L'Ecosse, l'Etat britannique et les élections générales du 9 avril 1992 :

contribution à une réflexion sur les « nations sans Etat » d'Europe occidentale

JACQUES LERUEZ

La question de l'avenir de l'Ecosse a été un des enjeux majeurs de la campagne électorale récente en Grande-Bretagne, en Ecosse elle-même mais aussi dans l'ensemble du royaume. D'ailleurs, l'avenir de ce pays dépendait bien davantage de qui gouvernait à Londres plutôt que des résultats à l'échelle de l'Ecosse.

Jusqu'à la fin des années 1960, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord paraissait constituer — vu d'Europe occidentale tout au moins — l'une des intégrations étatiques les plus réussies de l'ensemble européen, au point même qu'il était courant en Europe (et pas seulement en France) de confondre la plus grande partie : l'Angleterre (83 % de la population) avec le tout qui, outre l'Angleterre, comporte l'Ecosse (9 %), le pays de Galles (5 %) et l'Irlande du Nord (3 %). Toutefois, en 1969, commencèrent les « troubles » en Irlande du Nord, suivis, en 1972, de la suppression du Stormont (Parlement régional basé à Belfast). Puis ce fut la poussée électorale du Parti nationaliste écossais (21,9 % des voix et 7 sièges en février 1974, 30,4 % et 11 sièges en octobre) qui allait tellement inquiéter les gouvernements travaillistes d'H. Wilson (1974-1976) et de J. Callaghan (1976-1979) qu'ils n'auront de cesse que de faire voter par un Parlement réticent des lois dites de « dévolution » (décentralisation politique) proposant de créer en Ecosse et au pays de Galles des assemblées représentatives élues au suffrage universel direct. Ces innovations institutionnelles *(Scotland*

Act et *Wales Act)* furent rejetées dans l'ambiguïté en Ecosse[1] sans hésitation aucune au pays de Galles[2] par les référendums du 1er mars 1979.

A l'arrivée au pouvoir de Mme Thatcher (le 4 mai 1979), le *statu quo* institutionnel avait donc été préservé en Ecosse (comme au pays de Galles). Parallèlement, le Parti nationaliste était en recul : 17,2 % des voix et 2 sièges. Bien que minoritaire localement, le Parti conservateur (qui porte en Ecosse le titre officiel de « conservateur et unioniste ») s'apprêtait donc à gouverner à Edimbourg dans le cadre du statut ancien.

LE STATUT PARTICULIER DE L'ÉCOSSE

L'intégration des Parlements anglais et écossais par le traité d'Union de 1707 (significativement appelé *Act*, c'est-à-dire simple loi, en Angleterre) a amené la formation d'un Etat unitaire avec Parlement et Gouvernement uniques à Londres ; toutefois, les garde-fous institutionnels et culturels que l'Ecosse avait négociés lui ont assuré une *autonomie culturelle* qui s'est perpétuée jusqu'à nos jours. L'Ecosse a préservé trois institutions spécifiques : l'Eglise presbytérienne qui porte le nom d'Eglise d'Ecosse, son droit — et notamment son droit privé, plus proche du droit romain que de la *common law* anglaise — ainsi que le système judiciaire chargé de l'appliquer. De même, l'Ecosse a développé un système éducatif propre, bien distinct des systèmes anglais et gallois qui sont, eux, virtuellement indifférenciés. Résultat : malgré la domination économique et démographique de l'Angleterre, il n'y a pas eu assimilation de l'Ecosse, ni même intégration culturelle.

Sur le plan politique, les choses sont moins claires. Toutefois, bien que le Royaume-Uni forme un Etat unitaire et centralisé — centralisation qui s'est accentuée depuis l'arrivée au pouvoir de Mme Thatcher —, l'Ecosse possède néanmoins un *mode de gouvernement* à part. On a même pu parler d'un « système politique » complet[3]. Selon nous, il s'agit tout au plus d'un sous-système à l'intérieur du système britannique[4].

Le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, dont le poste a été créé en 1885, n'a constamment figuré dans le Cabinet britannique qu'à partir de 1945. Il est

1. Oui : 51,6 %, Non : 48,4 %. Participation : 63,7 %. Toutefois, le Parlement avait exigé, pour que le *Scotland Act* soit définitivement adopté, que le Oui représente au moins 40 % des électeurs inscrits. Or, on en était loin : 32,9 %. La loi de « dévolution » fut donc considérée comme rejetée. Le *Scotland Act* fut abrogé le 20 juin 1979, par les Communes élues le 3 mai 1979, par 301 voix contre 206. Vote des députés écossais : 43 *contre* l'abrogation, 19 pour, 9 abstentions. Les nationalistes pouvaient constater qu'une fois de plus le Parlement « anglais » n'avait tenu aucun compte des véritables sentiments de l'Ecosse.

2. Oui : 20,3 %. Non : 79,7 %. Participation : 58,3 %.

3. James Kellas, *The Scottish political system*, Cambridge, Cambridge University Press, 3e éd., 1984, 284 p.

4. C'est aussi l'avis de Arthur Midwinter, Michaël Keating et James Mitchell, dans *Politics and Public Policy in Scotland*, Basingstoke and London, Macmillan, 1991, p. 20.

toujours un des députés écossais du parti au pouvoir à Londres ; une seule exception au XXe siècle — la nomination d'un Anglais — a été très mal vécue. Le secrétaire d'Etat a un triple rôle : porte-parole de l'Ecosse au sein du Cabinet, il est en même temps l'interprète du Gouvernement central auprès de l'opinion écossaise et, bien entendu, l'exécuteur des décisions de ce Gouvernement en Ecosse. Si l'on préfère, il est à la fois proconsul et médiateur. La plupart des 14 secrétaires d'Etat qui se sont succédé depuis 1945 (6 travaillistes, 8 conservateurs) ont été excellents dans ce rôle, bien que la fonction ne soit pas considérée comme un des postes clés du Cabinet. Leur tâche n'était pourtant pas très facile — compte tenu des susceptibilités de l'Ecosse —, notamment celle des secrétaires d'Etat conservateurs, dont le Parti a été constamment minoritaire en Ecosse depuis 1959 (31 élus sur 71 de 1959 à 1964, 23 de 1970 à 1974, 22 de 1979 à 1983, 21 sur 72 de 1983 à 1987, 10 après 1987, 11 depuis avril 1992).

