

Écosse : nationalisme, immigration et retour des frontières

Fabien Jeannier

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2018/1 Printemps**, PAGES 89 À 101

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365678131

DOI 10.3917/pe.181.0089

Date de mise en ligne : 06/03/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2018-1-page-89?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Écosse : nationalisme, immigration et retour des frontières

Par **Fabien Jeannier**

Fabien Jeannier est docteur en civilisation britannique, chercheur associé au laboratoire Identité culturelle, Textes et Théâtralité (ICTT), de l'université d'Avignon et des Pays de Vaucluse. Ses recherches portent sur la société et la politique en Écosse¹.

Le débat sur l'indépendance de l'Écosse s'est installé comme une problématique majeure dans le paysage politique britannique depuis une cinquantaine d'années. Le Brexit a relancé une question qui semblait réglée depuis l'échec du référendum du 18 septembre 2014. L'Écosse semble hésiter entre davantage d'autonomie et l'indépendance, hésitation alimentée par les incertitudes sur les négociations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, où les questions d'immigration figurent en bonne place.

politique étrangère

Depuis plus de 300 ans, et aujourd'hui encore, l'Écosse est l'une des quatre nations du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. L'Écosse fut un État souverain jusqu'à la signature de l'Acte d'union de 1707, qui réalisa l'union des Parlements écossais et anglais en un seul Parlement, à Westminster, sous l'autorité d'un roi protestant, et fonda le Royaume-Uni de Grande-Bretagne. Ce fut une union volontaire. L'élite politique et économique écossaise avait en ligne de mire l'accès à l'immense empire britannique, à ses ressources et à ses débouchés. L'Écosse a d'ailleurs joué un rôle majeur dans l'extension et la consolidation de cet empire, et l'économie écossaise, et certains Écossais en ont pleinement profité. Cette union avec l'Angleterre, très longtemps favorable à une Écosse qui avait conservé une autonomie substantielle, n'a pas suscité de remise en cause sérieuse pendant plus de deux siècles. Si les premières revendications autonomistes écossaises datent de la fin du XIX^e siècle, le nationalisme politique écossais n'a commencé à se structurer que dans

1. Cet article a été rédigé avec le soutien éditorial de la Fondation pour les sciences sociales, sous l'égide de la Fondation de France.

l'entre-deux-guerres, l'actuel Parti national écossais (Scottish National Party – SNP) émergeant en 1934 de la fusion entre le très conservateur et autonomiste Scottish Party et le National Party of Scotland, classé à gauche et indépendantiste. En raison de ses dissensions internes, d'une ligne politique floue et de la faiblesse de son organisation électorale, le SNP est en fait resté cantonné aux marges de la politique britannique et écossaise jusqu'à la fin des années 1960².

Depuis 50 ans et le premier véritable succès électoral du SNP à la législative partielle de 1967 à Hamilton³, le débat entre l'autonomie ou l'indépendance écossaise s'est installé comme une question majeure dans le paysage politique britannique. Jusqu'à présent, les forces unionistes l'ont toujours emporté, en concédant davantage d'autonomie à l'Écosse au sein du Royaume-Uni. Bien que les Écossais aient rejeté assez nettement l'indépendance en 2014, le vote anglais en faveur du Brexit en juin 2016 et la sortie programmée du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) au printemps 2019 ont relancé la perspective d'un second référendum. Son organisation n'est pas envisagée avant 2020 ou 2021, avant les prochaines législatives écossaises et une fois que les conditions de sortie de l'UE seront connues, et qu'il sera éventuellement possible d'en évaluer les conséquences. En Écosse, toutes les circonscriptions écossaises, sans exception, ont très nettement voté contre la sortie de l'UE.

Une dévolution en mouvement

Depuis le 1^{er} juillet 1999, le système de décentralisation administrative mis en place en Écosse⁴ s'est mû en dévolution, c'est-à-dire en transfert de pouvoirs du gouvernement central britannique à un gouvernement régional écossais. Cette décentralisation politique fut rendue possible lorsque Tony Blair, devenu Premier ministre britannique en mai 1997, tint sa promesse électorale de faire voter par la Chambre des Communes l'organisation de référendums d'autodétermination en Écosse et au pays de Galles. Le 11 septembre 1997, les Écossais purent ainsi se prononcer sur le principe

2. K. Dixon, « Le pari risqué des nationalistes écossais : l'indépendance ou rien ? », *Politique étrangère*, vol. 78, n° 4, 2013, p. 51-61, pour un développement sur la montée et la transformation du nationalisme écossais.

