POLITIQUE AFRICAINE

Gouverner la mer

États, pirates, sociétés

ISLAM AU BÉNIN

MILITANTES « FÉMINISTES » MALIENNES

KARTHALA

116

Politique africaine

N° 116 - décembre 2010

■ Le Dossier

Gouverner la mer. États, pirates, sociétés

5 **La politique des espaces maritimes en Afrique. Louvoyer entre local et global**
Tarik Dahou

23 **Les écueils du « partenariat » : l'Union européenne et les accords de pêche avec l'Afrique**
Zekeria Ould Ahmed Salem

43 **Conflits et actions collectives autour de l'exploitation du poulpe au Maroc**
Victoria Veguilla

63 **La rénovation du port de Tema. Économie politique de la frontière maritime du Ghana**
Brenda Chalfin

85 **Flibustiers ou corsaires ? Des enjeux de l'opération maritime internationale contre la piraterie à proximité des côtes somaliennes**
Roland Marchal

97 **La piraterie maritime en Afrique contemporaine. Ressorts locaux et internationaux des activités de piraterie au Nigeria et en Somalie**
Stefan Eklöf Amirell

■ Recherches

121 **Du soufisme au réformisme : la trajectoire de Mohamed Habib, imam à Cotonou**
Denise Brégand

143 **« Je suis presque féministe, mais... ». Appropriation de la cause des femmes par des militantes maliennes au Forum Social Mondial de Nairobi (2007)**
Aurélie Latourès

■ Documents

165 **Les émeutes de septembre 2009 en Ouganda**
Anna Baral et Florence Brisset-Foucault

185 ■ Essais

De la fabrique des savoirs et des normes intellectuelles. À propos de "L'Occident décroché. Enquête sur les postcolonialismes" de Jean-Loup Amselle
Mamadou Diawara

■ Lectures

193 **La revue des livres**

Gouverner la mer. États, pirates, sociétés

Coordonné par Marie-Christine Cormier-Salem et Tarik Dahou

Introduction au thème par Tarik Dahou

La politique des espaces maritimes en Afrique. Louvoyer entre local et global

Au cours du cycle historique moderne, l'État s'est construit sur le socle de la souveraineté sur un territoire, territoire alors circonscrit par des frontières terrestres. Dès lors, la pensée politique a assimilé la souveraineté de l'État au déploiement du monopole de la violence légitime sur la terre. Ce point de vue s'est notamment forgé à partir du *Léviathan*, dans lequel Hobbes dessine une conception terrienne du gouvernement politique[1]. En réinterrogeant les théories hobbesiennes, Carl Schmitt s'étonne que le monstre biblique choisi pour désigner le pouvoir de l'État soit un monstre aquatique, Léviathan[2]. Selon lui, Hobbes aurait dû lui préférer son équivalent terrien, Béhémoth, puisqu'il avait omis la constitution d'États tournés vers les océans, telle l'Angleterre qui, à cette période, faisait figure d'exception en Europe. Dépassant cette lecture de Schmitt, Dominique Weber réinterprète les écrits de Hobbes à la lumière des travaux historiques sur la période de rédaction du *Léviathan*, et souligne que Hobbes était bien conscient du processus de colonisation mené par les États européens mercantilistes qui s'appuyaient sur l'expansion sans précédent du commerce maritime[3]. Théoricien de l'État, Hobbes n'en était pas moins attentif à la question du gouvernement des mers, alors soulevée par la piraterie. Il se préoccupait de savoir comment l'État parviendrait à « échouer le Léviathan », c'est-à-dire reprendre le contrôle de la violence sur les mers et « mettre à terre » la piraterie. À partir de son exégèse des écrits de

1. T. Hobbes, *Léviathan*, Paris, Vrin, 2004 [1651].
2. C. Schmitt, *Le Léviathan dans la doctrine de l'État de Thomas Hobbes. Sens et échec d'un symbole politique*, Paris, Seuil, 2002.
3. D. Weber, « Hobbes, les pirates et les corsaires. Le "Léviathan échoué" selon Carl Schmitt », *Astérion*, n° 2, 2004, p. 295-322.

Hobbes, Dominique Weber perçoit une première conception de l'extension de la souveraineté de l'État de la terre à la mer, liée à la période du XVIIe siècle où commence à germer la notion d'« eaux territoriales ». Ainsi, si la réflexion sur le gouvernement de la mer n'y était pas centrale, elle n'en était pas moins présente au fondement des théories de l'État.

Les théories classiques de l'État ont été approfondies par les travaux revisitant le phénomène de la piraterie depuis les années 1990. Plutôt guidée par une analyse des formes de violence, Janice E. Thomson remet en cause l'assimilation du monopole de la violence légitime à un attribut de l'État en signalant combien la constitution de pareil monopole ne va pas de soi[4]. À travers l'adoption d'une démarche historique, l'auteure montre que l'émergence de l'État-nation est intimement liée au traitement de la violence sur les mers – dont l'essor est alors le fait des compagnies commerciales. Le déploiement d'un contrôle des États modernes sur cette violence non étatique procède de l'établissement progressif d'une frontière politique sur un continuum entre terre et mer – limite entre violence interne et violence externe –, et sur un continuum entre privé et public – distinction entre violence autorisée et non autorisée. Issue de dynamiques à la fois nationales et globales, cette frontière est le reflet de logiques historiquement situées, visant à étendre un pouvoir politique sur les mers entre le XVIe et le XVIIIe siècles, puis à en assurer la maîtrise au cours du XIXe. La limite politique entre terre et mer est donc nécessairement labile ; résultant de stratégies diverses, elle est une construction sociale et politique, et ne saurait se réduire à l'imposition mécanique par les États d'un monopole de la violence légitime sur les mers.

Ces relectures récentes des théories de l'État, réalisées à partir de travaux historiques sur l'appropriation et le contrôle des espaces marins, aident à réinterroger la gouvernementalité contemporaine des mers africaines. L'occultation de la dimension maritime de la souveraineté dans la théorie politique moderne a sans doute nourri le désintérêt des études africaines pour le déploiement de l'analyse politique vers la mer. Pourtant, la politique sur le continent africain a toujours eu partie liée avec ses confins maritimes, qu'ils soient côtiers ou plus lointains. L'extraversion qui caractérise les États du continent[5] trouve ses racines dans l'expansion du commerce maritime européen, lui-même en partie greffé sur les réseaux commerciaux africains. Elle est particulièrement forte dans les zones côtières, précocement insérées dans la traite atlantique, qui ont joué un rôle d'interface entre l'économie

4. J. E. Thomson, *Mercenaries, Pirates, & Sovereigns. State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
5. Voir J.-F. Bayart, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, n° 5, 1999, p. 97-120.

monde et l'intérieur du continent. Mais, même à cette époque, les flux et territoires en mer ne procédaient pas de la seule régulation du commerce impérial. Pendant que la traite transsaharienne polarisait les États de l'intérieur, les sociétés côtières commerçaient sur les voies maritimes à la périphérie des grands royaumes de l'hinterland, en échangeant ressources marines et biens de traite[6]. Puis la traite atlantique, entre le XVIIe siècle et le milieu du XIXe siècle, est venue réorienter en partie le commerce transsaharien en s'appuyant sur les formations politiques précoloniales côtières pour prendre le contrôle des routes et des ressources, avant que les Européens dépossèdent ces formations de leur relative autonomie dans la seconde moitié du XIXe siècle.

Parce que cette conquête a débarqué par la mer, on aurait pu penser que les sociétés africaines lui tourneraient le dos – une vision largement entretenue par un certain africanisme[7]. Certes, en bien des lieux du continent, les imaginaires sociaux sont marqués par la traite et, témoignage indubitable de cette expérience de mort et de privation, font une large place à des figures marines mythologiques qui arrachent les hommes au continent tout en offrant richesse à leurs intermédiaires. L'extraordinaire diffusion du mythe de la sirène Mami Wata (la « maman des eaux » en pidgin ouest-africain) et sa récurrence dans les cultes en témoignent[8]. Mais la mer, dans les légendes, est aussi le théâtre des forces naturelles, incarnées par des sirènes « domesticables », malgré les périls encourus par les non initiés – à Saint-Louis du Sénégal, les noyés sont nommés *doomu ndokh*, les « enfants de l'eau » en wolof. Malgré la terrible mémoire de l'esclavage, la mer a peut-être toujours été apprivoisable, voire un lieu de captation de richesses pour les sociétés africaines. Si la navigation a été plus importante sur la côte orientale, inscrite plus précocement dans un commerce avec l'Asie, ce constat reste valable pour les sociétés côtières de l'Atlantique, malgré les contraintes imposées par la traite des grandes puissances maritimes. Ainsi, lors de la découverte des côtes africaines par les conquérants européens au XVe siècle, les Bijogos (habitants de l'archipel des Bijagos, dans l'actuelle Guinée-Bissau) guidaient les bateaux pour les faire échouer sur les bancs de sable et en pillaient les marchandises. Ils perpétuèrent ensuite une tradition de razzias le long de leur arrière-pays continental[9].

6. G. E. Brooks, *Landlords & Strangers. Ecology, Society, and Trade in Western Africa, 1000-1630*, Boulder, Westview Press, 1993.
7. J.-P. Chauveau, « Une histoire maritime africaine est-elle possible ? Historiographie et histoire de la navigation et de la pêche africaines à la côte occidentale depuis le XVe siècle », *Cahiers d'études africaines*, n° 101-102, 1986, p. 173-235.
8. A. Brivio, « "Nos grands-pères achetaient des esclaves…" Le culte de Mami Tchamba au Togo et au Bénin », *Gradhiva*, n° 8, 2008, p. 64-79.
9. J.-P. Chauveau, « Une histoire maritime… », art. cit.

Si, avec la colonisation, un État moderne s'est construit, dédié à l'exploitation des ressources continentales et à leur transfert en métropole par voie maritime, les sociétés africaines ont développé des arts de faire pour s'approprier la mer, ainsi que des compétences pour en tirer des ressources. Lors de la première moitié du XXe siècle, quand les puissances coloniales, lancées dans une compétition pour le contrôle des mouvements de marchandises et de main-d'œuvre, rivalisaient de réglementations pour orienter les flux terrestres, les contrebandiers niominka (du Saloum au Sénégal) se sont professionnalisés dans le transport maritime de biens et de personnes grâce à leur maîtrise du cabotage[10]. Dans la seconde partie du XXe siècle, les États coloniaux et postcoloniaux se sont lancés dans de vastes projets de développement des pêcheries industrielles, mais ces dernières ont progressivement été supplantées – en certains endroits d'Afrique de l'Ouest – par la pêche piroguière[11]. Plus récemment, les piroguiers sont devenus les passeurs des migrants ouest-africains, au grand dam des États engagés dans le contrôle des flux de populations[12].

