



MAI
2021

La Grande-Bretagne et l'Afrique

Les retournements stratégiques
de Boris Johnson



François GAULME

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0356-1

© Tous droits réservés, Ifri, mai 2021

Couverture : © Wael alreweie ; Michael Tubi/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Gaulme François, « La Grande-Bretagne et l'Afrique : Les retournements stratégiques de Boris Johnson », *Études de l'Ifri*, Ifri, mai 2021.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

François Gaulme est chercheur associé au Centre Afrique subsaharienne de l'Ifri. Ancien rédacteur en chef de la revue *Afrique contemporaine*, il a enseigné en relations internationales sur les questions africaines à l'Institut d'études politiques et à l'Institut catholique de Paris ainsi qu'à l'École spéciale militaire de Saint-Cyr Coëtquidan. Il a également servi à l'Agence française de développement (AFD) et au ministère des Affaires étrangères en se spécialisant sur les situations de conflit et de fragilité des États. Il a notamment publié *Le Gabon et son ombre* (Paris, Karthala, 1988) et contribué à des ouvrages spécialisés sur l'Afrique, le Pacifique et le développement.

Résumé

En 2020-2021, le Premier ministre Boris Johnson a entrepris de modifier en profondeur le mode opérationnel et la stratégie des relations entre le Royaume-Uni et le continent africain légués par ses prédécesseurs depuis 1997. Il a mis fin tout d'abord à l'autonomie et la puissance du grand ministère du développement, le Department for International Development (DfID), en le fusionnant avec le Foreign Office. Décidant de rendre politique l'octroi de l'aide, il a réduit également son montant en excipant de la récession qui frappait le pays mais contre la législation britannique elle-même. Sa stratégie de déploiement extérieur, adoptée en mars 2021 et s'appuyant prioritairement sur une « inflexion vers l'Indo-Pacifique », a marginalisé enfin la relation avec l'Afrique à laquelle Teresa May avait voulu donner une nouvelle impulsion dans la perspective du Brexit en 2018. Tout en reprenant son concept de *Global Britain*, une Grande-Bretagne à vocation mondiale, son successeur semble maintenant vouloir limiter les liens avec l'Afrique à des relations d'affaires – lesquelles sont très impactées par la pandémie de coronavirus –, ainsi qu'à une participation minimale à la sécurisation du continent.

Cette étude analyse de tels retournements dans une perspective historique de fin d'un cycle relationnel. Elle conclut que la politique très personnelle de Boris Johnson envers l'Afrique est trop réductrice pour ne pas devoir être amendée. Négligeant la complexité des positionnements britanniques envers ce continent, notamment sur l'aide et les droits fondamentaux, elle devra aussi, en réaffirmant la force de la relation stratégique avec les États-Unis, s'adapter à la nouvelle politique africaine de l'administration Biden.

Executive summary

In 2020-2021, Prime Minister Boris Johnson undertook to fundamentally change the operational mode and strategy of relations between the United Kingdom and the African continent bequeathed by his predecessors since 1997. He first put an end to the autonomy and power of the great Department for International Development (DfID), by merging it with the Foreign Office. Deciding to make the granting of aid political, he also reduced its amount on the grounds of the recession hitting the country but against British legislation itself. His strategy for external deployment, adopted in March 2021 and based primarily on an “Indo-Pacific tilt”, has marginalised the relationship with Africa to which Teresa May had wanted to give new impetus in the perspective of the Brexit in 2018. While taking up her concept of “Global Britain”, her successor now seems to want to limit ties with Africa to business relations, highly impacted by the coronavirus pandemic, as well as minimal participation in security efforts on the continent.

This note analyses such reversals in a historical perspective of the end of a relational cycle. It concludes that Boris Johnson’s very personal policy towards Africa is too reductive not to be amended. In particular on aid and fundamental rights, it neglects the complexity of British positions towards this continent. By reaffirming the strength of the strategic relationship with the United States, it will also have to adapt to the new African policy of the Biden administration.

Sommaire

INTRODUCTION	6
AIDE AU DÉVELOPPEMENT : UN PREMIER RETOURNEMENT	9
Naissance et essor du Department for International Development (DfID)	9
La reconfiguration de l'aide par Boris Johnson	12
Le retour de l'intérêt national	17
DU « NOUVEAU PARTENARIAT » AFRICAIN AU VIRAGE « INDO-PACIFIQUE »	19
L'« approche stratégique » de Teresa May	19
Des « 3 D » à la « Fusion doctrine »	22
Le libre-échange et le Commonwealth	25
De l'euphorie économique à la crise	28
CONCLUSION	31

Introduction

L'Afrique a suscité ces dernières années une attention renouvelée au Royaume-Uni. La prise en compte du potentiel économique du continent mais aussi des risques sécuritaires liés au terrorisme et aux guerres civiles, conjuguée à la volonté et à la nécessité de rebondir sur la scène internationale après le Brexit, expliquent largement ce regain d'intérêt.

En matière de politique africaine, un cycle s'achevait, celui d'une politique britannique couplée avec celle de l'Union européenne (UE) et dominée par l'aide publique au développement (APD). Élaborée par le *Labour* à l'arrivée au pouvoir de Tony Blair en 1997, elle avait en grande partie échoué par irénisme, malgré son attrait conceptuel. Le lancement d'une nouvelle approche stratégique envers l'Afrique par Teresa May en 2018 visait ensuite à anticiper les effets internationaux du Brexit. Elle devait permettre de redonner une dynamique à la politique africaine de la Grande-Bretagne tout en sauvegardant l'héritage de prédominance de l'APD.

Son successeur, Boris Johnson, a remis en cause cette inflexion sans cependant la désavouer formellement. Dans une série de décisions successives et avec une obstination toute personnelle, il s'est attaqué d'abord à une forteresse politico-administrative, celle de l'aide au développement, dirigée prioritairement vers l'Afrique dans une logique de lutte contre la pauvreté. Puis il a franchi un second pas en présentant sa stratégie générale de projection extérieure, l'*Integrated Review* de mars 2021, dans laquelle le continent africain se trouve *de facto* marginalisé par une « inflexion vers l'Indo-Pacifique » (*Indo-Pacific tilt*)¹.

Sa vision de la place internationale du Royaume-Uni est pourtant restée dans la ligne esquissée par Teresa May, dont il conserve le discours fondateur : celui d'une *Global Britain*, une « Grande-Bretagne à vocation mondiale » redevenant pleinement souveraine avec sa sortie de l'UE et qui aurait pour vocation de redéployer son influence, défendre ses intérêts et ses valeurs à l'échelle de l'ensemble

1. HM Government (2021), *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, Londres, mars, disponible sur : www.gov.uk.

de la planète², comme elle le fit jadis mais avec des moyens et des objectifs adaptés aux enjeux actuels. Loin de s'atténuer, l'expression de cette vision centrale est devenue plus lyrique et plus guerrière avec Boris Johnson, même lorsqu'il s'agit de commerce ou de *soft power* : dans un discours majeur, le 3 février 2020 à Greenwich, il affirmait déjà que son pays devait « revêtir la cape » d'un Superman du libre-échange, à contre-courant des tentations protectionnistes, pour retrouver son essor maritime et commercial du XVIII^e siècle³. Dans *l'Integrated Review* publiée le 16 mars 2021 et qui s'adresse plus à l'électorat britannique qu'au monde extérieur, il présente le *Global Britain* comme « une force du bien », agissant avec détermination et souplesse pour défendre la liberté dans tous les domaines (y compris le cyber-espace) et sous toutes ses formes, dans un contexte international que dominerait la « compétition ». Mais, différences essentielles avec la vision de Teresa May, dans cette orientation stratégique d'ensemble, l'Afrique est désormais traitée en théâtre mineur de cet affrontement multiforme, tandis que l'aide au développement n'est plus appréhendée comme un instrument essentiel des relations entre le monde développé et les pays pauvres, africains pour la plupart.

À partir de mars 2020, le nouveau contexte de la pandémie de coronavirus permit en effet à Boris Johnson de profiter des circonstances pour réduire la place et le pouvoir du système britannique d'APD en trois étapes successives : démembrement de l'octroi de l'aide sur une base régionale en février 2020 ; suppression d'un ministère autonome en charge de l'aide en juin suivant ; enfin, en novembre, annonce d'une baisse structurelle de l'APD dans le budget britannique 2021-2022. Cette dernière décision était présentée comme la conséquence directe de la « pire récession depuis plus de trois cents ans », subie par le pays, selon les calculs de la Banque d'Angleterre⁴. Le coronavirus avait simultanément eu comme effet automatique de reléguer au second plan toute action extérieure, hors de la négociation commerciale post-Brexit avec l'UE, que le calendrier rendait prioritaire et que la pandémie contribua sans doute à conclure positivement.

Pour ce qui est de l'Afrique, le Premier ministre actuel a repris pleinement à son compte dans *l'Integrated Review* le partenariat entre la Grande-Bretagne et l'Union africaine (UA) qu'avait initié

2. Sur le concept gouvernemental de *Global Britain* sous Teresa May, voir House of Commons, Foreign Affairs Committee (2018), *Report Global Britain*, HC 780, « Appendix: Memorandum from the Foreign and Commonwealth Office », mars 2018, § 7.

3. Discours du Premier ministre à Greenwich, 3 février 2020, disponible sur : www.gov.uk.

4. Renvoyant ainsi aux effets du terrible hiver de 1709.

Teresa May en 2018⁵. Mais la nouvelle priorité accordée à l'« Indo-Pacifique » et les effets indirects du coronavirus ont réduit au moins temporairement la portée effective d'une telle ambition, ayant atteint son acmé lors du Sommet économique Afrique/Royaume-Uni du 20 janvier 2020 à Londres⁶.

