Revue Française de Civilisation Britannique

French Journal of British Studies

XX-2 | 2015

Le référendum sur l'indépendance écossaise du 18 septembre 2014

La pratique référendaire en Écosse avant 2014

Referendums in Scotland before 2014

Jacques Leruez

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/376>

DOI : 10.4000/rfcb.376

ISSN : 2429-4373

Éditeur

CRECIB - Centre de recherche et d'études en civilisation britannique

Référence électronique

Jacques Leruez, « La pratique référendaire en Écosse avant 2014 », *Revue Française de Civilisation Britannique* [En ligne], XX-2 | 2015, mis en ligne le 23 juillet 2015, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/376> ; DOI : 10.4000/rfcb.376

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

Revue française de civilisation britannique est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

La pratique référendaire en Écosse avant 2014

Referendums in Scotland before 2014

Jacques Leruez

- 1 Le recours au référendum au Royaume-Uni est intimement lié à l'adhésion à la Communauté européenne, même si l'on peut mentionner, en 1973, le « scrutin sur la frontière » (*border poll*) organisé par le Gouvernement Heath, en Irlande du Nord, bien qu'on ait, à son sujet, soigneusement évité de parler de référendum¹. Les dirigeants britanniques sont bien conscients alors que ce vote ne résoudra pas le conflit ; il s'agit avant tout, à leurs yeux, de mesurer le rapport des forces et même, plus simplement, de démontrer qu'un scrutin correct peut encore se dérouler dans la province, malgré la quasi guerre civile.
- 2 La situation politique à Londres en 1974-75 se caractérise par une grande instabilité due à des élections non décisives, en février et octobre 1974, ce qui génère des gouvernements faibles, incertains de leur avenir. Si l'élection de février permet à Harold Wilson de redevenir premier ministre², c'est pour présider un gouvernement minoritaire qui ne retrouvera une majorité absolue (de trois voix à peine) qu'en octobre, et diriger un pays traumatisé par les affrontements sociaux. Ce pays a adhéré officiellement à la Communauté européenne, en janvier 1973, mais reste profondément divisé à propos de cette adhésion, non pas sur les lignes partisans traditionnelles mais à l'intérieur même des deux grands partis et de leur électorat. D'où l'idée d'un recours au référendum.
- 3 Toutefois, cet instrument de démocratie directe est dénoncé, quelquefois violemment, à droite comme à gauche de la scène politique, dans la mesure où, en diverses époques et en divers lieux, il a servi à installer ou à fortifier des régimes autoritaires, voire dictatoriaux, mais aussi et surtout parce qu'il contrevient au principe fondamental qui régit le droit constitutionnel britannique, selon lequel « la Reine gouverne en son Parlement », principe qui prône la suprématie du Parlement et du Gouvernement qui en émane.
- 4 Ce principe a deux conséquences principales. D'une part, la volonté du Parlement s'impose sans limites, notamment celle de la Chambre des Communes, seule institution

« nationale » élue au suffrage universel et censée refléter la volonté populaire. D'autre part, il n'y a pas de hiérarchie des textes en droit constitutionnel britannique, ce qui veut dire qu'aucune loi n'est juridiquement plus importante que les autres et est, par conséquent, discutée et adoptée selon une procédure similaire. Seuls les temps consacrés à chaque étape de la procédure peuvent varier.

