

NOTE DE RECHERCHE

L'ÉCOSSE ET LE RÉFÉRENDUM : LE POINT DE NON-RETOUR?

N°3 : LA QUESTION NATIONALE
À TRAVERS LE MONDE

PAR STÉPHANE PAQUIN

Professeur à l'ENAP

OCTOBRE 2013

En partenariat avec

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 2

Écosse : perspective historique 2

Revendications autonomistes en Écosse 3

La social-démocratie écossaise 4

La prise du pouvoir du SNP 7

Conclusion 10

Bibliographie 11

INTRODUCTION

Le 18 septembre 2014, les Écossais auront un rendez-vous avec leur histoire. Ces derniers devront répondre, par la voie référendaire, à la question suivante : « L'Écosse doit-elle être un pays indépendant ? » (Should Scotland be an independent country?). Pour

l'instant, la majorité des sondages indiquent une avance de près de 20 points de pourcentage pour le camp du NON. Selon les plus récents sondages, le camp du NON oscille autour de 60 % dans les sondages contre moins de 40 % pour le camp du OUI.

ÉCOSSE : PERSPECTIVE HISTORIQUE

L'Écosse est une petite nation non souveraine qui est située au nord de la Grande-Bretagne. La capitale de l'Écosse est Édimbourg. Selon le dernier recensement, la population de l'Écosse dépasse légèrement les 5,3 millions d'habitants. Cette population est restée relativement stable depuis 50 ans. L'Écosse ne représente que seulement 8,38 % de la population totale de la Grande-Bretagne.

En 2011, le PIB par habitant en Écosse représentait 42 12 \$ US. Parmi les pays de l'OCDE, l'Écosse se classerait au huitième rang derrière l'Autriche, mais avant la Grande-Bretagne, qui est au 17e rang pour sa richesse par habitant. Le Canada est douzième dans ce classement. Cette situation s'explique largement par les revenus pétroliers tirés de la mer du Nord. Lorsque l'on exclut ces revenus, l'Écosse passe au 18e rang entre l'Islande et la France. Les finances publiques de l'Écosse sont globalement dans un meilleur état que celles du gouvernement britannique.

Le nationalisme écossais n'est pas séparatiste au XIX^e siècle, il est plutôt culturel et ancré dans la société civile.

L'histoire de l'Écosse est ancienne. Dès le Moyen Âge, l'Écosse se constitue en royaume et met sur pied des institutions préparlementaires. Vers 1560, suivant le

mouvement de la réforme protestante, le royaume d'Écosse rompt les liens avec l'Église catholique romaine et, dans une certaine mesure, avec la France. L'Écosse rejette l'autorité du pape et établit une Église qui se plie aux thèses calvinistes.

En 1603, les couronnes d'Écosse et d'Angleterre fusionnent. En 1707, les deux Parlements s'unissent pour ne créer qu'un seul royaume de Grande-Bretagne. Les motifs de cette Union de 1707 sont nombreux. Pour les Anglais, l'occasion était bonne de consolider une succession protestante dans les deux pays et de s'assurer de la mise au pas des jacobites favorables à la dynastie Stuart. L'Union permettait également

de résister aux tentatives d’alliance entre l’Écosse et la France.

L’identité « britannique » se construit avec le développement de l’Empire et par la guerre, non pas en remplacement des identités déjà existantes, mais par-dessus ces dernières. En effet, les nombreuses guerres contre la France de 1707 à 1837, c’est-à-dire contre un ennemi commun, vont servir de ciment identitaire pour les Écossais, les Gallois et les Anglais. Ils vont ainsi se définir comme protestants se battant contre la première puissance catholique : la France. Les Français vont servir de repoussoir identitaire, ils sont dépeints par les nouveaux Britanniques comme étant superstitieux, militaristes, décadents et non libres.

Le nationalisme écossais n’est pas séparatiste au XIX^e siècle, il est plutôt culturel et ancré dans la société civile. Les Écossais étaient également favorables à l’Union, car ils étaient fiers de leur accomplissement au sein de l’Empire et des avantages de l’Union de 1707 pour leur nation.

