

LE BREXIT AU PRISME DU COMMONWEALTH: VERS UNE PERTE D'INFLUENCE BRITANNIQUE ?



MÉLANIE TORRENT*

Au lendemain du référendum de juin 2016, où le Brexit l'a emporté avec 51,9 % des voix, le Commonwealth a souvent été présenté par les partisans de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, et en particulier par les « Brexiteers » les plus durs, comme un atout considérable pour redéployer l'influence britannique – politique, culturelle et peut-être surtout commerciale – hors des sphères européennes. Du point de vue du Commonwealth, de l'organisation comme de ses membres, les perspectives sont cependant loin d'être aussi simples, possibles ou souhaitables – sans compter que la diversité du Commonwealth doit être prise en compte, davantage que ne le font bien des discours.

Lors de la campagne, les principales voix qui s'étaient exprimées au sein du Commonwealth avaient pris parti pour un maintien du Royaume-Uni dans l'UE. Le Premier ministre Narendra Modi considérait le Royaume-Uni comme « un point d'entrée dans l'Union européenne » pour l'Inde. Le Canadien Justin Trudeau avait réaffirmé le soutien de son pays à « une UE forte et unie », tandis que l'Australie et la Nouvelle-Zélande postulaient que la puissance et l'influence du Royaume-Uni dérivait en partie de sa participation à l'UE¹.

* UNIVERSITÉ DE PICARDIE JULES VERNE, INSTITUT UNIVERSITAIRE DE FRANCE.

¹ House of Commons Foreign Affairs Committee, « Implications of the referendum on EU membership for the UK's role in the world », Londres, The Stationery Office, 26 avril 2016, p. 50-51.

Le résultat de 2016 et les négociations complexes toujours en cours, après plusieurs mois de rebondissements, incertitudes et secousses politiques, posent pour le Commonwealth des questions majeures. Quel impact la sortie britannique de l'UE aura-t-elle sur les pays du Commonwealth ? Quel rôle le Secrétariat du Commonwealth peut-il jouer dans la reconfiguration des relations collectives et individuelles, avec le Royaume-Uni et l'UE ? Quelle place le Royaume-Uni a-t-il réellement au sein du Commonwealth ? Si le Brexit interroge la pertinence et l'impact du Commonwealth contemporain, se pose simultanément la question de savoir s'il n'est pas, au final, une affaire marginale dans le cadre plus large des intérêts et objectifs de l'organisation.

Craines et espoirs d'un Commonwealth divers

10 D'emblée, il faut souligner que dans les sphères nationales et internationales, le Commonwealth des Nations demeure une organisation plutôt méconnue, y compris par les citoyens de ses pays membres, comme l'avaient confirmé en 2009 les entretiens menés par la Royal Commonwealth Society dans quelques grands pays du Commonwealth – Royaume-Uni, Canada, Australie, Afrique du Sud, Inde, Malaisie et Jamaïque – y compris auprès de journalistes, d'hommes et femmes d'affaires². Composé de 54 États souverains, le Commonwealth des Nations est une organisation internationale intergouvernementale, alliée à un réseau de multiples organisations non gouvernementales qui travaillent en relation avec les agences du Commonwealth. S'il émerge au cœur de l'Empire au tournant du 20^e siècle et reste exclusivement composé de gouvernements d'ascendance européenne jusqu'à l'entrée de l'Inde et du Pakistan lors de leur indépendance en 1947, il s'est affranchi de la domination britannique à de nombreux égards. Depuis 1949, sous la pression de l'Inde, le monarque n'est plus que le chef *symbolique* de l'organisation tandis qu'à partir de 1965, la création d'un Secrétariat du Commonwealth ôte aux ministères britanniques l'administration

² J. Bennett, D. Sriskandarajah, Z. Ware, *An Uncommon Association, A Wealth of Potential: Final Report of the Commonwealth Conversation*, Londres, Royal Commonwealth Society, mars 2010 ; un quart des Jamaïcains interrogés pensaient que Barack Obama était le chef du Commonwealth et sur les quelque 30 % qui pouvaient nommer au moins une action menée par le Commonwealth, la très grande majorité ne parlait que des Jeux du Commonwealth.

LE BREXIT AU PRISME DU COMMONWEALTH

des affaires et que la Déclaration de Singapour (1971) le définit avant tout sur ses valeurs et principes, que renforce en 1995 l'établissement de mécanismes de suspension des membres reconnus coupables de violations de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. À l'heure actuelle, les actions du Commonwealth s'articulent autour de trois grands domaines : gouvernance et paix, commerce et gestion des ressources naturelles, développement économique, social et durable. Les orientations stratégiques sont décidées lors des sommets tous les deux ans et mises en application par le Secrétariat, principale agence intergouvernementale – les deux autres étant la Fondation (chargée des relations avec la société civile³) et le Commonwealth of learning (chargé de l'éducation, notamment grâce aux nouvelles technologies). Le prisme britannique n'a certes pas disparu, comme en attestent les critères d'admission, en sus du respect des valeurs : reconnaissance de la reine comme chef symbolique, utilisation de l'anglais comme langue de travail et reconnaissance de l'anglais comme une des langues officielles nationales et lien historique avec un membre existant du Commonwealth. Les candidatures de pays dérogeant à ces règles sont examinées au cas par cas (actuellement, seuls le Mozambique et le Rwanda n'ont eu aucun lien avec l'Empire britannique). Le Royaume-Uni est le principal contributeur au budget total du Commonwealth et le siège du Secrétariat (et de la Fondation) demeure Londres. Dans ce contexte, le défi est de concilier les intérêts de membres très divers, dans une organisation très vaste, comprenant 2,4 milliards de citoyens dont 60 % de jeunes de moins de 30 ans, des États classés très haut et très bas dans l'index de développement humain⁴ et une majorité de petits États (31 sur 54).