- 5 Aussi, si le recours au référendum a fini par s'imposer, c'est pour deux raisons au moins. D'abord, parce que les partisans de l'adhésion savaient bien que, malgré le vote solennel et historique des Communes, le 28 octobre 1971 (356 voix pour, 244 voix contre), ce vote ne reflétait qu'imparfaitement la volonté de la population qui, d'après les sondages, était alors majoritairement hostile à l'adhésion. De plus, ce vote n'avait été acquis que grâce à la célèbre rébellion de 69 députés travaillistes, qui avaient approuvé le traité contre les consignes de leur parti, alors que 39 députés conservateurs votaient contre. Ensuite, précisément, comme ce vote l'indiquait, parce que le parti travailliste surtout était profondément divisé sur l'Europe, notamment en raison de la vive hostilité de la plupart des grands syndicats, dont le leader du parti devait tenir compte en raison, comme c'était le cas alors, du poids du vote syndical dans les congrès.
- 6 Toutefois, si Heath n'avait pas perdu l'élection du 28 février 1974, le parti travailliste aurait sans doute pu noyer ses divisions dans l'opposition. Ce ne fut pas le cas et Wilson, redevenu premier ministre, savait bien que la question européenne risquait fort de faire éclater son parti et son Gouvernement. D'où l'idée d'une « renégociation », clairement annoncée dans le manifeste électoral travailliste d'octobre 1974 et dont le principe fut accepté par les partenaires européens de la Grande-Bretagne. On sait que cette renégociation fut largement cosmétique ; en tout cas, elle ne suffit pas à convaincre une majorité du parti travailliste de se rallier à l'adhésion, puisque, si la renégociation fut largement approuvée par les Communes, le 9 avril 1975, par 396 voix contre 170, c'est surtout grâce à l'appui de l'opposition. En effet, seuls 137 travaillistes votèrent pour, et 145 contre.
- 7 Wilson ne pouvait donc pas en rester là, d'où une seconde étape : le retour devant les électeurs comme seule issue possible, d'autant que l'opinion commençait à bouger en faveur de l'adhésion. Mais, comme il était difficile de provoquer une troisième élection en un peu plus d'un an, comme il l'avait envisagé tout d'abord, il opta pour le référendum. Ce référendum était officiellement consultatif, autorisé par le Parlement, qui juridiquement n'était pas lié par le résultat. Mais, comme les électeurs approuvèrent largement l'adhésion, il n'y eut pas conflit entre le politique et le juridique. Toutefois, si le résultat avait été inverse, on peut se demander si le Parlement se serait résigné à se déjuger, bien que Wilson eût déclaré qu'il s'inclinerait devant la volonté des électeurs. On serait peut-être allé alors vers une grave crise constitutionnelle.
- 8 Il reste, cependant, que le recours au référendum ne correspondait nullement à une volonté des dirigeants travaillistes de promouvoir un changement profond dans les règles de fonctionnement du système politique britannique mais, plus prosaïquement, au désir de trouver un processus, voire un subterfuge, pour dépasser les querelles de leur parti sur l'Europe et tenter d'éviter une scission qui, de toute façon, allait finir par se produire sept ans plus tard.

Les référendums en Écosse : résultats globaux

Année	inscrits	votants		Oui	Non
-------	----------	---------	--	-----	-----

1975	3 688 799	61,7 %		58,4 %	41,6 %
1979	3 747 112	63,7 %		51,6 %	48,4 %
1997	3 973 673	60,4 %	Q1	74,3 %	44,8 %
			Q2	63,5 %	38,4 %
2014	4 283 392	84,6 %		44,7 %	55,3 %

Questions posées :

- 1975 : Pensez-vous que la Grande-Bretagne doit rester membre de la Communauté européenne ?
- 1979 : Désirez-vous que les dispositions du *Scotland Act 1978* soient mises en œuvre ?
- 1997 : Q1 : Êtes-vous d'accord pour que soit créé un Parlement écossais ?
- 1997 Q2 : Êtes-vous d'accord pour que ce Parlement dispose de pouvoirs fiscaux ?
- 2014 : L'Écosse doit-elle être indépendante ?

Le référendum européen du 5 juin 1975

- 9 Ce référendum ayant eu lieu dans un cadre britannique, l'Écosse y fut consultée comme simple partie du Royaume-Uni. Toutefois, du point de vue strictement écossais, le résultat ne fut pas sans signification. D'abord, la participation y fut plus faible qu'ailleurs : 61,7 % au lieu de 64,8 % en Angleterre et 66,7 % au pays de Galles, ce qui traduisait un embarras, voire un certain manque d'enthousiasme. Ensuite, le Oui y fut moins ample qu'ailleurs : 58,4 % contre 68,7 % en Angleterre et 64,8 % au pays de Galles. C'est que le parti travailliste y était encore plus divisé qu'ailleurs, mais c'était aussi et surtout parce que le Parti nationaliste – qui avait obtenu 30,4 % des voix et 11 sièges aux Communes aux élections générales d'octobre 1974 – avait fait campagne pour le Non. D'ailleurs, Wilson redoutait un Non de l'Écosse, qui eût fait mauvais effet pour l'unité du royaume, et il avait envisagé de faire procéder à un dépouillement unique, centralisé à Londres, pour que n'apparaissent pas les différences régionales, mais il en avait été dissuadé par son administration, en raison des difficultés pratiques d'un tel arrangement.
- 10 Malgré tout, le Oui écossais était suffisamment franc (seules les Shetlands et les Western Isles avaient voté Non en majorité), à défaut d'être massif, pour apparaître comme une victoire pour le Gouvernement Wilson et, finalement, un revers pour le SNP. Plus généralement, ce vote montrait que la Grande-Bretagne était plus homogène et unie qu'on ne le pensait et que la prétention des anti-européens – dont faisait alors partie le SNP – à parler au nom du peuple britannique était pour le moins excessive.