Même si les États africains indépendants ont davantage porté leur effort sur le quadrillage de l'espace terrestre, notamment par la mise en place de régimes fonciers étatiques[13], ils n'ont cessé, à la période contemporaine, de tenter d'« échouer le Léviathan » : en étendant leur pouvoir normatif, notamment à travers la signature de la Convention sur le droit de la mer[14] ; en essayant de maîtriser les acteurs de la circulation à partir du contrôle douanier de la contrebande maritime ; en orientant l'exploitation des ressources marines, notamment à travers des incitations économiques et fiscales[15]. Les tentatives pour « désarmer » les acteurs qui ne répondaient pas à leurs propres objectifs ne pouvaient, en revanche, qu'être vaines étant donné la faiblesse des moyens de contrôle direct sur les espaces maritimes. Du fait de cette faiblesse (l'Afrique du Sud – seul État à s'être doté d'une puissance navale – constituant l'exception qui confirme la règle), accentuée par l'adoption de

10. T. Dahou, « L'"itinérance" des Sereer Niominka. De l'international au local ? » *in* M.-C. Diop (dir.), *Le Sénégal des migrations. Mobilités, identités et sociétés*, Paris, Crepos/Karthala/ONU Habitat, 2008, p. 321-342.
11. J.-P. Chauveau, « La pêche piroguière sénégalaise. Les leçons de l'histoire », *Mer*, 1984, p. 9-15.
12. M.-C. Diop (dir.), *Le Sénégal des migrations…*, *op. cit.*
13. T. J. Bassett, « Patrimoine et territoires de conservation dans le nord de la Côte d'Ivoire », *in* M.-C. Cormier-Salem, D. Juhé-Beaulaton, J. Boutrais et B. Roussel (dir.), *Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux*, Paris, IRD, 2002, p. 323-342.
14. Convention des Nations unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982.
15. J.-P. Chauveau, « Histoire de la pêche industrielle au Sénégal et politiques d'industrialisation. IIe partie. L'essor thonier et les limites d'une politique nationale d'industrialisation de la pêche (de 1955 aux premières années de l'Indépendance) », *Cahiers des sciences humaines*, vol. 25, n° 1-2, 1989, p. 259-275.

plans d'ajustement structurel, on a eu tendance à ignorer la dimension maritime du gouvernement postcolonial. Ce déni de projection du politique sur la mer est davantage infirmé par les faits récents. On assiste à un nouveau cycle d'expansion du gouvernement de la mer, à un moment où la globalisation avive les divers processus de contrôle des espaces marins et les disputes autour des territoires qui s'y inscrivent, tantôt entre les États, tantôt entre les sociétés, tantôt entre les États et les sociétés. Les questionnements qui animent aujourd'hui les régimes internationaux de la gouvernance maritime ne sont-ils pas révélateurs de cette progression du gouvernement de la mer en Afrique ?

Exploitation globale des ressources marines et stratégies d'appropriation locales

La croissance actuelle des flux globaux tend à multiplier les conflits liés à la maîtrise maritime. Aujourd'hui, plus d'un tiers de la production mondiale de pétrole provient de l'exploitation offshore [16], et les gisements marins d'hydrocarbures, mais aussi de métaux, suscitent bien des convoitises. Les États riverains sont souvent engagés dans des conflits d'accès aux ressources minérales offshore, dont l'exploitation est en grande partie stimulée par la raréfaction des ressources terrestres au niveau mondial. Les *majors* du pétrole, notamment, aiguisent les conflits territoriaux en jouant sur l'ambiguïté des règlements internationaux sur la mer, comme le montrent les tensions dans le golfe de Guinée [17]. Il existe une volonté évidente du capitalisme global d'échapper aux velléités de captation de la rente minérale par les populations et les États du continent : au Nigeria, les menaces des groupes militaires sur l'exploitation des gisements pétroliers ont conduit les *majors* à développer les méthodes offshore [18], et l'exploitation pétrolière en Angola a d'emblée privilégié cette option. Le flou entourant les frontières maritimes des États stimule l'exploitation marine dans la mesure où il sert les stratégies d'exclusivité des groupes privés internationaux [19].

16. « Les fonds marins, objet de convoitise pour les États », *Le Monde,* 12 mai 2009.
17. J. Roitman et G. Roso, « Guinée-Équatoriale : être "offshore" pour rester "national" », *Politique africaine,* n° 81, mars 2001, p. 121-142.
18. M. Watts, « Resource Curse? Governmentality, Oil and Power in the Niger Delta, Nigeria », *Geopolitics,* vol. 9, n° 1, 2004, p. 50-80.
19. J. G. Frynas, G. Wood et R. M. S. Soares de Oliveira, « Business and Politics in São Tomé e Príncipe : From Cocoa Monoculture to Petro-State », *Lusotopie,* 2003, p. 33-58.

C'est dans ce contexte d'« offshorisation » de l'exploitation des ressources minérales que la Convention des Nations unies sur le droit de la mer est entrée dans un nouveau cycle d'extension des droits des États au cours de l'année 2009. Lors de sa signature à Montego Bay en 1982, la Convention avait octroyé aux pays côtiers une Zone économique exclusive (ZEE) s'étendant jusqu'à 200 milles marins[20] du rivage et sur laquelle les gouvernements devenaient les gestionnaires exclusifs des ressources – les pays du Sud avaient alors multiplié les concessions d'exploitation aux multinationales. Depuis cette période, la haute mer a été reconnue comme un « bien public mondial »[21]. Mais le flou juridique qui accompagnait la notion n'a pas freiné l'exploitation abusive de la haute mer. Prenant acte de cette situation générée par les progrès techniques, la Convention a été modifiée dans le sens d'une « reconnaissance » de l'extension du droit des États sur la mer. En vertu de ses nouvelles dispositions, formulées dans l'article 76, les États peuvent désormais revendiquer des droits sur les ressources du sol et du sous-sol de la haute mer s'ils prouvent la continuité de leur plateau continental au-delà des 200 milles marins[22], et ce jusqu'à 350 milles marins[23]. Les États avaient jusqu'en mai 2009 pour déposer leur demande d'extension du plateau continental.

Les États africains, même s'ils ne disposent pas des moyens adéquats pour exploiter des gisements à de grandes profondeurs, n'en sont pas moins préoccupés de garantir leurs droits sur les ressources et d'en négocier l'exploitation. Certains États ne manquent pas de mobiliser les coopérations internationales afin de répondre à ces enjeux stratégiques, notamment pour réaliser les études océanographiques satisfaisant aux critères de la Convention[24]. Étant donné qu'à quelques exceptions près, notamment l'Afrique du Sud et le Nigeria, peu de pays africains avaient, faute de moyens, déposé leur demande d'extension avant l'échéance de mai 2009, des aménagements de date leur ont été concédés. Dans le contexte actuel, la course à la mer et à ses fonds tend à s'intensifier malgré la floraison, au niveau du continent, de divers comités paritaires

20. Un mille marin équivaut à 1 852 mètres.
21. Voir M.-C. Smouts, « Du patrimoine commun de l'humanité aux biens publics globaux », *in* M.-C. Cormier-Salem, D. Juhé-Beaulaton, J. Boutrais et B. Roussel (dir.), *Patrimoines naturels au Sud. Territoires, identités et stratégies locales*, Paris, IRD, 2005, p. 53-70.
22. Cette course aux ressources pétrolières, minières et biologiques sous-marines a été spectaculairement mise en scène : en 2007, un drapeau russe a ainsi été planté à plusieurs milliers de mètres de profondeur dans les eaux de l'Arctique.
23. Voir C. P. Coutansais, « Extension du plateau continental : une boîte de Pandore maritime », *Défense nationale et sécurité collective*, n° 8-9, 2009.
24. La Guinée-Bissau a par exemple reçu le soutien de la Norvège pour proposer son dossier.

destinés au partage des ressources marines entre États voisins[25], la Commission des limites du plateau continental refusant de se réunir pour des demandes conflictuelles[26]. Les États du continent ont plutôt tendance à négocier de manière bilatérale leurs droits sur les ressources avec les sociétés internationales disposant des fonds nécessaires à l'exploitation – qui représente une rente financière considérable pour les pays côtiers. Ainsi, ce sont toujours les prospections des multinationales qui servent de base aux négociations pour exploiter les fonds, avec toutes les ambiguïtés que cela suppose étant donné les asymétries informationnelles et financières, qui jouent naturellement en défaveur des pays les plus pauvres[27].

En revanche, l'exploitation des ressources halieutiques n'est pas visée par le cadre légal d'extension du plateau continental, et demeurera dans la limite des 200 milles marins. Si cela traduit le déplacement des enjeux maritimes de l'or bleu vers l'or noir, les incertitudes sur la durabilité des stocks ont sans aucun doute pesé sur cette orientation concernant une ressource ayant un rôle alimentaire stratégique, notamment pour les pays côtiers africains. L'accès aux ressources halieutiques de la ZEE des pays africains est pourtant de plus en plus concurrentiel, dans un contexte général de raréfaction des ressources et de demande croissante, à l'échelle du continent comme au plan mondial[28]. Les tensions sur le marché du poisson ont tendance à se répercuter sur les rapports internationaux, mais aussi à attiser les conflits entre différents groupes d'exploitants, voire entre communautés de pêcheurs.

Sur l'ensemble du continent, les accords de pêche avec l'Union européenne (UE) entrent aujourd'hui dans une phase de renégociation, avec la concurrence accrue de nouveaux acteurs internationaux, notamment asiatiques. Cette phase tend à cristalliser les oppositions entre pêcheurs et État(s) à l'heure où les normes internationales de la pêche durable[29] contraignent les opérateurs

25. Malgré un tel comité, les rapports conflictuels entretenus pas la Guinée-Bissau et le Sénégal au sujet des ressources minérales offshore aboutissent à divers litiges frontaliers. Les requêtes d'appui en termes d'expertise scientifique formulées auprès de pays européens par la Guinée-Bissau dans le cadre de sa demande d'extension du plateau continental peuvent être interprétées comme le fruit d'une stratégie visant à raffermir ses droits.

26. La demande conjointe entre les pays du golfe de Gascogne fait figure d'exception. Voir C. P. Coutansais, « Extension du plateau continental… », art. cit.

27. Il existe tout de même quelques exceptions sur le continent, notamment en Algérie où la compagnie pétrolière nationale contracte directement avec des instituts de recherche français pour la cartographie des ressources sous-marines.

28. S. Le Roux et J. Noël, « Mondialisation et conflits autour des ressources halieutiques », *Écologie & politique*, n° 34, 2007, p. 69-82

29. Le Code de conduite pour une pêche responsable, adopté lors de la conférence de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture du 31 octobre 1995, tente d'appliquer le concept de durabilité aux activités halieutiques.

européens et orientent les transactions en faveur d'opérateurs peut-être plus occultes[30], la pêche illégale ayant tendance à s'accroître. Après l'irruption de certains scandales liés à la gestion des contreparties financières des accords de pêche avec l'UE, les États sont confrontés à une pression intérieure et extérieure accrue sur les modalités d'octroi des concessions de pêche[31]. Par exemple, les États de la Sénégambie – particulièrement riche en ressources halieutiques[32] et recourant traditionnellement aux concessions d'exploitation bilatérales malgré l'existence d'une Commission sous-régionale des pêches – font face à des revendications des pêcheries artisanales pour réguler davantage les zones de pêche, ou pour en obtenir des dividendes plus importants. En parallèle, les accords de pêche européens intègrent désormais de manière plus explicite les normes internationales pour une pêche durable, ce qui devrait contribuer à transformer les termes des négociations en faveur des pêcheries africaines, notamment artisanales.

