

# Référendum écossais...

Une page bien étrange de l'histoire de l'UE pourrait s'écrire : une nouvelle Écosse indépendante négociant la continuité de ses engagements avec l'UE (tout en souhaitant conserver une union monétaire avec l'Angleterre) pendant que l'Angleterre se préparerait à quitter définitivement l'UE... Une chose est sûre, le référendum de septembre ne laissera pas les choses inchangées au sein du Royaume-Uni et risquerait bien de faire date dans l'histoire de l'Union européenne.

ÉDOUARD NOTTE

Après la sortie du livre blanc sur le projet d'indépendance porté par le Scottish Nationalist Party (SNP)<sup>1</sup> le 26 novembre 2013, les débats démocratiques étaient restés étonnamment calmes en Écosse et dans le reste du Royaume-Uni jusqu'au début de l'année 2014. À partir de fin février, les semaines ont été riches en déclarations et interventions de tous bords venues soutenir la campagne Yes Scotland<sup>2</sup> et son pendant adverse, Better Together<sup>3</sup>. Selon ScotCen<sup>4</sup>, en décembre 2013, 57 % des citoyens seraient allés voter *No* contre 33 % *Yes*, laissant 10 % d'indécis. Les écarts se sont resserrés depuis. Le 12 juin, selon la même source, on constate que 43 % se déclaraient contre l'indépendance, 36 % pour et 21 % des personnes interrogées se disaient indécises. Cette

progression de l'opinion publique reflète bien l'évolution générale des derniers mois qui a vu le « oui » se faire une place grandissante dans la part des intentions de votes exprimées.

Cette évolution s'est d'ailleurs traduite par une attitude plus nuancée, plus active et positive de la campagne Better Together, jugée jusqu'au début de l'année 2014 très fade, terne et essentiellement négative, voire passive. Face à la rhétorique très convaincante du leader écossais Alex Salmond et à l'enthousiasme nationaliste en général qui ne cessera sans doute de croître au fil de l'été<sup>5</sup>, les unionistes de Better Together viennent de se définir à travers un nouveau slogan : No thanks ! La campagne du *No* adopte un message sobre, clair et courtois, et dans la foulée nuance ses propos, surtout depuis l'annonce faite par Westminster qu'il y aura plus de dévo-

1 *Scotland's future*, le livre blanc du SNP, est disponible sur le site du gouvernement écossais : <http://bit.ly/1kUnzlu>.

2 <http://www.yesscotland.net/>.

3 <http://bettertogether.net/>.

4 Institut écossais indépendant de recherches en sciences sociales qui relaye sur son site une synthèse de données statistiques issues d'instituts britanniques et internationaux : <http://whatscotlandthinks.org/>.

5 Rappelons que se tiendront du 27 juillet au 3 août les Commonwealth Games, le plus grand évènement sportif jamais organisé en Écosse. Le gouvernement écossais entend utiliser cette vingtième édition pour mettre en avant le savoir-faire et le professionnalisme du pays. Certains disent que ce sera aussi l'occasion de diffuser dans le monde une identité celte pour se démarquer des Anglais. .../...

lution après septembre 2014 dans le cas de la victoire d'un *No*.

La question, dont la formulation avait fait débat en 2013<sup>6</sup>, est maintenant univoque : « *Should Scotland be an independent country?* », « L'Écosse doit-elle devenir un pays indépendant ? » Formule concise pour décider de l'avenir d'une nation lors du référendum considéré par le Premier ministre écossais, Alex Salmond, comme le projet d'indépendance le plus démocratique jamais connu en Europe. De son côté, David Cameron, farouchement opposé à l'indépendance, avait consenti au projet référendaire à condition qu'il impose une réponse positive ou négative et qu'il ne soit pas décliné sur différents scénarios allant du statut quo à deux degrés de dévolution<sup>7</sup> étendue des pouvoirs accordés au gouvernement écossais jusqu'à l'indépendance totale. Un oui ou un non qui laissera sans aucun doute sa marque dans l'histoire du Royaume-Uni, et dans celle, plus vaste, de l'Union européenne.