Pour accomplir sa tâche, le secrétaire d'Etat est entouré d'une équipe ministérielle de quatre *junior ministers* et dispose d'une administration presque entièrement décentralisée : le *Scottish Office* (autour de 6 000 fonctionnaires à Edimbourg[1], sans compter les services techniques délocalisés comme les prisons, et environ 300 à Londres pour assurer la liaison avec le Parlement). Cette administration n'a vraiment pris sa structure actuelle qu'à partir de 1938, quand des locaux administratifs, Saint Andrew's House, ont été construits spécialement pour elle à Edimbourg, et constitue un étrange animal dans la science administrative européenne. Il s'agit d'un ensemble politico-administratif à compétence géographique limitée (le territoire de l'Ecosse) mais à fonctions multiples. D'ailleurs, le *Scottish Office* n'est pas un monolithe mais une sorte de fédération de ministères, puisque, à part des services généraux de coordination sous l'autorité directe du secrétaire d'Etat et du « secrétaire permanent » (chef administratif du *Scottish Office*), il regroupe cinq ministères *(departments)* : Agriculture et Pêche, Développement, Industrie, Education, Intérieur et Santé ; chacun d'entre eux est administré par un « secrétaire », haut fonctionnaire sous l'autorité directe du « secrétaire permanent » du *Scottish Office*. Par conséquent, les ministères écossais ne sont nullement de simples directions régionales des ministères correspondant à Londres et administrent librement les services de leur compétence. Ce qui veut dire, *a contrario*, que certains ministères de Londres (Intérieur, Education, Agriculture, Collectivités locales, Santé) ne sont pas compétents pour l'Ecosse[2]. Vu de Londres, le *Scottish Office* apparaît comme un minis-

1. Qui appartiennent au Civil Service britannique ; ils sont donc en principe interchangeables mais, en pratique, les catégories inférieures et moyennes sont recrutées sur place ; en outre, les hauts fonctionnaires anglais et gallois n'aspirent guère à être nommés à Edimbourg ; en pratique, par conséquent, l'Ecosse est très largement administrée par des Ecossais.

2. Voir Jacques Leruez, *Gouvernement et politique en Grande-Bretagne*, Presses de la FNSP et Dalloz, coll. « Amphithéâtre », 1989, tableau 1, p. 147.

tère décentralisé et multifonctionnel ; vu d'Ecosse, on peut le considérer comme un embryon de gouvernement. En 1969, un observateur néo-zélandais, H. J. Hanham, remarquait : « La besogne obscure du *Scottish Office* est souvent méconnue en Ecosse où on ne se rend guère compte du degré de "dévolution" déjà obtenu... Edimbourg possède les attributs d'une capitale nationale autant grâce à ses musées nationaux, sa bibliothèque nationale et son jardin botanique national que pour tout autre raison. »[1] A quoi un autre observateur étranger (l'auteur de ces lignes) répondait : « Ces "attributs" sont davantage les symboles du particularisme écossais que sa substance, le vrai pouvoir est ailleurs. L'Ecossais moyen ne s'y trompe guère, qui, grâce à la télévision, connaît mieux le Premier ministre, le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, le chancelier de l'Echiquier et même le ministre de l'intérieur *(Home Secretary)* — qui a pourtant peu de responsabilités en Ecosse — que le "ministre de l'Ecosse" lui-même. »[2] Le problème, en effet, c'est que la « dévolution » dont parlait Hanham était purement administrative et bureaucratique (en France, on parlerait plutôt de déconcentration). Le secrétaire d'Etat appartient à un système politique, et est responsable devant un Parlement, tous deux largement dominés par l'élément anglais (524 députés anglais aux Communes sur 651 en 1992). Il y a aux Communes deux commissions permanentes spécialisées dans l'examen de la législation écossaise et une « grande commission » écossaise dont tout député élu en Ecosse fait partie. Toutefois, les commissions législatives permanentes doivent être à l'image politique des Communes, aussi contiennent-elles toujours, depuis 1979, quelques députés anglais qui assurent l'équilibre des votes sans vraiment s'intéresser aux débats ; en revanche, la « grande commission » ne peut être, sous les conservateurs, qu'une chambre de contestation, et rien d'autre, puisqu'elle est largement dominée par l'opposition[3]. Quant à la commission d'enquête permanente sur les affaires écossaises, qui a existé de 1980 à 1987, elle n'a pu être reconstituée après les élections de 1987, les *backbenchers* conservateurs écossais n'étant plus assez nombreux pour pourvoir les six postes qui leur revenaient ! Il n'en sera pas de même en 1992, les travaillistes ayant accepté que quelques députés conservateurs anglais en fassent partie.