Face au Brexit, une question centrale pour le Commonwealth concerne son impact sur l'économie britannique, et notamment sur les échanges commerciaux avec à la fois l'UE et un Royaume-Uni sorti du marché unique. Bien sûr, le Commonwealth, dans son ensemble, compte relativement peu (autour de 9 %) dans les échanges britanniques. Mais les variations sont en réalité très importantes et dépendent de deux grands facteurs : le poids du marché britannique dans les exportations vers l'UE et le niveau de développement et la

³ Certains membres du Commonwealth (Fidji, Samoa, Singapour, St Kitts & Nevis, Tuvalu, Gambie) ne sont pas membres de la Fondation.

⁴ L'Australie est 3^e, Singapour 9^e, le Canada 12^e et le Royaume-Uni 14^e; la Gambie, le Mozambique et la Sierra Leone sont 174^e, 180^e et 184^e sur 189 pays classés.

puissance commerciale du pays en question. Les cas de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, de l'Inde et des Caraïbes l'illustrent bien.

Si l'Australie et la Nouvelle-Zélande avaient vécu en 1973 l'adhésion britannique à la CEE comme une trahison de leurs intérêts, les échanges restent étroits. Le Royaume-Uni est le principal partenaire économique de l'Australie et sa deuxième source d'investissements étrangers. Tout comme l'ancien ministre de la Défense, conservateur et partisan du Brexit, Liam Fox, voyait au moment de la campagne l'Australie et la Nouvelle-Zélande comme les principaux partenaires commerciaux du Royaume-Uni après les États-Unis, l'ancien ambassadeur australien auprès du GATT, Alan Oxley, estimait que le Brexit offrait de nombreuses opportunités pour créer de nouveaux partenariats de libre-échange⁵. Néanmoins, ces dynamiques sont influencées par plusieurs paramètres. D'une part, les partenariats australiens et néo-zélandais se sont considérablement diversifiés depuis les années 1970, le Royaume-Uni étant désormais le 5^e partenaire de l'Australie pour les échanges de biens et de services, tandis que s'est affirmé un certain « anglo-scepticisme »⁶ dans une société australienne marquée par une plus grande attention à sa région indopacifique, des migrations régionales importantes et une relecture plus critique de son passé impérial et colonial. D'autre part, l'Australie et la Nouvelle-Zélande perçoivent l'UE comme une puissance commerciale et financière avec qui des relations fortes doivent être maintenues, notamment grâce aux liens privilégiés qu'elles entretiennent avec l'Irlande, les Pays-Bas et le Luxembourg. Si la sortie des États-Unis du Partenariat transpacifique est une source d'inquiétude pour la région, plusieurs experts soulignaient que dans la renégociation des accords commerciaux qui accompagne la sortie britannique de l'UE, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont une plus grande expérience récente que le Royaume-Uni en la matière, facteur qui pourrait jouer en leur faveur⁷. Enfin, les difficultés politiques rencontrées par le gouvernement britannique entre 2016 et 2019 ont

12

⁵ A. Oxley, « Brexit talks must reflect the simple fact that Britain does not need the EU », *Prospect Magazine*, 25 septembre 2018.

⁶ B. Wellings, *English Nationalism, Brexit and the Anglosphere : wider still and wider*, Manchester, Manchester University Press, 2019, p. 164.

⁷ L. Allison-Reumann, M. Matera et P. Murray, « Assessing Australia's options in the context of Brexit : engaging with the UK and the European Union », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 72, n° 3, 2018.

mis au jour des contradictions et divisions internes non négligeables, menant Oxley lui-même à estimer en avril 2019 que les bénéfices que l'Australie pourrait tirer des nouvelles dynamiques entre le Royaume-Uni et l'UE ne se matérialiseront sans doute pas à très court terme⁸.