La pandémie, dans ses phases successives, conduisit de fait – et ceci dès juin suivant – à une forme de repli involontaire dans les relations bilatérales de toutes sortes, ce dont témoigna avec force l'annulation du Sommet du Commonwealth au Rwanda. Elle renversa aussi la situation économique et politique de partenaires africains invités au Business Summit, car considérés comme des marchés très prometteurs du fait de la progression spectaculaire de leurs taux de croissance (Éthiopie ou Côte d'Ivoire par exemple). Parallèlement, une enquête approfondie du Comité des relations internationales et de la Défense de la Chambre des Lords⁷ concluait en juillet 2020 que les résultats de l'« approche stratégique » semblaient peu substantiels, tandis qu'il fallait s'attendre à de nombreux impacts négatifs du COVID-19 sur le continent. Le nouvel élan, avant tout économique de 2020 était donc stoppé dès le départ.

5. HM Government (2021), *op. cit.*, p. 63. Sur les 5 « piliers » du protocole avec l'UA de Teresa May, voir *infra* et note 17.

6. Voir *infra* et note 44. *L'Integrated Review*, (*ibid.*, *loc. cit.*) promet des suites positives de ce Sommet économique : « *Building on the success of the 2020 Africa Investment Summit, we will revitalise UK economic engagement with Africa, deepening and developing mutual partnerships [...]* ».

7. House of Lords (2020), Select Committee on International Relations and Defence, *The UK and Sub-Saharan Africa: Prosperity, Peace and Development Co-operation*, HL Paper 88, juillet.

Aide au développement : un premier retournement

Pour appréhender pleinement ce premier retournement stratégique de Boris Johnson envers l'Afrique, il convient de rappeler les origines et la nature du système qui régissait précédemment les relations entre un Royaume-Uni membre de l'Union européenne et l'Afrique. Ce système avait été construit lors de l'arrivée au pouvoir du Premier ministre travailliste Tony Blair en 1997, puis plus ou moins repris et adapté par la coalition tory-libérale sans changement majeur à partir de 2010 et jusqu'au référendum sur le Brexit.

Naissance et essor du Department for International Development (DfID)

Le caractère essentiel de l'approche remise en cause par Boris Johnson était la montée en puissance et la prédominance de l'aide au développement et de la « lutte contre la pauvreté » dans l'action extérieure du Royaume-Uni vis-à-vis de l'Afrique. L'un de ses traits majeurs était de récuser la notion d'« intérêt national » dans une vision mondialisée des enjeux de l'époque. Les options personnelles comptèrent aussi beaucoup dans cette inflexion puisque, dans la tradition politique britannique plus que dans toute autre, l'appartenance à une équipe gouvernementale soumise au même *Ministerial Code* se combine avec une large liberté ministérielle⁸.

Dès l'entrée en fonction du nouveau gouvernement travailliste en mai 1997, la gestion de l'aide au développement fut confiée à un membre à part entière du Conseil des ministres (*Cabinet Minister*), la *Secretary of State* Clare Short, une ancienne syndicaliste située très à gauche du chef du gouvernement. L'*Overseas Development Administration* (ODA) n'était jusqu'alors qu'une assez modeste agence de développement chapeauté par le *Minister of State* au Foreign Office ayant également l'Afrique dans ses attributions. Cette administration gouvernementale avait succédé en 1970 à un *Ministry for Overseas Development* créé lui-même par le *Labour* en 1964.

8. Une particularité du système politique britannique est l'existence d'une hiérarchie à trois niveaux de responsabilité ministérielle : *Secretary of State* ou bien *Minister* (équivalent à « ministres » en France) siégeant au Conseil des ministres (*Cabinet ministers*) ; *Minister of State* (soit « secrétaire d'État ») et enfin *Parliamentary Under-Secretary of State*, titre sans équivalent en France, généralement traduit par « sous-secrétaire d'État ».

Lors du retour au pouvoir de ce parti en 1997, l'ODA fut remplacée par un nouveau ministère d'une tout autre dimension, le DfID. Par contraste, les relations diplomatiques avec l'Afrique restèrent sous la responsabilité d'un simple *Minister of State*⁹.

À la suite de la guerre contre l'Irak, Clare Short, qui s'était signalée notamment par une utilisation très partisane de l'aide en faveur du Rwanda de Paul Kagame, désormais en conflit ouvert avec le Premier ministre, démissionna en mai 2003. Elle fut remplacée brièvement par une fidèle de Tony Blair, Valerie Amos, précédemment *Parliamentary Under-Secretary of State* au Foreign Office en charge de l'Afrique et qui avait à ce titre mené de délicates missions de défense de la position officielle sur l'Irak. Puis fin 2003 et jusqu'au départ de Tony Blair en juin 2008, un pilier de la députation travailliste, Hilary Benn, fils du vétéran politique Tony Benn, marqua son passage en janvier 2005 par une conférence internationale réunie à Londres sur le thème des « États fragiles ». Ce fut un tournant dans le traitement civil de la relation entre sécurité et développement dans la suite des interventions militaires occidentales en Afghanistan et en Irak.

Dans le fonctionnement quotidien du DfID, les changements de ministre entre 2003 et 2010 (Hilary Benn puis Douglas Alexander sous Gordon Brown) ne modifièrent que marginalement son action. Comme avant 1997, ce grand département ministériel se comportait en réalité comme une simple agence étatique de développement, mais dotée désormais de très puissants moyens financiers et d'une influence politique majeure. Structurellement, il manquait cependant de techniciens spécialisés dans des secteurs spécifiques (agronomes, ingénieurs, etc.), volontairement réduits au minimum, tout comme l'étaient aussi ses dépenses de gestion et ses instruments de contrôle interne de l'allocation de l'APD. Il maniait surtout des dons alloués très largement pour la mise en œuvre des programmes à des organisations non gouvernementales (ONG) britanniques et internationales, ceci d'autant plus que le DfID était en charge à la fois de l'aide humanitaire et de celle au développement à long terme.

Progressivement, un souci croissant de justification vis-à-vis du contribuable mena cependant à une réduction progressive des effectifs et même des locaux du ministère (avec une administration centrale partagée entre Londres et Glasgow). Cette nouvelle ligne fut poursuivie jusqu'à l'annonce brutale par Boris Johnson, le 16 juin 2020, de la suppression du DfID, hypothèse qui semblait pourtant avoir été écartée peu auparavant.

9. Les paragraphes qui suivent reprennent largement les développements de l'auteur : voir F. Gaulme (2003), « Le sursaut africain du *New Labour* : Principes, promesses et résultats », *Afrique contemporaine*, n° 205, 2003/3, pp. 71-97.

Intégré désormais dans le Foreign and Commonwealth Office (FCO), un ministère proverbiallement pauvre et avec lequel il était auparavant en tension structurelle quant à l'influence extérieure, le DfID perdait le sigle qui l'avait rendu célèbre en devenant en septembre suivant une simple subdivision du nouveau Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO). Les personnels, diplomates et praticiens de l'aide, conservaient leur spécialisation et le Premier ministre garantissait le maintien du site de Glasgow, mais le ministre des Affaires étrangères retrouvait désormais le contrôle de l'octroi de l'aide extérieure, à rebours de 23 années d'un système inverse. Cette configuration avait sans conteste comporté des risques permanents de diplomatie parallèle de la part du DfID du fait de sa puissance financière, laquelle atteignait alors pour l'Afrique seule environ 3 milliards de livres (exclusivement en dons) par an.

Soutenue dès l'origine par le puissant chancelier de l'Échiquier Gordon Brown, Clare Short était en effet parvenue d'emblée, sur le thème de la « lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres », à faire du continent africain le bénéficiaire privilégié d'une aide bilatérale (incluant l'action humanitaire) qui devait, même après son départ, franchir pour la première fois la barre symbolique du milliard de livres sterling par an en 2006.

Le retour des Conservateurs au pouvoir en 2010 avec David Cameron ne remet pas en question la puissance du DfID. Andrew Mitchell¹⁰, le ministre tory qui reprenait ce portefeuille, était le responsable d'une ONG d'action sociale au Rwanda – pays que, comme Clare Short, il devait favoriser abusivement. Il avait le plein soutien du Premier ministre sous l'impulsion duquel l'objectif fixé par l'Organisation des Nations unies (ONU) de 0,7 % du produit intérieur brut (PIB) à consacrer à l'APD, fut atteint en 2013. La coalition gouvernementale tories-libéraux parvint même à le faire inscrire dans la législation britannique en 2015¹¹.

Alors que les efforts financiers de la France envers l'Afrique diminuaient progressivement et que Paris n'apparaissait plus comme le principal soutien extérieur du continent sur la scène internationale, ce nouveau positionnement sur l'aide donna ainsi à la Grande-Bretagne une influence croissante dans les débats sur les modalités de la lutte contre la pauvreté dans le monde, notamment au Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), où s'élaborent les règles adoptées en commun par les pays donateurs. Les Objectifs du

10. Andrew Mitchell reste encore aujourd'hui un grand défenseur de l'aide au développement, très critique sur ce point envers Boris Johnson au sein du Parti conservateur.

11. *International Development (Official Development Assistance Target) Act 2015* du 26 mars 2015.

développement durable (ODD) adoptés en 2015 par l'ONU furent largement inspirés dès l'origine par le gouvernement britannique, comme cela avait été déjà le cas pour les Objectifs millénaires pour le développement (OMD) formulés en 2000.