LE RETOUR EN FORCE DE LA « QUESTION » ÉCOSSAISE

La détérioration des positions du Parti conservateur en Ecosse après 1979 est largement l'œuvre de Mme Thatcher. Quand elle arrive au

1. H. J. Hanham, *Scottish nationalism*, Londres, 1969, p. 62-63.
2. Jacques Leruez, *L'Ecosse, une nation sans Etat*, Lille, 1983, p. 90.
3. Le fait qu'elle se réunisse de temps en temps à Edimbourg, symboliquement dans le bâtiment qui avait été prévu pour l'assemblée mort-née de 1978-1979, ne change rien à l'affaire.

pouvoir (mai 1979), le Parti conservateur, même s'il reste minoritaire a, dans la foulée du référendum de mars, retrouvé une certaine audience. Après tout, il était le seul parti notable à avoir fait campagne pour le Non ; sa campagne a payé ; par rapport à ses résultats d'octobre 1974, il est vrai très mauvais (16 sièges et 24,7 %), il revient à 31,3 % des suffrages et reprend 6 sièges (voir tableau 1). Toutefois, pendant la campagne du référendum, le Parti conservateur avait surtout critiqué le *Scotland Act*, pas la « dévolution » en général, allant même jusqu'à promettre par la bouche de l'ancien Premier ministre, Lord Home, vieil aristocrate écossais, une meilleure forme de « dévolution ». Or il ne se passe à peu près rien, en dehors de la création, avec 13 autres commissions parlementaires spécialisées, de la commission des affaires écossaises, où le Gouvernement avait la majorité : 6 sièges contre 5 sièges. Concession à l'opposition toutefois : le président était le leader des députés travaillistes écossais : Donald Dewar. Cette commission n'eut, de toute façon, qu'une existence éphémère (voir *supra*). En outre, Mme Tbatcher, ainsi que la majorité de son parti en Ecosse, adopta toujours une position unioniste intransigeante, acbevant ainsi de décourager les conservateurs « dévolutionnistes » (il y en avait)... et les électeurs. En effet, alors qu'il s'était

TABLEAU 1

Résultats des élections à la Chambre des Communes pour l'Ecosse sous Mme Thatcher

ANNEES	PARTIS	% des suffrages exprimés	Nombre de candidats	Nombre d'élus
1979	Conservateur	31.3	71	22
	Travailliste	41.9	71	44
	Libéral	8.6	43	3
	SNP	17.2	71	2
	Divers	1.0	27	0
	TOTAL	100.0	283	71
1983	Conservateur	28.4	72	21
	Travailliste	35.1	72	41
	Alliance	24.5	72	8
	SNP	11.7	72	2
	Divers	0.3	-	0
	TOTAL	100.0	-	72
1987	Conservateur	24.0	72	10
	Travailliste	42.4	72	50
	Alliance	19.2	72	9
	SNP	14.0	72	3
	Divers	0.3	-	0
	TOTAL	100.0	-	72

encore assez bien maintenu en juin 1983 (28,4 % des voix et 21 sièges sur 72), le Parti conservateur perdait 11 sièges en 1987. Il était réduit à 10 sièges et à moins du quart des voix (24 %). C'est ce qu'on a appelé alors le *Doomsday scenario,* c'est-à-dire une situation où le parti gouvernemental, tout en se maintenant au pouvoir grâce à la domination électorale de l'Angleterre, devenait très minoritaire en Ecosse, ce qui posait la question de savoir s'il était légitime pour des ministres conservateurs de gouverner à Edimbourg.

Pourquoi le parti gouvernemental en était-il arrivé là ? Pas seulement à cause de l'unionisme intransigeant du Premier ministre mais aussi parce que le Gouvernement Thatcher apparaissait comme un Gouvernement « étranger » composé d'Anglais du Sud, peu soucieux de ce que les Ecossais aiment appeler la « démocratie écossaise », qui se targue d'un plus grand souci de solidarité et d'égalité des chances, tout en étant teintée d'un certain paternalisme à la manière de Macmillan et de Lord Home. Le rejet du conservatisme thatchérien s'accentua encore avec l'introduction en Ecosse, en avril 1989 — un an avant l'Angleterre et le pays de Galles —, de la *poll-tax*, cet impôt local par tête qui frappait tous les adultes quels que soient leurs revenus et la qualité de leur logement. Assez naturellement, beaucoup d'Ecossais en vinrent à considérer que l'Ecosse avait été choisie par Mme Thatcher comme terre d'expérimentation pour les mesures les plus impopulaires. Et, si la *poll-tax* a entretenu partout ailleurs en Grande-Bretagne une forte agitation extra-parlementaire (émeutes de février-mars 1990), en Ecosse, cette agitation a pris une nette coloration nationaliste. Une grève de l'impôt a été lancée, dès 1989, par le SNP et soutenue individuellement par certains élus travaillistes, passant outre aux mises en garde de la direction du parti à Londres, soucieuse de ne pas brouiller l'image de parti responsable et respectueux de la loi que son leader « national », Neil Kinnock, s'était efforcé de lui redonner. Malgré cette hostilité du Parti travailliste et le légalisme légendaire de la population écossaise, la grève de l'impôt eut un certain retentissement et, au début de 1992, alors que la suppression définitive de la *poll-tax* était annoncée pour le 1er avril 1993, on estimait à près de 20 % les contribuables écossais qui n'étaient pas à jour du paiement de cet impôt.