Au fur et à mesure du développement de l’État britannique à partir de la fin du XIX^e siècle, les tensions entre le centre et la périphérie vont devenir de plus en plus fortes. Pour diminuer ces

tensions entre Londres et Édimbourg, le *Scottish Office* est créé en 1885. Le *Scottish Office* était un ministère au sein du gouvernement de Grande-Bretagne qui avait la responsabilité d’une large gamme d’enjeux qui sont en relation avec l’Écosse. Le gouvernement britannique compte également un ministre de l’Écosse ou *Secretary for Scotland*.

Depuis sa création, le *Scottish Office* se développe considérablement. Entre les années 1920 et 1940, cette institution devient le défenseur des intérêts de l’Écosse sous les conservateurs comme sous les libéraux. Le *Scottish Office* fait pression, à partir de 1926, afin que Westminster augmente les dépenses sociales, qu’il fasse des législations spécifiques pour l’Écosse et qu’il permette à cette dernière de construire un État-providence avec le moins d’interférence possible du gouvernement britannique. Le *Scottish Office* agit par la suite comme le défenseur des intérêts de l’Écosse en définissant comment l’État central devait intervenir en Écosse. Cette institution que certains qualifient de semi-État va obtenir une forme de contrôle sur les politiques sociales et publiques, sur les questions d’éducation et de droit. Elle sera abolie avec la dévolution en 1999.

REVENDEICATIONS AUTONOMISTES EN ÉCOSSE

Les revendications pour la création d’un Parlement en Écosse ne datent pas d’hier. Depuis le milieu du XIX^e siècle, de nombreux

intellectuels souhaitent que l’Écosse puisse obtenir plus d’autonomie. Lors de la campagne qui va mener à la création du Scottish Office, l’option de créer un

Parlement écossais était dans l'air, mais marginalement.

Plusieurs figures publiques en Écosse pensaient que l'Écosse était plus radicale que l'Angleterre et que la préférence des Écossais pour les législations sociales était empêchée par le conservatisme naturel des Anglais. On croyait chez les libéraux que l'Écosse était plus sociale-démocrate et que, pour cette raison,

Depuis le milieu du XIX^e siècle, de nombreux intellectuels souhaitent que l'Écosse puisse obtenir plus d'autonomie.

elle devait avoir un statut comparable à celui des Dominions britanniques comme le Canada ou l'Australie. On avançait également que le Parlement de Westminster était congestionné par les problèmes de gestion de l'Empire. En confiant un Parlement aux Écossais pour les questions locales, on soutenait que Londres pourrait enfin se concentrer

sur l'Empire. Plusieurs projets législatifs vont être mis aux voix dans les années 1920 afin de promouvoir le *Home Rule* écossais. Aucun de ces projets ne sera adopté bien qu'une majorité de ministres écossais y soient favorables.

L'échec d'un projet d'autonomie pour l'Écosse provoque l'apparition du National Party of Scotland (NPS) en 1928. Le NPS opte rapidement pour

l'indépendance de l'Écosse. En 1934, il se dissout pour créer le Scottish National Party

(SNP) en association avec le Scottish Party, un parti de droite qui favorise le *Home Rule* et non l'indépendance. Ces deux courants, autonomie ou indépendance, vont se faire sentir au sein de ces partis jusqu'à nos jours. Le SNP demeure un parti marginal jusque dans les années 1960.

SOCIAL-DÉMOCRATIE ÉCOSSAISE

À partir des années 1950, des problèmes économiques structurels secouent la Grande-Bretagne. La période de croissance économique de l'après-guerre tire à sa fin, ce qui a pour effet de rendre plus criants certains problèmes de l'économie du pays.

L'économie écossaise est complètement à plat et s'était peu diversifiée depuis la seconde moitié du XIX^e siècle. L'économie britannique suit la tendance

occidentale, c'est-à-dire une remise en question de l'État-providence de la période de l'après-guerre. L'Écosse subira un taux de chômage qui était

Les Écossais sont plus sociaux-démocrates que les Anglais. Cette ligne de partage attisera les tensions entre Édimbourg et Londres.

le double de celui de l'Angleterre et sera la victime de la désertion de ses travailleurs.

Les Écossais sont plus sociaux-démocrates que les Anglais. Cette ligne de partage attisera les tensions entre Édimbourg et Londres. Les premiers signes de tensions deviennent évidents vers la fin des années 1950 alors que le Parti unioniste commence sa longue descente. Alors qu'en 1955, il obtenait près de la moitié des votes lors de l'élection générale, cet appui descend à près de 24 % en 1987.