La reconfiguration de l'aide par Boris Johnson

Le vote en faveur du Brexit fut une première étape de l'affaiblissement de ce système, d'abord peu visible. Arrivée au pouvoir, Teresa May, sans le remettre en cause formellement, nomma des personnalités de profils très différents à la tête du DfID : ce fut d'abord de 2016 à novembre 2017 Priti Patel, située à la droite du Parti conservateur et plus favorable au commerce qu'à l'aide comme instrument du développement. Après son renvoi à la suite de contacts secrets avec Israël, Penny Mordaunt, réserviste de la Royal Navy, secrétaire d'État aux Forces armées sous David Cameron, lui succéda avant que, de mai à juillet 2019, le DfID ne revienne à Rory Stewart, un diplomate atypique ayant traversé à pied l'Afghanistan juste après la chute des Talibans¹² et qui fut aussi *Minister of State for Africa* au Foreign Office de juin 2017 à janvier 2018. Ces deux derniers ministres avaient une vision critique d'une approche quantitative et comptable de l'APD britannique. Cependant ils restèrent trop peu en charge pour marquer le département de leur empreinte personnelle.

La formation du deuxième gouvernement Johnson, le 13 février 2020, peut être considérée comme la borne milliaire marquant la fin d'une prédominance de l'aide au développement dans les relations avec l'Afrique. Si le ministère qui en avait la charge demeurait sous cette forme, il perdait de son indépendance décisionnelle et de sa cohérence d'ensemble par la création d'un nouveau système de quatre secrétaires d'État, chargés chacun d'une responsabilité régionale avec un double rattachement au FCO et au DfID. S'y ajoutaient encore trois *Parliamentary Under-Secretary of State* du même type. Parmi ces nouveaux sous-secrétaires d'État, James Duddridge, un ancien banquier ayant travaillé pour la Barclays en Côte d'Ivoire et au Botswana, recevait la responsabilité de l'Afrique, qu'il avait déjà reçue sous David Cameron en 2015-2016.

Une deuxième étape fut franchie par Boris Johnson le 16 juin 2020. Dans une déclaration solennelle à la Chambre des Communes, le Premier ministre annonça que, pour « maximiser l'influence

12. Exploit raconté avec talent dans R. Stewart (2004), *The Places in Between*, Londres, Picador. L'édition augmentée de 2014 comporte en postface une analyse abrasive de l'intervention militaire et de l'aide internationales en Afghanistan, dont l'auteur souligne l'inadaptation aux réalités locales.

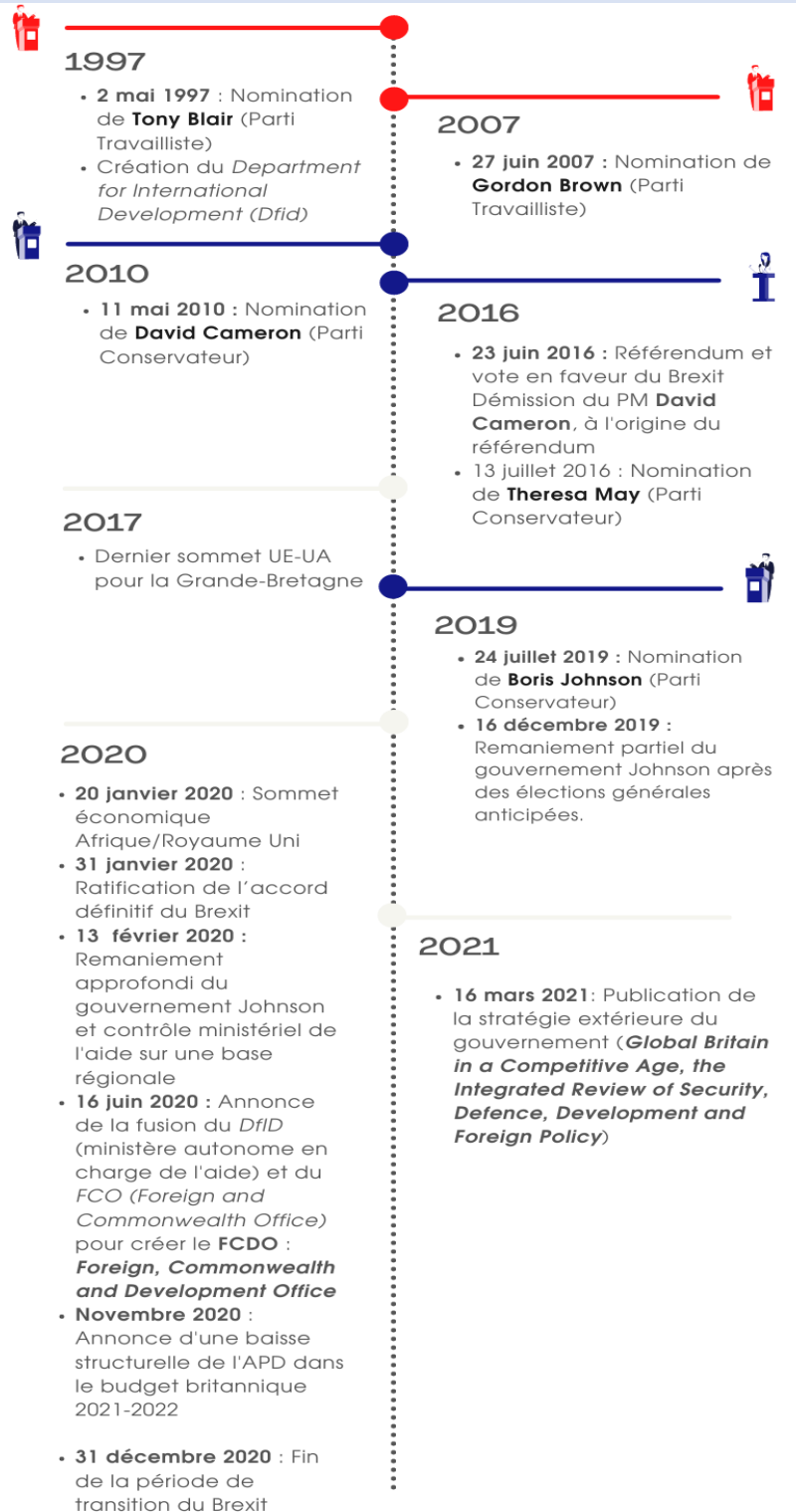
britannique », le DfID allait fusionner en septembre suivant avec le FCO, et que le Secrétaire au Foreign Office aurait le pouvoir décisionnel en matière d'APD. Les *Trade Commissioners* britanniques dans les pays étrangers seraient également placés sous le contrôle de l'ambassadeur, afin d'aboutir à une cohérence d'ensemble dans le maniement des instruments d'influence de la *Global Britain* à l'extérieur.

Tout en rappelant alors avec force que le Royaume-Uni était le seul des membres du G7 à atteindre 0,7 % du PIB pour le budget de l'aide, Boris Johnson indiquait clairement que cette réforme en vue d'un meilleur contrôle diplomatique sur l'APD devrait se faire dans une perspective mondiale, et au détriment de certains pays africains, considérés comme stratégiquement secondaires. « Nous donnons, soulignait-il, autant d'aide à la Zambie qu'à l'Ukraine, bien que cette dernière soit vitale pour la sécurité européenne, et nous donnons dix fois plus d'aide à la Tanzanie qu'aux six pays des Balkans occidentaux qui sont extrêmement vulnérables à l'interférence russe. » Or, comme devait le rappeler un mois plus tard la Chambre des Lords dans son enquête sur la politique africaine, la Tanzanie était, pour l'exercice budgétaire 2020-2021, le 5^e bénéficiaire africain de l'APD britannique (après le Nigeria, l'Éthiopie, la Somalie et la Sierra Léone) avec 164 millions de livres, principalement au bénéfice de la santé.

Enfin, troisième étape décisive de cette politique de sujétion et de minimisation de l'instrument de l'aide, l'annonce aux Communes par le chancelier de l'Échiquier Rishi Sunak le 25 novembre 2020 d'une réduction temporaire à 0,5 % du niveau de l'aide, en raison de la récession britannique et en dépit des dispositions législatives toujours en cours interdisant un tel recul. Cette décision devrait ramener l'APD britannique à un niveau annuel d'environ 10 milliards de livres dans le contexte budgétaire actuel. Elle était absolument contraire à l'engagement pris par Boris Johnson aux Communes le 16 juin, comme aux recommandations de la Chambre des Lords qui, dans son rapport sur la politique¹³ africaine, « regrettait » aussi la décision de fusionner le FCO et le DfID.

13. *Ibid.*, pp. 145-146, recommandations 45 et 49.

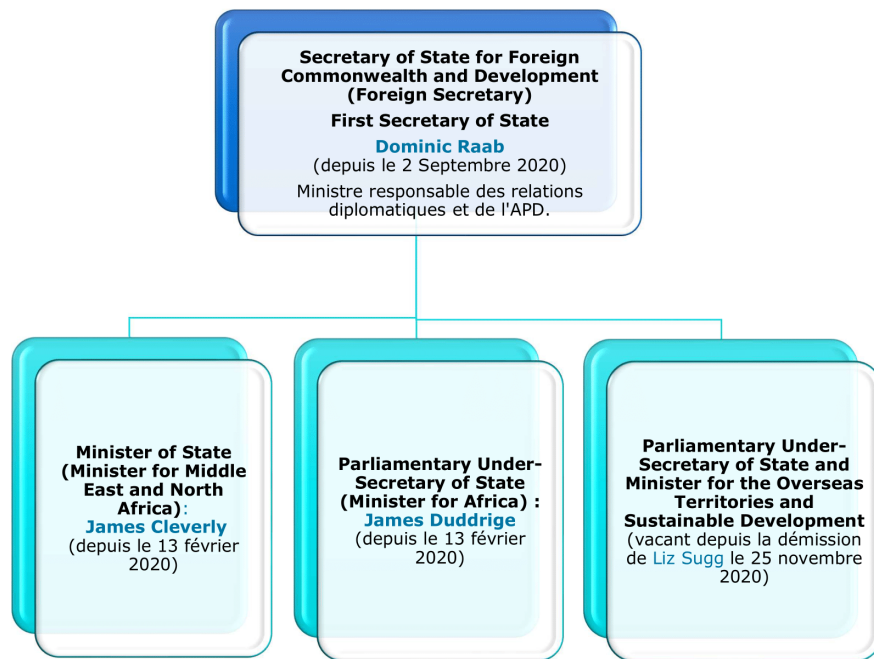
Frise chronologique



© Centre Afrique subsaharienne, Ifri/Source : gov.uk.