Le référendum du 1^{er} mars 1979

- 11 Propres à l'Écosse (et au pays de Galles), les référendums du 1^{er} mars 1979 portaient sur la législation, dite de dévolution (*Scotland Act* et *Wales Act 1978*), que le Gouvernement Callaghan (qui avait succédé à Wilson en mars 1976) avait fait accepter péniblement par le Parlement, malgré les réserves de maints députés travaillistes, dont plusieurs travaillistes écossais, notamment le député de West Lothian, Tam Dalyell, auteur de la question restée

célèbre (la *West Lothian question*), qui, jusqu'à nos jours, n'a pas reçu de réponse satisfaisante.

- 12 Le vote final des Communes n'avait été acquis qu'à deux conditions : première condition : le Gouvernement devait organiser un référendum avant la mise en œuvre de la loi, de façon à vérifier que le peuple écossais approuvait ou non les nouvelles institutions proposées ; deuxième condition : il fallait, pour que la loi fût considérée comme définitivement adoptée qu'elle reçoive l'approbation d'au moins 40 % des électeurs inscrits, sinon le Parlement reprenait la main. Or, on était loin du compte, puisque seuls 63,7 % des électeurs inscrits avaient voté et que seuls 32,9 % d'entre eux avaient voté Oui, et cela malgré une mise à jour des listes électorales.
- 13 On voit donc que le *Scotland Act* 1978 ne suscita guère l'enthousiasme des Écossais. Il faut dire qu'il était assez confus et que l'assemblée créée aurait probablement ressemblé comme une sœur à la représentation de l'Écosse à Westminster, puisqu'elle aurait été élue selon le même système électoral et dans les mêmes circonscriptions ; on prévoyait seulement de doubler le nombre des élus en faisant élire deux députés par circonscription. Par ce moyen, le parti travailliste écossais était à peu près sûr d'éviter toute mise en cause de sa domination électorale.
- 14 Cela dit, le référendum de 1979 était de même nature que celui de 1975. Il s'agissait d'approuver ou non, a posteriori, une loi définitivement adoptée en droit mais à propos de laquelle le parti travailliste s'était profondément divisé. La différence était que, si le Parlement, en 1975, s'était contenté de tolérer le recours au référendum, en 1979, il l'avait exigé.
- 15 Mais le parti travailliste n'était pas le seul dans l'embarras. Les dirigeants du SNP, tout en jugeant le *Scotland Act* insuffisant sur le fond et en déplorant qu'il fût le résultat d'arbitrages partisans au sein de la Chambre des Communes, qui tenaient peu compte de ce qui pouvait être bon pour l'Écosse, se résignèrent à faire campagne pour le Oui, tout en sachant fort bien la réticence, voire l'hostilité, de nombre de leurs partisans vis à vis d'un texte qui avait été conçu délibérément pour les tenir le plus longtemps possible loin du pouvoir. Si bien que le caractère ambigu de la réponse des électeurs, si elle signifiait avant tout une défaite pour le Gouvernement en place, était aussi un revers pour le SNP puisque, pour la seconde fois en quatre ans, il se trouvait dans le camp des perdants. Bien plus, en s'alliant, un mois plus tard (le 28 mars), aux conservateurs et aux autres petits partis pour voter une motion de défiance contre un gouvernement, certes déconsidéré et minoritaire, il hâta la venue au pouvoir de Margaret Thatcher et d'un gouvernement conservateur, qui allaient s'empresse de faire abroger le *Scotland Act* et, à la suite, de diriger l'Écosse sans tenir compte de ses aspirations et de ses intérêts. Les électeurs écossais ne comprirent pas une telle attitude. Si le parti travailliste écossais ne souffrit pas, à l'élection suivante, de l'échec du référendum (il gagna même trois sièges : 44 sur 71 sièges écossais), le SNP, lui, perdit plus de 300 000 voix et se retrouva avec deux sièges. Il commençait ainsi une longue traversée du désert.

Le référendum du 11 septembre 1997

- 16 Comme son prédécesseur de 1979, le référendum de septembre 1997 portait sur la question de la dévolution de pouvoirs à l'Écosse, mais plus explicitement que le

précédent, sur la création (et pour certains la re-cration aprs prs de trois sicles) d'un Parlement bnficiant d'une autonomie assez large.