3. En réalité, la première victoire électorale du SNP date d'avril 1945, quand le Dr Robert McIntyre remporta la législative partielle de Motherwell et Wishaw. Il perdit toutefois son siège trois mois plus tard, à l'élection générale de juin 1945, qui vit la victoire écrasante des travaillistes. L'année 1967 peut être considérée comme le début de l'ère moderne de la politique écossaise. Voir G. Hassan (dir.), *The Modern SNP: From Protest to Power*, Édimbourg, Edinburgh University Press, 2009.

4. La décentralisation administrative a formellement débuté avec la création du Scottish Office en 1885 et d'un Secrétariat pour l'Écosse (Secretary for Scotland), devenu Secrétariat d'État pour l'Écosse (Secretary of State for Scotland) en 1926.

d'un Parlement écossais et sur l'octroi de pouvoirs fiscaux – marginaux – à ce dernier. Ils votèrent en faveur des deux propositions, respectivement à 74,3 % et 63,5 %.

L'Écosse s'administre donc de façon autonome dans la limite des pouvoirs conférés à son Parlement par le *Scotland Act* de 1998. Elle est dirigée par un gouvernement à la tête duquel se trouve un Premier ministre (*First minister*). Le *Scotland Act 1998* établit un système électoral qui comprend une dose de proportionnelle, rendant théoriquement improbable le gain d'une majorité absolue au Parlement. Ce dernier a le pouvoir de légiférer sur tout ce qui n'appartient pas aux domaines réservés à Westminster, les plus importants étant la Constitution, la défense et la sécurité, les affaires étrangères, l'immigration et la citoyenneté, la politique monétaire et économique, la sécurité sociale, l'emploi, l'énergie et les transports. Les politiques économiques et sociales spécifiques à l'Écosse (santé, éducation, environnement, justice, logement, certains transports, ville, pêche, agriculture, etc.) sont donc dévolues au Parlement écossais.

Cette autonomie s'est abord élargie dans le domaine fiscal, en particulier avec l'entrée en vigueur progressive, à partir du 1^{er} avril 2015, du *Scotland Act 2012*, qui a suivi partiellement les recommandations rendues le 15 juin 2009 par la commission Calman, dont la tâche était de faire le bilan de la mise en place de la dévolution, et de proposer des pistes visant à étendre la responsabilité financière du Parlement écossais. Le *Scotland Act 2012* a transféré au Parlement écossais la perception de l'impôt sur les transactions immobilières et l'enfouissement des déchets, a élargi de manière relativement marginale ses pouvoirs dans la définition du taux d'imposition sur le revenu, et lui a permis de créer de nouvelles taxes. Le Parlement écossais a également obtenu le droit d'emprunter jusqu'à un plafond de 2,2 milliards de livres, et de créer un fonds de réserve ne pouvant excéder 125 millions de livres sur une période de cinq ans.

Le *Scotland Act 2016* a poursuivi l'extension des domaines de compétence du Parlement écossais, suivant ainsi les recommandations de la commission Smith, installée au lendemain du référendum de 2014, et où étaient représentés les cinq partis élus au Parlement écossais : partis conservateur et travailliste, les Verts, parti libéral-démocrate, et SNP. Il s'agissait d'honorer les promesses faites lors de la campagne référendaire de 2014 par les trois partis en faveur du maintien de l'Écosse dans le Royaume-Uni (conservateur, travailliste et libéral-démocrate) en transférant des pouvoirs au Parlement écossais. Ce dernier reçut ainsi des pouvoirs substantiellement accrus dans de nombreux domaines, le plus significatif étant le domaine fiscal. De manière très symbolique et encore

assez marginale, il pourra être responsable de 17 % du montant des prestations sociales versées en Écosse. Toutefois, certaines mesures fiscales et sociales ne seront pas mises en œuvre avant 2020 ou 2021.

Le *Scotland Act 1998* donnait au Parlement écossais un pouvoir d'imposition qui représentait moins de 10 % de ses dépenses. Cette proportion est montée à 21 % avec le *Scotland Act 2012*. À terme, le *Scotland Act 2016* permettra au Parlement écossais de percevoir, et de gérer librement, 48 % de ses dépenses, si l'on inclut les revenus de la TVA qu'il percevra directement. Le reste de la dépense publique écossaise restera financé par le Trésor britannique, qui octroie chaque année au Parlement écossais une somme forfaitaire réévaluée annuellement grâce à la formule Barnett⁵.