Qu'en est-il, en parallèle, de l'Inde, à qui le gouvernement britannique a accordé une place privilégiée depuis l'été 2016 ? Pour les dirigeants indiens, d'après des études récentes, l'UE est avant tout perçue comme une puissance économique et elle est son principal partenaire commercial, avec les États-Unis⁹. Au sein du Commonwealth, l'Inde est le principal exportateur vers le marché britannique. Mais si le Royaume-Uni est un partenaire important, il ne l'est pas plus que la France ou l'Allemagne, tandis que ces dernières années, les relations globales de l'Inde avec Paris et Bonn se sont sensiblement intensifiées et qu'à l'échelle internationale, États-Unis et Asie demeurent les principaux centres d'intérêt de New Delhi. Par ailleurs, les dirigeants indiens sont très conscients des tensions internes à l'Europe, qui se sont traduites entre autres par la difficulté à formuler une vraie politique étrangère commune. Lors du sommet de Bruxelles de 2016, les discussions entre l'Inde et l'UE ont couvert des domaines aussi variés que la lutte contre le terrorisme, les investissements croisés et la coopération pour l'éducation et les énergies renouvelables. Mais ni l'UE ni le Royaume-Uni ne sont vus comme de grandes puissances mondiales. Pour les dirigeants politiques et financiers indiens, le Brexit est peut-être surtout un cas d'étude, à analyser attentivement pour mieux agir dans leur propre région, à l'heure où l'influence de la Chine sur les organisations régionales asiatiques inquiète¹⁰. Pour Delhi, et comme l'ont montré les récentes négociations avec Londres, de nouveaux accords commerciaux privilégiés sont souhaitables, mais ne pourront se faire que sur la base d'une plus grande liberté de circulation et d'une renégociation des conditions d'octroi de visas, notamment pour les investisseurs, les travailleurs et les étudiants.

En réalité, les préoccupations les plus grandes viennent des petits États du Commonwealth en développement dont les exportations vers

⁸ A. Oxley, « The Brexit morass – will Australia gain or lose ? », *Australian Institute of International Affairs*, 18 avril 2019.

⁹ Voir ainsi le rapport d'E. Barcevičius *et al.*, « Analysis of the perception of the EU and EU's policies abroad », Bruxelles, PPMI/NRCE/NFG-Asian Perception of the EU/TNS Global, 7 décembre 2015.

¹⁰ Editorial, « Brexit : Asia's alarm bell », *Asian Affairs*, octobre 2019, p. 2.

l'UE sont très majoritairement à destination du marché britannique, et dont certains secteurs majeurs en dépendent aussi très fortement (comme les bananes de Sainte-Lucie, le bœuf du Botswana ou les légumes du Kenya¹¹). Dans le groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) qui a signé des accords d'échange avec l'Union européenne, les pays du Commonwealth représentent plus de la moitié des 79 États signataires. Pour ces États, l'association à l'Europe date de la Convention de Lomé de 1975, suite à l'adhésion du Royaume-Uni en 1973, garantissant des accords commerciaux privilégiés en échange d'un accès au Fonds européen de développement. Les accords actuels prenant fin en 2020, le Brexit intervient dans un contexte tendu de renégociation, avec la mise en place d'accords de partenariat économique entre l'UE et les organisations régionales au sein de l'ACP.

Ceci est d'autant plus vrai que les origines coloniales et les impulsions néocoloniales d'une partie du projet européen ont occupé une place importante dans les débats politiques et universitaires ces dernières années. Les accords de partenariat économique ont fait l'objet de vives critiques parce qu'ils exigent l'ouverture des marchés aux exportations de biens et services européens, font obstacle aux politiques d'industrialisation locales et nationales et imposent un certain nombre de contraintes dans la lignée de la conditionnalité politique instaurée dans les années 1980. Pour certains États, donc, comme le Nigeria ou la Tanzanie, des négociations séparées avec le Royaume-Uni offrent l'espoir de pouvoir obtenir de meilleures conditions, à la fois du Royaume-Uni et de l'Europe.

Mais plusieurs questions restent en suspens. Qu'advient-il de la contribution britannique de 15 % au Fonds européen de développement, dont 40 % bénéficient aux pays du Commonwealth ? Une crise économique britannique suite au Brexit aurait par ailleurs un impact négatif sur la valeur de cette aide et, possiblement, sur la capacité du Royaume-Uni à fournir les mêmes sommes¹². Enfin, la

14

¹¹ M. L. Bishop et P. Clegg, « Brexit : challenges and opportunities for small countries and territories », *The Round Table*, vol. 107, n° 3, 2018, p. 333. Le marché britannique représente 54,4 % des exportations totales du Botswana et une part importante des exportations de Belize (22 %), des Seychelles (21 %) et de l'île Maurice (13,4 %). Comme le soulignent les auteurs, si le Royaume-Uni est bien un partenaire commercial majeur pour ces États du Commonwealth, cela ne signifie pas pour autant que le Brexit débouchera sur un partenariat plus équitable entre Londres et ces petits États.

¹² Huit des 20 principaux bénéficiaires de l'aide britannique au développement sont membres du Commonwealth (Pakistan, Nigeria, Sierra Leone, Tanzanie, Bangladesh,

négociation d'accords distincts avec le Royaume-Uni et l'UE pourrait compromettre le régionalisme dans d'autres aires du Commonwealth, notamment dans les Caraïbes, au détriment des États les plus petits. À l'heure actuelle, il est difficile de prédire réellement quelles dynamiques prévaudront. Comme le soulignaient Matthew L. Bishop et Peter Clegg, la sortie britannique de l'Union européenne pourrait tout aussi bien favoriser le régionalisme dans la Caraïbe, sous l'impulsion de la Jamaïque, englobant territoires souverains et territoires dépendants, et un rapprochement avec la Communauté des États latino-américains et caribéens¹³. Mais aucun de ces scénarios régionaux ne donnerait en soi plus d'influence au Royaume-Uni.