Les raisons de ce changement sont nombreuses. Premièrement, les ouvriers protestants écossais cessent de voter sur

Les conservateurs, sous la direction de Margaret Thatcher, sont farouchement opposés à la création d'une assemblée écossaise et critiquent avec fougue le projet.

des bases religieuses pour rejoindre les rangs du Parti travailliste et par la suite du SNP. La seconde raison est que la classe moyenne écossaise a toujours gardé l'espoir de préserver et même de bonifier les projets d'État-providence un peu sur le modèle des pays scandinaves. Cet état de fait explique pourquoi les conservateurs, qui vont épouser les idées néolibérales vers la fin des années 1970, obtiennent de si piètres succès électoraux en Écosse. Les divergences de votes entre l'Écosse et l'Angleterre deviennent de plus en plus évidentes avec la hausse de popularité des conservateurs en Angleterre dans les années 1980.

Le second signe de tension provient des succès électoraux du SNP dès la fin des années 1960. Même si leur succès lors de l'élection de 1970 est relatif, le

retour au pouvoir d'un gouvernement conservateur de 1970-1974 favorise la remontée du SNP en Écosse. Les nationalistes écossais jouent à fond la carte de l'anti-conservatisme. La hausse de popularité du mouvement indépendantiste n'est pas explicable simplement par la montée de l'indépendantisme en Écosse. En effet, le SNP attire également les votes de protestation contre le Parlement britannique.

À la suite de la découverte d'importantes réserves de pétrole au large des côtes écossaises qui, semblerait-il, assurerait la viabilité d'une Écosse indépendante, le SNP tient un discours de plus en plus indépendantiste.

Le SNP lance la campagne *It's Scotland's Oil*. On en veut aux Anglais de profiter des revenus du pétrole pour favoriser la croissance économique au sud du pays et de négliger de grands secteurs de l'économie de l'Écosse. Les sociaux-démocrates se mettent de plus en plus ouvertement à rêver de l'implantation d'un État social-démocrate à la norvégienne.

L'option pour la création d'un Parlement écossais connaît un certain regain d'intérêt dans les années 1970. Les conservateurs proposent alors la création d'un sénat élu qui s'occuperait des affaires de l'Écosse à Westminster. Le gouvernement travailliste propose, pour sa part, la création d'une commission qui sera mandatée pour étudier la question. La Commission recommande la constitution d'un Parlement écossais

qui serait appelé à légiférer dans de nombreux domaines.

Le gouvernement travailliste tente de proposer à Westminster l'érection d'un Parlement écossais. Les conservateurs, sous la direction de Margaret Thatcher, sont farouchement opposés à la création d'une assemblée écossaise et critiquent avec fougue le projet. Afin de mettre à terme leur proposition de Parlement, les travaillistes vont réduire substantiellement les pouvoirs du nouveau Parlement et tiennent un référendum sur le sujet en Écosse.

Le référendum sur la dévolution du 1er mars 1979 obtient une courte majorité de votes favorables avec 51,6 %. Mais puisque le « Oui » n'avait pas excédé les 40 % de l'électorat total, le résultat du référendum sera considéré un échec à cause de la trop faible participation populaire. Peu après référendum, le Parti conservateur de Margaret Thatcher prend le pouvoir le 3 mai 1979 avec une rhétorique clairement unioniste.

Cet échec du référendum est attribuable à la remontée du Parti travailliste qui a renoué avec la social-démocratie très prisée par les Écossais. La raison qui explique le faible support pour la création d'un Parlement est que les travaillistes avaient créé de nouvelles agences dans le cadre constitutionnel existant afin de préserver l'État-providence. Une assemblée semblait être superflue dans la structure constitutionnelle du moment en plus de risquer de créer de nouveaux problèmes.

Les politiques très conservatrices de

Margaret Thatcher rendent cependant populaire le SNP à partir des années 1980. En remettant en question l'esprit de l'État-providence, de la social-démocratie et en exaltant l'Union, elle favorise le retour du nationalisme en Écosse. Les premières politiques contribuent à dénouer les différents liens qui unissaient les différentes régions de Grande-Bretagne. Avec la vague de privatisation, les assauts contre ces industries étatiques envers les services publics et les syndicats étaient perçus comme une attaque contre l'Écosse même. En s'attaquant aux programmes sociaux plus populaires en Écosse, les conservateurs s'attirent de nombreuses critiques.