Ambiguïtés et incertitudes politiques

Aux législatives de 1999 et 2003, les travaillistes restèrent le premier parti en Écosse, bien que minoritaire, et formèrent des gouvernements de coalition avec les libéraux-démocrates. Contrairement aux prévisions du parti travailliste blairiste, le Parlement écossais offrit très vite une tribune au SNP qui, sous la houlette d'Alex Salmond et John Swinney, se développa, se modernisa et parvint à s'installer progressivement comme le principal parti d'opposition, à la faveur de l'éclipse des conservateurs. L'intervention britannique en Irak éroda sérieusement le soutien aux travaillistes au profit des nationalistes, qui s'érigèrent en alternative au néolibéralisme blairiste, revendiquant leur ancrage à gauche et leur attachement aux services publics de qualité, gratuits et accessibles à tous⁶. Le SNP supplanta le parti travailliste écossais comme premier parti et parti de gouvernement après les législatives de mai 2007. Avec 47 sièges contre 46 pour les travaillistes (sur un total de 129), il forma un gouvernement minoritaire, faute d'avoir trouvé un accord avec les libéraux-démocrates ou les Verts pour constituer un gouvernement de coalition. Le SNP profita de son premier mandat pour conduire, entre août 2007 et novembre 2009, une « conversation nationale » destinée à recueillir l'avis des Écossais sur l'indépendance et à les préparer à un futur référendum. Sa victoire sans appel aux législatives écossaises de 2011 (le SNP obtint la majorité absolue avec 69 sièges au Parlement) lui donna alors la légitimité nécessaire pour entamer des négociations avec le gouvernement britannique afin d'obtenir l'autorisation d'organiser un référendum d'autodétermination.

5. Cette formule permet d'ajuster le montant des fonds publics versés par le Trésor britannique à l'Écosse, au pays de Galles et à l'Irlande du Nord en fonction du montant dévolu à l'Angleterre. Peu avant sa mort en 2014, son inventeur Joël Barnett avait désavoué cette formule, régulièrement critiquée.

6. K. Dixon, « Le pari risqué des nationalistes écossais : l'indépendance ou rien ? », *op. cit.*

Le SNP est un parti clairement indépendantiste, qui a toujours milité pour l'accession par les urnes à l'indépendance de l'Écosse. Sa stratégie pour y parvenir a, en revanche, varié au fil du temps. L'idée du référendum s'est imposée récemment. Le SNP a en effet longtemps défendu la doctrine du mandat, soutenant que l'obtention de la majorité des sièges écossais à la Chambre des Communes lui donnerait la légitimité et l'autorité nécessaires pour négocier l'indépendance de l'Écosse auprès du gouvernement britannique. Au début des années 2000 pourtant, avec la création du Parlement écossais, le SNP s'est converti au référendum d'autodétermination comme préalable à l'indépendance : conquérir le Parlement écossais lui donnerait la légitimité politique pour négocier avec le gouvernement britannique l'organisation d'un référendum d'autodétermination. Il a donc dissocié vote en sa faveur et accession à l'indépendance, pour ne pas s'aliéner le vote des Écossais qui soutenaient sa politique mais étaient réticents face à l'indépendance⁷.

Des indépendantistes aux stratégies évolutives

Le référendum d'autodétermination s'est tenu le 18 septembre 2014. À la question « L'Écosse doit-elle être un pays indépendant ? », les Écossais ont répondu non à 55,3 %, avec un taux de participation de 84,6 %. Ils laissaient passer ce qu'Alex Salmond, le Premier ministre écossais (2007-2014), avait présenté comme « l'opportunité d'une génération ». Le référendum sur le Brexit du 23 juin 2016 a donc relancé un sujet qui semblait clos. Les Écossais se sont en effet prononcés à 62 % pour rester dans l'UE. Ils ont en partie confirmé un certain attachement à l'Europe, bien que ce dernier n'ait en réalité jamais cessé de s'effriter (le pourcentage d'Écossais eurosceptiques est passé de 40 % en 1999 à 67 % en 2016), tout en exprimant très certainement leur rejet des projets portés par les gouvernements britanniques conservateurs au pouvoir depuis 2010.

