

JACQUES LERUEZ

LE NOUVEAU PARLEMENT ÉCOSSAIS ET LES ÉLECTIONS DU 6 MAI 1999

Né du *Scotland Act 1998*, qui a reçu la Sanction royale le 19 novembre 1998, le parlement écossais a été élu le 6 mai 1999. La création de cette assemblée subordonnée au Parlement de Westminster est l'aboutissement d'un long processus né des premiers succès électoraux du SNP (Scottish National Party), à la fin des années 1960, et des menaces que ces succès faisaient planer sur les partis « britanniques » en Écosse, notamment les deux partis de gouvernement¹. Il est issu des travaux de la « Convention » écossaise, réunie dès mars 1989 à Édimbourg et animée par les partis travailliste et libéral-démocrate, la Confédération des syndicats, le Scottish Trades Union Congress (STUC), et bon nombre d'autres « forces vives » ; la Convention publia

deux rapports, l'un en 1990, largement repris par les manifestes travailliste et libéral-démocrate pour les élections générales de 1992, le second en 1995, en vue des élections de 1997². Dans ses rapports, la Convention alla au-delà d'une simple revendication de dévolution. Les titres eux-mêmes étaient significatifs ; le « droit de l'Écosse à l'autodétermination » était proclamé ; il n'était plus question d'une assemblée mais d'un « parlement avec le pouvoir de lever l'impôt³ ». La question était de savoir comment réagiraient les dirigeants nationaux des partis à de telles initiatives, et notamment ceux du parti travailliste, les seuls par qui toute réforme devait passer.

Précisément, en juin 1996, le cabinet-fantôme annonça que, dans l'hypothèse

153

1. Pour plus de détails sur l'historique de la *devolution*, c'est-à-dire la décentralisation politique à la britannique, voir Jacques Leruez et Pierre Morère, *L'Écosse contemporaine, politique, société, économie, culture*, Paris-Gap, Ophrys-Ploton, 1995, et « L'Écosse contemporaine, politique, société et culture », *Revue française de civilisation britannique*, vol. IX, n° 2, mai 1997. On pourra également consulter Jacques Leruez, « L'Écosse vers l'autonomie ou l'indépendance ? », à paraître dans *Vingtième Siècle*, fin 1999.

2. *Towards Scotland's Parliament. A Report to the Scottish People by the Scottish Constitutional Convention*, Édimbourg, novembre 1990 ; *Scotland's Parliament. Scotland's Right*, Édimbourg, novembre 1995.

3. Pour plus de détails sur les travaux de la Convention, on pourra lire (en anglais) James Kellas, « The Scottish Constitutional Convention and the Recent Institutional Developments under John Major », *Revue française de civilisation britannique*, op. cit.

d'une victoire aux élections générales prochaines, le nouveau cabinet organiserait très rapidement un référendum à deux questions⁴, sur la base d'un livre blanc précédant toute législation, alors que la Convention estimait que la seule victoire des partis « dévotionnistes » (travailliste et libéral-démocrate) devait être suffisante pour ouvrir la voie à un parlement écossais. Cette reprise en main par le parti national provoqua de nombreux grincements de dents en Écosse, dans les médias mais aussi au sein du comité directeur de la Convention, dont certains membres travaillistes démissionnèrent, mais la décision fut maintenue dans le manifeste électoral. Tony Blair craignait, en effet, que l'idée de donner des pouvoirs fiscaux au nouveau parlement ne fasse capoter l'ensemble du projet ; il redoutait des résistances à Westminster, or le projet écossais n'était qu'un des nombreux projets de son programme ; enfin, il ne pouvait connaître d'avance l'étendue de sa victoire de mai 1997. Il n'empêche que le projet ainsi modifié s'inscrivait dans le cadre strict de la dévolution, comme le Premier ministre eut l'occasion de le souligner à plusieurs reprises, avant et après le référendum, et non dans une

perspective « souverainiste », comme le souhaitait la Convention.

Arrivé au pouvoir, le cabinet Blair accomplit exactement ce qu'il avait promis. Un livre blanc détaillé⁵ parut dès juillet et le double référendum eut lieu le 11 septembre 1997⁶. Le projet était déposé devant le Parlement de Westminster en décembre ; il était voté définitivement en novembre 1998 ; ce qui permettait l'organisation d'élections le 6 mai 1999, date déjà retenue pour des élections aux conseils locaux et à l'assemblée galloise créée en même temps.