Tombé très bas en 1983 (11,7 %), le Parti indépendantiste n'avait repris que 2,3 points en 1987 et remporté 3 sièges (au lieu de 2 en 1983). L'élection partielle de Glasgow Govan en novembre 1988 où le candidat nationaliste (un ancien député travailliste, Jim Sillars) l'emportait avec 3 554 voix d'avance dans une circonscription où le candidat travailliste de 1987 avait obtenu 64,8 % des voix et près de 20 000 suffrages de plus que le candidat de l'Alliance arrivé deuxième, puis la campagne contre la *poll-tax* allaient redonner confiance au SNP. Aussi, à son Congrès de 1989, le parti adoptait un nouveau slogan « L'indépendance dans l'Europe » ; autrement dit, il revendiquait l'indépendance de l'Ecosse sans que celle-ci ait à quitter la Communauté européenne. Bien qu'il fût contesté par quel-

ques fondamentalistes, ce slogan avait pour le SNP un triple avantage : 1. Il modernisait son image (l'ancienne revendication d' « indépendance dans le Commonwealth » ayant une tonalité de plus en plus passéiste) au moment où sa direction était prise en main par l'aile moderniste et pragmatiste ; *leader* (depuis septembre 1990) : Alex Salmond, député ; *leader-adjoint* (depuis septembre 1990) : Jim Sillars (vainqueur de l'élection de Govan). 2. Il l'exonérait de l'accusation de séparatisme, d'autant que le parti ne rejette pas la monarchie (en dépit d'une forte minorité républicaine dans ses rangs). 3. Il exorcisait toute peur du vide et de rupture brutale avec trois cents ans d'histoire, la Communauté ayant acquis, à tort ou à raison, une image sécurisante pour la majorité des Ecossais (sans doute grâce à l'action du fonds d'aide régionale dont l'Ecosse profite largement), même s'ils ont été, en juin 1975, plus réticents que les Anglais à accepter l'adhésion. En fait, le SNP estime que l'Ecosse profiterait au moins autant que le Portugal, la Grèce et surtout l'Irlande, d'un statut de petite nation indépendante au sein de la Communauté, puisqu'en outre son développement économique est plus avancé que le leur. Il considère aussi la file d'attente des anciens pays de l'AELE et celle encore plus longue des pays d'Europe de l'Est. Si ceux-là peuvent bénéficier de l'intégration européenne, pourquoi pas l'Ecosse sur une base indépendante ?

En tout cas, le nouvel objectif du SNP semblait avoir considérablement amélioré l'audience de ce parti. Si au moins 30 % des électeurs écossais étaient favorables à une Ecosse indépendante, dans ou hors CE — ce qui n'était pas nouveau —, le SNP recueillait régulièrement entre 20 et 25 % des intentions de vote (contre 14 % des voix en 1987). Il y avait bien une nouvelle poussée nationaliste.

LA CONVENTION CONSTITUTIONNELLE ÉCOSSAISE

Malgré ses déclarations triomphales et d'intermittentes menaces d'action extra-parlementaire par quelques-uns de ses députés les plus remuants, il s'avéra très vite que le Parti travailliste ne savait quoi faire de sa « victoire » électorale de 1987 en Ecosse : 50 sièges sur 72. Ces 50 députés parurent en effet étrangement paralysés une fois mêlés aux 179 autres élus travaillistes et aux 650 députés des Communes, surtout face à l'intention hautement proclamée des dirigeants de respecter scrupuleusement les règles parlementaires et constitutionnelles. Ce dilemme travailliste n'était pas nouveau mais il était accru par l'ampleur même de son triomphe local. D'où le qualificatif des « cinquante faiblards » *(feeble fifty)* que ne manqua pas de leur adresser le SNP. Cette accusation eut un certain écho en Ecosse, notamment lors de l'élection partielle de Govan (voir *supra*). Conscient de sa splendide impuissance sur la scène parlementaire, le parti travailliste saisit l'occasion d'agir sur la scène locale : lorsque le rassemblement, *Campaign for a Scottish Assembly* — créé en 1979 à la suite de l'échec du *Scotland Act* —, lança l'idée d'une

« convention constitutionnelle » qui réunirait partis politiques et « forces vives » pour discuter d'un projet de constitution pour l'Ecosse, le Parti travailliste n'hésita pas longtemps avant d'y participer pleinement (bien que des mauvaises langues aient prétendu que c'est l'échec de Govan, en novembre 1988, qui le décida définitivement). Bien lui en a pris, car le refus (attendu) des conservateurs de prendre part et la défection (moins attendue) du SNP (alors que ce parti avait participé aux travaux préparatoires) allaient faire de la formation travailliste le principal acteur politique de la convention et en même temps le principal bénéficiaire en termes de propagande. Toutefois, même si la domination travailliste fut incontestable par le nombre, une place non négligeable fut faite aux forces vives, notamment aux Eglises et même aux intellectuels et, bien entendu, au Parti libéral-démocrate — héritier immédiat de l'Alliance, dissoute en 1988 dans des conditions moins dramatiques qu'en Angleterre, et successeur lointain du vieux libéralisme de Gladstone. Or les libéraux prônent depuis toujours une solution fédérale, le Home Rule, afin de remédier aux aspirations centrifuges à la périphérie du Royaume-Uni ; en outre, leurs principaux dirigeants, au plan national, sont aussi souvent des députés écossais (le plus connu d'entre eux, Sir David Steel, étant vice-président de la convention).