Avant le référendum sur le Brexit, le SNP avait remporté les législatives écossaises du 5 mai 2016, s'adjudgeant 63 sièges sur 129 au Parlement écossais, et Nicola Sturgeon avait été confirmée au poste de Premier ministre. Toutefois, les indépendantistes avaient perdu la majorité absolue qu'ils détenaient lors de la mandature précédente. Le SNP a ensuite gagné les élections locales du 4 mai 2017, avec 32,30 % des suffrages, mais n'a obtenu la majorité absolue dans aucune collectivité locale. En revanche, tout à fait symboliquement, Glasgow, ville historiquement rouge (couleur des travaillistes) est devenue jaune, c'est-à-dire indépendantiste, bien que le SNP

7. N. Duclos, *L'Écosse en quête d'indépendance ? Le référendum de 2014*, Paris, Presses de l'université de Paris-Sorbonne, 2014, p. 75-97. D'un point de vue symbolique, en cas d'indépendance, le monarque britannique resterait le chef de l'État, et l'Écosse continuerait d'utiliser la livre.

n'ait obtenu que 39 sièges (40,96 % des suffrages) sur les 43 nécessaires pour une majorité absolue au conseil municipal.

Enfin, les législatives britanniques anticipées du 8 juin 2017, bien imprudemment convoquées par le Premier ministre Theresa May dans l'espoir de conforter sa majorité parlementaire en vue des négociations pour imposer un « Brexit dur », ont marqué un net recul de la représentation nationaliste à Westminster. Le SNP a perdu 21 sièges et 13,1 % des voix, pour n'en conserver que 35, contre 56 lors de la mandature précédente, sur les 59 dont dispose l'Écosse. Des personnalités telles qu'Alex Salmond et Angus Robertson, président du groupe parlementaire SNP à Westminster, n'ont pas été réélus. Immédiatement après la proclamation des résultats, Nicola Sturgeon a reconnu que ce revers électoral au niveau britannique remettait en cause le mandat qu'elle avait obtenu du Parlement écossais le 28 mars 2017 pour négocier l'organisation d'un second référendum d'autodétermination une fois le processus du Brexit parvenu à son terme, soit le 29 mars 2019. Ruth Davidson, à la tête des conservateurs écossais unionistes, qui ont obtenu 13 sièges de députés à Westminster aux élections de juin 2017, enfonçait alors le clou : « Ce que les gens veulent maintenant, c'est que le SNP laisse l'Écosse tranquille. Pour dire les choses simplement, l'Écosse a eu sa dose ! »

En moins de trois ans, les résultats de ces cinq scrutins ont donc mis en exergue une situation intrigante : les Écossais sont dirigés depuis dix ans par un parti de centre-gauche ouvertement indépendantiste, qu'ils ont reconduit au pouvoir trois fois depuis 2007. Pourtant, ces résultats montrent aussi sans ambiguïté que le SNP (et donc le projet d'indépendance qu'il porte) reste minoritaire, bien que premier parti écossais, et que le vote nationaliste ne signifie pas automatiquement adhésion au projet d'indépendance. La question de l'indépendance n'a effectivement refait surface dans l'agenda politique britannique qu'à la lumière du vote anglais en faveur du Brexit, dans un référendum dont l'organisation par le Premier ministre britannique David Cameron répondait à des questions de politique politicienne, visant avant tout à couper l'herbe sous le pied du très europhobe Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP), et à éteindre les dissensions internes du Parti conservateur attisées par son aile europhobe.

Indépendance et immigration

Lors de la campagne du référendum pour l'indépendance de 2014, l'argumentaire indépendantiste porté par le SNP et détaillé dans un épais livre blanc⁸ mettait en particulier l'accent sur la possibilité, pour

8. The Scottish Government, *Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland*, Édimbourg, 2013.

une Écosse indépendante, de mener des politiques économique, sociale, environnementale et de relations internationales basées sur des valeurs radicalement différentes de celles défendues par le gouvernement conservateur de David Cameron depuis 2010, très fortement marquées par les mesures d'austérité. Démocratie, prospérité et justice sociale étaient les trois grands objectifs que l'indépendance de l'Écosse permettrait d'atteindre, grâce à la mise en œuvre d'une fiscalité totalement indépendante, confirmant ainsi clairement la spécificité politique, économique et sociale d'un nationalisme défendant la vision d'une Écosse « prospère, juste, inclusive et innovante ». Aux yeux des indépendantistes, le peuple écossais souverain pouvait ainsi décider de consacrer davantage de ressources au renforcement de services publics performants dans la santé, l'éducation ou les transports, au service de la justice sociale. Ainsi Alex Salmond écrivait-il vouloir l'indépendance pour « construire un pays qui reflète nos priorités en tant que société et nos valeurs en tant que peuple ».