LE NOUVEAU PARLEMENT

L'originalité du nouveau parlement dans le système politique britannique

A la différence de l'assemblée galloise dont les responsabilités se limitent à la législation dite secondaire (qui correspond à notre règlement) et au contrôle de l'exécutif, le parlement écossais est une véritable assemblée législative qui a le pouvoir de modifier les lois existantes ou d'en voter de nouvelles, dans les domaines qui lui sont « dévolus ». Quant à ses pouvoirs exécutifs, il les délègue à un exécutif, présidé par un *First Minister* (on a évité le terme de

4. Q-1 : « Voulez-vous un parlement ? » ; Q-2 : « Ce parlement aura-t-il le pouvoir de moduler l'impôt sur le revenu ? »

5. *Scotland's Parliament*, Cm. 3658, *The Stationary Office*, Londres et Édimbourg, juillet 1997.

6. Référendum écossais du 11 septembre 1997 :

		% des votants	% des électeurs
Participation		–	60,4
Question 1	Oui	74,3	44,8
	Non	25,7	15,6
Question 2	Oui	63,5	38,4
	Non	36,5	22,0

Prime Minister), qui est le leader du parti majoritaire, tous les ministres écossais devant émaner du parlement, autrement dit être députés écossais (MSPs : *Members of the Scottish Parliament*).

Comparé à Westminster, le parlement écossais est original à plusieurs égards ; d'abord, il est monocaméral, comme celui qui a disparu en 1707 ; ensuite, il a un mandat fixe de quatre ans ; il ne peut être dissous ni par le *First Minister* ni par le Premier ministre britannique, mais par lui-même, à la majorité des deux tiers. Sans doute n'abusera-t-il pas de cette possibilité, aussi il y a gros à parier que la durée de son mandat pratique correspondra largement à son mandat théorique, à la différence de la Chambre des Communes.

Autre originalité : son mode d'élection. Si 73 MSPs sont élus selon le système traditionnel (*first past the post*), dans les mêmes circonscriptions que pour Westminster (à l'exception des Orcades et des Shetlands qui ont chacune un siège alors que, pour Westminster, elles ne forment qu'une seule circonscription), 56 autres sont élus en supplément (*top-up*) selon un système proportionnel de listes régionales, à raison de huit circonscriptions dotées de sept sièges chacune. On reviendra sur le fonctionnement pratique de ce mode de scrutin lors de l'élection du 6 mai. Qu'il suffise de remarquer, d'ores et déjà, qu'il est peu propice à l'arrivée au pouvoir d'exécutifs monocolorés.

On notera enfin que le caractère subalterne du nouveau parlement entraîne un contrôle de constitutionnalité très développé : contrôle *a priori* (en ce qui concerne les projets de loi) du président (*Presiding Officer*) et des juristes de la Couronne, *Lord Advocate* et *Solicitor-General* ; contrôle *a posteriori* par l'*Advocate General*, nommé par le gouvernement de Londres et qui, à la demande du secrétaire d'État (qui continue d'exister), peut référer les lois écossaises au comité judiciaire du Conseil privé, qui va constituer ainsi un embryon de cour constitutionnelle. Or, jusqu'à présent, il n'existait pas normalement de contrôle de constitutionnalité dans le système britannique, la suprématie de Westminster étant considérée comme absolue, du moins en théorie.

155

Le partage des pouvoirs. Le *Scotland Act* organise un véritable partage des pouvoirs entre Westminster et Holyrood⁷. Les pouvoirs réservés à Westminster concernent cinq grands postes : la défense, les affaires étrangères, la politique économique centrale – y compris le budget et la plupart des impôts (à part la possibilité de moduler, de plus ou moins 3 %, l'impôt sur le revenu des particuliers) –, la sécurité sociale, l'immigration. Concernant la politique européenne, la loi ne dit rien ; selon le livre blanc, cependant, le nouvel exécutif sera « directement associé » au processus de décision britannique concernant

7. Le terrain où doit être construit le siège du parlement, encore à peine déblayé, est situé tout près de Holyrood Palace, ancienne résidence des rois Stuart, qui est encore une des résidences officielles de la famille royale en Écosse, d'où la désignation de Holyrood par la presse, en pendant à Westminster. Le projet adopté est celui de l'architecte catalan, Enric Moralles. En attendant la construction de ce bâtiment imposant, qui devrait durer au moins deux ans, le parlement élu le 6 mai s'est installé dans les locaux de l'assemblée générale de l'Église d'Écosse.

l'Union européenne et disposera d'un « bureau de représentation » permanent à Bruxelles. On y verra plus clair à propos de cette « association » lorsque l'arrangement administratif (appelé « concordat ») prévu entre les deux administrations aura été mis au point.