Les politiques du gouvernement Thatcher impliquent une réduction importante de fonds publics dans les industries traditionnelles écossaises. Ces industries ne pourront plus bénéficier de la protection de l'État. La plupart seront victimes de la hausse de la compétition internationale. Ces phénomènes se conjuguent pour faire augmenter le chômage.

De plus, le gouvernement conservateur, sous-représenté en députation écossaise, nomme des centralisateurs aux postes clés du gouvernement, ce qui provoque des frustrations chez les Écossais. Le *Scottish Office* qui était, avant l'arrivée de Margaret Thatcher, une institution qui défendait l'intérêt des Écossais à Westminster, est utilisé par les conservateurs comme un canal pour imposer les directives de Londres aux Écossais. Ce *Scottish Office* qui s'est développé partiellement comme

l'expression de réseaux complexes d'institutions sociales largement autonomes devient l'instrument du gouvernement Thatcher. L'idée d'un Parlement écossais autonome gagne des adhérents d'autant plus que les conservateurs sont minoritaires en Écosse. La question du déficit démocratique des institutions politiques du Royaume-Uni favorise la montée des demandes autonomistes.

Les travaillistes britanniques soutiennent qu'un Parlement aurait protégé les Écossais des abus des conservateurs. Lors des élections britanniques de 1997, le Parti travailliste dirigé par Tony Blair fait campagne en Écosse (et au Pays de Galles) en faveur de l'autonomie et de la création d'un Parlement qui aurait le pouvoir législatif dans de nombreux

domaines importants aux Écossais. Les travaillistes vont même souscrire à l'idée de donner au Parlement écossais une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne le pouvoir de taxation.

En Les travaillistes britanniques soutiennent qu'un Parlement aurait protégé les Écossais des abus des conservateurs. Lors des élections britanniques de 1997 [...].

Le référendum sur la dévolution a lieu le 11 septembre 1997. Ce référendum comporte deux propositions. La première propose la création d'un Parlement écossais alors que la seconde accorde à ce Parlement des pouvoirs en matière de taxation. La première question obtient un appui de 74,3 % alors que la seconde, 63,5 %. Le taux de participation au référendum sur la dévolution a été de 60,4 %. La première élection écossaise a lieu le 6 mai 1999.

PRISE DU POUVOIR DU SNP

Ce n'est que le 4 mai 2007 que le SNP est porté au pouvoir pour la première fois de son histoire avec 47 députés. Il formera un gouvernement minoritaire. Lors de ce premier mandat (2007-2011), le gouvernement écossais fait la promotion de l'option indépendantiste, notamment par la mise sur pied d'une vaste « conversation nationale » qui débouche sur diverses mesures dont la parution, le 30 novembre 2009 du document *Your Scotland. Your Voice*. Dans ce document, le gouvernement présente quatre scénarios pour l'avenir de l'Écosse. Le premier scénario ne propose aucun changement,

c'est celui du statu quo. Le second scénario met de l'avant une réforme de la fiscalité. Cette réforme aurait pour effet de procurer plus d'autonomie financière pour le Parlement écossais. Ce scénario représente le changement le plus modeste pour le gouvernement écossais. Le troisième scénario est celui de la dévolution complète. Cette *Full Devolution*, ou encore *Devolution Max* dans le langage populaire en Écosse, signifierait que le Parlement écossais serait responsable de toutes les lois, taxes et responsabilités reliées à l'Écosse à l'exception des questions de défense et de politique internationale, de la

monnaie et des politiques monétaires et de quelques autres domaines. Le dernier scénario est l'indépendance de l'Écosse où cette dernière aurait les mêmes responsabilités qu'un État souverain « normal ».

Lorsque l'on sonde les Écossais sur leur préférence constitutionnelle entre trois

Lors de son premier mandat, le SNP ne réussira pas à obtenir un appui suffisant des autres partis en chambre et devra retirer ce projet de loi de proposer la tenue d'un référendum.

des quatre scénarios, 35 % choisissent l'indépendance, 32 % la Devolution Max et 30 % le statu quo. Cependant, si la question portait seulement sur la proposition de *Devolution Max*, l'appui des Écossais atteindrait 67 %.