Mener une politique économique et sociale plus juste et inclusive que celle mise en œuvre dans le reste du Royaume-Uni se décline nécessairement dans le domaine de l'immigration, où la position indépendantiste semble *a priori* paradoxale : le retour d'une frontière signifierait pour l'Écosse le retour de sa souveraineté en matière d'immigration et donc la possibilité d'ouvrir ses frontières, en conduisant une politique migratoire très différente de celle voulue par le gouvernement britannique, qui a actuellement toute autorité en la matière puisqu'il s'agit d'un domaine réservé. Le retour d'une frontière n'aurait donc pas, en Écosse, pour objectif d'empêcher les migrants de s'y installer, mais au contraire d'en favoriser l'arrivée et, dans le cas des demandeurs d'asile, d'en assurer un accueil plus humain. L'Écosse veut en cela se distinguer très nettement du contexte anglais, qui se caractérise par une très grande frilosité, pour ne pas dire une franche hostilité, dans certaines régions, à l'égard des migrants, qu'ils soient demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants économiques, en particulier d'Europe de l'Est⁹.

Le discours nationaliste vis-à-vis de l'immigration est donc, d'un côté, mû par des considérations éthiques enracinées dans une vision civique du nationalisme, qui promeut les bienfaits du multiculturalisme et où la nation est présentée comme une communauté unie par un contrat social, par une volonté commune de vivre ensemble et de s'identifier à elle. L'appartenance à la nation n'est alors pas héréditaire, fondée sur le sang ou

9. V. Latour, « Le modèle d'intégration à l'épreuve », *Outre-Terre*, n° 49, 2017, p. 223-233.

les origines, mais acquise et volontaire, fondée sur le territoire, des valeurs et des institutions communes¹⁰. Les prises de position du gouvernement nationaliste écossais à l'automne 2015, par la voix de son secrétaire d'État à la Justice sociale, contre les projets de loi du gouvernement britannique visant à réduire les droits des demandeurs d'asile déboutés, ou à faciliter l'éviction des migrants illégaux de leur logement, s'inscrivent complètement dans l'ambition de conforter la réputation écossaise de tradition d'accueil et d'intégration des populations migrantes¹¹.

**Une vision
écossaise
officiellement
bienveillante
vis-à-vis de
l'immigration**

L'*Immigration Act* de 1999 a mis en place une politique de dispersion obligatoire des demandeurs d'asile au Royaume-Uni pour soulager les collectivités locales du sud-est de l'Angleterre. En Écosse, ils furent quasi-exclusivement envoyés à Glasgow, qui dispose de nombreux logements sociaux vides. Confrontés à un afflux important et assez inédit de demandeurs d'asile (quelque 10 000 demandeurs d'asile et réfugiés à Glasgow au début des années 2000), les gouvernements écossais travaillistes (1999-2007) s'attachèrent à organiser un accueil humain et à rebours de l'approche dissuasive des gouvernements britanniques. Bien que l'immigration soit un domaine réservé de Westminster, les demandeurs d'asile et réfugiés font appel, au quotidien, à des services (éducation, santé, accompagnement social, etc.) qui relèvent des compétences dévolues au Parlement écossais¹².

Arrivés au pouvoir en 2007, les nationalistes ne remettent pas en cause la vision humaniste et bienveillante à l'égard des demandeurs d'asile et réfugiés des travaillistes depuis 1999. De manière symbolique mais sans moyen d'action puisqu'il s'agit d'un domaine réservé à Westminster, le gouvernement indépendantiste promet la fin des *dawn raids*¹³ et la fermeture du centre de rétention de Dungavel lors de la campagne pour l'indépendance de l'Écosse en 2014. Ce dernier était l'objet de campagnes militantes dénonçant l'internement d'enfants – pratique qui a cessé depuis 2010 –, ainsi que l'inhumanité des conditions et de la durée de rétention des migrants en attente d'expulsion¹⁴.

10. N. Duclos, *L'Écosse en quête d'indépendance ? Le référendum de 2014*, op. cit., p. 150.

11. L'histoire montre que cette réputation est contestable, et relève d'un mythe entretenu par une partie de l'élite intellectuelle et politique écossaise.