En tout cas, les travaux de la convention ont abouti à un rapport consensuel : *Towards Scotland's Parliament. A report to the Scottish People.* Comme le titre l'indique, il n'était plus question d' « assemblée » mais de « parlement » (symboliquement, il s'agissait d'annuler le traité d'Union des Parlements de 1707, qui a marqué la disparition de l'Ecosse comme entité politique et non l'Union des deux Couronnes de 1603) ; il n'était pas non plus question de « dévolution » mais du « droit de l'Ecosse à l'autodétermination ». Pour en arriver là, le Parti travailliste local (intitulé officiellement *The Labour party in Scotland* et non « the Scottish Labour party », ce qui est une nuance significative) avait accompli une véritable révolution culturelle depuis les années 1970. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'en 1974-1975, c'est le Gouvernement Wilson et l'exécutif national de Londres qui avaient plus ou moins contraint le Parti écossais à accepter le principe de la création d'une assemblée écossaise[1]. Cette évolution du Parti travailliste local est, bien sûr, la conséquence de l'effondrement du communisme à l'est de l'Europe et de la montée des multiples nationalismes régionaux qui ont suivi, mais c'est aussi le résultat des frustrations ressenties à Westminster pendant toute la période thatchérienne, notamment par les députés du rang *(backbenchers)* qui savent d'autre part que leurs perspectives de carrière à Londres sont forcément limitées (que leur parti parvienne au pouvoir ou pas). Mais ces frustrations n'expliquent pas tout. On a assisté, comme l'a remarqué un

1. Voir Jacques Leruez, *op. cit.*, *L'Ecosse, une nation sans Etat*, chap. IX, p. 181-185.

observateur[1], à une « tartanisation »[2] en profondeur du Parti travailliste ; ce phénomène, latent depuis 1979, a éclaté au grand jour après 1987 et a été sensible sur le terrain, certains activistes locaux hésitant de moins en moins à faire cause commune avec le SNP pour lutter contre la *poll-tax* et les suppressions d'emploi (notamment à partir de 1990 lorsqu'a été annoncée la fermeture à terme des hauts fourneaux de Ravenscraig près de Motherwell, la plus grande entreprise de main-d'œnvre écossaise). Cette « tartanisation » n'est pas seulement tactique, c'est aussi une démarche intellectuelle symbolisée par l'acceptation du concept de « mandat écossais » qui était autrefois l'apanage des groupes nationalistes et qui implique que la souveraineté politique en Ecosse appartienne non pas au Parlement de Westminster mais au peuple écossais lui-même ou à ses représentants à Westminster et à eux seuls. On retrouve cette idée dans les travaux de la convention qui revendiquent le « droit à l'autodétermination » et non plus une simple « dévolution », non pas tellement pour ses insuffisances potentielles que parce qu'elle est octroyée par Westminster. Ce changement dans la mentalité travailliste écossaise a été illustré par la création en marge du Congrès de 1988, d'un groupe de pression interne, le *Scottish Labour Action*, qui rassemble bon nombre de conseillers locaux et une dizaine de députés (les plus connus sont Dennis Canavan, George Galloway et John McCallion, dont aucun n'appartient à l'ancien « Cabinet fantôme) » ; ce groupe n'hésite pas à prôner les mêmes taetiques parlementaires (obstruction) et surtout extra-parlementaires (manifestations mais aussi désobéissance civile) que le SNP. Un tel rapprochement avec le SNP n'a pas été sans provoquer quelques tensions avec les dirigeants du parti à Londres, et même avec les membres écossais du « Cabinet fantôme » qui, tout en acceptant l'idée d'une « dévolution » plus ample que celle prévue par le *Scotland Act*, n'envisageaient pas autre chose qu'un processus étroitement contrôlé par Westminster. Il y avait donc conflit sur les principes puisque les uns raisonnaient en termes de « dévolution » octroyée, les autres en termes d'autodétermination. Cependant, dans la pratique, si le Parti travailliste avait gagné les élections, les deux attitudes étaient conciliables car les dirigeants avaient pris deux engagements importants : introduction, dès la première session du Parlement nouvellement élu d'une réforme du statut de l'Ecosse « fermement basée sur les propositions acceptées dans la convention constitutionnelle écossaise »[3] ; élection du futur Parlement selon un système « à membre additionnel »[4]. Bien qu'on fût encore loin du mode de scrutin totalement

1. Roger Levy, *Scottish Nationalism at the Crossroads*, Scottish Academic Press, Edimbourg, 1990, p. 123-130.
2. Ce qui veut dire selon cet auteur que le Parti travailliste local est plus sensible à la dimension écossaise du système politique qu'il ne l'était avant 1979.
3. Manifeste électoral pour l'Ecosse : « It's time to get Scotland moving again », p. 7.
4. *Ibid.*

proportionnel que réclament les autres partis d'opposition (d'autant que, d'après la presse, la répartition envisagée était, semble-t-il, la suivante : 72 membres issus des circonscriptions parlementaires existantes élus à la majorité relative habituelle plus une trentaine de « membres additionnels »), ce second engagement était sans doute encore plus significatif que le premier. Non seulement il désacralisait le mode de scrutin « historique » mais il voulait dire également que, dans son souci de se concilier ses partenaires de la convention, le Parti travailliste était prêt à renoncer à profiter à plein d'un mode de scrutin qui l'avantage spectaculairement en Ecosse, en lui donnant en moyenne près des deux tiers des sièges avec environ 40 % des voix (voir tableau 1). Accepter le principe d'un autre mode de scrutin constituait donc pour le Parti travailliste un sacrifice considérable, d'autant plus que, si un système électoral plus proportionnel était introduit en Ecosse, il y avait gros à parier qu'il serait fort difficile d'éviter qu'il ne s'étende à la représentation britannique au Parlement européen, aux élections aux assemblées régionales projetées pour l'Angleterre et le pays de Galles et sans doute aussi aux conseils locaux existants.