Néanmoins, les évolutions du partenariat entre l'UE et les pays africains buttent souvent sur les intérêts en jeu dans le secteur de la pêche, ainsi que le montre dans ce dossier Zekeria Ould Ahmed Salem à travers l'étude du cas mauritanien. Malgré l'incorporation des normes environnementales et de l'objectif de développement du secteur artisanal, les rapports de force sont tels que des conditions à la signature sont imposées à l'État mauritanien, structurellement dépendant de la manne financière liée aux accords. Cependant, la recherche de légitimité du régime militaire, couplée aux perspectives offertes par la production pétrolière, est peut-être en train de changer la donne dans le sens d'un rééquilibrage des rapports de force au profit de l'État mauritanien et de son secteur de pêche artisanale. Malgré les pressions indirectes exercées par l'UE, les négociations incluent désormais une démarcation plus stricte de l'espace maritime entre pêche européenne et nationale, ainsi que l'expression d'une volonté accrue de limiter la pêche

30. Notamment ceux originaires d'États peu soucieux de l'application du Code de conduite pour une pêche responsable, dont certains pays asiatiques qui détournent la pêche piroguière de ses zones traditionnelles en embarquant illégalement pirogues et pêcheurs dans des bateaux-usines. Deux d'entre eux ont été arraisonnés par les autorités bissau-guinéennes avec, à leur bord, plus de deux cents piroguiers sénégalais. Voir « Pêcheurs sénégalais arraisonnés en Guinée-Bissau : les autorités s'engagent à les faire libérer », *Le Quotidien*, 12 octobre 2009.
31. Au Sénégal, durant les années 1990, les subsides liés aux accords de pêche avec l'UE ont servi au financement du Parti socialiste. La publicisation de cette utilisation des contreparties aux accords a servi les revendications des pêcheurs artisanaux réclamant une limitation de la pêche industrielle européenne. Cependant, si la non-signature de nouveaux accords a par la suite été présentée comme ayant un objectif de durabilité, d'autres opérateurs hauturiers étrangers interviennent toujours dans les eaux nationales.
32. Le phénomène de l'*upwelling* (remontée d'eau) fait de cette région l'une des zones du monde les mieux pourvues en poisson.

illicite. L'État mauritanien semble plus enclin à définir une stratégie de gestion des ressources halieutiques à long terme en imposant de nouvelles normes et en se dotant des moyens de les faire appliquer.

Parfois, l'interruption des accords suscite des stratégies d'accaparement de la rente halieutique qui ne tendent pas forcément vers un rééquilibrage au profit des pêches artisanales, notamment lorsqu'il existe des armateurs hauturiers nationaux comme au Maroc. C'est ce que révèle la complexité des arbitrages consécutifs à la non-reconduction, après leur expiration en 1999, des accords relatifs aux pêcheries poulpières signés avec l'UE. La récupération de cette rente du poulpe par les opérateurs nationaux suit la logique du *spoil system* marocain, au sein duquel chaque acteur (acteurs économiques et politiques nationaux et locaux) tente de se repositionner. Dans les pages qui suivent, Victoria Veguilla décrit bien la « territorialisation » de cette pêcherie sur les côtes du Sahara occidental du fait du déplacement de la frontière économique de la zone marine (éviction de la flotte européenne et arrêt des investissements publics en faveur des opérateurs hauturiers du nord du Maroc). Ce processus découle aussi d'une nouvelle répartition de l'accès aux territoires marins et du déploiement de règles de gestion durable des pêcheries. Il révèle que le gouvernement de la mer n'est pas seulement issu du contexte international et du rapport de l'État à ce dernier, mais que ses modalités d'exercice sont largement tributaires des conflits entre acteurs nationaux soucieux de pérenniser leur accès aux ressources halieutiques. Dans ce cas précis, les rapports politiques internes favorisent les opérateurs hauturiers du nord du Maroc au détriment des opérateurs artisanaux, en dépit des mobilisations locales jouant du sentiment de marginalisation du territoire sahraoui.

Si les conflits d'accès aux ressources opposent souvent pêche industrielle et pêche artisanale, la compétition au sein de cette dernière est autant attisée par ses propres dynamiques d'exploitation, désormais parfaitement globalisées, que par les aménagements spatiaux opérés par la puissance publique – répartition des activités selon un agenda de la pêche dite responsable ou de la gestion intégrée des zones littorales. La multilocalisation croissante des activités artisanales, conséquence de leur capitalisation progressive, a tendance à aviver les tensions entre communautés de pêcheurs sur l'appropriation de l'espace au niveau local, tandis que la logique topographique des interventions de l'État ou des ONG renforce le caractère compétitif des modalités d'exploitation[33]. Les dynamiques de compétition

33. T. Dahou, « Gérer l'espace sans gouverner les hommes, le dilemme des aires marines protégées (Saloum, Sénégal) », *Anthropologie et sociétés*, 2010 (à paraître).

territoriale débordent même les frontières étatiques : profitant de l'intensité capitalistique de leurs pratiques, étroitement liée aux transferts monétaires de leurs ressortissants en Europe[34], les pêcheurs sénégalais mènent ainsi leur activité jusque dans les eaux bissau-guinéennes. Face à ces stratégies, les communautés locales de pêcheurs qui ne disposent pas des mêmes capacités voient dans les politiques internationales de conservation de la nature marine un moyen de retrouver une maîtrise de leurs territoires marins, plutôt que de véritables outils de gestion durable des ressources halieutiques.

Ainsi, les politiques globales de conservation sont fréquemment réappropriées dans des logiques d'éviction de certains groupes des espaces les plus convoités : la création d'un parc marin aux Comores a par exemple contribué à renforcer les pouvoirs autochtones, désireux de reprendre le contrôle sur les modes d'exploitation allochtones[35]. Derrière les mesures de conservation de la biodiversité marine, qui mettent l'accent sur la sanctuarisation d'espaces, ou du moins sur la restriction de leur accès, se jouent des mécanismes d'appropriation des ressources marines. Les États sont plus enclins à établir des concessions exclusives de la nature marine qu'à organiser le partage de la valorisation des ressources. On observe fréquemment des mécanismes de privatisation de zones marines à travers la promotion du tourisme ou de la pêche communautaire, ce qui tend à renforcer les stratégies d'appropriation des élites locales[36]. Les aménagements spatiaux des pouvoirs publics en zone marine suscitent ainsi d'âpres luttes locales d'intérêts, sur lesquelles les États s'appuient pour régner de manière indirecte sur les mers.

Frontières du commerce et piraterie

Si l'espace maritime fait aujourd'hui l'objet d'une intense compétition, la maîtrise des flux qui le parcourent est également soumise à une concurrence accrue, à une époque où le commerce maritime représente l'essentiel du

34. T. Dahou, « L'"itinérance" des Sereer Niominka… », art. cit.
35. V. Lilette, *Conservation et patrimonialisation de la tortue marine dans le sud-ouest de l'océan Indien*, thèse d'anthropologie, Université de La Réunion, 2007.
36. C. Chaboud, P. Méral et D. Andrianambinina, « Le modèle vertueux de l'écotourisme : mythe ou réalité ? L'exemple d'Anakao et Ifaty-Mangily à Madagascar », *Mondes en développement*, vol. 32, nº 125, 2004, p. 11-32 ; T. Dahou et A. W. Ould Cheikh, « L'autochtonie dans les Aires marines protégées. Terrain de conflit en Mauritanie et au Sénégal », *Politique africaine*, n° 108, décembre 2007, p. 173-190.

commerce international – 80 % du commerce international transite par les mers[37]. L'Organisation maritime internationale tente aujourd'hui de réglementer ces flux, en mettant l'accent sur la sécurité, au sens large, de ce commerce : elle promeut ainsi les objectifs de sûreté, de sécurité, et de respect de l'environnement. Ces mêmes objectifs sont formulés pour le continent africain, en coopération avec les organisations continentales telles que l'Union africaine, en vue de la libéralisation des échanges[38].

Le continent africain a aussi suivi cette spectaculaire évolution commerciale autour du transit maritime, bien que l'essentiel de ces échanges mondiaux concerne les continents asiatique, américain et européen[39]. En outre, l'Afrique abrite les voies de passage maritimes parmi les plus empruntées du monde : le détroit de Gibraltar, le canal de Suez et le cap de Bonne-Espérance. Les entreprises des puissances coloniales ont longtemps dominé le commerce maritime, y compris après les indépendances, et cette situation a incité à l'adoption de règles internationales pour une répartition plus équitable des gains entre les différents acteurs[40]. Ainsi, en 1974, dans le cadre d'une initiative de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced), fut adopté un code de bonne conduite censé répartir les trafics maritimes à hauteur de 40 % pour les opérateurs historiques, 40 % pour les flottes des États nouvellement indépendants et 20 % pour de nouveaux transporteurs[41]. Mais cette règle a été ensuite abandonnée dans la mesure où elle fit naître des compagnies nationales fictives vendant leur part de fret à des compagnies étrangères. L'abandon de cette règle se fit *de facto* au profit de la libéralisation.

Encore aujourd'hui, avec la fulgurante expansion du commerce maritime entraînée par la baisse des coûts liés à la conteneurisation des marchandises, on assiste à l'ascension de multinationales du Nord dominant l'économie du

37. D. Ortolland et J.-P. Pirat (dir.), *Atlas géopolitique des espaces maritimes. Frontières, énergie, pêche et environnement*, Paris, Technip, 2008.
38. Union africaine, « Note d'orientation. Créer une industrie du transport maritime sûre, sécurisée et propre en Afrique », deuxième conférence des Ministres de l'Union Africaine en charge du Transport maritime, 2009 ; Organisation maritime internationale, *La Contribution de l'OMI au développement maritime durable*, Londres, OMI, 2009, disponible sur <http://www.imo.org >.
39. Bien que l'Afrique représente moins de 1 % du trafic conteneurisé du monde, les ports africains ont connu une croissance rapide du trafic au cours des cinq dernières années (plus de 12 %). Voir A. Harding, G. Pálsson, et G. Raballand, « Ports et transport maritime en Afrique de l'Ouest et du Centre. Les défis à relever », document de travail du SSATP (Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne) n° 84F, 2007.
40. Voir L. E. Ndjambou, « Échanges maritimes et enclavement en Afrique de l'Ouest : le cas des ports d'Abidjan et de Cotonou », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 226-227, 2004, p. 233-258.
41. *Ibid.*

transport maritime. Le commerce du continent relève principalement de l'importation de biens internationaux[42], même si des pays profitent conjoncturellement de la forte baisse des coûts de transport entraînés par l'économie de conteneur pour promouvoir leurs exportations, notamment de matières premières. Ces importations et, dans une bien moindre mesure, ces exportations, représentent une manne non négligeable pour les entreprises du transport international caractérisées par une très forte concentration au niveau mondial (Delmas, Maersk, Mitsui O.S.K.). Cette concentration concerne donc les opérateurs européens (Maersk et Delmas), en concurrence sur le continent.