12. F. Jeannier, « La politique britannique de dispersion des demandeurs d'asile depuis 1999 : l'exemple de la ville de Glasgow », *Miranda*, n° 9, 2014.

13. Descentes de police au petit matin chez les déboutés du droit d'asile pour les placer en centre de rétention avant de les expulser.

14. Sa fermeture fin 2017 a été annoncée en septembre 2016 par le ministère de l'Intérieur, qui est finalement revenu sur sa décision en février 2017. Un autre lieu de rétention devait être construit près de Glasgow Airport.

L'exécutif écossais nationaliste estime aussi que l'intégration débute au moment où le demandeur d'asile arrive sur le sol écossais, quand le gouvernement britannique considère qu'elle commence au moment où il obtient le statut de réfugié. Cela a été clairement réaffirmé à la fin de l'année 2013, peu après la publication du livre blanc *Scotland's Future*, quand le gouvernement écossais a précisé sa stratégie d'aide à l'intégration dans la société écossaise pour les demandeurs d'asile et réfugiés pour la période 2014-2017¹⁵. Alex Neil, le secrétaire d'État à la Justice sociale, l'a rappelé en janvier 2015 : « Les réfugiés et les demandeurs d'asile devraient être intégrés dès le premier jour, et pas seulement à partir du moment où ils obtiennent le droit de rester au Royaume-Uni. [L'initiative] New Scots reflète notre approche en faveur de l'intégration, qui est de permettre une expérience positive à nos demandeurs d'asile et réfugiés, de manière à ce qu'ils soient ensuite capables de jouer pleinement leur rôle dans la société et qu'ils souhaitent continuer à vivre en Écosse¹⁶. »

Au-delà de l'éthique, la position indépendantiste vis-à-vis de l'immigration en général a d'abord reposé sur le constat du vieillissement de la population écossaise, de l'insuffisance de main-d'œuvre qualifiée, et d'un solde migratoire négatif, qui créent un terrain favorable à l'accueil des immigrés, y compris des demandeurs d'asile (ces derniers étant souvent des individus qualifiés¹⁷). La situation démographique de l'Écosse n'est désormais plus la même. Après un chiffre historiquement bas en 2000 (5 062 900 habitants), la population écossaise est repartie à la hausse (5 404 700 habitants en 2016), et les projections prévoient 5,7 millions en 2039. Depuis le début des années 2000, le solde migratoire est positif alors que le solde naturel est négatif (et va continuer à l'être), et l'espérance de vie ne cesse de croître, même si elle reste l'une des plus faibles d'Europe occidentale : l'Écosse doit effectivement faire face au vieillissement de sa population, dont l'accroissement est uniquement dû à l'immigration. Les statistiques du *National Records of Scotland* montrent que 52 % des migrants (en 2015-2016) ont entre 18 et 34 ans, que les migrants en provenance du Royaume-Uni sont plus nombreux que ceux provenant d'Europe et du reste du monde, mais que cette immigration est déclinante. Une très large majorité des migrants britanniques a 19 ans au moment où ils arrivent en Écosse : ils viennent démarrer leurs études supérieures et quitteront majoritairement l'Écosse une fois leurs

15. The Scottish Government, Cosla and Scottish Refugee Council, « New Scots: Integrating Refugees in Scotland's Communities – 2014-2017 », Édimbourg, 2013.

16. The Scottish Government News, « Integrating Refugees in Scotland's Communities », 25 janvier 2015, disponible sur : <<https://news.gov.scot>>.

17. Scottish Executive, « Recent Migration into Scotland – The Evidence Base », Édimbourg, 2009.

études terminées. Les migrants qui ne sont pas originaires du Royaume-Uni sont un petit peu plus âgés : soit il s'agit d'une mobilité étudiante internationale temporaire, soit ce sont de jeunes migrants économiques. Cette immigration est globalement croissante, bien qu'elle ne le soit pas de manière linéaire.

Les migrants économiques qui s'installent durablement en Écosse sont très majoritairement les migrants communautaires, qui exercent en grande partie les emplois les moins qualifiés. En décembre 2016, sur les 337 000 résidents non britanniques en Écosse, environ 209 000 étaient européens (soit 62 %), dont 124 000 de l'Europe des 8¹⁸ et 12 000 de l'Europe des 2¹⁹. Avec environ 91 000 ressortissants, les Polonais constituent désormais le groupe d'immigrés le plus important vivant en Écosse, et les deux tiers des immigrés communautaires. 128 000 résidents étaient d'origine non européenne, pour moitié originaires d'Asie.