En janvier 2017, le Royaume-Uni a annoncé qu'il offrirait l'accès libre et sans contingentement que l'UE offre aux produits des 47 pays les moins avancés (à l'exception des armes). Mais cela laisse en suspens l'avenir du commerce avec les autres pays du Commonwealth, et l'articulation des politiques britanniques et européennes.

Pour le Secrétariat, un rôle à définir dans une période aussi troublée que décisive

15

Ces dernières années, plusieurs groupes ont soutenu l'idée que les échanges commerciaux se font naturellement plus facilement entre pays du Commonwealth, en raison des héritages linguistiques, juridiques, culturels et autres communs – et que le coût des échanges entre pays de l'Organisation serait d'environ 19 % plus bas qu'avec des pays tiers¹⁴. Cette idée a toutefois suscité un grand scepticisme parmi de nombreux experts : la proximité géographique et la participation à des organisations régionales expliqueraient sans doute tout autant ces facilités d'échanges, en Afrique ou dans les Caraïbes par exemple, tandis que les bénéfices que le Royaume-Uni serait susceptible d'en tirer restent difficiles à évaluer précisément. Comme l'exprimait de façon radicale Jonathan Lis dans *The New Statesman*, « la profondeur des liens traditionnels de la Grande-Bretagne avec le Commonwealth ne peut pas, en soi, dynamiser l'économie britannique. L'Empire peut remplir

Kenya, Ouganda et Malawi). Se pose aussi la question d'une possible chute de la valeur des transferts d'argent depuis le Royaume-Uni.

¹³ Bishop et Clegg, *op. cit.*, p. 335.

¹⁴ M. Razzaque *et al.*, *A rising Commonwealth tide : emerging dynamics of intra-Commonwealth trade and investment*, Londres, Commonwealth Secretariat, 22 mai 2015.

l'imagination, mais pas des tableaux de chiffres »¹⁵. De même, pour Ronald Sanders, ancien ambassadeur d'Antigua-et-Barbuda auprès de l'UE et de l'Organisation mondiale du commerce, la transformation du Commonwealth en une zone de libre-échange est non seulement une chimère¹⁶ et « un homme de paille » britanniques, mais elle ne ferait qu'accentuer les disparités entre les pays membres et nuirait fondamentalement aux petits États¹⁷.

Là où le Secrétariat peut jouer un rôle précieux, cependant, c'est dans l'accompagnement des négociations et la promotion des questions de développement, dans la continuité des politiques poursuivies dans les années 1970, notamment après l'élection à la tête du Secrétariat du Guyanais Shridath Ramphal, qui avait mené les négociations pour la Convention de Lomé au nom des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Le bureau des petits États à Genève, opération conjointe du Commonwealth et de l'Organisation internationale de la francophonie¹⁸, a récemment bénéficié d'un nouveau programme de 1,3 million de livres sterling pour renforcer les équipes de conseillers en matière de promotion des droits de l'homme et du commerce. Ce que l'on voit alors se dessiner, ce n'est pas tant un Commonwealth comme vecteur d'influence du Royaume-Uni qu'un Commonwealth qui aide ses membres les moins puissants à faire face aux dérèglements possibles que le Brexit pourrait entraîner.

Par ailleurs, la question posée plus ou moins explicitement par le Secrétariat et ses gouvernements est de savoir quelle influence le Royaume-Uni a pu exercer au sein de l'UE en faveur des intérêts du Commonwealth. L'ancien leader du parti libéral démocrate, Vince Cable, estimait qu'avec le Brexit, le Royaume-Uni ne pourrait plus servir de médiateur aux petits États du Commonwealth dans

16

¹⁵ J. Lis, « To the Commonwealth, 'Global Britain' sounds like nostalgia for something else », *The New Statesman*, 25 février 2017.

¹⁶ L'expression revient aussi dans les analyses des dynamiques africaines, « Brexit and a trade pipe-dream », *Africa Confidential*, vol. 60, n° 23, 21 novembre 2019.

¹⁷ R. Sanders, « The implications of Brexit for the Caribbean's Future Relationship with Britain and the EU », *The Round Table*, vol. 105, n° 5, 2016 ; et « Commonwealth Free Trade : a British straw man ? », 17 mars 2017, <<http://www.sirronaldsanders.com/viewarticle.aspx?ID=593>>.

¹⁸ Le bureau de Genève a ouvert en 2011 ; le Commonwealth avait déjà mis en place un bureau des petits États à New York.

LE BREXIT AU PRISME DU COMMONWEALTH

les négociations avec le bloc européen¹⁹. Mais en 2013, le haut commissaire de Trinité et Tobago à Londres notait que le Royaume-Uni était fort peu actif dans la promotion du commerce de l'UE avec les membres du Commonwealth dans les Caraïbes. Un ancien responsable du Secrétariat notait également qu'il n'y avait jamais eu de réelle coopération entre le Royaume-Uni, Chypre et Malte pour faire entendre une voix « Commonwealth » au sein de l'UE²⁰.