La conteneurisation, qui n'a cessé de s'accentuer depuis les années 1980, a non seulement donné un coup de fouet au volume et à la rapidité des flux, mais a également révolutionné les méthodes de gestion des ports[43]. L'arrimage des flux maritimes aux échanges continentaux à travers les ports, surtout à partir de la colonisation, a confirmé les zones côtières comme interfaces du commerce intérieur et du commerce maritime international. Il en a découlé un mode de gestion rentier de la frontière caractérisé par un « État guichetier » – *gatekeeper state*[44] –, soucieux du contrôle des ports et des douanes, considérés comme autant de sites de captation et de redistribution des ressources de l'extraversion. Le caractère clientéliste de cette économie portuaire a induit une gestion des ports très centralisée et pas toujours adaptée à l'évolution du commerce international. Si les plans d'ajustement structurel avaient amorcé la réforme des ports africains, l'évolution du transport maritime international l'a sans nul doute accélérée.

Ces changements repositionnent les différents acteurs portuaires cherchant à capter cette rente commerciale. Dans la mesure où les entreprises publiques portuaires étaient insuffisamment préparées aux bouleversements de la privatisation, une pléthore de petits opérateurs privés nationaux a vu le jour. Aujourd'hui, les États traitent ces flux en négociant aussi bien avec les grandes multinationales qu'avec ces nouveaux acteurs. Si la régulation des flux commerciaux reste dominée par les capitaux internationaux (pas seulement européens), ces derniers sont loin d'être totalement hégémoniques, notamment

42. L'Afrique achète en masse sur le marché mondial, notamment des produits de consommation très bon marché en provenance d'Asie. Ainsi, « 60 % du trafic du port de Lomé s'effectue avec l'Asie », indique l'article « Transport maritime : le continent fait de la résistance », *Jeune Afrique*, 21 avril 2009.
43. Voir L. E. Ndjambou, « Échanges maritimes et enclavement… », art. cit.
44. Voir F. Cooper, *Africa since 1940. The Past of the Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

en termes de souveraineté portuaire. Les recompositions portuaires, sous la forme d'aménagement ou de création de zones franches, ne sont pas propres à l'Afrique et les capitaux qui les portent sont généralement internationalisés (les pays du golfe Persique tiennent une part importante des investissements immobiliers ou dans les services). Elles se déroulent toutefois dans un contexte particulier, où les nouvelles infrastructures et les zones franches sont censées avoir des effets d'entraînement importants sur les économies locales – les zones franches connaissant un nouvel essor sur l'ensemble du continent.

L'exemple du port de Tema, au Ghana, traité dans ce dossier par Brenda Chalfin est illustratif de la complexité des recompositions des espaces portuaires. L'auteure rend compte de la multiplication des acteurs privés et de l'influence des grandes firmes internationales sur les opérations portuaires ; elle relate même des exemples de concession de souveraineté publique sur certaines zones du port. Néanmoins, les espaces résiduels (non en termes d'espace, ni de volume traité, mais en termes d'importance économique des opérations) sont également occupés par le capital national, ce qui révèle en creux la capacité de l'État à effectuer des concessions différenciées selon les acteurs et en fonction de ses propres stratégies. À l'heure actuelle, on assisterait donc à une redéfinition de la frontière maritime des États plutôt qu'à sa rétraction sous l'effet du capitalisme mondialisé. C'est d'ailleurs ce qu'indique le partage des souverainetés sur les zones les plus internationalisées, car si l'État réalise d'importantes concessions en la matière, il n'abandonne pas pour autant toutes ses prérogatives régaliennes.

Avec la globalisation croissante du commerce maritime, les flux illicites se renforcent sur les zones marines et les conflits afférents sont d'autant plus aigus que le contrôle de ces pratiques par les États est à géométrie variable. L'imposition de normes de contrôle sur la mer résulte d'interactions entre divers acteurs, aux stratégies évolutives en fonction des contextes globaux et des opportunités locales. C'est aussi pour ces raisons que la souveraineté maritime peut paraître floue. Ainsi, l'agence Frontex, chargée de veiller à la sécurité des frontières européennes – notamment maritimes –, a simultanément encouragé un contrôle, par de nombreux pays tiers, des flux de personnes en provenance d'Afrique, et mis en place des patrouilles marines au large des côtes de l'Afrique du Nord et de l'Afrique de l'Ouest pour « endiguer » ces flux. La persistance des réseaux illégaux témoigne d'une inégale adhésion des pays tiers à ces politiques, malgré la criminalisation d'une « émigration clandestine » par certains États africains et les incitations financières proposées par les pays européens dans le cadre d'accords de coopération plus larges.

En outre, la non-application des normes nationales ou internationales d'exploitation des ressources (les organismes de contrôle fermant par exemple

les yeux sur la contrebande ou sur l'exploitation illicite des ressources marines) permet aux États d'en tirer une rente sur laquelle ne peut s'exercer aucun droit de regard. Jusqu'à quel point les phénomènes illicites se nourrissent-ils les uns les autres ? L'organisation d'une pêche illicite entre la Mauritanie et les Canaries, par exemple, n'est-elle pas à l'origine du développement des filières migratoires des ressortissants sénégambiens à destination des îles espagnoles ? La question se pose aussi pour la Guinée-Bissau, où la pêche illégale s'est beaucoup développée dans les années 1990 sous l'effet des politiques de pêche des États sénégambiens. Au début des années 2000, les flux migratoires ouest-africains depuis les Bijagos vers les Canaries ont pris de l'ampleur, et plus récemment ce sont les flux de cocaïne en provenance d'Amérique latine et à destination de l'Europe qui ont fait la une de l'actualité de ce pays.

Ce sont bien souvent les disparités normatives dont usent les États pour gouverner qui induisent de telles dynamiques. En Somalie, la captation de la rente liée à la pêche illicite n'est-elle d'ailleurs pas à l'origine du développement de la piraterie, comme le suggère ici Roland Marchal ? Le flou entretenu par certains États sur les frontières entre public et privé sur les zones marines encourage le contournement des règles juridiques internationales comme du droit national. Le caractère occulte de certaines concessions de pêche renforce la pêche illégale et attire des opérateurs peu transparents, difficiles à maîtriser et versés dans l'économie de trafic. Mais si les États créent de l'hétérogénéité sur les normes, ils le font aussi sur les espaces lorsqu'ils abandonnent des prérogatives régaliennes ou les concèdent à certains groupes sociaux, lesquels s'y engouffrent en sapant parfois les bases de la souveraineté étatique[45]. Le maintien d'un contrôle sur les acteurs sociaux est alors toujours difficile[46].

L'essor de la piraterie est à cet égard tout à fait éloquent. Les représentations simplistes du phénomène, souvent les plus séduisantes pour les médias, décrivant les pirates comme des pêcheurs pauvres à la recherche d'un gagne-pain dans des contextes où les États ne disposent plus des moyens d'organiser la production (des sortes de « gueux des mers » en révolte contre leur État et

45. L'instrumentalisation de la violence par le Nigeria dans la presqu'île de Bakassi (abritant d'importantes ressources halieutiques et pétrolifères), objet d'un conflit territorial avec le Cameroun, a suscité une violence devenue aujourd'hui endémique, et ce malgré l'arbitrage international en faveur du Cameroun. Dans un contexte de retrait de l'armée nigériane, des milices nigérianes s'adonnent à la pêche illégale, perpètrent des actes de piraterie et s'attaquent à des corps de contrôle camerounais. Voir P. Konings, « The Anglophone Cameroon-Nigeria Boundary: Opportunities and Conflicts », *African Affairs*, vol. 104, n° 415, 2005, p. 275-301 ; L. Koungou, « Quand une péninsule pétrolière change de mains », *Le Monde diplomatique*, octobre 2008, p. 20.
46. J. E. Thomson, *Mercenaries, Pirates…*, *op. cit.*

le commerce mondial[47]), paraissent très éloignées de ses formes contemporaines sur le continent. Les contributions de Stefan Amirell et de Roland Marchal incitent à d'autres lectures, à la fois politiques, sociologiques et historiques, de la piraterie contemporaine.

Dans les deux principaux pays concernés par le phénomène, la Somalie et le Nigeria, les pirates s'inscrivent dans des territoires liés aux pouvoirs locaux des zones côtières et entretiennent des relations ambiguës avec les États. Les actes de piraterie émanent de groupes cherchant à établir une souveraineté sur un espace local, à défaut de pouvoir le faire à l'échelle nationale, et qui opèrent en mer afin d'acquérir des ressources donnant accès à l'État ou négociables avec lui. Ces mécanismes sont décryptés dans notre dossier par Stefan Amirell, qui déconstruit l'explication la plus populaire de l'éclosion de la piraterie sur le continent, celle du *failed state*, considérée par l'auteur comme une tautologie. Si la faiblesse des moyens de contrôle de l'État sur son espace maritime joue effectivement un rôle dans l'essor de la piraterie, elle n'est pas le seul facteur explicatif. Les compétitions pour l'accès à l'État ou à ses ressources sont probablement plus déterminantes. Cela paraît évident dans le delta du Niger où la piraterie est le prolongement des luttes factionnelles (entre milices et gouvernements des États du delta) pour l'appropriation de la rente pétrolière dont l'État fédéral est le dépositaire[48]. La notion de « thalassocratie » est, selon Stefan Amirell, plus à même de rendre compte des liens entre terre et mer dans le déploiement de la piraterie. Il décèle, dans l'organisation de la piraterie, des formes d'État issues de l'exercice d'une autorité sur l'espace maritime, notamment au Puntland en Somalie. La discussion sur la validité de la notion de « thalassocratie » dans le cas somalien rend le phénomène plus intelligible grâce au rappel des dynamiques de discontinuité et de continuité entre terre et mer, lesquelles déplacent les frontières de la souveraineté.

Le déploiement d'une puissante armada internationale dans le golfe d'Aden, destinée à contrecarrer ces formes de pouvoir et mise en scène comme une garantie du « libre commerce » sur les mers, soulève de nombreuses questions. Une telle mobilisation internationale est symptomatique des évolutions de la souveraineté sur les espaces maritimes. Les réponses à la piraterie traduisent effectivement l'établissement de nouvelles frontières sur la mer, tandis que les États dont le territoire national est affecté par ce problème ne sont pas

47. Les visions romantiques des pirates semblent avoir la vie dure !
48. U. Ukiwo, « From "Pirates" to "Militants": A Historical Perspective on Anti-State and Anti-Oil Company Mobilization among the Ijaw of Warri, Western Niger Delta », *African Affairs*, vol. 106, n° 425, 2007, p. 587-610.

toujours au centre de leur gestion. Doit-on assimiler ces actions internationales de coopération militaire sur les mers à des systèmes de concession de souveraineté ? Ou peut-on imaginer des systèmes de privatisation de la sécurité maritime, comme certaines transactions peuvent en être les prémices[49] ? Un ensemble de dynamiques est à l'œuvre, qu'il importe de décrypter.

En partant du cas d'actualité qu'est la Somalie, Roland Marchal offre un éclairage utile à ces questionnements. Il analyse le déploiement des forces navales internationales comme un exercice diplomatique où chaque État intervenant joue avant tout sa partition pour des motifs peu avouables – notamment son positionnement sur la scène internationale. Il interroge l'intérêt de telles manœuvres militaires non seulement en doutant de l'efficacité du remède contre le « mal pirate », mais aussi en soulignant que ces interventions affaiblissent sans doute un peu plus la souveraineté de l'État somalien car elles reposent sur une base légale incertaine. Si le rapport de force entre la Somalie et la communauté internationale semble aujourd'hui évident, d'autres compromis ne sont-ils pas envisageables ?