Par soustraction, donc, les pouvoirs « dévolus » sont ceux du Scottish Office, qui disparaît en tant que département ministériel à Édimbourg – bien que le secrétaire d'État aux Affaires écossaises soit maintenu dans le cabinet de Londres, au moins provisoirement ; à cela, il faut ajouter les responsabilités des juristes de la Couronne en Écosse, le *Lord Advocate* et le *Solicitor-General*, dont les fonctions sont maintenues et qui deviennent ministres à part entière de l'exécutif écossais. On distingue neuf grandes rubriques de pouvoirs dévolus : 1) la santé, dont la gestion du service national de santé et de son personnel, 2) l'enseignement et la formation professionnelle, dont la tutelle et le financement des universités, en ce qui concerne l'enseignement mais pas la recherche, 3) les collectivités locales, y compris la réforme éventuelle de leur structure et du mode de scrutin pour les élections locales, 4) le logement, l'urbanisme social et l'aménagement du territoire, 5) le développement économique et les transports, dont la tutelle des grandes agences de développement économique, notamment de *Scottish Enterprise*, du tourisme, des ports et des aéroports, 6) le droit, la justice et les affaires internes, dont la justice et le droit criminels, la justice et le droit civils, la police et la défense civile, les prisons, 7) l'environnement, y compris la lutte contre la pollution (air, eau, terre), l'héritage naturel et le patrimoine, 8) l'agriculture, les forêts et la pêche, dont la gestion de la politique

agricole commune et de la politique européenne des pêches sur le territoire de l'Écosse, 9) les sports et les arts, dont les grands musées nationaux. Ajoutons que la plupart des agences publiques territoriales sont dévolues : statistiques, archives, état civil, mais ce n'est pas vrai de la BBC, BBC Scotland continuant de dépendre de Londres. Cette dépendance est mal vécue en Écosse, la télévision (BBC 1) n'ayant pas obtenu la possibilité de diffuser un bulletin entièrement séparé de nouvelles nationales et internationales à six heures du soir.

En d'autres termes, on estime que, sur les quelque 46 160 fonctionnaires de l'État britannique qui travaillent actuellement sur le territoire de l'Écosse, environ 13 724 seront transférés au nouvel exécutif, soit un peu plus du quart et à peu près le double des effectifs actuels du Scottish Office. Ils seront « transférés » mais ils resteront, au moins juridiquement, fonctionnaires de l'État britannique ; autrement dit, il n'y aura pas, dans l'immédiat, de *Civil Service* propre à l'Écosse. Toutefois, seuls les hauts fonctionnaires resteront interchangeables car ils continueront d'appartenir au même corps (*l'Administrative Class*) que leurs collègues des administrations centrales à Londres. Pour les autres fonctionnaires, il y aura peu de changement, car, depuis 1996, chaque grand département ministériel s'est vu confier la maîtrise du recrutement, des rémunérations, des promotions et des conditions de travail de ses propres fonctionnaires ; de plus, en ce qui concerne le Scottish Office, il y avait beau temps que le recrutement des agents moyens et subalternes était opéré localement. En pratique aussi, la plupart des hauts responsables du Scottish Office étaient déjà écossais ou d'origine écossaise.

Il reste que la répartition des pouvoirs entre Westminster et Holyrood est moins évidente et transparente qu'il n'apparaît tout d'abord. C'est ainsi que, s'il y a peu d'exceptions dans les pouvoirs réservés, il y a, par contre, bon nombre d'exceptions concernant les pouvoirs qui sont, en principe, dévolus. Quelques exemples suffiront pour illustrer ce propos. Premier exemple : la justice et le droit criminels sont dévolus, mais la réglementation sur les armes à feu et les explosifs continue de relever de Westminster au même titre que la législation sur l'avortement, au grand dam de l'épiscopat catholique ; pour ne rien dire de la question de la peine de mort qui reste une prérogative de Westminster. Second exemple : l'environnement et le développement économiques sont dévolus, mais presque tout ce qui concerne l'énergie est réservé. Conséquence : ne sont pas dévolues les questions liées à la propriété, à l'exploration et à l'exploitation du pétrole et du gaz en mer du Nord, de quoi désespérer même les plus modérés des nationalistes. Mais il y a plus important : une bonne proportion de l'industrie nucléaire civile est installée sur le territoire écossais et plus de 50 % de l'électricité utilisée en Écosse est produite dans deux grandes centrales nucléaires : Hunterston, dans l'Ayrshire, et Torness, non loin d'Édimbourg ; il y a également deux réacteurs expérimentaux : Chapelcross au sud, Dounreay dans l'extrême nord, pour ne rien dire des sous-marins Polaris de la Clyde et ceux, plus anciens, basés à Rosyth (à 20 km d'Édimbourg), qui relèvent du ministère de la Défense. En outre, des convois de combustible à retraiter sillonnent l'Écosse, escortés par des *Royal Marines* et des policiers spécialisés de l'AEA (Atomic Energy Authority), organisme grand-britan-

nique. Ces sujets sensibles restent donc sous le contrôle du Parlement et du gouvernement de Londres. Mais qu'arrivera-t-il si un accident nucléaire se produit sur le territoire écossais, affectant des citoyens écossais ? Interdira-t-on, au nom de sa non-compétence, au parlement écossais de se saisir du problème ? Ce sera évidemment difficile.