Cette réduction structurelle de la part budgétaire de l'APD (et non de son montant en tant que tel), montrant une fois de plus le dédain de Boris Johnson pour les formes législatives et le peu de valeur de ses engagements solennels, fit ainsi scandale, même chez les tories. Liz Sugg, ancienne directrice des Opérations de David Cameron, tout juste nommée *Parliamentary Under-Secretary of State and Minister for the Overseas Territories and Sustainable Development* en février 2020, abandonna immédiatement ses fonctions ministérielles. Dans sa lettre de démission, rendue publique, elle soulignait qu'avec la pandémie le moment était particulièrement mal choisi pour réduire l'aide britannique. Elle écrivait également que cette décision, qualifiée par elle d'« erreur fondamentale », risquait de « saper les efforts de promotion » d'une *Global Britain*, estimant qu'il était « fermement dans notre intérêt national d'affronter les problèmes mondiaux en luttant contre la pandémie, le changement climatique et les conflits ». Une telle position ne faisait, à vrai dire, que reprendre celle du Foreign Office en 2018.

Organigramme du Foreign Commonwealth and Development Office



HIERARCHIE MINISTERIELLE A 3 NIVEAUX

-Secretary of State ou Minister
(équivalent à « ministre » en France),
siégeant au Conseil des ministres
(*Cabinet minister*)

-Minister of State (soit « secrétaire
d'Etat »)

**-Parliamentary Under-Secretary of
State**, titre sans équivalent en France,
généralement traduit par « sous-
secrétaire d'Etat ».

© Centre Afrique subsaharienne, Ifri/Source : gov.uk.

Le retour de l'intérêt national

L'arrivée au pouvoir de Boris Johnson dans le contexte du Brexit correspond, on le voit, à un retour de l'« intérêt national ». Sans beaucoup se préoccuper des formes ni de la réputation extérieure du pays, il le faisait à rebours de la position des travaillistes qui s'étaient délibérément éloignés en 1997 de toute stance nationaliste.

Tony Blair, en dépit de l'alignement de sa politique extérieure sur les options de l'administration Bush en Irak, était en effet resté fidèle aux engagements de ses débuts, dans sa volonté d'approfondissement d'un « partenariat » privilégié avec l'Afrique, pour laquelle il déclarait éprouver « une passion ». Cette option s'inscrivait dans le cadre de la mondialisation et d'une vision optimiste du *Global village* de Marshall McLuhan.

Chez les travaillistes, certains n'hésitaient plus alors à remettre totalement en cause la notion d'« intérêt national ». C'était le cas notamment de Robin Cook, poids lourd du parti et ministre des Affaires étrangères (*Foreign Secretary*) de 1997 à 2003 qui, dès son entrée en fonction, plaida pour une nouvelle diplomatie « éthique » appuyant le progrès démocratique dans le monde.

Cette volonté d'offrir une image de « bon citoyen international » rompait avec une longue tradition de « réalisme » diplomatique défendue avec constance par les Tories : elle allait de Castelreagh (« La Grande-Bretagne n'a que des intérêts ») au temps du Congrès de Vienne à Douglas Hurd sous Margaret Thatcher, affirmant encore en 1993 que la politique étrangère britannique avait « pour objet de protéger et de promouvoir les intérêts britanniques ».

Au tournant du millénaire, la montée en puissance du DfID et la nouvelle politique britannique en Afrique (intervention militaire directe en Sierra Léone et confrontation diplomatique avec le Zimbabwe de Robert Mugabe) s'expliquaient donc à rebours par une philosophie mondialiste. La diplomatie « éthique » de la Grande-Bretagne, contraire comme on le voit à ses plus fortes traditions de gouvernement, prétendait exprimer les préoccupations de l'électorat-cible du *New Labour*. C'était celui d'une classe moyenne urbaine élargie, plus américanisée et plus ouverte sur le monde extérieur qu'elle ne l'était auparavant.

Aujourd'hui, le retournement est non moins net qu'en 1997, cette fois par le retour au passé : dans une visible intention de revenir aux vieux principes *tories*, la décision de fusionner le DfID et le FCO a été présentée par Boris Johnson aux Communes le 16 juin 2020 comme « servant » précisément l'« intérêt national » de la nouvelle *Global Britain*, et ceci tout particulièrement au regard des leçons à tirer de

la pandémie de coronavirus. L'appui à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le renforcement des systèmes de santé dans le monde relevaient, disait-il, tout autant de la diplomatie que de l'aide, et contribuaient à se prémunir contre une nouvelle et éventuelle « calamité » pouvant à son tour frapper les Britanniques eux-mêmes.

Du « nouveau partenariat » africain au virage « Indo- Pacifique »

En créant le FCDO et en réduisant l'aide britannique, tout en faisant de son octroi (ou de sa suppression éventuelle) à un État étranger une décision foncièrement politique¹⁴, Boris Johnson ne rejetait pas pour autant des éléments essentiels de la politique africaine de ses prédécesseurs, de Tony Blair à Teresa May. Il invoquait comme eux la nécessité d'une « approche gouvernementale intégrée¹⁵ », fidèle en cela au mot d'ordre originel de la Grande-Bretagne mais aussi du CAD de l'OCDE¹⁶ pour le traitement des situations de crise dans ce que l'on appelait depuis 2005 les « États fragiles ».

L'« approche stratégique » de Teresa May

L'apport personnel de Teresa May consista à dépasser le cas de ces États pour mettre en place une « approche stratégique » envers l'ensemble des pays du continent, pris séparément ou comme membres de l'Union africaine (UA).

C'est en 2018, au cours d'une brève tournée africaine (Afrique du Sud, Nigeria, Kenya), qu'elle mentionna pour la première fois, le 28 août au Cap, dans le cadre d'une visite essentiellement orientée vers l'économie et le commerce, un « nouveau partenariat avec l'Afrique », présenté comme une « inflexion stratégique majeure ».

Puis, en février 2019, elle passa un protocole d'accord (*Memorandum of Understanding – MoU*) avec l'UA sur un cadre commun de « partenariat ». Selon le Foreign Office, ce dernier s'appuierait sur cinq « piliers » : renforcement de la « résilience » ; mobilisation de l'investissement en faveur de l'Afrique en vue d'une « transformation durable » ; migrations et « mobilité humaine » ;

14. *Ibid.*, loc. cit. : « *The Foreign Secretary will be empowered to decide which countries receive – or cease to receive – British aid, while delivering a single UK strategy for each country, overseen by the National Security Council, which I chair.* »

15. *Whole of Government Approach*, WGA.

16. Pour la position du CAD (Fragile States Group) de l'OCDE, voir le « *Reference Document* » OCDE (2006), *Whole of Government Approach to Fragile States*. Le Royaume-Uni participa aux études de cas pour produire ce document.

promotion du multilatéralisme et investissement dans l'humain. Au « cœur » de ce nouveau partenariat avec l'organisation panafricaine se situait aussi un « engagement politique accru, comprenant un dialogue annuel à haut niveau ». Cependant, du fait des élections britanniques de décembre 2019, le premier Sommet UA-Royaume-Uni fut repoussé, puis transformé en un projet plus restreint et virtuel avec l'arrivée de la pandémie¹⁷. Dans l'*Integrated Review* de 2021, Boris Johnson semble également s'éloigner de ces cinq piliers originels du partenariat pour une formulation thématique plus diversifiée et mentionnant prioritairement la lutte contre le changement climatique¹⁸.

En réalité, la formalisation d'un accord avec l'UA en 2018 était largement due aux impératifs du jour pour un Royaume-Uni sur le point de quitter l'Europe. Elle se justifiait par la nécessité de créer de nouveaux liens bilatéraux avec l'UA pour poursuivre le dialogue après le Brexit. Depuis 2000, s'étaient déjà tenus 5 Sommets entre l'UE et son équivalent africain, le dernier en novembre 2017 à Abidjan, alors que la Grande-Bretagne était encore membre de l'Union.

Au-delà du « partenariat » avec l'UA, il fallut attendre septembre 2019 pour obtenir un texte s'apparentant à une synthèse officielle précise de l'« approche stratégique envers l'Afrique subsaharienne », ceci sous la forme d'une note du Foreign Office à destination du Comité des Affaires étrangères des Communes¹⁹.

Si, par certains aspects, la stratégie pour l'Afrique n'était que la reformulation d'anciennes politiques sous d'autres mots – comme devait le souligner Valerie Amos en 2020 à la Chambre des Lords²⁰ –, elle résultait aussi de l'évolution des structures gouvernementales britanniques : à son arrivée au pouvoir en mai 2010, David Cameron avait créé, dans le cadre de l'administration du Cabinet et sur le modèle américain, un National Security Council (NSC). Présidé par le Premier ministre lui-même, il devait formaliser et centraliser les décisions concernant la sécurité au sens le plus large (incluant jusqu'à la notion de « résilience »). Son secrétariat était assuré par un diplomate de haut niveau, conseiller du 10 Downing Street, le *National Security Advisor* (NSA). En 2018, l'identification des cinq

17. House of Lords (2020), *op. cit.*, pp. 42-43.

18. HM Government (2021), *op. cit.* p. 63 : « *We will partner with the African Union on climate and biodiversity, global health, security, free trade, crisis management, conflict prevention and mediation, the Women, Peace and Security agenda, and promoting good governance and human rights.* »

19. *Ibid.*, pp. 22-23, encadré 3, « Strategic Approach to Sub-Saharan Africa », *Written evidence from the FCO to the House of Commons Foreign Affairs Committee* (UKA0012).