---

5 .../... Cela se fait déjà lors de n'importe quel évènement sportif international (l'année dernière Alex Salmond avait sorti son drapeau écossais pour saluer la victoire d'Andy Murray à Wimbledon depuis la loge royale britannique... enthousiasme patriotique écossais qui fait encore couler beaucoup d'encre aujourd'hui). Il est impossible d'anticiper les effets de communication que pourraient avoir les Commonwealth Games sur ceux qui iront voter un mois plus tard. Une chose est sûre, le sport occupe une place considérable dans la culture écossaise et divise même parfois la société de manière violente.

6 La première formulation, « *Do you agree that Scotland should be an independent country?* », avait été rejetée par la commission électorale britannique la jugeant trop partielle.

7 Les degrés intermédiaires de dévolutions sont qualifiés de « Devo plus » (en plus des compétences actuelles, Londres céderait les prestations sociales, les impôts sur le revenu et sur les sociétés, les revenus des hydrocarbures issus du plateau continental écossais) et de « Devo max » (selon lequel Londres ne conserverait que la défense et les affaires étrangères ayant également cédé TVA, retraite et sécurité sociale).

## La vieille alliance

Le référendum qui se tiendra en septembre 2014 posera aux Écossais une question simple, mais décisive pour l'avenir de la région qui fut une nation à proprement parler avant l'union des couronnes en 1707. Cette nation, au XX<sup>e</sup> siècle, ne cessa de revendiquer plus d'autonomie au point d'obtenir finalement l'établissement de son Parlement et de son gouvernement, institués respectivement en 1998 et en 1999 en vertu du Scotland Act au début du gouvernement travailliste de Tony Blair. Après le référendum de 1997, les Écossais s'étant majoritairement prononcés en faveur d'un Parlement à Edimbourg, Westminster promulgua la loi et concrétisa ainsi leur volonté.

Outre le fait que le territoire qui nous intéresse ait été une nation avant l'union des couronnes d'Angleterre et d'Écosse, qu'il manifeste une forte identité culturelle, juridique et politique enracinée, entre autres, dans plusieurs siècles d'histoire rythmés au fil des batailles contre les Anglais, et qu'en tant que nation, il se soit uni à la France bien avant de se marier avec l'Angleterre — The Auld Alliance<sup>8</sup> —, l'Écosse gagnerait beaucoup à devenir indépendante. Du moins, c'est ce que défend le SNP. Gestion autonome du pétrole et de ses revenus en mer du Nord<sup>9</sup>, développement et gestion

---

8 Le terme de « vieille alliance », *Auld Alliance* en écossais, désigne une alliance entre les royaumes de France, d'Écosse et de Norvège contre l'Angleterre. Même si elle se termina officiellement en 1560, elle constitue la base des relations franco-écossaises de 1295 à 1903. De plus il est intéressant de constater que la Norvège n'y fait jamais référence, contrairement à l'Écosse qui y trouve les racines de sa *francophilie*.

9 Aberdeen, troisième plus grande ville écossaise, est le cœur du secteur européen du pétrole et du gaz et constitue une véritable plaque tournante internationale dans ce domaine. L'une des capitales mondiales du golf aussi. Donald Trump, le milliardaire américain, vient d'ouvrir un terrain ultra-luxueux à deux pas de cet eldorado écossais du pétrole...

autonome des énergies vertes, autonomie fiscale permettant une plus grande attractivité pour les entreprises internationales, amélioration du système social et suppression d'une fiscalité liée à l'immobilier qui pèse très lourd sur la classe moyenne, mais aussi sur les très faibles revenus<sup>10</sup>, « dénucléarisation » du territoire (principalement le renvoi des missiles Trident vers l'Angleterre). Tels sont les gains essentiels soulignés par le SNP et largement diffusés dans les médias écossais.

Cependant, derrière ces vellétés indépendantistes, que jusqu'il y a peu Westminster semblait relativiser à outrance surtout depuis la reconnaissance de la part du gouvernement travailliste en 1998, se dessine un enjeu beaucoup plus important : qu'en est-il du statut d'État membre de l'UE de la future nation indépendante ? Quelles seraient les conséquences de ce précédent inédit au sein de l'UE ?