Est-ce à dire qu'en multipliant ces garde-fous la classe politique britannique a voulu d'emblée brider le nouveau parlement ? C'est sans doute le cas pour certains. Mais, pour la majorité et sans doute pour le gouvernement lui-même, il était indispensable de ne pas créer d'obstacles trop élevés au vote du projet de loi par les députés anglais largement majoritaires à Westminster (527 sur 659), les députés travaillistes du nord de l'Angleterre notamment (dont le Premier ministre fait partie), qui, non sans raison, trouvent qu'on en fait trop pour l'Écosse : surreprésentation à Westminster et, actuellement, dans le cabinet Blair (un tiers des ministères, dont les plus importants), dépenses publiques par tête plus élevées que partout ailleurs dans le Royaume-Uni sauf en Irlande du Nord. Surtout, il fallait justifier le maintien de la représentation de l'Écosse à Westminster après la dévolution, même si celle-ci doit être réduite dans l'avenir : 57 sièges environ au lieu de 72 à l'heure actuelle.

Il n'empêche que la multiplication de ces garde-fous dans des domaines affectant la vie quotidienne des Écossais ainsi que la très faible autonomie du parlement en matière financière seront autant de sources de tensions, voire de conflits entre Westminster et Holyrood.

Le fonctionnement. Un projet de règlement (*standing orders*) pour la nouvelle

assemblée a été préparé par un groupe de pilotage (*steering group*) consultatif et multipartisan, projet qui avait beaucoup de chances d'être adopté.

Westminster a, en quelque sorte, servi de contre-modèle, les partis reconnaissant que la Chambre des Communes ne fonctionne pas correctement. Il s'agissait donc, à la fois, de rompre avec le style *adversarial* des Communes et de permettre un meilleur contrôle du fonctionnement de l'exécutif par les députés. Cinq principes de fonctionnement ont été mis en avant : responsabilité, au sens d'*accountability*, ce qui veut dire que toute personne ou organisme à qui une part de pouvoir a été déléguée doit effectivement rendre compte de ce qu'elle, ou il, a fait ou pas fait ; transparence ; équilibre des pouvoirs législatif et exécutif ; représentativité ; consensus et coopération. Pour atteindre ces objectifs, le parlement devrait créer un réseau important de commissions parlementaires, chargées à la fois de contrôler chacune un secteur précis de l'action de l'exécutif et de jouer un rôle significatif dans le processus législatif, ce qui ira à l'encontre de la tradition des Communes, où ces deux rôles sont séparés.

Qu'en sera-t-il dans la pratique ? Dans la salle des débats principale, les sièges seront disposés en fer à cheval (à mi-chemin entre la face-à-face des Communes et les hémicycles des parlements d'Europe continentale) ; en outre, les députés s'adresseront la parole directement et non par l'intermédiaire du président comme aux Communes. Le président siège en costume de ville et, lorsque la reine a inauguré officiellement le nouveau parlement, le 1^{er} juillet, elle l'a fait sans la pompe qui sied aux discours du Trône, à la Chambre des Lords. La séance a été certes solennelle (après tout,

il s'agissait de célébrer le rétablissement d'une institution ancienne qui, selon le mot de Winifred Ewing, sa doyenne, n'avait été que « suspendue » pendant 292 ans), mais sans formalisme excessif. Dans la procédure, les usages surannés des Communes seront bannis, y compris dans la façon de voter ; il n'y aura pas, comme aux Communes, de « division » en couloir des Oui ou des Non et on aura recours au vote électronique.

Enfin, le parlement se veut *family-friendly*, c'est-à-dire qu'il cherchera à faciliter la vie familiale de ses députés, et notamment des femmes, dont on savait qu'elles seraient nombreuses, compte tenu des dispositions prises par les partis pour le choix des candidats, dispositions qui se sont révélées efficaces puisque les députés femmes sont, en définitive, plus d'un tiers : 48 sur 129, ce qui met d'ores et déjà le parlement au niveau des parlements scandinaves pour la proportion des femmes. Les horaires sont des horaires de travail normaux (il n'y a donc pas, en principe, de séances de nuit) ; les vacances parlementaires étant alignées sur les vacances scolaires, il y aura donc environ sept mois de session annuelle.

Cela permettra-t-il des échanges moins partisans et stéréotypés qu'à Westminster, donc plus personnels et, peut-être, plus cordiaux ? Cela reste à démontrer ; le niveau très *adversarial* de la campagne électorale et l'atmosphère des premières séances n'ont pas été très encourageants à cet égard.