En 1979, une des raisons de l'échec du *Scotland Act* (et encore plus du *Wales Act*) était que le Gouvernement Callaghan avait tenté de limiter au maximum les effets externes qu'il pouvait avoir sur l'équilibre général des pouvoirs au sein du système britannique. C'est pourquoi, il avait refusé de supprimer le secrétaire d'Etat à l'Ecosse qui serait resté membre du Cabinet de Londres alors que le *Scottish Office* aurait été dépecé entre un petit noyau de services centraux encore contrôlés par le secrétaire d'Etat et les ministères proprement dits dont les responsabilités étaient « dévolues » à l'assemblée et à l'exécutif qui en émanait. Cette structure de pouvoir complexe était grosse de conflits. En fait, le Gouvernement travailliste de l'époque avait voulu gagner sur les deux tableaux : maintenir et même accentuer sa domination de la scène politique écossaise par l'intermédiaire d'une assemblée élue au scrutin majoritaire à un tour, mais en même temps ne pas donner trop d'autonomie à l'Ecosse par rapport à Londres, de crainte que la surreprésentation dont l'Ecosse (comme le pays de Galles) jouit à Westminster n'apparaisse plus justifiée (si l'on appliquait le même quota qu'en Angleterre pour la répartition des circonscriptions écossaises et galloises, l'Ecosse et le pays de Galles ne disposeraient plus, respectivement, que de 56 et 32 sièges aux Communes contre 72 et 38). Or, il était (et il est encore) absolument vital pour le Parti travailliste de pouvoir compter sur un maximum de députés en Ecosse et au pays de Galles (voir tableau 2) pour avoir une chance de revenir au pouvoir à Londres.

En tout cas, à la veille des élections de 1992, il paraissait clair que le Parti travailliste et ses dirigeants nationaux avaient pris conscience que la perspective d'une modification importante du statut de l'Ecosse au sein du Royaume-Uni ne pouvait pas ne pas avoir de conséquences sur l'ensemble du système politique. D'ailleurs, le parti proposait en même temps une « charte des droits » et une législation sur la liberté de l'information

TABLEAU 2

Le Parti travailliste et la périphérie écossaise et galloise
(depuis 1945)

Années électorales	Total groupe parlementaire travailliste	Députés écossais	Députés gallois	Total périphérie non-anglaise	% du groupe parlementaire total
1945	393	37	25	62	15.7
1950	315	37	27	64	20.3
1951	295	35	27	62	21.0
1955	277	34	27	61	22.0
1959	258	38	27	65	25.2
1964	317	43	28	71	22.4
1966	363	46	32	78	21.5
1970	287	44	27	71	24.7
1974 (fév)	301	40	24	64	21.7
1974 (oct)	319	41	23	64	20.1
1979	269	44	22	66	24.5
1983	209	41	20	61	29.2
1987	229	50	24	74	32.3
1992	271	49	27	76	28.0

Deux choses apparaissent clairement :

1) Sans les députés écossais et gallois, le Parti travailliste n'aurait pu accéder au pouvoir qu'à deux reprises (1945 et 1966) alors qu'il a formé le Gouvernement à six reprises (1945, 1950, 1964, 1966 et 1974, 2 fois).
2) La proportion des députés écossais et gallois est allée plutôt croissant au fil des années. *Elle est surtout importante lorsque le parti est dans l'opposition* car il se maintient mieux dans ces pays. On notera toutefois que c'est surtout en Angleterre qu'il a gagné des sièges en 1992 (42).

(notamment à propos des activités gouvernementales) et, à plus long terme, la création d'assemblées régionales en Angleterre et au pays de Galles ainsi que la transformation de la Chambre des Lords en une sorte de Sénat élu. C'est pourquoi John major, soucieux de faire appel au conservatisme constitutionnel instinctif des Britanniques, n'a pas hésité à consacrer les derniers jours de la campagne électorale à dénoncer les implications indirectes d'une modification profonde du statut de l'Ecosse pour la stabilité générale du Royaume-Uni. Les résultats montrent, semble-t-il, que ses mises en garde ont été entendues non seulement en Angleterre mais aussi en Ecosse.

L'ÉCOSSE DANS LES ÉLECTIONS GÉNÉRALES
DU 9 AVRIL 1992

Au début de la campagne électorale, les observateurs et les spécialistes hésitaient entre trois scénarios à l'échelle du Royaume-Uni : 1. Le maintien du Parti conservateur avec une majorité absolue réduite ; 2. La formation d'un Gouvernement conservateur minoritaire plus ou moins ouvertement soutenu par les unionistes d'Irlande du Nord ou par les libéraux-démocrates ou les deux ; 3. L'arrivée au pouvoir d'un Cabinet travailliste minoritaire soutenu par les libéraux-démocrates. Les sondages ayant donné à la quasi-unanimité et en permanence une courte avance au Parti travailliste, des trois seénarios possibles, le troisième paraissait, dans les derniers jours, le plus vraisemblable. En tout cas, quel que fût le scénario retenu pour l'ensemble du Royaume-Uni, il n'y avait pas d'hésitation en Ecosse : on tablait sur un super *Doomsday scenario*, c'est-à-dire une situation où le Parti conservateur aurait quasiment disparu de la scène politique locale et où il lui eût été difficile, sinon impossible, en cas de réélection à Londres, non seulement de reconstituer la commission des affaires écossaises au Parlement mais même de nommer une équipe ministérielle entièrement écossaise au *Scottish Office* (à moins d'avoir recours à un nombre exagéré de pairs). Dans cette hypothèse, qui impliquait *a contrario* une forte poussée nationaliste (certains sondages avaient donné plus de 30 % des intentions de vote au SNP), on pensait que John Major ne pourrait plus s'arc-bouter sur le *statu quo* constitutionnel et qu'il lui faudrait bien, à moyen terme, trouver un *modus vivendi* avec une partie de l'opposition. L'idée d'un référendum brutal, pour ou contre l'indépendance, avait même circulé dans l'entourage du Premier ministre.