Si la question du Brexit occupe une place importante dans les débats actuels au sein du Commonwealth, cela n'entraîne donc pas une influence britannique nécessairement plus grande. Il est vrai que le sommet du printemps 2018 fut très britannique : réunis à Londres et Windsor, les chefs d'État et de gouvernement ont choisi le prince Charles pour succéder en temps voulu à la reine Elizabeth comme chef symbolique de l'organisation. Mais la place du Royaume-Uni reste fragile et de plus en plus critiquée, tandis que l'omniprésence de la question du Brexit dans la presse et les couloirs politiques a pu être source d'irritation, au-delà des espoirs et des inquiétudes.

L'importance du Brexit dans la politique générale du Commonwealth demande aussi à être relativisée. Dans le rapport 2018 du Secrétariat, le terme Brexit n'apparaît pas et l'UE n'est mentionnée qu'une seule fois. D'un point de vue politique et social, les controverses sur la démocratie et les élections sont une source tout aussi importante de divisions au sein de l'organisation, de même que la question des droits LGBT+, qui ne sont pas reconnus dans une majorité des pays du Commonwealth. La pertinence actuelle du Commonwealth se joue aussi sur la « crise » dans les provinces du sud-ouest et nord-ouest du Cameroun, qui a déjà entraîné, selon les estimations de Human Rights Watch, 3 000 morts et plus de 500 000 personnes déplacées, tandis que le « statut spécial » accordé par le Parlement camerounais aux régions anglophones le 20 décembre semble être une réponse à la fois tardive et insuffisante. Toutes ces questions sont cruciales et il serait dangereux de les marginaliser quand bien même le Brexit soulève des questions économiques importantes.

17

¹⁹ V. Cable, « Britain, Brexit and the future of the Commonwealth », Peter Lyon Memorial Lecture, 8 octobre 2018, p. 7, <<https://commonwealth.sas.ac.uk/sites/default/files/files/Rt%20Hon%20Sir%20Vince%20Cable%20MP%20-%20Peter%20Lyon%20Memorial%20Lecture.pdf>>.

²⁰ Royal Commonwealth Society, *Europe and the Commonwealth : How can Britain make the most of both worlds ?*, Londres, Royal Commonwealth Society, 2013, p. 3 et 7.

Par ailleurs, les membres du Commonwealth prennent les déclarations britanniques avec circonspection. À intervalles réguliers, en 1997, en 2011 et depuis 2016, les gouvernements britanniques, toutes tendances politiques confondues, ont pu faire de grandes déclarations de soutien au Commonwealth, mais sans qu'elles soient nécessairement suivies d'une réorientation profonde des politiques. Certes, le Commonwealth a bénéficié du redéploiement des postes diplomatiques britanniques depuis 2011, mais les conséquences restent à mesurer. Lors de la visite récente de Theresa May en Afrique en août 2018, le président Kenyatta soulignait – avec un certain mélange de réalisme et de scepticisme – que cela faisait bien longtemps que le Royaume-Uni ne s'était pas autant intéressé à l'Afrique du Commonwealth. De même, les déclarations de Boris Johnson suite à l'organisation du sommet pour les investissements Royaume-Uni/Afrique le 20 janvier 2020, annonçant que le Royaume-Uni « émerge[ait] comme militant pour le libre-échange global après des décennies d'hibernation » et se félicitant de la volonté de nombreux dirigeants de « transformer cette grande famille des nations en une zone de libre-échange »²¹, sont en décalage avec la réalité des politiques sur le terrain. Si May avait promis de faire du Royaume-Uni le premier investisseur en Afrique à l'horizon 2022, le sommet de janvier est resté au stade des promesses (non chiffrées). Aucun engagement clair n'a été pris sur la question des visas et les négociations reflètent essentiellement les APE mis en place avec l'UE, tandis que dans plusieurs domaines, comme l'industrie automobile en Afrique du Sud, l'avenir est largement suspendu aux renégociations spécifiques entre le Royaume-Uni et l'UE²². Inversement, la domination et l'attrait du Royaume-Uni ne sont pas garantis, notamment auprès des jeunes étudiants africains qui choisissent de plus en plus des mobilités en Chine plutôt qu'en Europe ou aux États-Unis, le « consensus de Beijing » remplaçant celui de

²¹ B. Johnson, Discours à Greenwich, 3 février 2020, <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-in-greenwich-3-february-2020>>.

²² E. Yeates, N. Beardsworth et P. Murray-Evans, « What happens next for UK-Africa relations post-Brexit », Africa at LSE, 4 février 2020, <<https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2020/02/04/uk-africa-investment-summit-post-brexit-trade>>. Voir aussi l'article satirique dans *African Arguments*: A. Rotinwa, « UK convenes donors summit to raise funds for... itself », *African Arguments*, 7 février 2020, <<https://africanarguments.org/2020/02/07/wit-hole-uk-convenes-donors-summit-to-raise-funds-for-itself>>.