LES ÉLECTIONS DU 6 MAI 1999

La campagne

Elle a été aussi présente, dans les médias écossais, qu'une élection générale et, pour cette raison même, elle a fini par las-

ser le citoyen moyen. Elle a pourtant été assez animée. Il y a d'abord eu les deux pavés dans la mare lancés par le leader nationaliste : le premier proposant de ne pas appliquer en Écosse la réduction d'un penny sur le taux de base de l'impôt sur le revenu qui venait d'être décidée dans le budget de mars, de façon à augmenter les dépenses de santé et d'enseignement ; le second dénonçant le conflit du Kosovo comme une « impardonnable sottise ». Dans ce dernier cas, il s'attaquait à un tabou qui veut que, lorsqu'on est un homme politique « responsable », on ne mette pas en cause une action internationale où les troupes britanniques sont engagées. Concernant la première proposition, il est vrai que les Écossais répondent régulièrement dans les sondages qu'ils sont prêts à payer davantage d'impôts pour que les services publics fonctionnent mieux, mais de là à passer du principe à la pratique... En tout cas, après ces déclarations, le SNP, qui faisait presque jeu égal avec les travaillistes dans les intentions de vote, a fortement reculé ; il est vrai que ses adversaires lui reprochaient aussi de mettre en sourdine son objectif à long terme : l'indépendance. Vers la fin de la campagne, ce fut au tour de Donald Dewar d'être sur la défensive à propos de l'application en Écosse de deux politiques gouvernementales peu populaires : les droits (*tuition fees*) de 1 000 livres par an, qui s'appliquent à tous les étudiants britanniques qui en ont les moyens, comme participation aux frais de leur formation ; les autres partis, y compris les conservateurs qui en avaient eu l'idée les premiers, proposant, assez démagogiquement, de les supprimer. La seconde polémique, surtout due aux libéraux-démocrates et aux nationalistes, eut trait à la *Private*

Finance Initiative, d'ores et déjà mise en œuvre en Écosse pour permettre de financer plus rapidement des investissements publics tels que hôpitaux ou écoles ; la question qui préoccupait ses détracteurs était moins le principe du financement privé que de savoir à qui appartiendrait le capital une fois l'opération achevée. Lorsque l'on sait que les deux politiques étaient également dénoncées par la gauche travailliste, on comprend mieux l'embarras du futur *First Minister*. Les deux questions allaient d'ailleurs être au centre de la négociation pour la formation d'une coalition en bonne et due forme avec les libéraux-démocrates.

159

Les résultats

Pour ces premières élections à une institution dont les Écossais avaient très largement souhaité la création, la participation des électeurs (58,7 %) a été décevante. Certes, le temps a été très médiocre alors que, la veille encore, l'Écosse connaissait un printemps radieux ! Le mauvais temps est censé décourager la participation dans les zones rurales les plus reculées. Or, les taux de participation les plus élevés ont été atteints dans les circonscriptions les plus rurales : Highlands et Islands : 61,76 % ; Ouest : 62,27 % ; Sud : 62,35 %. Le taux le plus bas est, par contre, le fait de Glasgow : 48,19 %, soit plus de 10 points en dessous de la moyenne nationale. Il semble, par conséquent, que la faible participation soit largement liée à l'incapacité des partis, notamment du parti travailliste, à mobiliser l'électorat urbain populaire.

Un survol rapide des résultats (voir tableau, page suivante) montre que, si le mode de scrutin habituel pour les élections générales n'avait pas été modifié, la composition du nouveau parlement

Résultats comparés : élections générales de 1997/élections parlementaires de 1999

Partis	1997		1999				
	%	sièges	1 ^{er} vote %	sièges	2 ^e vote %	sièges	Total
Trav.	45,6	56	38,8	53	33,8	3	56
SNP.	22,1	6	28,7	7	27,0	28	35
Cons.	17,5	0	15,6	0	1	18	18
L.D.	13,0	10	14,2	12	12,5	5	17
Divers	1,9	0	2,7	1	11,4	2	3
		72		73		56	129

Participation 1997 : 71,4 %

Participation 1999 : 58,7 %

160

n'eût pas été sensiblement différente de la représentation écossaise à Westminster, élue lors de l'élection du 1^{er} mai 1997, triomphale pour les travaillistes, on le sait. Le premier vote leur donne en effet 53 sièges, soit trois de moins qu'en 1997 ; un de ces sièges est repris par les libéraux-démocrates, le deuxième est gagné par le SNP, le troisième va à son titulaire à Westminster, Dennis Canavan, élu en 1997 sous l'étiquette travailliste, mais qui, faute d'avoir été sélectionné par le parti, avait décidé de se présenter en indépendant contre le candidat officiel. Son élection est donc un camouflet pour le siège central du parti qui l'avait fait écarter.