Au soir des résultats, la surprise fut grande en Ecosse comme ailleurs, essentiellement parce que le *Parti conservateur* avait beaucoup mieux tenu que prévu. Crédité en moyenne de 21 à 22 % des intentions de vote pendant toute la campagne, descendant même au-dessous de 20 points dans quelques sondages, il obtenait finalement 25,7 % des voix (+ 1,7 % par rapport à son pourcentage de 1987 sous Margaret Thatcher), sauvant tous les sièges qu'il détenait encore à la dissolution (9), y compris celui d'Ayr (85 voix d'avance sur le concurrent travailliste contre 182 en 1987 pour l'ancien ministre George Younger qui a été nommé pair à vie en juin 1992 en même temps que Lady Thatcher), et reprenant 2 sièges (l'un perdu en novembre 1991 au profit des libéraux-démocrates, l'autre conquis par les travaillistes aux élections de 1987). Il s'offrait même le luxe d'un *swing*[1] favorable : + 2,5 % alors que, partout ailleurs (en Angleterre notamment), le *swing* était favorable au Parti travailliste (+ 2,7 %). Conséquence de cette bonne tenue relative : le Parti conservateur restait la

1. Moyenne du déplacement des voix d'un grand parti à l'autre.

deuxième formation écossaise, non seulement en sièges mais même en pourcentage de votes populaires, ce qui était encore plus inattendu (voir tableau 3).

Les autres partis « britanniques » perdent des voix, mais ils sont si solidement installés sur le terrain qu'ils sont peu affectés en ce qui concerne les résultats en sièges. Les *libéraux-démocrates* reculent nettement (— 6,1 points) ; malgré tout, ils tirent très bien leur épingle du jeu puisqu'ils gardent tous les sièges obtenus en 1987 (9) ne perdant que la circonscription de Kincardine & Deeside acquise lors d'une élection partielle (novembre 1991). Ils sont donc en droit d'estimer que leur collaboration avec le Parti travailliste au sein de la convention constitutionnelle écossaise ne les a pas desservis auprès de la population.

Les *travaillistes* sont bien entendu surtout déçus par leur résultat global. En Ecosse, ils maintiennent leurs positions, malgré un effritement en voix : 3,4 points, notamment dans leurs bastions du Centre-Ouest industriel, et détiennent tous les sièges de la région de Strathclyde, à l'exception d'Ayr qu'ils n'ont pu ravir aux conservateurs qui, de leur côté, reprennent le siège d'Aberdeen-Sud perdu en 1987. Avec 39 % des voix, le Parti travailliste garde donc 49 sièges (un siège de moins qu'en 1987), soit 68 % des effectifs écossais à la Chambre des Communes. Comme en 1987, les députés écossais de ce parti forment une part non négligeable (18 % contre 22 %) du groupe parlementaire travailliste (voir tableau 2) hors de proportion avec l'électorat représenté (9 %). Comme la situation est la même au pays de Galles (27 députés travaillistes sur 38 avec 49,5 % des voix, soit 71 % de la représentation galloise et 10 % des effectifs travaillistes aux Communes), on voit que la disparition des éléments non anglais du Parti parlementaire travailliste lui ferait perdre plus du quart de ses forces (28 %). Ce parti, par conséquent, n'existe « nationalement » que parce qu'il est hégémonique en Ecosse et au pays de Galles. Il n'a donc aucun intérêt — électoralement parlant s'entend — à une séparation complète de ces deux pays du reste du Royaume-Uni. Le dilemme fondamental du Parti travailliste dont nous avons parlé continue donc.

Malgré une nette progression des voix (21,5 % soit 7,5 points de plus qu'en 1987), le SNP apparaît comme le grand vaincu de l'élection. Il garde les trois sièges de 1977 mais perd le siège de Glasgow Govan (pris aux travaillistes en novembre 1988), ce qui constitue une défaite personnelle pour Jim Sillars, le leader-adjoint du parti, qui croyait bien, grâce à sa notoriété personnelle, pouvoir garder cette circonscription. En outre, le SNP ne parvient à arracher aucun des « sièges cibles » qu'il visait en priorité (un travailliste, deux libéraux-démocrates et trois conservateurs). Autrement dit, alors que le Parti conservateur a très bien réussi à mobiliser *au-delà* de l'électorat favorable au *statu quo* constitutionnel (autour de 20 %), le SNP est, une fois de plus, *très en deçà* du pourcentage de l'électorat qui se déclare régulièrement partisan de l'indépendance (de 30 à 35 % selon les périodes) ; c'est dire qu'une proportion non négligeable de cet électorat préfère voter pour les partis « britanniques », le Parti travailliste notamment.

TABLEAU 3

Résultats des élections du 9 avril 1922 (Grande-Bretagn
(entre parenthèses différence avec le 11 juin 1987)

	CONSERVATEUR	TRAVAILLISTE	LIBERAL DEMOCRATE	S
ECOSSE				
Total (voix obtenues)	751.954 (+48.865)	1.142.866 (-115.266)	383.856 (-186.197)	629.55
Pourcentage des voix	25.7 (+1.7)	39.0 (-3.4)	13.1 (-6.1)	21.5 (
Total (sièges)	11 (+1)	49 (-1)	9 (-)	3 (-)
Pourcentage des sièges	15.3 (+1.4)	68.1 (-1.3)	12.5 (-)	4.2 (-)
PAYS DE GALLES				
Total (voix obtenues)	499.677 (-1.625)	865.633 (+100.289)	217.457 (-86.768)	156.79
Pourcentage des voix	28.6 (-0.9)	49.5 (+4.4)	12.4 (-5.5)	9.0 (+
Total (sièges)	6 (-2)	27 (+3)	1 (-2)	4 (+1
Pourcentage des sièges	15.8 (-5.3)	71.0 (+7.8)	2.6 (-5.3)	10.5 (
ANGLETERRE				
Total (voix obtenues)	12.797.877 (+251.743)	9.548.635 (+1.542.167)	5.397.133 (-1.069.741)	
Pourcentage des voix	45.5 (-0.8)	33.9 (+4.4)	19.2 (-4.7)	
Total (sièges)	319 (-39)	195 (+40)	10 (-)	
Pourcentage des sièges	60.9 (-7.4)	37.2 (+7.6)	1.9 (-)	

(1) SNP : Scottish National Party ; PC : Plaid Cymru (Parti national gallois).
(2) Dont les Verts : 170 047 voix (0,5 % à l'échelle de la Grande-Bretagne).