## L'Écosse et l'Union européenne

L'enjeu est de taille, non seulement pour l'Écosse et le Royaume-Uni, mais aussi pour l'Union européenne dans son ensemble, sans parler des engagements du nouveau pays vis-à-vis d'autres institutions internationales<sup>11</sup>. Même si l'Écosse

est intégrée dans un État de plus de soixante millions d'habitants, qui plus est, membre du club européen depuis 1973, souhaiter faire sécession soulève inévitablement la question de l'appartenance de ce qui serait un nouvel État à l'Union européenne, voire de deux nouveaux États (le reste du Royaume-Uni serait alors lui aussi un nouvel État selon certains observateurs européens).

Bien que dans le livre blanc de 670 pages publié par le SNP en novembre 2013, la question de son statut d'État membre de l'UE soit abordée sur un ton très optimiste, elle demeure de taille. Dans une déclaration politique en janvier dernier, Manuel Barroso exprimait clairement le fait qu'une région de l'UE devenant une nouvelle nation indépendante devait refaire une demande d'adhésion auprès de l'UE conformément aux traités de celle-ci. On peut déduire des propos du président de la Commission européenne une grande réserve à l'égard du projet écossais, auquel font échos de semblables vellétés tant en Catalogne, en Flandre, qu'en Corse...

De manière inédite l'Écosse nous pose une nouvelle question de géopolitique européenne : l'Europe serait-elle prête à favoriser les sécessions dans ses plus grands États membres en permettant à ce qui fut une région d'avoir un accès direct à Bruxelles et de peser directement dans les processus de création de la législation européenne et dans celui des décisions de politique supranationale prises à Bruxelles ?

Dans ses réflexions publiées en décembre 2012, le diplomate britannique Robert Cooper (alors conseiller du Service européen d'action extérieure), comparant

<sup>10</sup> La *bed room tax* imposée par les Tories de Westminster est un impôt qui varie en fonction du nombre de chambres des appartements et frappe de plein fouet les familles des logements sociaux sous-occupés puisqu'elle consiste en une forme de pénalité pour sous-occupation. Autant vous dire que cela a fait couler beaucoup d'encre et déclenché quelques manifestations : 3 000 personnes à Glasgow et 1 000 à Edinburgh le 30 mars 2013, un homme s'est tranché la gorge en signe de protestation dans un bureau de services sociaux à Runcorn, ville du Cheshire, dans le nord de l'Angleterre. 3 000 personnes pour une capitale industrielle comme Glasgow, cela semble peu de notre point de vue, mais c'est non négligeable pour un pays où on ne manifeste pas ou du moins très rarement.

<sup>11</sup> Dans un contexte totalement différent, rappelons que la Slovaquie et la République tchèque, États

« successeurs » de la Tchécoslovaquie dissoute en 1992, durent faire l'une et l'autre acte de candidature à l'ONU, bien que la Tchécoslovaquie en fit partie.

la crise de l'euro et la chute de l'Empire austro-hongrois, estime que « l'Union européenne a si bien réussi à créer un environnement dans lequel les petits États vivent confortablement que la tentation pour la Flandre, l'Écosse, la Catalogne, et sans doute bien d'autres, de s'offrir le luxe de leurs propres États pourrait devenir un cas de figure fréquent à l'avenir<sup>12</sup> ».

Selon lui, il n'y a rien de surprenant à ce phénomène, d'une part, parce que « les petits États sont plus intimes, plus cohérents, plus proches des citoyens que les grands », d'autre part, parce que si la sécurité d'une grande armée et la prospérité d'un grand marché rendent les *grands* très attractifs, aujourd'hui l'Otan et l'UE apportent respectivement l'une et l'autre aux *petits*. Selon cette analyse, l'indépendance éventuelle de l'Écosse s'inscrit dans le continuum de l'histoire de l'Europe, non sans soulever des questions essentielles quant à l'avenir de l'UE et de son fonctionnement.

Du point de vue du SNP, initiateur et principal promoteur de l'indépendance écossaise, devenir indépendant et conserver son statut d'État membre n'offrent que des avantages : l'Écosse aurait un commissaire à Bruxelles, un ambassadeur, un siège au Conseil européen et elle siègerait aux réunions ministérielles. Aujourd'hui en tant que région, l'Écosse ne dispose de rien de tout cela. Selon Robert Cooper, qui adopte l'analyse du SNP, la question est aussi simple que cela.