Ce recul serait donc peu important – au moins en matière de sièges – s'il n'y avait pas eu le second vote. L'ampleur de ce rôle correcteur est due au fait que certains électeurs ont utilisé ce qui n'était pour les dirigeants qu'un simple vote additionnel comme un vote alternatif, cette démarche jouant aux dépens des grands partis, et notamment de la for-

mation dominante. Déjà en recul par rapport aux élections générales de 1997 (- 6,8 points), le parti travailliste perd encore 5 points au second vote. A l'inverse, les petits groupements passent de 2,7 % au premier vote à 11,4 % au second et gagnent deux sièges, ce qui permet à Tommy Sheridan du Scottish Socialist Party et à Robin Harper des Verts d'entrer au parlement d'Holyrood, exploit impossible dans le contexte des élections à Westminster. Pour résumer, donc, le mode de scrutin a empêché le parti travailliste d'exercer sur Holyrood la même hégémonie que celle qu'il exerce régulièrement sur la représentation écossaise à Westminster ; il a permis aux conservateurs d'avoir à nouveau des élus parlementaires en Écosse ; il a donné au SNP, très défavorisé par le mode de scrutin traditionnel, une représentation plus en accord avec sa force électorale réelle dans le pays. Par conséquent, on peut dire que le nouveau mode de scrutin a eu un effet subversif, au sens propre et fort du terme, effet qui n'avait sans doute pas été envisagé, du moins avec une telle ampleur, par ses promoteurs.

Mais l'effet « mode de scrutin » n'est pas la seule caractéristique de ces élections ; il y a eu aussi un effet régionaliste ou, si l'on préfère, territorial. Les élections à la Chambre des Communes sont dominées en Écosse, comme ailleurs au Royaume-Uni, par l'enjeu du choix du Premier ministre. Cela entraîne une polarisation des voix sur les partis dont les leaders ont une chance de former le gouvernement à Londres, au détriment de ceux dont on sait qu'ils seront marginalisés à Westminster ; c'est déjà le cas pour les libéraux-démocrates – encore que ces derniers tirent remarquablement bien leur épingle du jeu en Écosse –, c'est encore plus le cas pour les partis nationalistes écossais et gallois, qui n'ont aucun allié en Angleterre, et pour cause. Or, rien de tel pour l'élection écossaise (et *a fortiori* galloise). Certes, il y avait bien, au départ, l'enjeu du choix du *First Minister*, mais, pour cela, tous les partis étaient à égalité puisque la compétition avait lieu à l'échelle de l'Écosse. D'ailleurs, les sondages ont constamment montré un décalage important entre les intentions de vote pour Westminster (théoriques, puisqu'il n'y avait pas d'élection en vue) et celles relatives à l'élection écossaise, moins avantageuses pour le parti travailliste et plus favorables pour le SNP, la seule formation qui, face aux travaillistes, pouvait avoir une chance de diriger l'exécutif. Certes, cet enjeu s'avéra rapidement théorique, puisque l'on sut très vite que le poste de *First Minister* n'échapperait pas au leader travailliste. La seule question qui se posait, en fait, c'était de savoir qui il

aurait en face de lui, quelle serait l'importance de sa majorité : absolue ou relative ? Et, si relative, de combien ? Et encore, dans l'hypothèse où il parviendrait assez loin de la majorité absolue de 65 sièges, quel type d'arrangement serait-il amené à conclure avec les libéraux-démocrates ? Soutien sans participation ou véritable coalition ? Bien que cette dernière configuration ait fini par prévaloir⁸, elle n'était pas jouée d'avance, d'autant que les deux partis ont passé une bonne partie de la dernière semaine de campagne à démentir qu'un accord avait été conclu à cet effet dès avant les élections générales de 1997 !

161

Les leçons de l'élection

Le parti travailliste pouvait à juste titre penser qu'il tirerait bénéfice des promesses de 1997, loyalement et rapidement tenues ; après tout, si les électeurs écossais étaient appelés aux urnes pour élire un parlement bien à eux, exactement après une élection générale décisive, c'était parce que le gouvernement Blair avait été fidèle à ses promesses électorales. Toutefois, en Écosse, il était handicapé par plusieurs facteurs ; premier facteur : son candidat au poste de *First Minister*, Donald Dewar, était secrétaire d'État depuis deux ans ; il pouvait donc être jugé sur son action passée, or, si le vote du *Scotland Act* était presque unanimement mis à son crédit, on lui reprochait, dans la gestion courante du Scottish Office, un certain immobilisme. Bref, bien qu'il fût candidat à une fonction nouvellement créée, il apparaissait en quelque sorte comme le candidat sortant. Deuxième facteur : les ministres

8. Composition de l'exécutif : *First Minister*, Donald Dewar (travailliste) ; *Deputy First Minister*, Jim Wallace (libéral-démocrate). Il y a une dizaine de ministres et six ministres adjoints dont trois libéraux-démocrates.