Dans le cas du retrait de l'arsenal international, dont la présence dans le golfe d'Aden ne peut être que conjoncturelle, la coopération militaire[50] n'aboutirait-elle pas à une énième modalité de drainage de l'aide internationale, avec son cortège d'opérations de captation-redistribution des rentes aux effets incertains? Le pouvoir central pourrait être amené à transiger avec des groupes dissidents, en leur concédant certaines prérogatives régaliennes selon les rapports de force en présence… Une concession du contrôle des flux maritimes à certains groupes pirates par l'État somalien ne serait-elle pas alors une hypothèse plausible ?

Frontières mouvantes et souveraineté maritime

Nous assistons aujourd'hui à un processus en partie comparable à l'avènement du gouvernement maritime international au cours du XIXe siècle. Les États avaient alors établi des règlements dans l'objectif d'asseoir une souveraineté négociée sur les zones marines afin de contourner les difficultés

49. C. P. Coutansais, « La piraterie moderne, nouvel avatar de la mondialisation », *Revue internationale et stratégique*, n° 72, 2008, p. 39-50. Il faut souligner ici l'ironie de l'histoire : si des compagnies de mercenariat ont contribué à la professionnalisation de certains pirates (voir l'article de Roland Marchal dans ce dossier), le même type de compagnies peut être convoqué pour traiter le mal. Des mercenaires sont déjà engagés, par exemple, sur des thoniers espagnols.
50. Voir la reconduction des accords entre l'OMI et le Gouvernement fédéral de transition, disponibles sur <http://www.imo.org>.

engendrées par la concurrence sur le commerce maritime international. Au cours de l'actuel cycle historique, caractérisé par une accélération de l'affirmation d'un pouvoir international sur les mers, aucune marge ne semble pouvoir être tolérée par les puissances qui contribuent fortement aux régulations internationales, au premier rang desquelles l'Europe, qui développe une politique maritime à vocation mondiale en référence explicite à sa tradition historique[51]. Cette nouvelle tentative d'échouage du Léviathan, concrétisée par l'expansion du droit des États et les velléités de régulation multilatérale, s'articule aux dynamiques contemporaines qui interpellent l'empire maritime européen, dont les vestiges se situent aux quatre coins des océans, notamment sur les côtes, les îles et les périphéries du continent africain, des Canaries à Mayotte : le contrôle des dynamiques migratoires, l'obsession sécuritaire de la forteresse Europe et ses velléités de devenir une puissance militaire internationale. L'imposition de ses normes et le contrôle de ses marges se traduisent, à ses confins méditerranéens, par de vastes projets de coopération économique (accords d'association issus du processus de Barcelone, nouvelle initiative de l'Union pour la Méditerranée) et militaire dans le domaine maritime et par la mise en œuvre de dispositifs de refoulement des migrants qui transitent par la mer.

Pour autant, les États du sud de la Méditerranée, comme les autres pays africains pour lesquels cette démarche est répliquée (notamment à travers les accords de partenariat économique), jouent leur carte, en profitant de ce contexte politique pour étendre davantage leur gouvernement sur la mer tout en appliquant de manière parcimonieuse les normes de cette coopération internationale. Cette application économe trouve son origine dans la poursuite des objectifs propres des États du continent africain mais aussi, certainement, dans la dialectique des pouvoirs internes à ces États.

Les États africains définissent aujourd'hui leur souveraineté sur les zones marines dans des rapports complexes avec les sociétés et sous l'influence des processus de gouvernement maritime internationaux. Derrière la multiplication des conflits sur les espaces maritimes, qui font suite aux nouvelles frontières spatiales et aux nouveaux rapports entre public et privé, se déroulent évidemment des processus de pouvoir inédits, créant des rapports inégaux dont les effets sont incertains. On peut toutefois constater que cette hétérogénéité

51. J. L. Suárez de Vivero, « The European Vision for Oceans and Seas. Social and Political Dimensions of the Green Paper on Maritime Policy for the EU », *Marine Policy*, vol. 31, n° 4, 2007, p. 409-414.

des espaces et des normes n'est que le résultat de processus politiques au cours desquels les États exercent leur fonction de gouvernement et dans lesquels les sociétés tentent de s'insérer de manière différenciée. De même que la formation des États du continent est passée par des conflits territoriaux sur les frontières terrestres, et par des conflits d'accès aux ressources qui leur étaient liées, on assiste aujourd'hui à un processus comparable sur les zones marines à travers l'intensification des conflits d'appropriation des ressources et des espaces maritimes ■

Tarik Dahou
Institut de recherche pour le développement
(UMR 208 - Patrimoines locaux IRD/MNHN)

Zekeria Ould Ahmed Salem

Les écueils du « partenariat » : l'Union européenne et les accords de pêche avec l'Afrique

En dépit du discours officiel de l'Union européenne (UE), les accords de partenariat en matière de pêche entre l'UE et l'Afrique ne contribuent guère au développement des pays africains. Ils pourraient même le compromettre en incitant ces pays à différer d'éventuelles politiques d'aménagement des pêcheries locales. L'examen de ces accords de pêche met ainsi au jour de sérieux problèmes de cohérence des interventions communautaires, comme l'illustre le cas emblématique du partenariat halieutique entre l'UE et la Mauritanie.

« Partnership should mean working together
to achieve a goal[1]. »

La transformation de la politique de « coopération » de l'Union européenne (UE) en politique de « partenariat » n'est pas une mutation purement linguistique. À tout le moins, on peut se demander à quelles réalités politiques elle renvoie. L'objet de cet article est précisément d'interroger la légitimité de ce glissement sémantique, à la lumière d'une économie politique des accords qui lient l'UE aux pays africains en matière de pêche maritime. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure le passage d'une logique fortement décriée d'accords d'accès à la ressource à une logique d'accords de partenariat pour une « pêche durable » traduit un réel changement d'approche et de pratiques. Après avoir assumé pendant longtemps le caractère commercial de ses relations halieutiques avec des pays pauvres, l'UE s'est progressivement employée à accréditer l'idée selon laquelle ces relations font partie de sa politique de développement. Les raisons et les modalités de ce retournement, ainsi que ses traductions concrètes,

1. L. Bartels, L. A. de la Fayette, H. Davies et L. Campling, *Policy Coherence for Development and the Effects of EU Fisheries Policies on Development in West Africa*, Bruxelles, Parlement européen, août 2007, p. 85. Nous tenons à remercier Jean-François Bayart qui, après avoir rendu possible l'enquête de terrain débutée en 2001, nous a suggéré un titre moins austère ; l'Afrikastudiecentrum de Leiden qui a abrité une partie de notre recherche en janvier-février 2008 ; Béatrice Hibou pour ses commentaires stimulants ; enfin, Olivier Vallée qui nous a fourni des documents précieux. L'auteur demeure naturellement seul responsable des imperfections et erreurs éventuelles.

méritent d'être analysées. Elles interrogent la politique de la pêche de l'UE, notamment vis-à-vis de l'obligation de cohérence stipulée par les traités européens successifs[2]. Il s'agira ici d'analyser les apparentes incohérences de cette politique en s'appuyant à la fois sur les évaluations scientifiques les plus récentes des accords de pêche et sur une analyse de l'histoire des relations halieutiques tissées depuis vingt-deux ans entre l'UE et son partenaire le plus important en la matière, la République islamique de Mauritanie.

Les logiques contradictoires de l'UE

La nécessité pour les acteurs de la pêche européenne de signer des accords avec des pays tiers s'est imposée suite à une modification du droit international de la mer. Dès la fin des années 1970, et en prévision de l'entrée en vigueur en 1982 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, la plupart des États côtiers du monde avaient établi leur souveraineté juridique sur des Zones économiques exclusives (ZEE) d'une étendue de 200 milles marins[3]. Désormais exclues de certaines zones de pêche traditionnelles auparavant libres d'accès, les flottes européennes étaient contraintes de conclure des accords d'accès avec des pays tiers. C'est de cette manière que les accords internationaux sont devenus partie intégrante de la politique de pêche dite « lointaine » de la Communauté économique européenne (CEE), qui n'était cependant censée cibler que les surplus non pêchés localement par les pays hôtes. Pour l'Europe, les objectifs étaient importants : obtenir les 60 % d'approvisionnements qui manquent structurellement au marché industriel de poissons[4], conserver 30 000 emplois, soutenir les régions dépendantes du secteur… Lorsqu'au milieu des années 1980, cette politique de redéploiement dans les eaux internationales est devenue une composante essentielle de la Politique commune de la pêche (PCP), cet aspect commercial était manifeste et assumé[5]. La PCP est rapidement devenue l'une des rares politiques publiques communautaires à relever de la compétence exclusive de l'Union européenne, y compris dans son volet international.

2. Voir par exemple les articles 177 et 178 du traité d'Amsterdam consacrés aux politiques de coopération au développement.
3. Voir la partie V de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.
4. En 1990, près de huit cents navires européens pêchaient dans les pays en voie de développement.
5. V. M. Kaczynski, D. L. Fluharty, « European Policies in West Africa: Who Benefits from Fisheries Agreements? », *Marine Policy*, vol. 26, n° 2, 2002, p. 77.

Le cadre ainsi établi est d'autant plus séduisant qu'il y avait à l'époque une absence de considération pour les questions de « durabilité », de « bonne gouvernance » ou de l'utilisation des fonds par les pays tiers. Les contrôles pourtant drastiques appliqués dans les eaux communautaires ne semblaient pas valoir lorsqu'il s'agissait de la pêche en Afrique. Ni les armateurs de l'UE ni les États côtiers ne tenaient à appliquer la réglementation existante de façon stricte, les uns en raison d'intérêts économiques évidents, les autres par manque de moyens, de volonté politique ou d'un environnement international adéquat[6]. Le caractère commercial des accords de pêche permettait également à l'UE d'éviter autant que possible les limites imposées au droit d'accès, de subventionner amplement son propre secteur, de réduire le prix de revient des produits, etc. De fait, ces accords offraient un accès à des stocks étrangers contre compensation financière[7]. Celle-ci se traduisait alors, d'une part, par un montant global versé annuellement au nom de tous les pays membres et, d'autre part, par des frais de licences payés directement par les opérateurs désireux de pêcher dans la zone économique du pays concerné. À partir du début des années 1990, les négociateurs européens cherchèrent à tout prix à allonger la durée des accords concernés, notamment avec le Cap-Vert, la Guinée-Bissau, le Sénégal, le Maroc et la Mauritanie. En réponse, ces pays se sont engagés depuis le milieu des années 1990 dans des accords portant sur des périodes de cinq ans en moyenne. C'est dans ce contexte d'intensification de l'exploitation des ressources que la question de l'impact négatif de la pêche européenne a commencé à faire l'objet de critiques de plus en plus véhémentes et documentées.