- 17 Nanmoins, les circonstances politiques taient entirement diffrentes. La dvolution tait propose non pas par un gouvernement dconsidr et minoritaire mais par une nouvelle quipe aurole d'une des plus belles victoires du parti travailliste, y compris dans la seule Angleterre ; ce qui voulait dire, entre autres choses, qu'il ne dpendait pas, pour la mise en uvre de son programme, des lus cossais et gallois, ce qui n'tait pas arriv souvent dans le pass. Ensuite, le livre blanc qui tait soumis au vote des cossais n'manait pas seulement du manifeste lectoral du parti travailliste ; il avait t largement prpar en cosse par les fonctionnaires du *Scottish Office* partir des travaux des associations et conventions, certes non officielles mais nanmoins reprsentatives, travaux qui avaient abouti, en 1988, au *Claim of Right for Scotland* et aux rapports de la *Scottish Constitutional Convention* (en 1990 et 1995). Cette assemble, les conservateurs et les nationalistes ayant refus d'y prendre part pour des raisons opposes – les premiers refusant toute dvolution, les seconds parce que l'option « indpendance » n'tait pas prise en compte – avait surtout regroup des lus nationaux ou locaux, travaillistes et libraux-dmocrates, ainsi que des reprsentants de la socit civile : syndicats, glises, associations diverses. Enfin, tous les dputs cossais lus en mai 1997 taient officiellement favorables la dvolution, puisque tous les lus conservateurs de 1992 (onze) avaient t limins. D'o l'expression de « *Tory-free Scotland* ».
- 18 Alors, devant cette quasi-unanimit apparente, pourquoi organiser un rfrendum consultatif pr-lgislatif ? C'est d'abord que le nouveau premier ministre, Tony Blair, voulait aller vite : il avait promis de respecter ce qu'il appelait « *John Smith's legacy* »³ mais il ne voulait pas que la mise en uvre de cet hritage retarde trop le programme du New Labour, d'autant qu'il avait en tte d'autres rformes institutionnelles qui ncessiteraient d'autres rfrendums. Il commena donc par le plus facile.
- 19 Blair savait ensuite que certains travaillistes cossais, parmi ceux qui avaient combattu pied pied la loi de 1978, taient toujours l. En organisant un rfrendum pr-lgislatif, il leur forait la main. De fait, Tam Dalyell, le grand opposant de 1978, se manifesta assez peu et la discussion parlementaire prit le minimum de temps possible.
- 20 Restait enfin la question de la fiscalit. Les dputs travaillistes cossais taient – et le sont toujours – trs sensibles cette question, car ils savent bien que plus on donnera d'autonomie fiscale l'cosse, moins leur prsence la Chambre des Communes sera justifie. Par consquent, en posant la Q 2 du rfrendum, qui fut mal reue par les mdias cossais, car ils y virent une subtile manuvre pour faire capoter l'ensemble du projet, Blair prenait un risque, mais finalement un risque calcul, d'abord parce que le pouvoir fiscal propos tait bien limit – la possibilit de faire varier de plus ou moins 3 % les taux de l'impt sur le revenu, et malgr tout, aucun des Parlements cossais qui se sont succds depuis 1997 n'en a fait usage –, ensuite, parce que le nouveau gouvernement jouissait d'une telle marge de popularit en cosse que les appréhensions bien relles des classes moyennes et des milieux d'affaires furent facilement surmontes, la Q2 obtenant presque deux tiers de Oui (alors que la Q1 en obtenait presque les trois quarts). Toutefois, on ne peut parler d'une approbation pleine et entire de l'cosse, compte tenu de l'importance des abstentions (prs de 40 %).
- 21 la diffrence des deux premiers rfrendums qui consistaient en l'approbation ou non d'une lgislation prexistante, vote dans les rgles par le Parlement de Westminster et

ayant déjà reçu la sanction royale, voire même un début d'application (c'était le cas pour l'adhésion à la Communauté européenne), le référendum de 1997 a été pré-législatif, la population écossaise n'ayant à se déterminer que sur un projet, certes détaillé et qui sera peu modifié par la législation définitive. Cela montre que le *New Labour*, malgré son succès électoral, avait gardé en mémoire les déboires du gouvernement Callaghan qui, à l'issue d'une bataille parlementaire qui avait duré près de deux ans, avait échoué à faire adopter un nouveau statut pour l'Écosse.