Lors de son premier mandat, le SNP ne réussira pas à obtenir un appui suffisant des autres partis en chambre et devra retirer ce projet de loi de proposer la tenue d'un référendum.

Lors des élections du 5 mai 2011, le SNP remporte 69 sièges, une victoire très impressionnante compte tenu du mode de scrutin. Désormais majoritaire au Parlement écossais, le SNP annonce la tenue d'un référendum dans la seconde moitié du mandat du gouvernement. Dès le 25 mai 2012, le mouvement en faveur du OUI lance la campagne *Yes Scotland*. La campagne du OUI est appuyée par le SNP, mais également le parti vert écossais et les socialistes écossais.

En réaction, le 25 juin 2012 est lancée la campagne pour le maintien de l'Union :

Better Together. Le leader du camp du NON est Alistair Darling, un ancien chancelier de l'échiquier (équivalent de ministre des Finances au Canada) de Grande-Bretagne qui a fait sa carrière politique au sein du Parti travailliste britannique. Il a été élu au Parlement britannique en 1987. Ce mouvement est appuyé par les conservateurs, par les libéraux démocrates et par les travaillistes.

Afin de baliser le référendum écossais, le premier ministre britannique, David Cameron, a conclu le 15 octobre 2012 avec Alex Salmond, le premier ministre écossais, l'entente d'Édimbourg ou *Edinburgh Agreement*. Cette entente a été négociée par le gouvernement britannique et celui de l'Écosse sur les modalités d'un référendum sur l'indépendance en Écosse. L'entente stipule que le processus doit s'inscrire dans la règle de droit et que le référendum doit reposer sur une base légale. On note dans l'entente que le processus référendaire doit avoir la confiance du Parlement, du gouvernement et du peuple. Le résultat doit produire une épreuve juste et qui représente les préférences du peuple écossais. On note que le résultat doit pouvoir être respecté de tous. Les deux gouvernements se sont entendus pour que le référendum atteigne les plus hauts niveaux d'honnêteté et de transparence.

Les deux partis s'entendent sur le principe que le référendum soit issu d'une législation du Parlement écossais. Cette législation doit prévoir la date du

référendum, le libellé de la question, les règles pour le financement de la campagne et les règles référendaires. Selon l'accord, un référendum devra être tenu avant la fin de 2014 et ne doit proposer qu'une seule question. Il est

Comme au Canada, le débat sur le libellé de la question est délicat. Le gouvernement écossais a même accepté de changer sa proposition de question puisque cette dernière était perçue comme étant trop favorable à l'indépendance selon la Commission électorale qui est un organisme indépendant mandaté de surveiller l'organisation du référendum.

ainsi explicitement exclu de faire porter le référendum sur des scénarios multiples ou sur une hiérarchisation des choix collectifs (ex. statu quo ou Devolution Max ou indépendance). Cette entente permet l'utilisation d'un bulletin de vote « oui/non » pour le référendum de l'automne 2014 ainsi que la participation des 16 et 17 ans à l'élection.

Comme au Canada, le débat sur le libellé de la question est délicat. Le gouvernement écossais a même accepté de changer sa proposition de question puisque cette dernière était perçue comme

étant trop favorable à l'indépendance selon la Commission électorale qui est un organisme indépendant mandaté de surveiller l'organisation du référendum. La question proposée par le premier ministre écossais était

« L'Écosse devrait-elle être un pays indépendant? » (*Do you agree that Scotland should be an independent country?*). Selon la Commission électorale, les électeurs

pouvaient être amenés à penser que la question était biaisée en faveur du OUI puisqu'elle laissait penser implicitement que d'être un pays indépendant est une chose positive.

La Commission électorale a proposé en remplacement la question "Should Scotland be an independent country?" Cette nouvelle question a été acceptée par le gouvernement écossais qui l'a insérée dans sa loi sur le référendum (*Referendum Bill*) qui a été adoptée le 21 mars 2013.