LE BREXIT AU PRISME DU COMMONWEALTH

Washington²³. Cela est d'autant plus vrai que le Brexit est aussi perçu comme l'expression d'un nationalisme britannique, oscillant entre un repli identitaire marqué par un rejet de l'immigration et les ambitions impérialistes d'une « Global Britain »²⁴ pour qui le Commonwealth serait un « Empire 2.0 » et qui accorderait une forte priorité à une anglosphère faite des anciens dominions blancs et des États-Unis²⁵.

Londres ne peut sous-estimer le fait qu'à l'heure actuelle, comme le notait Nic Cheeseman, le Royaume-Uni souffre d'un réel déficit d'image dans plusieurs pays importants du Commonwealth – seulement 20 % des Pakistanais avaient une image positive du Royaume-Uni en 2017 par rapport à 39 % en 2014, tandis que l'Inde enregistrait une baisse de 43 à 33 % et le Canada lui-même (à une autre échelle certes), de 80 à 73 %²⁶. Plusieurs sujets sont également venus compliquer la relation du Royaume-Uni avec le Commonwealth. Si le sommet de 2018 fut agité par le scandale du Windrush²⁷, la journée du Commonwealth du 9 mars 2020 a vu resurgir la question des droits des citoyens du Commonwealth vétérans des forces armées britanniques. Depuis près de deux ans, la Royal British Legion fait campagne pour que soient abolis les frais de visas (d'un minimum de 1 051 livres sterling et pouvant atteindre 10 000 livres sterling pour une famille de quatre

19

²³ S. Ze Yu, « In Africa the Beijing Consensus is pushing Confucius over Plato », Africa at LSE, 18 septembre 2019, <<https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2019/09/18/africa-beijing-consensus-confucius-plato-education>>.

²⁴ Si l'expression n'apparaît pas dans le manifeste conservateur des élections de décembre 2019, le site du gouvernement britannique y consacre une collection entière de textes, « Global Britain: delivering on our international ambition », <<https://www.gov.uk/government/collections/global-britain-delivering-on-our-international-ambition>>.

²⁵ Voir E. Namusoke, « A divided family: race, the Commonwealth and Brexit », *The Round Table*, vol. 105, n° 5.

²⁶ Ces chiffres ressortent d'une enquête pour la BBC World Service en 2016-2017 et sont commentés par N. Cheeseman, « Reimagining the role of the Commonwealth in the UK's future », *The Round Table*, vol. 107, n° 3, 2018, p. 354. La détérioration de l'image du Royaume-Uni est aussi notée en France, en Allemagne et aux États-Unis.

²⁷ Suite à la destruction de cartes de débarquement par le Home Office en 2010 et à une nouvelle législation en matière d'immigration en 2012, les générations arrivées des territoires de l'Empire et du Commonwealth entre 1948 et 1971 ne possèdent pas tous les papiers désormais nécessaires pour prouver leur droit de résider au Royaume-Uni et ont été menacés d'expulsion (voire expulsés dans un nombre important de cas). Le *Windrush*, paquebot arrivé en 1948 à Londres des Antilles britanniques, est devenu le symbole des générations de Caribéens qui ont participé à la reconstruction du Royaume-Uni après la Seconde Guerre mondiale.

personnes) auxquels doivent faire face les citoyens du Commonwealth dont les contrats dans l'armée ne sont pas renouvelés²⁸.

Pour le Secrétariat du Commonwealth, le Brexit ne débouche pas exclusivement sur un plus grand engagement avec le Royaume-Uni. Économiquement, il est tout aussi nécessaire d'être en fait mieux représenté auprès de l'UE à Bruxelles, sur des questions comme la protection des océans, la gestion des ressources naturelles et l'agriculture. Pour le ministre de l'Agriculture chypriote en novembre 2017, il était fondamental de prévoir « une coopération institutionnelle et structurelle à long terme entre l'UE et le Commonwealth »²⁹. Il est ainsi question de fonder un bureau à Bruxelles, à l'instar de celui de la francophonie qui est en contact régulier avec l'UE et le groupe ACP. Le Brexit, dans ce contexte, rend une participation directe et influente des Britanniques à ces projets beaucoup plus difficile, voire pas forcément souhaitable. Sur le plan politique, de même, l'expansion du service européen pour l'action extérieure conduit aussi à un renforcement du dialogue direct entre pays du Commonwealth et UE – même si l'évolution est très progressive et, là encore, à géométrie variable.

20

Mais les capacités du Secrétariat ne doivent pas être surestimées. En réalité, sa réforme interne est un sujet de préoccupation tout aussi important que le Brexit. Le budget du Secrétariat se situe aux alentours de 32 millions de livres sterling en 2018-2019. Si c'est donc relativement peu, c'est aussi une baisse importante par rapport à l'année 2012-2013, où le total des contributions s'élevait à presque 52 millions de livres sterling. Par ailleurs, la proportion des contributions obligatoires et volontaires dans le budget du Secrétariat s'est inversée au cours de la même période³⁰, tandis que le nombre de personnes travaillant au Secrétariat a chuté (de 295 en 2016 à 223 à l'heure actuelle). Alors

²⁸ Tout vétéran ayant servi au moins 4 ans peut déposer une demande et les frais sont applicables à tous, indépendamment de la durée du service. Environ 6 000 citoyens du Commonwealth servent actuellement dans les forces armées britanniques et les recrutements ont augmenté considérablement depuis 2018 ; C. Davies, « Military veterans from Commonwealth must pay thousands to stay », *The Guardian*, 9 mars 2020.