20. *Ibid.*, p. 23 : « *Baroness Amos said [...] New approaches often said 'the same thing but perhaps in slightly different language'* ».

pilliers du « partenariat » avec l'UA mentionnés plus haut avait été faite à travers le NSC.

La mise en application de la nouvelle « approche stratégique » comportait, au sein du Foreign Office, un renforcement de 300 personnels supplémentaires sur l'Afrique²¹, soit à Londres soit sur place, et l'ouverture de nouvelles ambassades au sud du Sahara : dans des pays anglophones et membres du Commonwealth (Lesotho, Eswatini ex-Swaziland) mais aussi francophones (Djibouti, Tchad, Niger)²². Ouvrir ces dernières était lié au glissement le plus caractéristique de la nouvelle politique africaine de Teresa May : l'intervention dans le Sahel en matière de sécurité, sans que soit pour autant abandonnée l'implication antérieure dans la Corne pour lutter contre les éléments djihadistes et le « terrorisme » aux côtés de l'ONU, de l'UA et, bilatéralement, des Américains. C'est ainsi qu'en juillet 2018, trois hélicoptères lourds *CH-47D Chinook* de la Royal Air Force étaient déployés à Gao au Mali, et mis avec leur personnel à disposition de la force française Barkhane, laquelle ne disposait pas d'appareils de ce type. Ils sont toujours sur place, au service également de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma).

Cette nouvelle stratégie britannique reposait donc sur des actions militaires autant que civiles, couvrant un champ embrassant à la fois la diplomatie, l'aide au développement, l'investissement, le commerce et les interventions sécuritaires. La gamme des diverses initiatives, qui devaient impliquer aussi le secteur privé²³ et la société civile, dépassait de beaucoup la définition habituelle de l'approche intégrée dite « 3 D » (Diplomatie, Défense, Développement), celle à laquelle se réfère aussi Emmanuel Macron²⁴ et qui avait été définie, à l'origine, sous le gouvernement de Tony Blair.

Le nouveau « partenariat » annoncé par Teresa May au cours de sa tournée africaine de 2018 reposait en effet sur deux objectifs jumeaux, inséparables et exigeant une coordination des buts comme des moyens au-delà de ceux de l'administration : « prospérité partagée et sécurité partagée ». Ce nouveau mode intégré de relations avec l'Afrique tenait également compte des conclusions de la *National Security Capability Review (NSCR)* de 2018, qui avait appelé à plus

21. L'Africa Research Group de la Direction Afrique à Londres étant porté à 6 chercheurs au statut diplomatique spécifique.

22. *Ibid.*, pp. 22-25. Les 304 « agents supplémentaires » (*staff uplifts*) sur l'Afrique au FCO sont à comparer aux 272 pour *Global Britain* et 580 pour la sortie de l'UE (Tableau 2).

23. Dans sa tournée africaine d'août 2018, Teresa May était accompagnée d'une vingtaine d'hommes d'affaires britanniques.

24. Sur les « 3 D » à la française, voir F. Gaulme (2020), « France », in Bertelsmann Stiftung (2020), *Europe's Coherence Gap in External Crisis and Conflict Management*, Gütersloh, pp. 136-150.

de cohérence dans la politique étrangère britannique. Enfin, la proposition de partage de la réussite économique comme des risques sécuritaires avec l'Afrique tenait, dans le contexte particulier du Brexit, à un constat gouvernemental de mondialisation de l'économie, mais aussi du terrorisme, après les attentats islamistes de 2005 à Londres.

Des « 3 D » à la « Fusion doctrine »

L'application des principes d'une approche « intégrée » remontait à la politique du *New Labour*. Dès juillet 2000, avec la montée des conflits civils en Afrique subsaharienne, la ministre du Développement Clare Short avait pris la tête d'un « Cabinet's Sub-Committee on Conflict Prevention in Africa », regroupant le DfID, le FCO, le ministère de la Défense (MoD), les Services du Premier ministre (Cabinet Office) et les Finances (Treasury). Il était doté d'un fonds d'intervention commun de 50 millions de livres pour 2001-2002²⁵. Suivit ensuite la création de structures interministérielles tripartites (FCO, MoD, DfID) de traitement coordonné des conflits, l'une pour l'Afrique, présidée par Clare Short – Africa Conflict Prevention Pool, ACPP –, l'autre pour le reste du monde – Global Conflict Prevention Pool, GCPP. Le Royaume-Uni, ayant ainsi innové pour, avant tout, des raisons d'économies budgétaires, devint finalement sur la scène internationale le champion des mérites multiples de l'approche intégrée. En 2007, les deux Pools fusionnèrent en une entité unique et « flexible » (*agile*), sous le nom de Stabilisation Unit, SU²⁶. La création du NSC devait, sous David Cameron, transformer le financement de cet organisme, le système de Pools étant remplacé en 2015 par un fonds – le Conflict, Stability and Security Fund, CSSF –, opérant dans le monde entier avec un budget annuel dépassant le milliard de livres sterling.

Un degré supplémentaire dans l'approche intégrée, présenté alors un peu abusivement comme une profonde innovation conceptuelle, fut franchi en 2018 sous Teresa May, avec la mise au point de la *Fusion doctrine*. Il s'agissait bien d'une « doctrine » au sens militaire du mot. Dans le traitement des conflits extérieurs, elle visait à coordonner les actions diverses de l'administration britannique, celles de la société civile, des gouvernements partenaires et de leurs opinions (soit pour donner de l'aide soit pour en bénéficier) et jusqu'aux interventions des organisations internationales concernées.

Cette « doctrine » encore peu élaborée hors de ses grands principes mais extrêmement ambitieuse quant à son rayon d'action,

25. F. Gaulme (2003), *art. cit.*, p. 86.

26. Voir L. Cleary (2020), « United Kingdom », in Bertelsmann Stiftung (2020), *op. cit.*, pp. 354-369.

était associée à la notion de « sécurité humaine²⁷ », dépassant le domaine militaire. Elle était due à Sir Mark Sedwill, ancien ambassadeur en Afghanistan devenu National Security Agency (NSA) en 2017 jusqu'à son départ en septembre 2020, et visait selon lui à s'adapter à une ère de « conflictualité hybride » où, contrairement à la « guerre » classique²⁸, un affrontement multiforme est à la fois intérieur et extérieur.

Justifiée par la montée des attentats en Grande-Bretagne, la nouvelle doctrine comportait toutefois, contrairement à la WGA²⁹ travailliste des années 2000 ou à sa version aménagée sous Cameron (*integrated approach*), le risque d'une instrumentalisation sécuritaire de l'aide au développement, et même de la diplomatie, du fait de son origine et de son esprit foncièrement militaire. Ses résultats se révélèrent d'ailleurs rapidement inférieurs aux attentes, tant en raison des lourdeurs structurelles des pratiques bureaucratiques que de la persistance d'intérêts inévitablement divergents de la part des différentes parties prenantes, sur le terrain aussi bien qu'au niveau central à Whitehall. La coordination attendue se révélait finalement insuffisante, dans son implication de la société civile ou dans la lutte contre les exactions des armées nationales en Afrique³⁰.

Considérée avec intérêt mais quelque scepticisme au Parlement, la *Fusion doctrine*, et c'est regrettable, n'eut finalement guère d'impact en Afrique, pour deux raisons distinctes.

La première – la plus structurelle – est le faible déploiement militaire britannique au sud du Sahara. La plus forte et plus durable implantation est la British Army Training Unit Kenya (BATUK). Il s'agit d'un centre d'entraînement au terrain africain qui fait l'objet d'un accord de coopération militaire avec le gouvernement kényan et qui forme plusieurs milliers de soldats britanniques par an. Il est ce qui s'approche le plus des implantations « de présence » de l'armée française en Afrique. Pour le reste, des déploiements temporaires de quelques centaines d'hommes (comme au Mali récemment en appui à l'ONU) ne sont pas en première ligne dans la lutte contre le

27. Le Royaume-Uni s'est flatté d'être en 2019 le premier État à adopter cette notion développée par le PNUD à partir de 1994 dans le socle conceptuel de sa politique de Défense, secteur dans lequel il était le seul également à dépenser 2 % du PIB.

28. Témoignage au Parlement de Sir Mark Sedwill, janvier 2019, Parliamentary Business, Publications and records, Joint Committee on the National Security Strategy, *Revisiting the UK's National Security Strategy: The National Security Capability Review and the Modernising Defence Programme*, § 56, consultable sur le site <https://publications.parliament.uk>.

29. Voir *supra* et note 14.

30. Sur ce point, voir A. Watson et M. Karlshøj-Pedersen (2019), *Fusion Doctrine in Five Steps: Lessons Learned from Remote Warfare in Africa*, Londres, Oxford Research Group, Remote Warfare Programme.

« terrorisme » dans la Corne ou au Nord Nigeria. Depuis le 11 septembre, et sur presque deux décennies, l'effort militaire britannique s'est porté sur l'Afghanistan et sur l'Irak ; en Afrique ni les structures ni l'expérience ne sont comparables à l'acquis (et les épreuves...) de leurs troupes et de leur commandement dans ces deux pays. Le Royaume-Uni n'a également qu'une dizaine d'attachés de Défense sur ce continent, contre près de 30 pour la France³¹, avec laquelle la coopération sécuritaire dans le Sahel ne semble d'ailleurs plus aussi bonne que du temps où Rory Stewart était en charge de l'Afrique³². Plus de dix ans après les accords bilatéraux de Lancaster House sur la sécurité commune, les relations militaires avec la France au Sahel seront au menu du Sommet franco-britannique de 2021.