écossais du cabinet de Londres, et notamment le chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, avaient cherché à influencer le déroulement de la campagne, pour ne rien dire des pressions exercées par le siège central, à Londres, pour le choix des candidats, au cours de l'été 1998. Cet intérêt un peu trop affirmé ne pouvait qu'agacer les électeurs, en soulignant le peu d'autonomie réelle du parti écossais et de Donald Dewar lui-même. Troisième facteur, plus général celui-là : les élections constituaient des élections intermédiaires (intervenant en milieu de mandat du cabinet Blair) ; or, sous tous les cieux, les élections intermédiaires sont rarement favorables au gouvernement en place. Certes, le gouvernement restait très populaire, mais sa politique sociale était très contestée jusque dans les rangs travaillistes. En outre, la situation de l'économie écossaise était moins brillante qu'en 1997 et, pendant la campagne, la compagnie norvégienne Kvaerner, qui possède le dernier chantier naval en activité sur la Clyde, annonça qu'elle devrait le fermer à terme, entraînant la perte de 1 200 emplois. Compte tenu de tous ces facteurs, il nous semble que le parti travailliste a remarquablement limité les dégâts.

Pour le SNP, les résultats sont mitigés. Il s'affirme comme le second parti écossais ; c'était déjà vrai, depuis de nombreuses années, en voix ; mais le nouveau mode de scrutin et l'effet « régionaliste », dont nous avons parlé, lui permet de gagner de nombreux sièges : 28, qui s'ajoutent aux 7 obtenus par l'intermédiaire du premier vote. Mais cet avantage a son revers : cela veut dire, en effet, qu'il lui faudra atteindre au moins 50 % des suffrages dans l'avenir pour obtenir la majorité absolue des sièges, alors que, avec le mode de scrutin majoritaire,

42 à 45 % auraient probablement été suffisants. C'est pourquoi le résultat obtenu ne peut que décevoir ses militants, surtout en fonction des espoirs suscités par les sondages de l'été 1998, et même par rapport aux dernières enquêtes d'opinion de la campagne. Il n'empêche que, sur le long terme, c'est une réussite non négligeable que d'accéder au rang d'opposition de Sa Majesté, en Écosse ; ce qui n'est évidemment pas sans saveur, lorsque l'on sait que le SNP contient une forte minorité républicaine ! C'est pourquoi son leader, Alex Salmond, certainement le leader le plus brillant que le SNP ait jamais eu, ne devrait pas être inquiété, bien que l'opposition interne n'ait pas manqué de lui reprocher à la fois les erreurs tactiques du début de la campagne et son silence sur l'objectif d'indépendance.

A la différence de son grand frère anglais, le parti libéral-démocrate tire plutôt avantage du mode de scrutin traditionnel ; en 1997, il a obtenu 10 sièges sur 72 avec 13 % des suffrages, soit une proportion de sièges singulièrement proche de son pourcentage en voix. A l'élection écossaise, sous la direction de Jim Wallace, il fait encore mieux puisque, avec un pourcentage de voix à peine accru (+ 1,2 point), il gagne le siège supplémentaire des Shetlands ainsi que la circonscription d'Aberdeen-Sud, abandonnée aux travaillistes en 1997. Ce qui ne l'empêche pas d'emporter 5 sièges au second vote, malgré un score médiocre (12,5 %). Ce succès, obtenu avec des moyens limités, lui a valu la présidence du parlement (attribuée, comme prévu, à Lord Steel, l'ancien leader libéral) et l'a rendu incontournable pour la formation de l'exécutif.

Le parti conservateur, complètement décimé en Écosse après les élections de

1997⁹, tire profit d'une bonne campagne par son nouveau leader écossais, David McLetchie, fort peu connu auparavant. Il n'empêche qu'il recule un peu plus en pourcentage et qu'avec le mode de scrutin traditionnel il serait encore le grand perdant de l'élection. C'est donc l'introduction du second vote proportionnel qui assure sa survie puisqu'il lui permet de conquérir 18 sièges. Issue d'autant plus paradoxale qu'il s'est montré l'adversaire le plus acharné de la dévolution et reste le parti le plus opposé à tout changement du mode de scrutin, en tout cas pour la Chambre des Communes. Que fera-t-il de cette représentation, inespérée il y a encore quelques mois ? Il déclare avoir des intentions constructives et se présente comme l'opposition « unioniste » au nouveau parlement.