Source : Public Information Office, House of Commons,
Results 9 April 1992 », Londres, 1992.

Il faut dire, pour conclure cette analyse, que le SNP est particulièrement défavorisé par le mode de scrutin. Il a fallu 209 850 électeurs pour élire un député SNP, presque dix fois plus que pour un travailliste (23 324 suffrages par siège) et trois fois plus que pour un élu conservateur (68 359). C'est que le mode de scrutin britannique est sans pitié pour les partis qui ne possèdent aucune zone de force et obtiennent un soutien électoral à peu près égal partout. C'est le cas du SNP qui n'est assez fort que dans le Nord-Est et ne parvient pas à entamer suffisamment les bastions travaillistes. On notera, par contre, que le Parti libéral-démocrate est beaucoup mieux traité par le mode de scrutin en Ecosse (42 650 suffrages par député) qu'en Angleterre (5 397 133 suffrages pour obtenir 10 sièges, soit 539 713 suffrages par siège !). Alors qu'en Angleterre, à quelques exceptions près (Liverpool et le Sud-Ouest), il n'a aucune zone de force, en Ecosse, au contraire, il a une implantation solide dans les Borders et les Highlands. D'où la différence.

Il reste que le fait que le parti gouvernemental soit parvenu à limiter les dégâts qu'il redoutait en Ecosse ne doit être, en aucun cas, interprété comme une victoire du *statu quo*. Après tout, seuls 25,7 % des électeurs, en votant conservateur, ont refusé tout changement. Les autres électeurs (73,6 %) se sont prononcés pour trois partis qui, à un degré ou à un autre, avaient inscrit le changement constitutionnel en bonne place dans leurs objectifs de gouvernement. Il en a été de même lors des élections locales du 7 mai qui, tout en confirmant la « remontée » des conservateurs, a accentué la poussée du SNP (sans toutefois lui permettre de gagner beaucoup de sièges). Pourtant, le Premier ministre paraît se comporter comme si la situation était redevenue « normale » en Ecosse et semble refuser toute « dévolu-

TABLEAU 4

L'équipe ministérielle du Scottish Office

Secrétaire d'Etat, membre du Cabinet	Ian Lang, député
Ministre d'Etat (1), non membre du Cabinet	Lord Fraser of Carmyllie
Sous-secrétaire d'Etat	Sir Hector Monro, député
	Lord James Douglas-Hamilton, député (2)
	Allan Stewart, député (3)

(1) Dans la hiérarchie ministérielle britannique, les « ministres d'Etat » viennent après les « secrétaires d'Etat » qui sont seuls membres du cabinet.

(2) Le titre de James Douglas-Hamilton est purement honorifique. C'est son père qui siège à la Chambre des Lords.

(3) Malcolm Rifkind, le nouveau ministre de la défense, étant député écossais et deux autres députés étant membres du Gouvernement sans être membres du Cabinet, il n'y a plus que quatre *backbenchers* conservateurs écossais pour pourvoir les commissions parlementaires spécifiques à l'Ecosse aux Communes.

tion »[1]. Certes, il a nommé au *Scottish Office* une équipe ministérielle plus souple que la précédente (voir tableau 4). Tout en confirmant Ian Lang (qui avait remplacé Malcolm Rifkind au moment du départ de Mme Thatcher en novembre 1990) au poste de secrétaire d'Etat, il a écarté Michael Forsyth, partisan trop véhément du *statu quo*, nommé par Mme Thatcher en juillet 1990[2]. Il n'en reste pas moins qu'il devra faire davantage de concessions à la « personnalité » écossaise pour que son parti gagne autre chose qu'un nouveau sursis plus ou moins long. La « question écossaise » n'est donc pas réglée.

Dernière interrogation dans l'immédiat. Que peut faire le Parti travailliste ? Ses 49 députés de 1992 pèseront-ils davantage sur le destin de l'Ecosse que les 50 « faiblards » de 1987 ? Le fait que le nouveau leader travailliste (John Smith) soit député écossais changera-t-il quelque chose à la tactique parlementaire de la direction du parti à Londres ? Le « Cabinet fantôme » dans lequel il y aura une bonne proportion de députés écossais se prêtera-t-il au sabotage des débats parlementaires et à des actions extra-parlementaires en Ecosse comme le proposent certains ? Rien n'est moins sûr. Juriste écossais, John Smith est probablement plus légaliste encore que Neil Kinnock. De plus, c'est un homme aux ambitions « grand-britanniques » et il y a gros à parier qu'il visera le pouvoir « national » à Londres de préférence à (ou en tout cas en priorité sur) un pouvoir « régional » à Edimbourg. Peut-être le Parti travailliste reste-t-il la meilleure carte unioniste à jouer pour le pouvoir central de Londres ?

1. Il l'a confirmé dans un discours prononcé à Prestwick (Ayrshire) le 1er juin 1992 (*The Independent*, 2 juin 1992).

2. Ce dernier est resté membre du Gouvernement mais il a été affecté dans un autre ministère à Londres. En tout 7 députés écossais sont membres du Gouvernement, dont 4 au *Scottish Office*.