cardiff, HMSO, 2002).

Références bibliographiques

Sources premières

- BRITISH MEDICAL ASSOCIATION HEALTH POLICY & ECONOMIC RESEARCH UNIT, *Devolution and Health Policy: a Map of Divergence within the NHS*, 1st annual update, Londres, BMA, 2007.
- GREAT BRITAIN HOUSE OF COMMONS, *National Health Service (Wales) Act*, Londres, HMSO, 2006.
- GREAT BRITAIN HOUSE OF COMMONS, *Health (Wales) Act*, Londres, HMSO, 2003.
- INDEPENDENT COMMITTEE OF INQUIRY INTO STUDENT FINANCE, *Student Finance: Fairness for the Future*, Édimbourg, HMSO, 1999.
- LORD ELIS-THOMAS, *National Assembly: A Year in Power?*, discours à l'Institute of Welsh Politics, Aberystwyth, 8 juillet 2000.
- NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES, *Putting Wales First: A Partnership Agreement for the People of Wales*, Cardiff, HMSO, 6 octobre 2000.
- , *The Report from the Advisory Group on a Strategy for Older People in Wales, When I'm Sixty-Four... and More*, Executive Summary and Recommendations, Cardiff, HMSO, 2002.
- , *An Education and Training Action Plan for Wales*, Cardiff, HMSO, 1999.
- NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES HEALTH & SOCIAL SERVICES COMMITTEE, *Strategy for Older People*, Cardiff, HMSO, 2002.
- ROYAL COMMISSION ON LONG-TERM CARE, *With Respect to Old Age: Long-Term Care – Rights and Responsibilities*, cmd. 4192-I, Londres, HMSO, 1999.
- SCOTTISH GOVERNMENT, *The Government Economic Strategy*, Édimbourg, Scottish Government, 2007.
- SCOTTISH NATIONAL PARTY, *It's Time to Move Forward*, Édimbourg, Scottish National Party, 2007.
- SCOTTISH PARLIAMENT, *Further and Higher Education (Scotland) Act*, Édimbourg, HMSO, 2005.
- , *National Health Service Reform (Scotland) Act*, Édimbourg, HMSO, 2004.
- , *Community Care and Health (Scotland) Act*, Édimbourg, HMSO, 2002.
- , *Education (Graduate Endowment and Student Support) Act*, Édimbourg, HMSO, 2001.
- SCOTTISH PARLIAMENT INFORMATION CENTRE, *Lifelong Learning: Higher Education*, SPIce Briefing 07/43, Édimbourg, HMSO, 2008.
- , *Prescription Charges: Proposed Phased Abolition*, SPIce Briefing 08/11, Édimbourg, HMSO, 2008.
- , *The Cubie Report*, Research Note 00/06, Édimbourg, HMSO, 2000.
- , *Royal Commission on Long-Term Care*, Research Note 00/78, Édimbourg, HMSO, 2000.

- , *The Debate About Tuition Fees*, Research Note 12/99, Édimbourg, HMSO, 1999.
- , *Further and Higher Education in Scotland*, Devolved Area Series/17, Édimbourg, HMSO, 1999.
- WELSH ASSEMBLY GOVERNMENT, *The Learning Country. A Paving Document, A Comprehensive Education and Lifelong Learning Programme to 2010 in Wales*, Cardiff, HMSO, 2001.
- , *Reaching Higher, Higher Education and the Learning Country*, A Strategy for the Higher Education Sector in Wales, Cardiff, HMSO, 2002.
- , (Rees Commission on Higher Education), *Fair and Flexible Funding: A Welsh Model to Promote Quality and Access in Higher Education Final Report of an Independent Study into the Devolution of the Student Support System and Tuition Fee Regime in Wales* (The Rees Review), Main Report, Cardiff, HMSO, 2005.
- , *The Learning Country 2, Delivering the Promise*, Cardiff, HMSO, 2006.
- WALES OFFICE, *Better Governance for Wales*, juin 2005.

Articles de journaux

- CARVEL John, «Nurses reject elderly care bill», *The Guardian*, 1^{er} septembre 2000.
- Éditorial, «Age of Reason», *The Guardian*, 23 juin 1999.
- HATTERSLEY Roy, «Labour back to its bad old ways», *The Times*, 16 février 1999.
- MACMAHON Peter, «Salmond: Scotland independent in ten years», *The Scotsman*, 14 novembre 2007.
- SCOTT Kirsty, «Scotland creates a new North-South divide», *The Guardian*, 27 janvier 2001.

Ouvrages et articles

- AUGHEY Arthur, *Nationalism, Devolution and the Challenge of the United Kingdom State*, Londres et Sterling, Pluto Press, 2001, 209 p.
- BROWN Alice, McCRONE David, PATERSON Lindsay et SURRIDGE Paula, *The Scottish Electorate: The 1997 General Election and Beyond*, Londres et New York, McMillan Press Ltd, 1999, 182 p.
- CHANNEY Paul, HALL Tom et PITHOUSE Andrew (éds), *New Governance, New Democracy? Post-Devolution Wales*, Cardiff, University of Wales Press, 2001, 250 p.
- CURTICE John, McCRONE David, PARK Alison et PATERSON Lindsay (éds), *New Scotland, New Society, Are Social and Political Ties Fragmenting?*, Édimbourg, Polygon, 2002, 234 p.

- DAY Graham, DUNKERLEY David et THOMPSON Andrew (éds), *Civil Society in Wales, Policy, Politics and People*, Cardiff, University of Wales Press, 2006, 272 p.
- GREER Scott L., *Territorial Politics and Health Policy: UK Health Policy in Comparative Perspective*, Manchester, Manchester University Press, 2004.
- HANNAN Patrick, *Wales Off Message. From Clapham Common to Cardiff Bay*, Bridgend, Seren, 2000, 164 p.
- JONES J. Barry et BALSOM Denis (éds), *The Road to the National Assembly for Wales*, Cardiff, University of Wales Press, 2000.
- JONES J. Barry et OSMOND John (éds), *Building a Civic Culture, Institutional Change, Policy Development and Political Dynamics in the National Assembly for Wales*, Cardiff, Institute of Welsh Affairs, 2002, 276 p.
- McFADDEN Jean et MARK Lazarowicz, *The Scottish Parliament. An Introduction*, Édimbourg, T&T Clark Ltd., 1999, 109 p.
- SHAW Eric, *Labour in Scotland and Westminster and the Dynamics of Policy Divergence*, DESR Devolution and Constitutional Change Programme, Conference paper, American Political Science Association, Pennsylvania Convention Centre, 28-31 août 2003.
- TAYLOR Brian, *Scotland's Parliament: Triumph and Disaster*, Édimbourg, Edinburgh University Press, 2002.