Sir John Grant, l'ancien représentant permanent du Royaume-Uni à Bruxelles, lui aussi considère que tel est le cœur du débat : *être ou ne pas être à Bruxelles*. Lors de son intervention en 2012 à la Royal Society of Edinburgh, qui m'a été rappor-

tée par le consul général de France, il n'a été question que de cela, et jamais il n'a été fait référence à l'argument, cher aux unionistes en Écosse et à Westminster, selon lequel les intérêts de l'Écosse seraient bien mieux défendus à Bruxelles par un pays de la taille du Royaume-Uni.

De plus, le SNP, se conformant aux analyses de Grant et Cooper, rappelle qu'en devenant indépendante, l'Écosse doublerait le nombre de ses députés européens : d'une population de 5,3 millions d'habitants, elle aurait sans doute 13 députés (comme le Danemark avec 5,5 millions d'habitants) au lieu des 7 qu'elle offre pour l'instant au contingent des députés britanniques. Elle aurait aussi un commissaire européen et son chef d'État serait à la table de négociations du Conseil européen.

Sans aucun doute, sa représentation directe à Bruxelles au sein des institutions de l'UE consoliderait la défense de ses spécificités propres : un secteur de la pêche gigantesque, une agriculture puissante et dynamique, un potentiel énergétique et environnemental parmi les plus prometteurs en Europe (si l'Écosse dispose d'un accès unique au gaz et au pétrole de la mer du Nord depuis Aberdeen, elle s'est aussi fixée comme objectif pour 2015 de produire 50 % de son électricité à partir d'énergies renouvelables et 100 % d'ici 2020).

Selon Nicola Sturgeon, vice-Première ministre et ministre de la Santé au gouvernement écossais, par ailleurs membre active du SNP depuis 1986, la question de la nécessité d'un nouveau processus d'adhésion à l'UE ne se pose pas directement. Lors d'une conférence donnée à l'université d'Edimbourg au Centre de droit constitutionnel le 16 juin dernier, elle répondit à ma question de manière extrêmement claire, mais détournée. Elle signala que rien ne spécifie dans les traités de l'Union européenne qu'une région

12 Cooper R., « The European Union and the Habsburg Monarchy », Eurozine, 10 décembre 2012, <http://bit.ly/1y4Apn>.

devenue un État indépendant devrait être rejetée de l'UE. De plus, elle rappela que le secteur de la pêche, ceux de l'agriculture et de l'énergie sont déjà tellement intégrés à l'UE qu'on aurait du mal à imaginer une réelle cessation des liens existants, sans oublier qu'il y a en Écosse pas moins de 150 000 ressortissants européens non britanniques parmi ses résidents permanents, sans compter les 15 000 étudiants européens non britanniques. Finalement elle se référa à l'article 48 du traité de Lisbonne, qui prévoit que tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peuvent soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités (il le faudrait puisque l'arsenal législatif européen n'offre rien pour répondre directement à la situation qu'une Écosse indépendante créerait de fait).

Le cas de figure d'un référendum positif impliquerait de recourir à cette procédure, assez lourde, puisqu'elle impose la mise en place d'une convention intergouvernementale et la ratification de toutes modifications des traités par tous les États membres<sup>13</sup>. On imagine assez facilement que cela pourrait soulever certaines réactions de veto, mais pourtant, Nicola Sturgeon est très confiante: l'indépendance écossaise ne serait effective que le 21 mars 2016 (après les élections législatives britanniques et surtout, juste avant les législatives écossaises de mai 2016), ce qui laisserait dix-huit mois aux représentants écossais pour traverser le processus de négociations nécessaire par lequel serait réglée la question de son appartenance à l'UE, mais aussi ses liens avec le reste du Royaume-Uni.