²⁹ N. Kouyialis, « Strengthening ties between the Commonwealth and the EU in agriculture, the blue economy and maritime security – an exchange of views », Londres, Royal Commonwealth Society, novembre 2017, p. 5.

³⁰ Les contributions volontaires ont chuté de 62 à 38 % du budget entre 2012 et 2018 ; P. Murphy, « The Commonwealth Secretariat : a little local difficulty – or terminal decline », 13 février 2020, <<https://commonwealth-opinion.blogs.sas.ac.uk/2020/the-commonwealth-secretariat-a-little-local-difficulty-or-terminal-decline/>>.

que les activités du Commonwealth sont financées par trois fonds (celui du Secrétariat, du Commonwealth Youth Programme et du Commonwealth Fund for Technical Cooperation), seul le fonds destiné à la coopération technique n'est pas entièrement fondé sur des contributions obligatoires et c'est donc celui qui a pâti des décisions budgétaires des plus grands bailleurs de fonds de l'organisation, à savoir le Royaume-Uni, le Canada et l'Australie. Plusieurs raisons expliquent la baisse récente des contributions. En 2011, un rapport du gouvernement britannique évaluait négativement le Secrétariat dans la gestion de l'aide multilatérale, tandis que le Canada a suspendu sa contribution volontaire suite à la décision de maintenir le sommet de 2013 au Sri Lanka, malgré les accusations de violations de la démocratie et des droits de l'homme qui pesaient alors sur le gouvernement de Mahinda Rajapaksa. Enfin, la controverse autour de l'octroi d'un marché par la Secrétaire générale actuelle, la baronne Patricia Scotland, a conduit le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande à suspendre leurs contributions et à soumettre leur reprise à une révision importante du fonctionnement du Secrétariat³¹. Alors que son mandat s'achève, la réélection de Scotland est incertaine. Une défaite – ou un retrait – serait une première dans l'histoire de l'organisation dont tous les Secrétaires généraux ont été réélus pour un deuxième (et dernier) mandat. Alors que le gouvernement de Boris Johnson fait campagne en faveur d'Amina Mohamed, diplomate et ministre kényane, et que le quotidien *The Times* a appelé au non-renouvellement du mandat de Scotland³², d'autres dirigeants et organes de presse y voient la manifestation d'un racisme profond³³. Les discussions sur l'avenir du Secrétariat et sa gouvernance ont en réalité divisé le Commonwealth de multiples manières – renforçant les clivages entre le Commonwealth « ancien », du Royaume-Uni et des colonies de peuplement européen, et « nouveau », et suscitant aussi des dissensions au sein de ses régions, les dirigeants africains étant par exemple divisés sur les candidats à soutenir. Alors qu'en 2015 Scotland l'avait emporté face à Ronald

³¹ B. Shields, « Australia slashes funding for Commonwealth over cronyism scandal », *The Sydney Morning Herald*, 9 février 2020.

³² « The Times view on Lady Scotland, Lord Patel and the Commonwealth : Time to Go », *The Times*, 15 février 2020.

³³ « Baroness Scotland : allegations 'are a bid to stop secretary-general being re-elected' », *Eastern Eye*, 6 février 2020.

Sanders grâce en partie au soutien britannique³⁴, Londres joue un jeu périlleux, après les réactions contrastées qu'a suscitées la décision sur la succession royale en 2018 et le sentiment que la promotion du commerce intra-Commonwealth n'est qu'un des aspects d'une rhétorique pro-Brexit, visant à « masquer des politiques xénophobes [et] à souligner la puissance et la primauté de la Grande-Bretagne »³⁵.

La pandémie actuelle influera certainement sur le calendrier et le contenu des négociations en 2020 au sein de l'UE comme du Commonwealth et les prédictions à ce sujet sont à ce stade difficiles³⁶. Sur la base des dynamiques actuelles, il semble cependant que l'influence britannique au sein du Commonwealth dépendra de la capacité et de la volonté de Londres à négocier trois questions : la facilité de circulation au sein du Commonwealth, restreinte pour la première fois en 1962, le soutien aux membres qui ne sont pas pour Londres des partenaires prioritaires mais dont l'économie dépend majoritairement de son marché et la renégociation de sa propre influence dans l'Union européenne, les pays du Commonwealth ayant avec l'UE des relations politiques et commerciales diverses, certes, mais auxquelles le Royaume-Uni ne pourra se substituer. La crise sanitaire actuelle, soulignent les anciens dirigeants nigérian et libérien Olusegun Obasanjo et Ellen Johnson Sirleaf et l'homme d'affaire sud-africain Jonathan Oppenheimer, « prouve les limites de réponses nationales isolées [et] sa résolution exigera des niveaux inédits de coopération internationale, scientifique et autre »³⁷. Comme le rappelait tout récemment Geoffrey Robertson, avocat de double nationalité britannique et australienne et spécialiste des droits de l'homme, c'est « beaucoup d'argent et un peu de pouvoir »³⁸ qu'il faut au Commonwealth – autrement dit, il lui faut les moyens financiers et politiques d'exister réellement. L'avenir du Commonwealth, au-delà

22

³⁴ Sanders avait alors recueilli le soutien de 10 des 12 États caribéens ; K. Soyinka, « Rwanda : 'Africa's CHOGM' », *The Round Table*, vol. 108, n° 6, décembre 2019.