L'immigration est clairement une nécessité démographique et économique pour l'Écosse. Le gouvernement écossais récuse donc sa gestion indifférenciée par le gouvernement britannique, estimant qu'elle est imaginée avant tout pour satisfaire les exigences des comtés du sud de l'Angleterre, et ne correspond pas aux besoins spécifiques de l'économie et de la démographie écossaises. Pour autant, il ne s'agit pas d'ouvrir grand les frontières. Dans son projet d'indépendance, le gouvernement écossais évoquait une immigration choisie pour les migrants non communautaires, mise en œuvre grâce à un système de points et ciblant les « talents » utiles et nécessaires au développement économique de l'Écosse²⁰. C'est aussi certainement une précaution électoraliste. D'une manière générale, l'Écosse a jusqu'à présent toujours fait preuve d'une attitude relativement positive vis-à-vis de l'immigration, plus que sa voisine du Sud : c'est une nation qui a une longue histoire d'émigration, le nombre de migrants vivant en Écosse reste relativement bas, le discours des dirigeants politiques sur les répercussions démographiques et économiques positives de l'immigration est entré dans les esprits²¹. Les dirigeants nationalistes n'ignorent cependant pas que les attitudes évoluent et que les Écossais se montrent désormais de plus en plus hostiles à l'immigration.

18. Les pays qui ont rejoint l'Union européenne en 2004 sont la République tchèque, l'Estonie, la Pologne, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie, la Slovaquie et la Slovénie.

19. Les pays qui ont rejoint l'Union européenne en 2007 sont la Roumanie et la Bulgarie.

20. The Scottish Government, « Scotland's Future. Your Guide to an Independent Scotland », *op. cit.*

21. D. McCollum, B. Nowok et S. Tindal, « Public Attitudes Towards Migration in Scotland: Exceptionality and Possible Policy Implications », *Scottish Affairs*, vol. 23, n° 1, 2014, p. 79-102.

Étant donné la forte proportion d'immigrants communautaires vivant en Écosse, la question de l'immigration est fortement liée à celle de l'appartenance à l'UE, qui garantit la libre circulation des personnes. Le Royaume-Uni n'est pas membre de l'espace Schengen, mais les accords passés avec l'UE permettent à l'industrie et aux services écossais de bénéficier à plein des règles de libre circulation des personnes pour répondre à leurs besoins en main-d'œuvre. Le SNP a défini son projet d'indépendance en pariant de manière optimiste sur la continuité d'adhésion de l'Écosse à l'UE. Ce maintien fut présenté lors du référendum de 2014 comme un enjeu majeur et comme une question de démocratie : lors de la campagne référendaire, les militants en faveur de l'indépendance s'offusquaient de pouvoir se retrouver dans quelques années hors de l'UE parce qu'une majorité d'Anglais du Sud, europhobe, en aurait décidé ainsi. Ce qui relevait alors de la politique-fiction est devenu réalité moins de deux ans plus tard...

Le Brexit : opportunité pour l'indépendance ou pour un maximum d'autonomie ?

Le nationalisme politique écossais a parcouru un long chemin depuis la victoire de Winnie Ewing en 1967. Le net recul à l'élection générale de 2017, après dix ans de gouvernement, a peut-être sonné la fin de la marche en avant du SNP²², qui reste le premier parti d'Écosse mais minoritaire, et dont les résultats varient selon que l'enjeu des élections est local, régional (écossais) ou national (britannique). Il existe un fort sentiment d'identité nationale en Écosse qui ne constitue pourtant pas un ressort suffisant pour se convertir en vote majoritaire en faveur de l'indépendance. Si 83 % d'Écossais revendiquent leur identité écossaise, ils sont également 49 % à se revendiquer britanniques²³ : persistance d'une relation intense avec le Royaume-Uni qui, jusqu'à présent, empêche le retour à l'indépendance. Le rejet de cette dernière ne signifie pour autant pas que les Écossais soient en faveur du *statu quo* institutionnel. Ces derniers souhaitent en effet plus de dévolution, au sein d'un royaume qu'ils ne veulent toujours pas, *a priori* pour le moment, voir désuni. Le SNP a par ailleurs été obligé d'admettre qu'il est impossible, et pas souhaitable, de s'affranchir des liens géographiques, culturels, linguistiques, économiques et familiaux qui unissent l'Écosse au reste du Royaume-Uni.