En effet, Nicola Sturgeon, comme tous les membres du SNP et la majorité des Écossais, n'imagine ni sortir d'une union monétaire avec l'Angleterre (le pounds) et

entrevoit encore moins l'adoption de l'euro. Tout le monde, ou presque, est d'accord pour rester dans l'UE, mais personne, à part les Greens écossais, n'imagine perdre la livre britannique... On le voit, les questions sont complexes et les positions sont parfois contradictoires.

### **Son statut d'État membre ? Entre déclarations politiques et analyses juridiques...**

Revenons-en quelque peu à la question de son appartenance à l'UE. Récemment dans une interview à la BBC, alimentant le débat sur la question du statut du nouvel État, Barroso, sans faire allusion à aucune situation spécifique selon ses dires, soulignait le fait que « nous sommes une union d'États. S'il y a un nouvel État, celui-ci doit bien sûr faire acte de candidature et en négocier les conditions avec les autres États membres ».

C'est ici que les points de vue divergent le plus entre le SNP et les unionistes britanniques (essentiellement anglais, les unionistes écossais se rangeant du côté du SNP concernant ce point d'analyse précis): pour les nationalistes écossais, l'indépendance de l'Écosse entraînerait la dissolution de l'union conclue en 1707 entre les royaumes d'Angleterre et d'Écosse, et, par voie de conséquence, la nécessité pour les deux nouveaux États « successeurs » de l'ancien de refaire acte de candidature auprès de l'UE. Pour les unionistes, la perspective est tout autre: il s'agirait d'une sécession d'une région à partir d'un État uni, celle-ci ferait du nouveau Royaume-Uni le « continuateur » de l'ancien et de la nouvelle Écosse, le « successeur », alors seul État à devoir faire acte de candidature à l'UE.

On comprendra aisément que les unionistes reprennent la position du président de la Commission européenne pour dé-

<sup>13</sup><http://bit.ly/1sbeAo9>.

faire l'opinion des indépendantistes selon laquelle l'adhésion de la nouvelle nation serait sujette à des négociations entre l'UE et l'Écosse avant le jour 1 de son indépendance, sans devoir passer par une nouvelle demande d'adhésion.

Sans clore le débat, les spécialistes s'accordent néanmoins sur le constat suivant : comment en effet pourrait-on envisager la suspension pure et simple de la coopération communautaire et encourager le désordre économique et social qui en découlerait en Europe et au Royaume-Uni si c'est pour rapidement restaurer cette coopération économique, politique et sociale ?

Dans ce sens, la vice-Première écossaise Nicola Sturgeon s'est imposée comme championne de la communication du SNP dans son discours d'escorte du livre blanc de 2013, déclarant de manière très pragmatique qu'il est très difficile d'envisager une interruption aussi brève soit-elle de la coopération communautaire concernant une Écosse indépendante. En effet, de ce point de vue, les liens semblent bien trop denses et complexes pour être remis en cause. L'Écosse compte, répétons-le, 15 000 étudiants européens non britanniques sujets aux mêmes frais d'inscription que les Écossais (c'est-à-dire un accès quasi gratuit aux universités), 150 000 ressortissants européens non britanniques qui travaillent librement sur le territoire, sans parler des navires européens qui pêchent dans les eaux territoriales écossaises, qui restent le premier domaine maritime de l'UE offrant les eaux les plus poissonneuses, ni les multinationales européennes impliquées dans son secteur énergétique foisonnant.

En conclusion, toute interruption de ses liens profonds avec l'UE serait absurde d'autant plus que l'Écosse souhaitera clairement réintégrer l'UE et y a bien évidemment vocation. Même David Edward,

ancien juge de la Cour de justice de l'UE, unioniste convaincu, défend pourtant le point de vue des nationalistes écossais conformément à ce qu'il déclara à la BBC Scotland en décembre 2012 : « Une Écosse indépendante ne sortirait à aucun moment de l'Union européenne car la poursuite de ses liens communautaires serait négociée avant sa sortie effective du Royaume-Uni, un nouveau traité d'adhésion ne serait pas nécessaire, à la place, les traités existants seraient amendés au travers du processus de négociation<sup>14</sup> ».