Accords controversés

Répercutées par diverses organisations non gouvernementales (ONG) africaines et bruxelloises, les critiques adressées à la pêche européenne sont connues. Alors que les conventions internationales stipulent que seuls les stocks excédentaires peuvent être l'objet d'accords d'accès internationaux, l'UE ne tient, dans les faits, guère compte de cet impératif. En pratique, la détermination des surplus disponibles est très difficile et elle ne peut concerner

6. Par exemple, les informations sur la pêche au thon n'étaient pas communiquées par les États côtiers en développement à l'International Commission for Conservation of Atlantic Tuna (Iccat), dont l'UE n'a été membre qu'en 1997 et dont la Mauritanie n'est toujours pas membre.
7. Commission des Communautés européennes, *Fisheries Agreements: Current Situation and Perspectives*, COM (96) 488 final, Bruxelles, 30 octobre 1996.

que quelques espèces ciblées. Cette difficulté se trouve en outre accentuée par la pêche non déclarée et non réglementée, qui demeure très répandue. De plus, les accords ne font mention que d'une unité de mesure non significative pour les quantités pêchées, à savoir la capacité des navires exprimée en tonneaux de jauge brute (TJB, ou GRT en anglais, *gross register tonnage*) qui représente en fait le volume global interne du navire. Chaque accord octroie des autorisations d'accès à un certain nombre de navires et pour un certain total de TJB, alors que les quantités pêchées dépendent en fait d'autres paramètres, tels que les engins utilisés, l'équipement technique du navire, les techniques de pêche, etc. Du reste, la quantité autorisée au moment de la signature des négociations n'est jamais fondée sur un taux de pêche déterminé par les organismes scientifiques compétents, mais sur « le niveau d'accès traditionnel », c'est-à-dire celui de l'accord précédent, qui n'est naturellement plus pertinent cinq ou six ans après. Autre critique importante adressée à ces accords : lorsque la pêche européenne vise les mêmes espèces que la pêche locale, ce qui est souvent le cas, elle concurrence à armes inégales le secteur artisanal local et même les faibles secteurs industriels des pays côtiers africains, dont la politique sectorielle est ainsi indirectement minée. Pourtant, sur le plan financier, l'importance des compensations (qui excèdent dans certains cas l'aide globale apportée par l'UE au pays) encourage les États visés à ouvrir leurs eaux aux navires européens.

Au sein de la Communauté européenne, on admet alors généralement que ces retombées financières peuvent être intéressantes à condition que les États côtiers puissent tirer d'une participation étrangère des bénéfices supérieurs à ceux que produisent leurs propres pêcheries, notamment en ce qui concerne les stocks sous-exploités par les flottilles locales [8] ; à condition également que ces financements servent, d'une part, à couvrir le coût de la régulation des ressources (aménagements, collecte de données, évaluation des stocks, contrôle et surveillance) et, d'autre part, à financer le développement économique. En réalité, ces apports financiers permettent aux États tiers de différer la réforme des systèmes de régulation de l'accès aux ressources, réforme qui comporte effectivement des coûts politiques et sociaux que les États africains ne sont peut-être pas prêts à assumer. Pourtant, selon la FAO [9], on savait dès le début des années 1980 que la mise en œuvre d'un système de régulation adapté

8. Voir Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, COM(2001) 135 final, Bruxelles, 20 mars 2001.
9. F. J. Doucet, P. H. Pearse et J.-P. Ttoadec, *Mauritanie. Politique de développement et d'aménagement des pêches dans la zone économique exclusive. Rapport rédigé pour le gouvernement de la République islamique de Mauritanie*, Rome, FAO, 1981.

pouvait générer des apports en recettes comparables à ceux des accords avec l'UE. Si ces derniers prennent progressivement en compte la pêche artisanale par l'introduction de compensations ciblées envers ce secteur (moins de 4 % du volume global), et ainsi d'une dimension de « coopération au développement », l'UE continue de faire pression sur les pays africains afin d'arracher des droits d'accès disproportionnés par rapport aux possibilités de pêche, menaçant par exemple de ne pas signer d'accords commerciaux ou tarifaires préférentiels. De même, en période de renégociation des accords, le secteur local qui exporte vers l'Europe subit toutes sortes de rétorsions : aides non-mobilisées, inspections sanitaires plus drastiques, normes plus lourdes à appliquer, inspections sur place, etc.

À mesure que les effets négatifs et les répercussions de la pêche européenne devenaient connus du grand public grâce à l'activisme des ONG européennes, l'opportunité de ce type d'ententes a commencé à être mise en cause. Une résolution prise par l'assemblée paritaire ACP-UE le 7 octobre 1993 affirma que les accords de pêche perturbaient les secteurs artisanaux locaux et affectaient le niveau de vie des populations. Cette désapprobation fut ensuite récupérée par la Commission pour conforter ses propres stratégies de régulation d'un secteur difficile à gérer (y compris en Europe). C'est d'ailleurs dans cette brèche qu'est apparu un nouveau discours, notamment au sein de la direction générale de la pêche de la Commission européenne.

Fondé sur des enjeux écologiques, l'élargissement du spectre des accords d'accès favorise la montée en puissance de la thématique de la « pêche durable ». Le poids des députés écologistes européens au Parlement, l'influence de pays ironiquement désignés par les organisations de pêcheurs comme « amis des poissons » (Allemagne, Suède)[10], et celle de grandes ONG transnationales éco-développementalistes tels que le WWF et Greenpeace sont incontestables dans cette évolution. Moins spectaculaires, mais plus significatives, les appels continus et multiformes d'organisations internationales telles que la FAO en faveur d'une pêche durable ont également eu des effets, au moins sur le plan politique. De fait, le « Code de conduite pour une pêche responsable » adopté par les États lors de la conférence organisée par la FAO en 1995 a fait l'effet d'une petite bombe dans les milieux de la pêche mondiale. Au fur et à mesure que les initiatives de ce type se sont multipliées, l'UE s'est trouvée tenue par des engagements au plan international, et ce en dépit des

10. Sur le clivage entre « amis des poissons » et « amis de la pêche », très utilisé dans le milieu concerné, voir D. Charles-Le Bihan, « La réforme de la politique commune de la pêche : quel compromis entre les "amis de la pêche" et les "amis des poissons" ? », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 465, 2003, p. 80-89.

éventuelles divergences entre États européens. Ainsi, au sein même de la Commission européenne, la direction générale de la pêche utilise ce consensus mondial sur la nécessité de réglementer la pêche internationale pour atteindre ses propres objectifs de préservation des stocks dans les eaux européennes, au moyen de la réduction de l'effort de pêche et du démantèlement progressif des capacités par le désarmement des navires. En fait, le processus d'adhésion à la pêche « responsable » se fait dans un contexte institutionnel et politique européen extrêmement complexe, où les relations halieutiques avec les pays en développement sont liées aux controverses intra-européennes de façon instrumentale. L'UE se voit désormais obligée, du fait même des nouvelles dispositions juridiques, d'adopter, sinon une nouvelle attitude, du moins un nouveau discours, résolument à distance de la seule rhétorique commerciale. Il est d'ailleurs extrêmement instructif de récapituler quelques éléments des débats volontairement initiés par la Commission sur le sujet [11].

Le virage discursif qu'amorce la communication « Pêcheries et réduction de la pauvreté [12] » publiée par la Commission européenne en 2000 est assez clair. D'entrée de jeu et contre toute attente, ce texte affirme que la « pêche fait partie de la politique de développement de l'Union européenne [13] ». La légitimité et l'opportunité stratégique des accords sont défendues. Pourtant, ceux-ci, alors au nombre de vingt-six [14], sont largement décriés. Le texte insiste toutefois sur l'impératif de se conformer aux codes de conduite internationaux. La Commission fait d'ailleurs preuve d'une certaine clairvoyance en admettant que l'apport financier n'a aucun impact sur le développement de la pêche locale. Le lien entre pêche responsable à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union est réaffirmé. Des mesures concrètes sont même esquissées, telle la prise en considération de la politique sectorielle de la pêche dans les documents de stratégie par pays. Ces dispositions d'esprit coïncident alors avec une démarche plus générale liée à des révisions de la politique de développement, comme l'illustre la déclaration sur la politique de développement adoptée par la Commission à la même période [15].

11. Pour une analyse plus détaillée, nous nous permettons de renvoyer à Z. Ould Ahmed Salem, « La politique commune de la pêche et la politique de coopération au développement : une cohérence entre mythes et réalités », in C. Flaesch-Mougin, D. Charles-Le Bihan et C. Lequesne (dir.), *La Politique européenne de la pêche : vers un développement durable ?*, Rennes, Apogée, 2003, p. 137-174.
12. Commission des Communautés européennes, *Pêcheries et réduction de la pauvreté*, COM(2000) 724 final, Bruxelles, 8 novembre 2000. Voir aussi la résolution n° 13938/01 adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 8 novembre 2001.
13. Commission des Communautés européennes, *Pêcheries et réduction de la pauvreté*, doc. cit., p. 3.
14. Dont dix-sept contractés avec des pays en développement, pour un coût d'accès de 270 millions d'euros par an. *Ibid.*, p. 5
15. Commission des Communautés européennes, *La Politique de développement de la Communauté européenne*, COM(2000) 212 final, Bruxelles, 26 avril 2000, p. 13.

En réaction, le Parlement et le Conseil Pêche ne manquent pas d'affirmer leur adhésion au « Code de conduite pour une pêche responsable » de la FAO (qui demeure « facultatif », s'empresse-t-on d'ajouter [16]). La question de la pression disproportionnée à laquelle est soumis le stock des pays en développement se retrouve dans le *Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche* publié au premier trimestre 2001, en prélude à la réforme de la PCP annoncée pour 2002 [17]. Mais la réaction offusquée des « ennemis des poissons » est virulente. Selon la commission Pêche du Parlement européen, alliée aux armateurs, le *Livre vert* de la Commission « juge la Politique commune de la pêche incompatible avec [la politique de] coopération, ce qui est inexact [18] ». De fait, sourcilleuse sur le renforcement des contrôles et la réduction de la capacité de pêche des flottes européennes, la Commission est souvent opposée aux propriétaires des pêcheries européennes, bien défendus au Parlement. La pêche dans les pays tiers apparaît ainsi comme un débat d'abord européen.

Dans les filets des institutions communautaires

À maints égards, le rapport de forces propre aux institutions et intérêts en présence au sein de l'UE rend complexe le processus de décision en matière de politique de la pêche. Cette dimension conflictuelle méconnue explique pourtant l'omniprésence de discours contradictoires, suivant l'acteur européen impliqué et ses objectifs stratégiques. Par exemple, si on considère que la Commission est au sein de l'Union européenne l'institution qui détient l'expertise la plus pointue sur le secteur de la pêche et celle où, comme le note Christian Lequesne [19], la direction générale de la pêche en particulier est guidée par le paradigme de la conservation des stocks (qui lui a toujours servi de référentiel), on peut comprendre qu'elle veuille utiliser la menace d'une plus grande cohérence entre PCP et politique de développement pour obtenir des concessions sur d'autres sujets sensibles au plan interne tels les taux autorisés de capture (TAC), les zones de pêche, les quotas ou le redimensionnement des flottes, toutes questions sur lesquelles elle affronte une forte résistance au sein des États membres.

16. Commission des Communautés européennes, *Pêcheries et réduction de la pauvreté*, doc. cit., p. 17.
17. Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche…, op. cit.*, p. 19.
18. Parlement européen, *Rapport sur le Livre vert de la Commission sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, A5-0470/2001, 20 décembre 2001.
19. C. Lequesne, « Quand l'Union européenne gouverne les poissons : pourquoi une politique commune de la pêche ? », *Les Études du CERI*, n° 61, 1999, p. 27.