La seconde raison, plus conjoncturelle mais non moins forte, paraît être le désintérêt manifesté par Boris Johnson au début de son deuxième mandat de Premier ministre pour ces questions. Il tenait sans doute à ses réticences anciennes et personnelles envers l'aide au développement³³, dont la logique spécifique avait été pleinement prise en compte dans la *Fusion doctrine*. Mais il faut souligner aussi que la priorité accordée dès mars 2020 en Grande-Bretagne comme ailleurs, à la lutte nationale contre le coronavirus, eut notamment pour conséquence de placer au second plan les activités et les débats du NSC, que Boris Johnson n'a pas réunis depuis janvier 2020³⁴.

C'est donc à cette aune, très modeste, qu'il faut juger les résultats actuels de la promesse de « sécurité commune » faite à l'Afrique en 2018 par Teresa May. Les engagements sécuritaires de l'*Integrated Review* de mars 2021 en Afrique subsaharienne sont désormais centrés sur une coopération militaire renforcée de « contre-terrorisme » avec le Kenya (*UK Kenya Strategic Partnership*) et l'Éthiopie, ainsi que sur une contribution à « la résolution des conflits et la stabilisation » au Soudan, en Somalie et au Mali³⁵. Seront-ils tenus et sous quelle forme ? Il est trop tôt pour le dire comme pour mesurer le changement effectif émanant du nouveau Centre sur les conflits du Foreign Office dont ce document stratégique annonce la création³⁶.

31. Entretien personnel avec un officier, Londres, 16 septembre 2019.

32. Synthèse de conversations personnelles, Paris et Londres, 2019-2020. Le rapport de la Chambre des Lords (House of Lords, 2020, *op. cit.* estime (p. 117) que la « stratégie d'ensemble » du gouvernement Johnson au Sahel n'est « pas claire » (*is unclear*) ; il souhaite aussi (Recommandation 17, p. 142) que le gouvernement continue à « travailler étroitement avec la France (*should continue to work closely with France*) » sur des questions d'intérêt commun.

33. Voir *infra* et note 43.

34. Selon *The Guardian* du 12 mai 2020, information disponible sur : www.theguardian.com.

35. HM Government (2021), *op. cit.*, p. 63.

36. *Ibid.*, p. 79 : « We will establish a new conflict centre within the FCDO. This centre will draw on expertise from across government and beyond to develop and lead a strategic conflict agenda, harnessing the breadth of conflict and stability capabilities and working with

Le libre-échange et le Commonwealth

Quant à la « prospérité commune », elle reposerait avant tout sur des accords commerciaux et d'éventuelles mobilisations de capitaux en faveur de l'Afrique, notamment mais non exclusivement dans le cadre du renforcement des liens avec le Commonwealth. Depuis juillet 2019, Boris Johnson a repris ces objectifs à son compte. Ils sont plus d'actualité que jamais depuis la sortie effective de la Grande-Bretagne du marché unique européen le 1^{er} janvier 2021, événement appelé à bouleverser à long terme le commerce, l'investissement et l'activité financière de *Global Britain*. Or, depuis Teresa May, cette dernière se définit comme ayant une vocation de « nation libre-échangiste » (*free-trade nation*), en se référant plus ou moins implicitement à son histoire : le premier traité de libre-échange entre la France et la Grande-Bretagne remonte en effet à 1786, et fut très favorable à cette dernière. Cette vision mercantiliste et réductrice de la vocation nationale est réaffirmée avec une expression maximale dans l'*Integrated Review* de 2021 : il faut « mettre le commerce au cœur de *Global Britain*³⁷ ».

Comme conséquence directe de sa sortie de l'UE, le Royaume-Uni se voit d'autre part contraint aujourd'hui de signer de nouvelles conventions similaires avec les pays africains ayant des accords commerciaux préférentiels avec l'Europe, mais bilatérales cette fois, ne serait-ce que pour poursuivre leur commerce à l'identique. L'entreprise est loin d'être achevée, et seuls une dizaine d'accords ont été signés, avec des États du Commonwealth mais aussi la Côte d'Ivoire, tandis que le Ghana et le Nigeria s'y refusent toujours.

Jusqu'à présent, un seul accord concerne une zone douanière régionale, celui passé avec la Southern African Customs Union-SACU (Botswana, Eswatini, Lesotho, Mozambique, Namibie et Afrique du Sud). De fait, l'offensive de *Global Britain* se heurte, comme les Accords de partenariat économique (APE) européens, à la réticence d'États, dont le Nigeria, qui considèrent que de tels cadres réglementaires favorisent un système post-colonial d'exportations de biens manufacturés des pays développés contre des matières premières africaines, bloquant ainsi l'industrialisation du continent.

Quant au commerce de la Grande-Bretagne avec l'Afrique subsaharienne, il reste très faible (autour de 2 % du total, pour les

partners to increase our impact in preventing, managing and resolving conflict in priority regions. »

37. Voir HM Government (2021), *op. cit.*, p. 54, encadré au titre significatif : « *Putting trade at the heart of Global Britain.* »

exportations comme pour les exportations). Stagnant entre 2008 et 2018, il demeure conforme à ce schéma, en dépit de la percée de l'économie numérique en Afrique, dont le Rwanda est devenu un symbole. L'Afrique du Sud, le Nigeria et le Kenya sont toujours dans ce type de relation à la fois les premiers clients comme les premiers fournisseurs³⁸ avec essentiellement des produits miniers, du pétrole et des produits alimentaires. Le dynamisme commercial de la Chine, de l'Inde et d'autres pays asiatiques au sud du Sahara ne permet guère au Royaume-Uni de compter sur une percée de ses exportations de biens manufacturés vers l'Afrique, à moins qu'il ne parvienne à créer sur son sol, comme Boris Johnson en a l'intention, des zones franches d'exportation qui seraient mondialement compétitives. En revanche, le commerce extérieur britannique pourrait favoriser de nouveaux circuits d'importations africaines (fruits et légumes notamment) pour réduire sa dépendance envers l'UE après le Brexit.

Il en va très différemment des relations financières. Outre les transferts des migrants africains (*remittences*) depuis la Grande-Bretagne, estimés à 10,2 milliards de dollars en 2018 par la Banque Mondiale (7,7 milliards de livres³⁹), la capitalisation boursière sur l'Afrique à Londres est sans équivalent ; avec 121 sociétés du continent cotées en Bourse, elle représente une valeur cumulée de 185 milliards de dollars⁴⁰. La Grande-Bretagne peut également s'appuyer sur les réseaux financiers et culturels de l'« anglosphère » à travers le monde. Elle compte sur les nouvelles technologies et sur le développement d'une économie « verte », en lien avec la COP26 prévue en novembre 2021 à Glasgow⁴¹, pour développer ses investissements en Afrique sur une base rénovée.

Le Royaume-Uni ne pourra prétendre pour autant à une sorte de résurrection de son empire victorien sous la forme du Commonwealth. Sur ce point, Boris Johnson n'est pas sans équivoque : sa personnalité, qui peut être qualifiée de « sentimentale⁴² », l'a conduit à des déclarations inattendues et nostalgiques sur la grandeur du Royaume-Uni, comme le 3 février 2020 à Greenwich sous le magnifique plafond de Thornhill dans le *Painted Hall*, surnommé la chapelle Sixtine anglaise. Encore journaliste, il avait, dans les années 2000, défendu le colonialisme et usé de termes racistes envers les Noirs. C'était dans un article qu'il qualifia plus tard de « satirique », mais qui constituait bel et bien sur le fond une critique acerbe de la politique de Tony Blair et de l'aide

38. House of Lords (2020), *op. cit.*, pp. 86-87.

39. *Ibid.*, p. 100 et encadré 20.

40. *Ibid.*, p. 80 et encadré 16.

41. Information personnelle par canal électronique, mai 2020.

42. Entretien personnel avec un observateur, Londres, 14 octobre 2019.

britannique, dans une Afrique dépeinte de manière outrageusement méprisante, passéiste et caricaturale⁴³.

L'image moderne du Commonwealth que voulait promouvoir le gouvernement conservateur précédent n'avait rien à voir avec ces relents fétides. Le Sommet biennal de l'organisation tenu à Londres le 16 avril 2018 avait revêtu une importance particulière, et une grande solennité. Il était le premier à se réunir dans la capitale britannique depuis 1977, année du jubilé des 25 ans de règne d'Elizabeth II : il s'était alors déroulé avec discrétion du fait des tensions internes sur la question de l'Apartheid. Cette fois, le Brexit lui donnait une portée nouvelle, et constituait une sorte de relance d'une institution dont la Grande-Bretagne entendait utiliser le potentiel commercial mais aussi – et surtout – le sentiment de « valeurs partagées » par 53 pays du Nord et du Sud. Ces valeurs avaient été exprimées sous une forme parfois allusive dans la Charte du Commonwealth, adoptée en décembre 2012 au Sommet de Perth. Cette dernière comprenait 16 engagements relatifs à la démocratie, aux droits humains, à la paix, à la sécurité internationale, à la préservation de l'environnement à l'appui aux « petits États » (*small states*), etc. Son interprétation ne pouvait qu'être très diverse suivant les pays et les régions du monde, en matière proprement politique mais aussi quant aux libertés individuelles ou collectives.

Les opinions sont partagées en Grande-Bretagne quant à la nature et à l'avenir du Commonwealth : n'est-ce qu'un fantôme de l'empire disparu, voire un « mythe toxique⁴⁴ », ou au contraire un mécanisme de dialogue et de solidarité entre le Nord et le Sud sur une base égalitaire⁴⁵, plus informel et réactif que l'ONU et ses satellites ? Toujours est-il que les *Brexiteers* ont fait miroiter à l'électorat britannique l'idée que le marché du Commonwealth, avec des pays développés comme le Canada et l'Australie mais aussi une Inde en pleine expansion, compenserait aisément les effets d'une sortie de celui de l'Union.