Quelles leçons plus générales peut-on tirer de cette élection à la fois pour l'Écosse et le Royaume-Uni tout entier ? Pour l'Écosse, il nous semble, tout d'abord, que les électeurs ont finalement assez bien manié le système électoral – dont on avait dit que sa complexité serait source d'erreurs plus que de sophistication – et, comme les petites formations les y avaient fortement incités, beaucoup se sont prévalus de la possibilité d'émettre un second choix (une sorte de *split ticket*). Ce vote, en définitive, exprime clairement le choix de la majorité, qui peut se traduire ainsi : nous faisons confiance à Donald Dewar pour être le premier à prendre en main les destinées de l'Écosse, mais nous refusons de donner tous les pouvoirs à un parti tra-

vailliste aux tendances hégémoniques bien connues et qui, dans le Centre-Ouest surtout, n'a pas encore totalement rejeté clientélisme et corruption ; d'où notre ralliement à une expérience de gouvernement de coalition (d'ailleurs dans la logique du mode de scrutin). Ces résultats, en outre, en mettant aux leviers de commande les deux partis qui en sont les architectes, signifient une approbation globale de l'équilibre constitutionnel établi entre Westminster et Holyrood, indiquent que les Écossais désirent majoritairement une expérimentation sereine et tranquille des nouvelles institutions et coupent court, au moins pour un temps, à toute dérive indépendantiste.

En ce qui concerne le Royaume-Uni, les leçons sont moins évidentes. Il semble toutefois que les résultats écossais et gallois devraient relancer le débat sur la loi électorale à la Chambre des Communes, pas précisément dans un sens positif, d'ailleurs. En effet, ses bons résultats en Écosse ne suffiront sans doute pas à convaincre le parti conservateur de renoncer au *first past the post system*, qui le défavorise dans le nord de la Grande-Bretagne mais qui lui assure – sauf cas exceptionnel, comme en 1997 – des majorités substantielles dans le sud. À l'inverse, l'affaiblissement de l'hégémonie travailliste en Écosse et au Pays de Galles pourrait renforcer les opposants à toute réforme dans les rangs travaillistes. Il sera surtout intéressant de voir quelle position le Premier ministre va prendre sur le sujet. Au moment de la remise du rapport Jenkins¹⁰, en

9. Voir notre chronique « Fin de règne conservateur au Royaume-Uni : les élections générales du 1^{er} mai 1997 », *Pouvoirs*, n° 83, novembre 1997, p. 165-175.

10. *The Report of the Independent Commission on the Voting System*, Londres, Stationary Office, 1998. Prudemment, Lord Jenkins se prononce pour le maintien du *first past the post system* (avec vote préférentiel) pour approximativement 500 circonscriptions ; le reste des

octobre 1998, ne se déclarait-il pas encore « non convaincu » par la nécessité d'une réforme ?

Sur le plan institutionnel plus général de la Grande-Bretagne, on peut, sans doute, s'attendre à des évolutions plus positives. Devant ce semi-fédéralisme imparfait que constitue la dévolution accordée aux assemblées galloise et nord-irlandaise et au parlement écossais, il n'est pas interdit de penser que la population anglaise – dont il ne faut pas oublier qu'elle représente 83 % de l'ensemble – finira par revendiquer une forme de régionalisme. Déjà, le gouvernement Blair a créé des agences de développement régionales (à l'image de ce qui existe en Écosse et au Pays de Galles depuis 1974) ; mais, après les élections du maire et de l'assemblée du Grand Londres, prévues pour mai 2000, les pressions pour la création d'assemblées régionales directement élues, dans le nord de l'Angleterre notamment, vont se

faire irrésistibles. En même temps, à la Chambre des Communes, les députés anglais chercheront sans doute à s'organiser d'une façon autonome pour débattre des matières qui, du fait de la dévolution, vont devenir de leur seule compétence. Pour ne rien dire de la réforme de la Chambre des Lords – dont la première phase est en cours – et de la création, par les accords du vendredi saint (10 avril 1998), d'un conseil irlandobritannique, qui doit regrouper des représentants des parlements irlandais et britannique, des assemblées « dévolues » d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord, et même des îles Anglo-normandes et de l'île de Man, mais dont les attributions n'ont guère été définies.

Bref, beaucoup de choses vont bouger. Quitte à donner le tournis à une population généralement très conservatrice dans le domaine institutionnel, au point même qu'on peut s'étonner d'être arrivé si loin en une aussi courte période.

députés, oscillant entre 15 et 20 % de l'ensemble, étant élus dans les régions en compensation partielle des déséquilibres provoqués par le mode de scrutin actuel ; les modes de scrutin écossais et gallois, donc, mais avec une correction proportionnelle moindre.