Les acteurs institutionnels de la PCP sont conduits à insister, au plan interne, sur la vocation commerciale des accords, ce qui leur permet de les présenter comme une option stratégique vitale pour le secteur. Dans le même temps, ils peuvent user d'arguments développementalistes à usage externe pour justifier ces mêmes accords. Tout se passe comme si la puissance des acteurs communautaires de la pêche était telle que consentir à établir la nécessité d'une cohérence entre politique de la pêche et politique de coopération au développement était en soi une concession ou, tout du moins, une attitude à réserver à l'extérieur !

Le constat d'une contradiction entre accords de pêche et politique de coopération au développement n'aboutit pas pour autant à une remise en cause de ces accords. De fait, au sein de l'espace européen, les acteurs du secteur sont si sûrs de leur poids qu'ils ont même avancé l'idée d'une conditionnalité halieutique, en préconisant tout bonnement de sanctionner, par une suspension de l'aide, les pays tiers qui refuseraient de signer les accords proposés. Dans les faits, cette « conditionnalité » est aujourd'hui en vigueur, reflétant le poids des « ennemis des poissons »[20]. Les directives de la direction générale de la pêche sont d'ailleurs les moins suivies si on en croit les résultats disponibles dans les tableaux de conformité mis au point par la Commission[21]. Dans ces conditions, assurer l'impératif de cohérence devient délicat.

Cherche cohérence désespérément…

Le défi de la cohérence est insurmontable lorsqu'il s'agit de réduire les contradictions structurelles entre politique commune de la pêche et politique de coopération au développement[22]. Lors du lancement de l'idée de « partenariat » en matière de pêche lointaine, fin 2002, la Commission avait insisté sur la nécessité de conduire des évaluations des accords en cours et de leurs effets sur les pays pauvres[23]. Pourtant, elle évite soigneusement depuis de commander des études en ce sens. L'une des très rares évaluations sollicitée

20. Commission des Communautés européennes, *Respect des règles de la politique commune de la pêche. Plan et tableau de conformité*, COM(2003) 344 final, Bruxelles, 11 juin 2003.
21. *Ibid.*
22. OECD, *Fishing for Coherence: Proceedings of the Workshop on Policy Coherence for Development in Fisheries*, Paris, OECD Publications, 2006.
23. Commission des Communautés européennes, *Communication de la commission relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche*, COM(2002) 637 final, Bruxelles, 23 décembre 2002, p. 4.

par la direction générale de la pêche à ce jour, celle de l'Ifremer, en 1999, relevait déjà le problème dans des termes explicites : « [l]'introduction dans les protocoles des accords de pêche d'actions ciblées est à considérer plutôt comme un palliatif dans un contexte de cohérence encore en construction[24] ».

Les objectifs européens de la PCP se heurtent aux objectifs de développement du secteur dans les pays en développement, ceux-ci se voyant souvent contrariés par des interventions européennes qui, en matière d'importation par exemple, ne rétribuent pas les pêcheurs locaux à un juste prix. De plus, la demande étant forte sur les poissons non-transformés, ces interventions européennes ne permettent pas aux pêcheurs de développer des activités susceptibles de générer une plus-value liée à la transformation. Même lorsque l'appui à la transformation locale se met en place, il est courant de voir s'établir dans les pays tiers des entreprises européennes subventionnées au nom de l'aide au développement. L'objectif proclamé d'associer la société civile aux processus de négociation relève du mythe puisque la plupart des accords de pêche sont négociés dans le secret absolu[25]. Enfin, lorsqu'elles sont effectivement entreprises, les évaluations conduites par la Commission européenne pour mesurer les répercussions des accords de pêche sur les pays côtiers ne sont jamais rendues publiques, même et surtout quand elles portent sur leur rentabilité pour le secteur européen[26].

Le niveau de cohérence entre politique de la pêche et politique de développement n'est généralement apprécié que par des organismes internationaux tels l'OCDE, des départements nationaux « neutres » (Department for International Development – DFID – britannique) ou, au mieux, par le Parlement européen qui demeure sans pouvoir réel sur les accords conclus. En juillet 2007, l'assemblée de Strasbourg a ainsi pris livraison d'une étude consacrée à l'évaluation de la cohérence entre accords de pêche et politique de développement en Afrique de l'Ouest[27]. Cette évaluation constatait que les accords de partenariat en matière de pêche, présentés comme une révolution en la matière, sont en théorie comme en pratique parfaitement incohérents par rapport aux politiques de développement, de gouvernance et de protection

24. Ifremer, *Évaluation des accords de coopération de pêche conclus par la Communauté européenne. Rapport de synthèse*, 1999, p. 23-24.
25. La pêche industrielle africaine est parfois qualifiée de « société civile », même si ses accointances avec les armateurs européens sont bien connues.
26. Voir notamment les rapports produits pour la Commission par Oceanic Développement (France), MegaPesca (Portugal) et Poseidon Aquatic Resource Management Limited (Grande-Bretagne) entre 2004 et 2006.
27. L. Bartels, L. A. de la Fayette, H. Davies et L. Campling, *Policy Coherence…, op. cit.*

de l'environnement[28]. Première étude commandée par une institution européenne depuis la réforme de 2002, cette évaluation exhaustive est venue mettre l'accent sur les reproches adressés aux accords, en insistant notamment sur la contribution des flottes de l'UE à la fameuse « pêche illégale, non déclarée et non réglementée[29] ». Ce type de critique informée est devenue rarissime en Europe continentale, y compris dans la presse[30]. Si les illusions nourries par la mutation promise du « commerce » en « partenariat » sont en train de se dissiper, comme le suggèrent les analyses disponibles, il faut peut-être en chercher l'explication dans les conditions précises dans lesquelles cette notion de partenariat a émergé lors de la réévaluation de la réforme de 2002.

Le « partenariat », nouvelle utopie ?

Avec le recul, on comprend pour quelles raisons la réforme de la PCP intervenue en 2002 n'a pas tenu les promesses du débat préalable à son engagement. La Commission avait simplement mis en place un « cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche[31] ». Censé offrir des réponses adéquates aux problèmes précédemment soulevés, ce dispositif peu contraignant introduisait la fameuse notion de partenariat, mais sans donner d'orientations nouvelles sur le plan des pratiques de terrain. Confirmant ainsi à mots couverts son impuissance, la Commission avait d'ailleurs insisté dès le départ sur le fait que « [l]a Communauté dev[ait], avant toute chose, défendre les objectifs légitimes de son secteur de la pêche[32] ». La logique du partenariat se trouvait en fait mise en avant pour une raison prosaïque : à cette époque, l'UE voulait devancer les discussions au sein de l'OMC sur les accords de pêche, susceptibles d'être considérés comme des subventions et de se voir condamnés. Le rythme même de déploiement du « nouveau dispositif » s'avère significatif : la Commission avait, dès la fin de

28. *Ibid.*, p. 64.
29. *Ibid.*, p. 40-51.
30. La presse états-unienne semble plus prolixe et critique sur le sujet : voir la série de reportages intitulée « Empty Seas » consacrée récemment par le *New York Times* à la pêche européenne, notamment « Europe Takes Africa's Fish, and Boatlands of Migants Follow », *The New York Times*, 14 janvier 2008 et « Europe's Appetite for Seafood Propels Illegal Trade », *The New York Times*, 15 janvier 2008.
31. Commission des Communautés européennes, *Communication de la commission relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche*, doc. cit.
32. *Ibid.*, p. 3.

l'année 2002, produit une communication relative au « cadre intégré », mais les conclusions du Conseil s'y rapportant n'avaient été rendues qu'en 2004, et restaient un catalogue de décisions inapplicables[33].

La portée du nouveau partenariat est aujourd'hui évaluée par rapport aux objectifs initiés par la réforme et aux points soulignés par les conclusions du Conseil[34]. En théorie, les textes des accords de partenariat en matière de pêche (APP) prennent en compte la volonté de renforcer le partenariat et de combattre la pêche illégale et les méthodes de pêche préjudiciables aux secteurs artisanaux locaux. Ils sont également non seulement plus consistants et plus transparents que les accords d'accès classiques, mais aussi bien plus rigoureux que la plupart des propositions faites par d'autres flottes aux pays en développement. Les accords de nouvelle génération ont aussi l'avantage d'accorder des provisions financières plus importantes pour le suivi et le contrôle de l'activité. Si les APP constituent en théorie une évolution positive par rapport aux simples accords d'accès, leur mise en œuvre concrète laisse cependant à désirer. Les évaluations *ex ante* que mène la Commission auraient dû être moins superficielles et traiter des questions de fond telles que celle de la déperdition de valeur ajoutée qui s'opère au détriment des pays côtiers[35]. De plus, les APP pourraient être fondés sur de réelles évaluations des possibilités de pêche et une définition sérieuse de l'effort de pêche qui serait déterminé en termes de « pouvoir de pêche » (*fishing power*), et non pas en termes de tonnage des navires (dont on sait qu'il n'est guère significatif). Les APP pourraient également contenir de véritables mécanismes d'appui aux objectifs sectoriels des pays hôtes et définir le cadre des joint-ventures. Au lieu de cela, l'UE a brutalement dénoncé l'accord de pêche avec l'Angola parce que ce pays avait décidé de mettre en place ce type de partenariat entre opérateurs afin que les produits exportés depuis ses eaux figurent sur sa balance des paiements[36]. L'UE continue ainsi de négocier en tenant compte des seules demandes de ses armateurs[37]. Le rapport commandé par le Parlement européen rend à cet égard une conclusion sans appel : « [t]he requirements of greater economic benefits for the EU in the FPAs (Fisheries

33. Conseil de l'Union européenne, *Adoption des conclusions du Conseil sur la communication de la Commission relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec des pays tiers*, Bruxelles, 19 juillet 2004.
34. S. F. Walmsley, C. T. Barnes, I. A. Payne et C. A. Howard, *Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical Report*, Londres, Cambridge Resources Economics/ Natural Resources Institute, 2007.
35. Le produit est exporté brut, sans transformation en Afrique et donc sans valeur ajoutée.
36. S. F. Walmsley, C. T. Barnes, I. A. Payne et C. A. Howard, *Comparative Study…*, *op. cit.*, p. 51.
37. L. Bartels, L. A. de la Fayette, H. Davies et L. Campling, *Policy Coherence…*, *op. cit.*, p. 53.

Partnership Agreements) indicates that FPAs are not a tool of development policy and might indeed be incoherent with it[38] ». Le document ajoute que les mesures de conservation préconisées en Europe ne sont pas reconduites dans les APP, pas plus d'ailleurs que les mesures d'aménagement et de précaution. Certes, des montants sont affectés à la prise en charge d'actions ciblées mais, à supposer même qu'ils soient suffisants et arrivent effectivement à destination, il reste à fournir l'assistance technique nécessaire à certains pays côtiers africains.