22. G. Hassan, « A New Era of Scottish Politics Has Begun: The Forward March of the SNP Halted? », *Scottish Review*, 14 juin 2017.

23. M. Rosie et E. Hepburn, « "The Essence of the Union..." Unionism, Nationalism and Identity on these Disconnected Islands », *Scottish Affairs*, vol. 24, n° 2, 2015, p. 141-162.

Indépendance de droit ou indépendance de fait ?

Au moment du vote pour l'indépendance en 2014, le *Scotland Act 2012*, avec son élargissement, même limité, des pouvoirs fiscaux du Parlement régional à partir de 2015, montrait déjà la voie vers davantage d'autonomie et de responsabilité financière du Parlement écossais. L'élargissement des pouvoirs du Parlement grâce au *Scotland Act 2016* rend l'indépendance encore moins indispensable. Le fait de constituer une nation dans un État-union, avec une identité propre et le sentiment affirmé d'appartenance à une communauté distincte semble satisfaire une majorité d'Écossais pour qui le meilleur choix constitutionnel paraît celui d'un Parlement fort au sein du Royaume-Uni²⁴, dans une configuration de dévolution maximale qui aboutirait à ce que Tom Nairn appelait en 1998 l'« indépendance de fait ». Le substrat consensuel d'union anglo-écossaise a permis l'épanouissement des spécificités écossaises dans un cadre de déconcentration administrative qui a progressivement conduit à plus d'autonomie législative. La dévolution porte en elle l'évolution vers toujours plus d'autonomie, ce qui est désormais admis par toutes les grandes formations politiques britanniques et rend le retour à l'état d'avant 1707 inutile et sans doute improbable.

Le retour des frontières entre l'Écosse et le reste du Royaume-Uni passe par un nouveau référendum dont l'organisation est soumise à plusieurs conditions : un mandat clair de la part du Parlement écossais qui autorise le gouvernement écossais à ouvrir des négociations avec le gouvernement britannique, une représentation nationaliste forte à Westminster, et l'approbation du Parlement britannique. Les deux dernières conditions ne sont pas remplies. Seules des conditions de sortie de l'UE très défavorables à l'Écosse pourraient constituer un levier pouvant obliger le gouvernement britannique à autoriser l'organisation d'un nouveau référendum, et décider les Écossais à quitter l'union britannique.

Au congrès du SNP d'octobre 2017, Nicola Sturgeon a rappelé qu'à trois reprises dans son histoire récente, le Royaume-Uni a pris des décisions importantes que l'Écosse n'a eu d'autre choix que subir : ne pas créer de fonds abondé par les revenus du pétrole dans les années 1970 après la découverte de pétrole en mer du Nord ; répondre à la crise financière de 2007-2008 par des mesures d'austérité draconiennes ; voter la sortie de l'UE²⁵. Elle affirmait quelques jours plus tôt qu'il faudrait attendre les conditions exactes de sortie de l'UE avant de prévoir un second référen-

24. *Ibid.*

25. N. Sturgeon, Discours à la conférence du Scottish National Party, 10 octobre 2017, disponible sur : <www.snp.org>.

dum d'indépendance, conformément aux souhaits de l'opinion publique : « La position du SNP est claire – l'Écosse a voté pour rester dans l'Union européenne, et nous sommes opposés au Brexit dur des conservateurs qui nous sortira du marché unique et de l'union douanière, qui menace l'emploi, l'investissement et le niveau de vie. Le Brexit contre notre volonté est une illustration limpide de ce qui peut se produire pour un pays qui ne contrôle pas ses propres affaires. Et cette menace est la raison pour laquelle je crois que l'Écosse devra avoir le choix de sa destinée une fois que les conditions du Brexit seront claires²⁶. »

Le débat sur l'indépendance est loin d'être clos. Quels seront alors les objectifs des nationalistes ? Feront-ils planer la menace de l'indépendance pour que l'Écosse obtienne encore davantage d'autonomie ? Il est en tout cas certain que la question de l'immigration sera un élément majeur du débat.



Mots clés

Royaume-Uni
Écosse
Brexit
Immigration

26. A. Whitaker, « Sturgeon Vows Scotland Will Pay to Let EU Citizens Stay after Brexit », *The Herald*, 8 octobre 2017, disponible sur : <www.heraldsotland.com>.