43. Dans un article tristement célèbre paru dans le *Daily Telegraph* du 10 janvier 2002, à propos d'une visite du Premier ministre Tony Blair au Congo, il évoquait le « sourire en banane » (*watermelon smile*) des Africains accueillant le « grand chef blanc » (*the big white chief*) à l'arrivée de son « grand oiseau blanc payé par le contribuable britannique » (*his big white British taxpayer-funded bird*). Il ajoutait que « la Reine aurait fini par aimer le Commonwealth en partie parce qu'il lui fournissait son lot de foules enthousiastes de négrillons agitant des drapeaux » (« *It is said that the Queen has come to love the Commonwealth, partly because it supplies her with regular cheering crowds of flag-waving piccaninnies.* »)

44. Voir P. Murphy (2018), *The Empire's New Clothes: The Myth of the Commonwealth*, Londres, Hurst.

45. Au sens littéral, le Commonwealth of Nations est une « république de nations ». La Charte du Commonwealth affirme dans son préambule que celui-ci est, sous sa forme actuelle, une « association volontaire d'États souverains indépendants et égaux » (*a voluntary association of independent and equal sovereign states*).

Les 19 pays membres africains du Commonwealth comptent deux États qui n'ont jamais fait partie de l'empire britannique : le Mozambique (depuis 1995) et le Rwanda (2007). Économiquement, tant pour le commerce que pour l'investissement, ils pèsent peu dans l'ensemble. Mais l'Afrique a beaucoup compté dans l'histoire⁴⁶ d'une organisation qui est passée au cours du XX^e siècle de l'association de colonies « blanches » sous un même souverain à la lutte frontale contre l'apartheid puis à la réintégration de l'Afrique du Sud devenue un État multiracial, avec 11 langues officielles. Dans les conclusions de son enquête sur la politique africaine de juillet 2020, la Chambre des Lords a recommandé au gouvernement d'accueillir favorablement les demandes éventuelles d'adhésion au Commonwealth émanant d'États africains remplissant les critères de sa Charte en matière de démocratie et de droits humains. Elle a souhaité également que les contacts personnels directs (*people to people contacts*⁴⁷) avec les pays du sud du Sahara soient toujours encouragés, notamment entre magistrats, et que le nouveau système de visas post-Brexit favorise de tels échanges au sein du Commonwealth⁴⁸.

De l'euphorie économique à la crise

Le développement des relations économiques entre les pays africains et la Grande-Bretagne après le Brexit a été traité par Teresa May aussi bien que par Boris Johnson dans un cadre continental et non en fonction de l'appartenance au Commonwealth. Le UK Africa Investment Summit du 20 janvier 2020 à Londres, qui devait lancer solennellement ce mouvement réunissait – seulement sur invitation – 16 chefs d'État et de gouvernement mais un millier d'hommes d'affaires. Son principe était de privilégier le potentiel économique des pays invités : en étaient exclus par exemple aussi bien le Zimbabwe et la Namibie anglophone que le Mali francophone, en dépit de l'intérêt sécuritaire envers le Sahel⁴⁹. On notait cependant que c'était le même diplomate, Philip Parham – *UK Commonwealth Envoy*, puis *Special Envoy for the UK Africa Investment Summit* –, qui avait coordonné la préparation du Sommet du Commonwealth en

46. Voir notamment P. Murphy (2018), *op. cit.*

47. Il est significatif que la Charte du Commonwealth signée le 14 décembre 2012 par son secrétaire-général Kamallesh Sharma puis le 11 mars (Commonwealth Day) 2013 par la Reine Elizabeth II commence par une formule rappelant celle de la Constitution américaine de 1787, « *We the people of the Commonwealth* » et montrant ainsi qu'elle n'est pas à strictement parler une convention entre gouvernements.

48. House of Lords (2020), *op. cit.*, pp. 143-144 (recommandations 27 et 28). Pour les visas, le gouvernement Johnson a refusé tout système préférentiel pour le Commonwealth, optant pour un système universel reposant sur le niveau de revenus des requérants.

49. La liste des États invités est restée secrète jusqu'à l'ouverture de ce Sommet. La « déclaration » finale, exclusivement britannique (*UK Government Statement*), ne nomme pas les 16 chefs d'État et de gouvernement présents.

2018 et celui de 2020. Loin d'être une improvisation du Premier ministre Boris Johnson, tout juste conforté par sa victoire électorale de décembre 2019, cet événement, complémentaire du précédent, avait demandé en effet un financement (de 3,4 millions de livres dont 2,62 millions sur l'APD⁵⁰) et des efforts logistiques et diplomatiques considérables en amont, notamment en direction des pays du Maghreb dont le potentiel attirait fortement les Britanniques⁵¹. Le gouvernement affirma qu'un total de plus de 6,5 milliards de livres sterling de contrats commerciaux avait été annoncé au sommet, notamment dans les infrastructures, l'énergie, le commerce de détail et la technologie, ainsi que plus de 1,5 milliard de livres sterling d'« initiatives financées par l'aide » (*aid-funded initiatives*)⁵².

Cet activisme économique envers l'Afrique (qui, pour ses critiques de gauche dirigeait abusivement des fonds d'aide vers un but exclusivement commercial) s'expliquait par une conjoncture alors très favorable. Elle était marquée par la répétition annuelle de taux de croissance spectaculaires en Éthiopie comme en Côte d'Ivoire par exemple, ainsi que par les perspectives immenses que semblait promettre la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) lancée à l'initiative de l'UA, et qui devait entrer en vigueur, au moins partiellement, à la mi-2020.

Le château de cartes s'effondra avec l'arrivée du coronavirus. À Greenwich, début février, dans son discours enfiévré sur la Grande-Bretagne « sortant de sa chrysalide », Boris Johnson, dans la suite de l'Investment Summit de Londres, comptait sur le Sommet du Commonwealth prévu à Kigali en juin pour promouvoir en Afrique, par paliers, l'évolution de ce dernier vers une zone de libre-échange⁵³. Mais deux mois plus tard, ayant réagi trop tardivement et négligemment à l'arrivée de la pandémie, il était hospitalisé en urgence et devait confier alors « en tant que de besoin » la charge gouvernementale à Dominic Raab, *First Secretary of State* et ministre des Affaires étrangères. Le Sommet de Kigali fut annulé. Une fois remis, le Premier ministre a profité pourtant de la pandémie et de ses prétendues « leçons » pour justifier en juin la fusion du FCO et du DfID, et la politisation de l'aide au développement⁵⁴. Il a fait de même

50. Réponse écrite du secrétaire d'État James Duddridge aux Communes, 13 mai 2020, consultable sur le site <https://questions-statements.parliament.uk>.

51. Sur ce Sommet économique, voir F. Gaulme (2020), « Cap sur l'Afrique pour le Royaume-Uni à l'heure du Brexit », *L'Afrique en questions*, n° 51, Ifri, 3 février.

52. House of Lords (2020), *op. cit.*, pp. 91-92 (encadré 18).

53. Discours de Greenwich, *op. cit.* (voir note 2) : « *It was fantastic at the recent Africa summit to see how many wanted to turn that great family of nations into a free trade zone, even if we have to begin with clumps and groups, and we will take these ideas forward at Kigali in June.* »

54. *British Parliament*, (2020), *op. cit.*, *loc. cit.* (voir note 13), ainsi que les formules suivantes : « [...] *this crisis [i.e. the pandemic] has already imposed fundamental changes on*

à l'automne, revenant sur ses engagements et baissant la part de l'APD à 0,5 % du PIB (voir *supra*).

Les conséquences économiques de la première vague de l'épidémie étaient dramatiques : chute de 9,8 % du PIB britannique en 2020 selon l'Office for National Statistics (ONS) ; recul de 3,5 du PIB « réel » de l'Afrique pour la même année, de 17,1 % pour l'Afrique du Sud et de 6,1 % pour le Nigeria, les premiers partenaires africains de la Grande-Bretagne, selon les chiffres prévisionnels de la Banque mondiale⁵⁵. Deux observations parallèles s'imposaient : l'impact de la crise mondiale induite par le coronavirus sur le continent africain déséquilibrait l'« approche stratégique » de *Global Britain*, faisant passer par la force des choses sa dominante commerciale au second plan ; le Premier ministre Boris Johnson, par sa politisation de l'aide, modifiait aussi son impact au moment le plus mal choisi. Enfin, du fait du fléchissement (*tilt*) vers l'« Indo-Pacifique », bénéficiant à lui seul en mars 2021 d'une sous-section de l'*Integrated Review* contre une demi-page pour l'Afrique⁵⁶, celui-ci semblait sinon remettre en cause explicitement les promesses de partenariat britannique avec ce continent, en premier lieu avec l'Afrique du Sud et le Nigeria, du moins leur enlever toute priorité stratégique.

the way that we operate and if there is one further lesson, it is that a whole-of-government approach and getting maximum value for the British taxpayer is just as important abroad as it is at home./This is exactly the moment when we must mobilise every one of our national assets, including our aid budget and expertise, to safeguard British interests and values overseas - and the best possible instrument for doing that will be a new department charged with using all the tools of British influence to seize the opportunities ahead. »

55. Voir A. G. Zeufack, C. Calderon, G. Kambou, *et al.* (2020), *Africa's Pulse*, n° 22, Washington, D.C, Banque mondiale, octobre.

56. HM Government (2021), *op. cit.*, respectivement pp. 66-67 (*The Indo-Pacific tilt: a framework*) et p. 63.

Conclusion

La Grande-Bretagne sortie de l'Union européenne est encore à la recherche de sa place dans le monde. Pour reprendre ici le vocabulaire et les analyses de John Darwin⁵⁷, elle tente actuellement d'élaborer en sa faveur un nouveau « système mondial », aspirant à se substituer au XXI^e siècle à celui de l'Empire britannique disparu. Mais les difficultés effectives de la rupture avec l'Europe et la violence de la pandémie de coronavirus, plus encore dans sa deuxième phase, ne font que renforcer la difficulté intrinsèque de cet objectif.