CONCLUSION

A moins d'un an de l'échéance référendaire, le camp du OUI tire de l'arrière dans les sondages. Les appuis à l'indépendance sont autour du 40 % alors que ceux pour le NON à l'indépendance tournent autour de 60 %. Compte tenu des sondages, est-ce que le pari est perdu d'avance pour les indépendantistes du SNP? Lors du référendum de 1995, le Parti québécois a fait la démonstration qu'il est possible dans un relativement court laps de temps de faire remonter l'appui à l'indépendance.

Deux autres éléments entrent en jeu ici. La récession et les compressions très importantes imposées par la coalition conservatrice et libérale ont augmenté l'impopularité du gouvernement de Londres en Écosse. La réponse du gouvernement britannique à la crise a incité Alex Salmond à se démarquer de Londres en opposant son programme social-démocrate à la scandinave au projet néolibéral à l'américaine de la coalition conservatrice et libérale au

pouvoir. Avec les revenus pétroliers, Alex Salmond soutient que non seulement la viabilité de l'Écosse ne fait aucun doute, mais qu'en plus l'Écosse aurait les moyens de se créer un État-providence beaucoup plus généreux. Salmond rappelle également que l'Écosse a un taux de chômage plus faible, mais également un déficit public moins important que le reste de la Grande-Bretagne.

Le second élément est cette attitude antieuropéenne des conservateurs britanniques. David Cameron a annoncé que le Parti conservateur allait aller de l'avant avec un référendum sur l'avenir de la Grande-Bretagne dans l'Union européenne s'il remporte les élections de 2015. Depuis les débats ont évolué en Écosse, non sans ironie : les nationalistes du SNP accusent maintenant le premier ministre britannique de « séparatisme » et la plaisanterie veut que, s'ils veulent rester dans l'Europe, les Écossais doivent voter « oui » à l'indépendance...

BIBLIOGRAPHIE

Alice Brown, David McCrone et Lindsay Paterson, *Politics and Society in Scotland*, 2^e ed. Londres et New York, St. Martin Press, 1998.

David McCrone, *Understanding Scotland : The Sociology of a Stateless Nation*, Londres, Routledge, 2006.

Michael Keating, *The government of Scotland : Public Policy Making After Devolution*, Edinburgh University Press, 2010.

Jo E. Murkens, Peter Jones et Michael Keating, *Scottish Independence : Legal and Constitutional Issues. A Practical Guide*, Edinburgh University Press, 2002.

Lindsay Paterson, *The Autonomy of Modern Scotland*, Edinburgh University Press, 1994.

Rachel Ormston et John Curtice, “The Option not on the Table. Attitudes to more devolution”, *ScotCen, Social Research that works for Society*, 10 pages, 2013.

Éric Bélanger et Richard Nadeau, « À un an du référendum en Écosse – Quelle comparaison avec le Québec ? », *Le Devoir* électronique, 17 septembre 2013.

The Independent, « Text of the ‘Edinburgh Agreement » , édition Internet, 15 octobre 2012.

Oliver Wright, « Scottish Government forced to change ‘biased’ independence referendum question », *The Independent*, édition Internet, 30 janvier 2013.

La série « La question nationale à travers le monde »

Les Québécois sont-ils les seuls, à travers le monde, à se poser la question de leur destin comme nation? Sont-ils les seuls à se demander s'ils doivent devenir un pays ? Sont-ils les seuls à s'inquiéter pour l'avenir de leur langue et de leur identité?

On a de temps en temps l'impression que le Québec fait bande à part dans le monde contemporain. Pourtant, un peu partout à travers le monde, on se pose ou on s'est posé de semblables questions.

Dans la série « La question nationale à travers le monde », l'Institut de recherche sur le Québec et le *Journal de Montréal* proposent un voyage à travers le monde pour mieux se comprendre.

Présentation de l'IRQ

Fondé en 2002, l'Institut de recherche sur le Québec (IRQ) a pour mission de susciter, de soutenir et de diffuser des recherches et des textes d'opinion sur des sujets touchant le développement du Québec, la défense de ses intérêts vitaux et de l'identité qu'ils traduisent.

Lieu d'échanges, de concertation et de débats entre les groupes et les individus qui réfléchissent et agissent pour bâtir le Québec, l'IRQ se situe au carrefour de l'observation et de l'action.



2207, rue Fullum
Montréal (Québec) H2K 3P1
Téléphone : 514 527-6223

www.irq.qc.ca