« Je ne me prononce pas quant à savoir si l'Écosse ou le reste du Royaume-Uni, ou l'une et l'autre, deviendraient des États successeurs en droit international conventionnel. Cette question pourrait être pertinente par rapport à d'autres relations scellées par traités, mais elle ne l'est pas en matière d'Union européenne. Sur ces hypothèses, mon opinion est que, en accord avec leurs obligations d'agir de bonne foi, de coopérer sincèrement et d'être solidaires, les institutions de l'UE et tous les États membres (y compris le Royaume-Uni tel qu'il existe), seraient obligés d'entamer des négociations, avant que la séparation ne prenne effet, pour déterminer l'avenir des relations des parties distinctes de l'ancien Royaume-Uni avec les autres États membres au sein de l'UE. Le résultat de telles négociations, sauf si elles échouaient complètement, serait l'amendement de commun accord des traités existant, mais certainement pas un nouveau Traité d'adhésion. »

Même si les conservateurs soulignent le fait que ce que nous dit Sir Edward, c'est qu'il y aura des négociations et qu'il n'y aura pas de reconduction automatique de son statut de membre de l'UE, il n'en demeure pas moins que l'opinion de

<sup>14</sup>BBC Scotland, <http://bbc.in/1ATQa54>. J'ai reproduit certains de ses propos, car ils ont fait date dans le processus de clarification de cette question épineuse.

l'éminent juge écossais fait maintenant autorité et, si elle ne rassure peut être pas la majorité des citoyens quant à la nécessité de faire ce grand saut dans l'inconnu que présente l'indépendance, elle a le mérite d'être neutre et de rationaliser le débat sur cette question cruciale. Elle pourrait convaincre certains indécis ou, du moins, permettre de faire un choix informé sur la question européenne.

### Fracture politique entre l'Écosse et l'Angleterre

Pour terminer sur le volet européen, on pourrait imaginer que la nouvelle donne parlementaire européenne à la suite des élections de mai dernier influence elle aussi le vote de septembre 2014. En effet, pour la première fois, parmi les six sièges écossais au Parlement européen, on compte un représentant Ukip<sup>15</sup> à côté des deux SNP, des deux Labour, les Liberal Democrats ayant perdu le leur. Ce parlementaire Ukip est le seul écossais à siéger maintenant à Bruxelles et Strasbourg parmi un contingent de vingt-quatre députés européens Ukip, les vingt-deux autres étant anglais, le dernier gallois. Cette situation est due au fait que 10 % des électeurs écossais avaient voté Ukip, contre plus de 30 % en Angleterre. On observe le même schéma avec les nombres d'euro-députés conservateurs: dix-huit conservateurs anglais pour un écossais, ce qui fait échos au fait que les conservateurs sont majoritaires à Westminster, mais dans l'opposition au Parlement écossais<sup>16</sup>. On ne vote ni Tory ni Ukip en Écosse...

C'est clair, les élections européennes ont mis en lumière des divergences d'opinions fortes de part et d'autre de la frontière qui sépare l'Écosse de l'Angleterre. Cette division n'est pas neuve, elle est même structurelle au paysage politique britannique. Toutefois, la manière dont les élections européennes l'ont rappelée manifeste une fracture politique qui pourrait résoudre les indécis à voter oui pour toutes les raisons « européennes » que nous avons mentionnées ci-dessous. Sans oublier que tout cela se joue avec pour toile de fonds la remise en cause radicale entamée par David Cameron de la participation du Royaume-Uni à l'UE... À condition d'être réélu, ce dernier s'est fermement engagé à réaliser un référendum sur la sortie de l'UE en 2017. Si le référendum écossais laisse encore planer de nombreux doutes, celui de David Cameron, s'il devait avoir lieu, pourrait bien remporter une victoire, surtout dans le sud du Royaume. Une page bien étrange de l'histoire de l'UE s'écrirait alors... ■

15 UK Independence Party, parti antieuropéen dirigé par Nigel Farage. Très prudent quant à son image, Ukip refuse tout rapprochement avec le FN français.

16 Le Parlement écossais est composé de 65 députés SNP, 37 Labour, 15 Conservative, 5 Libdem, 2 Greens, 2 députés « indépendants » et 1 sans affiliation politique, soit un total de 128 membres of the Scottish Parliament (MSP).