Conclusion

- 22 Il faut noter, en conclusion, que ce dernier référendum – comme tous ceux qui ont eu lieu avant ou après au Royaume-Uni – s'est tenu avec l'aval du Parlement de Westminster. La pratique britannique du référendum, qui fait maintenant partie de la coutume constitutionnelle, grâce aux précédents de 1975 et 1979, est donc très différente de la pratique française de la Ve République, notamment des référendums du président De Gaulle, qui étaient des scrutins de combat destinés à contourner, voire même à contrecarrer, la volonté parlementaire.
- 23 Enfin, le référendum de 1997, notamment parce que les institutions proposées (par exemple la création d'un vrai Parlement, pouvant librement voter la loi dans les domaines qui lui sont concédés, et non d'une simple assemblée de type régional) reprenaient largement les propositions faites par la convention écossaise, avait, dans une certaine mesure, la caractéristique d'un référendum d'auto-détermination, même si, juridiquement, le *Scotland Act* de 1998 fut, en définitive, l'œuvre de Westminster. Toutefois, si on était passé d'une charte octroyée (1978) à une charte discutée et élaborée en partie en Écosse (1997), seul le référendum de 2014 entrait pleinement dans la catégorie des référendums « permettant aux peuples de disposer d'eux-mêmes », selon la définition de la Société des Nations. D'ailleurs, les électeurs écossais ne s'y sont pas trompés. En votant massivement en 2014, alors que les trois premiers référendums n'avaient suscité qu'une participation médiocre, ils montraient qu'ils avaient bien conscience que l'avenir de l'Écosse était vraiment en jeu.

NOTES

1. Le scrutin sur la frontière du 8 mars 1973 en Irlande du Nord posa deux questions : 1- Désirez-vous que l'Irlande du Nord continue de faire partie du Royaume-Uni ? et 2- Désirez-vous que l'Irlande du Nord soit rattachée à la République d'Irlande à l'extérieur du Royaume-Uni ? Sur 1 030 084 électeurs inscrits, il y eut 604 256 votants (58,5 %). Les partis et associations catholiques ainsi que le gouvernement de Dublin avaient appelé à un boycott du scrutin. Il y eut 591 820 votes Oui à la première question (57,4 % des inscrits) et 6 463 votes Oui à la deuxième question (0,6 % des inscrits). Il y eut 5 973 bulletins nuls (0,5 % des inscrits).
2. Il l'a déjà été d'octobre 1964 à juin 1970.

3. John Smith (1938-1994) fut un député écossais, le prédécesseur de Blair à la tête du parti travailliste, et une personnalité éminemment respectée dans tous les milieux politiques. Chaud partisan d'une autonomie réelle pour son pays, il avait dirigé avec brio et courage, pour le gouvernement Callaghan, les débats qui avaient mené au vote du *Scotland Act 1978*. Il décéda prématurément avant d'avoir eu une chance d'accéder au poste de premier ministre.

RÉSUMÉS

Le référendum de 2014 était le quatrième référendum organisé en Écosse depuis que ce mode de consultation populaire a été introduit en Grande-Bretagne. Dans les deux premiers cas (1975, 1979), il s'agissait de la validation de lois déjà votées par le Parlement, mais qui avaient profondément divisé le parti au pouvoir ; le troisième (1997) consista en une consultation pré-législative à propos d'un projet détaillé largement inspiré par la convention constitutionnelle écossaise, organisme non élu mais néanmoins représentatif de la population. On peut donc estimer que ce référendum était d'une nature différente des deux premiers et se rapprochait d'une consultation, type Société des Nations, selon laquelle une population donnée était interrogée sur son avenir. Ce fut bien entendu totalement le cas en 2014.

The 2014 referendum was the fourth referendum organized in Scotland since this type of popular consultation was introduced in Britain. The object of the first two polls (1975, 1979) was to seek popular acceptance for two Acts of Parliament that had been passed in spite of deep divisions in the party in office. The third referendum was a pre-legislative poll on a detailed project inspired by the Scottish Constitutional Convention which, though non-elected, was widely representative of Scottish opinion. It can then be said that the 1997 referendum was of a different nature from the first two and more like the Society of Nations plebiscites by which a given population was asked to determine its future. It was of course still more so with the 2014 referendum.

INDEX

Mots-clés : Écosse, 5 juin 1975, 1er mars 1979, 11 septembre 1997, référendum sur l'indépendance

Keywords : Scotland, 5 June 1975, 1st March 1979, 11 September 1997, referendum

AUTEUR

JACQUES LERUEZ

Directeur de recherches honoraire au CNRS, président de l'Association Franco-Écossaise