³⁵ P. Arens, « 'Strictly non-committal' : British economic policy and the Commonwealth », *The Round Table*, vol. 107, n° 5, p. 572.

³⁶ Le 21 avril, le secrétariat a pris la décision de reporter le prochain sommet du Commonwealth qui devait se tenir en juin 2020 à Kigali.

³⁷ O. Obasanjo, E. Johnson Sirleaf et J. Oppenheimer, « Covid-19 : Africa must act locally, but keep thinking globally », *African Arguments*, 19 mars 2020, <<https://africanarguments.org/2020/03/19/covid-19-africa-must-act-locally-but-keep-thinking-globally>>.

³⁸ G. Robertson QC, « The Commonwealth will sink into insignificance without cold, hard cash », *The Sydney Morning Herald*, 15 février 2020.

LE BREXIT AU PRISME DU COMMONWEALTH

de l'influence que le Royaume-Uni pourrait y exercer, dépendra de la capacité de réforme, d'adaptation et de résilience du Secrétariat. En ce sens, lorsque le prochain sommet sera – ou en tout cas devrait être – un moment clé dans l'histoire du Commonwealth contemporain.

Principales destinations des exportations britanniques (2017)

Pays	Pourcentage du total
1. États-Unis	18,2
2. Allemagne	9,2
3. France	6,6
4. Pays-Bas	6,3
5. Irlande	5,5
6. Chine	3,6
14. Australie	1,8
15. Canada	1,6
16. Singapour	1,6
19. Inde	1,1
20. Afrique du Sud	0,8

Source: House of Commons Library, Briefing Paper 7593, «Geographical pattern of UK trade», 11 janvier 2019.

Principales origines des importations britanniques (2017)

Pays	Pourcentage du total
1. Allemagne	12,2
2. États-Unis	11
3. Pays-Bas	7,3
4. Chine	7
5. France	6,4
6. Espagne	4,9
9. Irlande	3,4
14. Inde	1,7
18. Canada	1,1
23. Australie	0,8
24. Singapour	0,8

Source: House of Commons Library, Briefing Paper 7593, «Geographical pattern of UK trade», 11 janvier 2019.

Principales destinations des exportations indiennes (2017)

	des exportations totales
États-Unis	17
Émirats arabes unis	5,9
Hong Kong	5,9
Chine	4,1
Royaume-Uni	3,3
<i>Union européenne</i>	16

Source : <www.dw.com>.

Principaux partenaires UE de l'Inde (2017)

Exportations vers l'Inde	Importations en provenance d'Inde
Allemagne (10,7 milliards €)	Royaume-Uni (8 milliards €)
Belgique	Allemagne (6,8 milliards €)
France (5,7 milliards €)	Italie
Royaume-Uni (EUR 4,6 milliards)	Belgique
Italie	France (EUR 2,8 milliards)
Pays-Bas	Pays-Bas
Espagne	Espagne

Source : Eurostat, <ec.europa.eu/eurostat>.

Importance du marché britannique dans les exportations des pays du Commonwealth à destination de l'UE (2013-2015)

	Importations en provenance de pays
Plus de 70 %	Ste-Lucie, Tuvalu*
60-70 %	Belize, Fidji
50-60 %	Brunei Darusslam*
40-50 %	Botswana, Canada, Samoa*, Seychelles, Vanuatu
30-40 %	Guyana, Nauru*, Nouvelle-Zélande, Sri Lanka
20-30 %	Afrique du Sud, Australie, Dominique, îles Salomon, Jamaïque, Kenya, Malaisie, Maurice, Pakistan
10-20 %	Bangladesh, Barbade, Ghana, Inde, Malawi, Malte, Nigeria, Papouasie, Nouvelle-Guinée, Rwanda, Singapour, Zambie

Source : Commonwealth Trade Policy Briefing, 2016, Commonwealth Secretariat.

* Circonstances particulières possibles sur la période considérée.

LE BREXIT AU PRISME DU COMMONWEALTH

Résumé:

Au lendemain du référendum de juin 2016, le Commonwealth a souvent été présenté par les partisans de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne comme un atout considérable pour redéployer l'influence britannique hors des sphères européennes. Les dynamiques politiques et économiques au sein du Commonwealth contemporain rendent cependant ces ambitions plus difficiles à réaliser, au-delà des discours. Pour le Secrétariat du Commonwealth et pour les pays membres, l'impact du Brexit suscite de vraies questions sur la pertinence et le rôle du Commonwealth contemporain. Mais la place du Royaume-Uni au sein de l'organisation doit aussi être relativisée, à une époque où des questions de politique globale et des réorganisations administratives internes pèsent sur l'avenir d'un Commonwealth en mutation.