Le nouveau récit de *Global Britain*, élaboré progressivement après le référendum du Brexit, faisait dès l'origine dépendre le succès d'une sortie de l'UE du retour à un rôle mondial majeur et protéiforme pour le pays. Le renforcement des liens de toute nature envers l'Afrique tenait une place importante dans ce projet. Elle se justifiait par la position de celle-ci au sein du Commonwealth comme, plus généralement et d'une manière plus prospective, de son potentiel économique tenant à la fois à sa croissance démographique et à l'expansion de son commerce de matières premières depuis la mondialisation et l'essor industriel de l'Asie.

Cette ambition souffrait cependant de visibles lacunes dans sa mise en œuvre. En juillet 2020, en conclusion de son enquête sur la politique africaine, la Chambre des Lords refusa d'accorder ce nom à la « stratégie » gouvernementale envers l'Afrique lancée par Teresa May⁵⁸. Les contradictions devinrent criantes dans le discours et les options de Boris Johnson qui, une fois Premier ministre, infléchit à sa manière l'application de la *Fusion doctrine* : comment concilier les frontières rigides de la « pleine souveraineté » britannique avec le choix idéologique du « libre-échange » ; une transformation du Commonwealth en zone de commerce préférentiel et le principe d'un libre-échange généralisé ; la promesse de sécurité commune faite à l'Afrique avec une présence militaire minimale au sud du Sahara.

57. Sur ces questions fondamentales à l'époque victorienne et les contours flous d'un « empire » mercantiliste, voir J. Darwin (2009), *The Empire Project: The Rise and Fall of the British World-System, 1830-1970*, Cambridge, Cambridge University Press, notamment chap 3, pp. 112-143.

58. House of Lords (2020), *op. cit.*, p. 17 (§ 82) : « Ce n'est pas une stratégie, mais seulement des thématiques et des idées générales » (*It is not a strategy, but rather some broads ideas and themes*).

Sur ce dernier point, l'*Integrated Review* affirme vouloir répondre à cette faiblesse en prévoyant des interventions militaires « outre-mer » plus fréquentes et plus longues dans les zones prioritaires ainsi que le renforcement des infrastructures britanniques au Kenya⁵⁹. Mais Rory Stewart, commentant ce document, a douté que cela soit effectivement possible avec une armée de terre (*British Army*) forte de quelque 70 000 soldats seulement⁶⁰.

La tournée-éclair du secrétaire au *Foreign Office*, Dominic Raab, en Afrique orientale les 20-21 janvier 2021, avec une dominante commerciale au Kenya, puis humanitaire au Soudan et en Éthiopie (problème des réfugiés), n'a rien révélé de la stratégie générale d'appui britannique aux systèmes de santé africains, pourtant très démunis face à la pandémie. La politique de vaccination de Boris Johnson en Grande-Bretagne reste détachée de toute initiative complémentaire visant spécifiquement l'Afrique subsaharienne⁶¹. Les financements annoncés par le *Foreign Secretary* en faveur des gouvernements soudanais et surtout éthiopien⁶² – en dépit de la répression qu'il mène au Tigré – semblent surtout témoigner d'une application effective du nouveau principe d'octroi de l'APD britannique sur une base politique. Deux mois plus tard, l'*Integrated Review* annonçait le renforcement parallèle de la coopération de défense avec l'Éthiopie et le Kenya⁶³.

La restructuration en profondeur d'un énorme FCDO est loin d'être achevée pour les services et les personnels, la *Review* comportant un engagement d'augmenter de 50 % les effectifs du site de Glasgow. Mais cette réorganisation pourrait être plus limitée sur le fond que dans l'aspect des nouveaux organigrammes⁶⁴.

Le Centre sur les conflits ne devrait être ainsi, du moins dans un premier temps, que la transplantation au nouveau FCDO de l'ancienne Stabilisation Unit transministérielle localisée au DfID (voir *supra* et note 26). De même, il est fort probable que l'Africa Research Group continue à travailler quotidiennement au sein des directions politiques comme les autres cellules de ce type du Foreign Office

59. HM Government (2021), *op. cit.*, p. 73, encadré « *Modernising defence for a competitive age* ».

60. Déclarations de Rory Stewart à l'émission *Newsnight* de la BBC le 16 mars 2021. Le ministère de la Défense a prévu une réduction de 10 000 hommes, aboutissant aux effectifs militaires britanniques les plus bas depuis le début du XVIII^e siècle.

61. Le Royaume-Uni traite cette question multilatéralement en contribuant au dispositif Covax de l'ONU, de portée mondiale et visant 92 États en développement.

62. Outre 114 millions de livres sterling d'aide humanitaire, £ 94 millions accordés à l'Éthiopie pour la « lutte contre le COVID-19, le changement climatique et les criquets », sans plus de précision, selon un communiqué de presse du Foreign Office du 23 janvier 2021, rappelant aussi que c'était la première visite au Soudan d'un *Foreign Secretary* depuis 10 ans.

63. HM Government (2021), *op. cit.*, p. 63.

64. Informations personnelles provenant de Londres, mars 2021.

traditionnel, maintenant sa spécificité géographique et diplomatique traditionnelle face à des spécialistes venus du DfID dont la vocation reste plus thématique et programmatique.

Les priorités de la Direction Afrique du nouveau FCDO sont d'ailleurs restées pour l'instant similaires à ce qu'elles étaient avant la pandémie, dans le cadre maintenu de l'« approche stratégique » : « économies résilientes et productives ; menaces en amont ; sociétés ouvertes ; développement humain ; planète plus verte/efficacité humanitaire⁶⁵ ». L'*Integrated Review* ne les a pas véritablement modifiées, ni précisé non plus un nouvel ordre de priorités⁶⁶.

En dépit de l'imperturbable optimisme du Premier ministre actuel, le coronavirus et la récession ont cependant fait perdre une part sensible des illusions de *Global Britain* à l'égard de l'Afrique. Les espoirs économiques (supposant une sécurisation effective du continent) se sont envolés aux cours de la tragique année 2020. L'*Integrated Review* de mars 2021 en tirerait-elle déjà les conséquences ? Le fait est que ce document stratégique majeur, exprimant de manière synthétique la position de Boris Johnson sur la place du Royaume-Uni dans le monde, procède à une inflexion radicale en ne tenant plus compte du facteur des proximités géographiques. Il préconise en effet un déploiement « mondial » de la Grande-Bretagne sur tous les plans. De la sorte, il marginalise aussi l'Afrique dans les partenariats extérieurs du simple fait de son nouveau basculement prioritaire en faveur de l'« Indo-Pacifique ».

Parallèlement et plus concrètement que pour ces larges et hasardeuses visions stratégiques, la pandémie a induit un rétrécissement temporaire de la relation avec les États africains au quotidien : les frontières britanniques se sont fermées depuis le 9 avril 2021 aux voyageurs en provenance de 19 pays africains⁶⁷ sur un total d'une quarantaine dans le monde. Au moins pour le court et moyen terme, ce sont les questions intérieures et la difficile relation

65. Informations personnelles reçues du FCDO (Africa Directorate), février 2021 : « *Resilient, productive economies, upstream threat, open societies, human development, greener planet/effective humanitarian* ».

66. HM Government (2021), *op. cit.*, p. 63 : « *We will partner with the African Union on climate and biodiversity, global health security, free trade, crisis management, conflict prevention and mediation, the Women, Peace and Security agenda, and promoting good governance and human rights. Building on the success of the 2020 Africa Investment Summit, we will revitalise UK economic engagement with Africa, deepening and developing mutual partnerships, working together to build resilient and productive economies and open societies, with improved development, investment and financing offers, more effective humanitarian response, increased climate resilience and reduced security threats.* » Voir également *supra* et note 18.

67. Afrique du Sud, Angola, Botswana, Burundi, Cap-Vert, République démocratique du Congo, Eswatini, Éthiopie, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Rwanda, Seychelles, Somalie, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

avec l'UE qui dominant aujourd'hui l'action et le débat publics en Grande-Bretagne.

Cependant, un facteur externe est également à prendre en compte dans un sens plus favorable à l'avenir des relations entre le Royaume-Uni et l'Afrique. Évalué à l'aune de la *special relationship* avec les États-Unis⁶⁸, le renouveau manifeste de l'intérêt pour l'Afrique à Washington sous la présidence de Joe Biden pourrait avoir pour effet connexe d'engager le gouvernement britannique à réajuster ses relations avec certains États africains. C'est notamment le cas de l'Éthiopie, la diplomatie américaine se préoccupant déjà des massacres de civils au Tigré dénoncés par des ONG internationales. La nouvelle administration pourrait aussi voir d'un mauvais œil la réduction durable et délibérée d'une aide à l'Afrique paraissant plus nécessaire que jamais du fait de la pandémie⁶⁹.

Dans ce contexte, lorsque le traitement interne de la pandémie de coronavirus ne dominera plus exclusivement son agenda, Boris Johnson aura certainement à élargir sa stratégie actuelle envers l'Afrique d'une manière moins imprégnée du mercantilisme et plus efficace en termes de sécurité ainsi que plus soucieuse, en actes et non plus en engagements vides, de la démocratie et des droits humains. C'est là un domaine que la Chambre des Lords continue à considérer comme essentiel⁷⁰ dans la politique africaine de la Grande-Bretagne, tout comme un niveau élevé d'aide au développement en direction du continent.

68. Rappelée avec force par l'*Integrated Review* ; HM Government (2021), *op. cit.*, p. 60 : « *The United States will remain the UK's most important strategic ally and partner. The heart of the relationship is a human one: the flow of people and ideas between our countries, our shared history, and a common language.* »

69. Déclaration de Michèle Flournoy, ancienne *Under-Secretary of Defence for Policy* de Barack Obama, à l'émission *Newsnight* de la BBC le 16 mars 2021.

70. House of Lords (2020), *op. cit.*, p. 140 (§ 662).



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org