Ces pratiques de l'UE sont favorisées par le fait que certains dirigeants des pays pauvres méconnaissent passablement les potentialités réelles d'un secteur halieutique bien aménagé et conservé, avec ou sans coopération étrangère[39]. Naturellement, même si elle est quelquefois étroite, la marge de manœuvre des autorités nationales existe, comme le montre le cas du Maroc qui n'avait pas reconduit ses accords après leur expiration en novembre 1999[40]. Lorsque l'État marocain a signé un APP en juillet 2005, il a pu contenir les protestations au sein de son secteur halieutique en excluant de l'accord les espèces les plus rentables, déjà visées par sa propre flotte. Depuis, plusieurs accords dits de « partenariat » ont été conclus en matière de pêche, notamment avec le Cap-Vert, le Gabon, la Guinée-Bissau, São Tomé, la Mauritanie… L'histoire du partenariat avec ce dernier pays, formellement engagé depuis 2006, se révèle particulièrement instructive et permet d'illustrer la complexité des relations halieutiques. La Mauritanie est un exemple d'autant plus significatif qu'il était depuis 2001 le pays tiers bénéficiant de l'accord de pêche le plus important en termes financiers et de possibilités de pêche pour la flotte de l'Union européenne.

Mauritanie-UE : un cas d'école ?

Le secteur mauritanien a été totalement transformé par l'intervention européenne, notamment à travers la relation qui s'est établie entre des régions européennes dites dépendantes de la pêche (îles Canaries, Galice, etc.) et la Zone économique exclusive mauritanienne toute proche. Les autorités arrivées au pouvoir en 2005 en Mauritanie ont exprimé leur volonté d'appliquer de

38. *Ibid.*, p. 58.
39. FAO, *Contribution of Fisheries to National Economies in West and Central Africa. Policies to Increase the Wealth Generated by Small-scale Fisheries. New Directions in Fisheries – A Series of Policy Briefs on Development Issues*, n° 3, Rome, FAO, 2006.
40. Voir le texte de Victoria Veguilla dans ce dossier.

façon stricte les accords halieutiques. À partir de 2007, toutefois, la volonté des États côtiers africains se heurte à un partenaire européen pas toujours soucieux d'accorder sa rhétorique développementaliste sur la pêche responsable à ses pratiques économiques sur le terrain. Revenons, avant d'explorer ces tensions, à l'histoire de cette relation particulière entre la Mauritanie et l'UE en matière de pêche.

D'un accord l'autre

Les grandes dates des relations de pêche entre l'UE et la Mauritanie sont connues : le premier accord[41] remonte à 1987 et avait eu d'autant moins d'effets pervers que la politique mauritanienne de l'époque excluait l'accès aux espèces démersales (en particulier les poulpes ou *octopus vulgaris*) qui constituent le pivot du secteur industriel et artisanal local[42]. Les dispositions de cet accord avaient été mises à jour à de nombreuses occasions par une série de protocoles, dont le dernier couvrait la période 1993-1996. L'accord portant sur la période 1996-2001 a cependant marqué un tournant en ouvrant la voie au déploiement dans les eaux mauritaniennes de 250 bateaux à l'horizon de juillet 2001, en échange du versement par la Commission de 266 millions d'euros. Depuis, les versements de l'UE sont devenus la principale source de recettes publiques en provenance de la pêche. Pour autant, l'impact des accords est resté insignifiant sur les emplois (moins de 5 % de l'ensemble du secteur). Surtout, les bateaux européens sont formellement les seuls, en dehors de « l'armement national », a avoir eu accès à toutes les pêcheries, y compris celle des précieux céphalopodes. Très tôt, donc, la flottille européenne a exercé une pression considérable sur cette ressource, tout en maintenant une production totalement externalisée, sans effet sur l'économie locale.

Selon les nombreux détracteurs de cet accord, la pêche européenne dans les eaux mauritaniennes, tout en participant à la dégradation des stocks, contribue à accélérer le désordre du milieu de la pêche mauritanien. La flotte mauritanienne, ou ce qui en tient lieu (une centaine de navires, vétustes pour la plupart), peut d'autant moins rivaliser avec des navires européens performants, nombreux et subventionnés qu'elle est soumise à des conditions

41. Contenu dans le règlement (CEE) n° 4143/87 du Conseil du 14 décembre 1987 relatif à la conclusion de l'accord entre la Communauté économique européenne et la République islamique de Mauritanie concernant la pêche au large de la Mauritanie et arrêtant des dispositions pour son application.
42. Ces espèces représentent en Mauritanie 60 % du volume et 70 % de la valeur des exportations de produits de la mer.

d'exploitation nettement moins favorables (navires mal équipés, coût excessif des intrants, absence de soutien gouvernemental, etc.). La responsabilité des pouvoirs publics locaux dans la crise du secteur de la pêche n'est pas négligeable, mais il faut toutefois noter que le secteur n'était pas affecté par la raréfaction des ressources jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux accords avec l'UE, signés en 1996.

Dès 1998, les évaluations faites par les scientifiques sont sans équivoque sur la raréfaction du poulpe, espèce à haute valeur marchande[43]. La stratégie à court terme adoptée en 2006[44] vient confirmer ce constat connu depuis quelques années[45], qui se retrouve également dans les protestations des ONG écologistes européennes, sous la houlette de la Coalition pour des accords de pêche équitables (Cape)[46]. De vives critiques émergent en outre de divers segments politiques et sociaux en Mauritanie même[47]. De toutes parts, le constat est le même : depuis le second accord (1996-2001), on note le tassement continu des rendements du secteur, en proie à une crise sans précédent. La pêche de fonds est passée de 156 kg/h en 1992 à 54 en 1996. L'effort de pêche est quant à lui passé de 309 418 heures de pêche en 1992 à 677 817 heures en 1996, soit une augmentation de 119 %. Depuis l'été 1999, les débarquements de céphalopodes ont mis en évidence la pression sur des spécimens interdits (céphalopodes dit « juvéniles ») par la flotte officielle comme par la pêche pirate. Dans ces conditions, même la période de repos biologique annuel de deux mois décrétée en 1995 s'est révélé inefficace et a dû être portée à quatre mois en 2006.

Le montant de la compensation financière a, lui, connu un bond spectaculaire, passant de 266 millions d'euros sur la période 1996-2001 à 430 millions d'euros pour la période 2001-2006, soit 86 millions d'euros par an, dont seulement 4 destinés à l'appui financier des actions de conservation,

43. FAO/Comité des pêches pour l'Atlantique centre-est, *Évaluation des stocks et aménagement des pêcheries de la ZEE mauritanienne. Rapport du quatrième groupe de travail du CNROP. Nouadhibou, Mauritanie, 7-13 décembre 1998*, Rome, FAO, 1999 ; République islamique de Mauritanie, *Stratégie d'aménagement et de développement du secteur de la pêche et de l'économie maritime en Mauritani*e, Nouakchott, Ministère des Pêches et de l'économie maritime, 1998, p. 6.

44. République islamique de Mauritanie, *Stratégie de développement durable du secteur des pêches et de l'économie maritime (2006-2008)*, Nouakchott, Ministère des Pêches et de l'économie maritime, 2008.

45. J.-P. Troadec *et al.*, *Identification d'un projet pour le renforcement de la direction de la pêche industrielle du ministère des Pêches et de l'économie maritime. Rapport provisoire*, Nouakchott, Ifremer, 1997, p. I-II.

46. Lire le rapport cosigné par la Cape, la Fédération nationale des pêcheurs de Mauritanie (FNP) et Pour une pêche écologique génératrice de progrès social (Pêchecops), *Enjeux de l'accord de pêche UE-Mauritanie*, Nouadhibou/Bruxelles, s.n., 2001, disponible sur <www.accordsdepeche.com>.

47. Voir M. A. Cherif, *Étude sur le développement de la pêche mauritanienne et l'accord de pêche Union européenne/Mauritanie*, Amsterdam, Greenpeace, 1999, p. 12.

de surveillance et d'aménagement. L'accord de 2001-2006, dont la principale nouveauté technique résidait dans l'accroissement inattendu des navires visant les céphalopodes (passés de 45 à 55), s'est avéré déterminant.

Sur le plan commercial, les effets de l'intervention européenne se sont accentués. Les deux accords de 1996-2001 et 2001-2006, du fait de la concurrence de la flottille européenne sur le marché nippon du poulpe, ont engendré une chute de la part mauritanienne, qui ne compte plus que pour à peine un sixième de ce marché, alors qu'elle en représentait plus du tiers avant 1996 [48]. La ressource se raréfie drastiquement, mais l'effondrement de l'armement national mauritanien, incapable de rivaliser avec ses concurrents dans la même zone de pêche, contribue lui aussi à cette chute vertigineuse [49]. La communication officielle de la Commission fait cependant tout pour dissimuler cette réalité pourtant bien connue. Elle justifie par exemple la pression accrue exercée par les flottes européennes sur les stocks de poulpes en faisant référence au « départ de plusieurs navires asiatiques qui ciblaient traditionnellement ces espèces ». En réalité, les navires effectivement partis étaient chinois, armés et exploités par des Mauritaniens sur la base d'une location-vente. Leurs acquéreurs ont dû les laisser partir pour la seule raison que les stocks de poulpe qu'ils visaient (depuis 1994, et non pas *traditionnellement*) étaient arrivés à un degré d'épuisement tel que ces navires (au nombre de quarante) ne s'avéraient plus rentables. Vétustes, ils n'étaient plus en mesure de soutenir la compétition avec des armements autrement plus modernes, espagnols notamment. Il convient de rappeler que le poulpe constitue la véritable richesse des eaux mauritaniennes et celle que visait prioritairement l'armement national pour sa valeur sans commune mesure avec les autres espèces [50]. À l'occasion de la signature de l'accord 2006-2011, une évaluation *ex post* et *ex ante* commandée par la Commission est venue confirmer les retombées négatives de l'accord sur le secteur mauritanien, tout en soulignant la rentabilité dudit accord pour l'UE…

La politique européenne de la pêche a également une dimension territoriale dont relèvent les relations entre les régions dépendantes de la pêche (Canaries et Galice, notamment) et leurs voisins extracommunautaires. Les accords viennent ici légitimer des rapports de force anciens et ambigus qui préexistaient à leur signature ou à l'entrée des pays concernés dans la Communauté européenne.

48. *Ibid.*, p. 25. Voir aussi, pour une actualisation de ce type de constats, les travaux de l'ONG Cape, disponibles sur <http://www.cape-cffa.org>.
49. Voir FNP, *Note sur le secteur de la pêche*, Nouakchott, s.n., 1999.
50. Le montant annuel des prises en Mauritanie était estimé au milieu des années 2000 à 375 millions d'euros, dont 57 % pour la seule espèce démersale.

L'Espagne : partenaire naturel ou voisin encombrant ?

La Mauritanie est très proche du pays le plus aidé et le plus puissant en matière de pêche, à savoir l'Espagne[51]. Les flottes espagnoles des Canaries occupent depuis un siècle les eaux territoriales de la Mauritanie. Depuis le début de l'exploitation des ressources mauritaniennes à la fin des années 1970, la gestion du secteur s'est faite en offshore à Las Palmas, capitale des îles Canaries, et ce bien au-delà de 1984, date de création de la Société mauritanienne de commercialisation de la pêche (SMCP), société d'État chargée de la commercialisation des ressources pêchées par la flotte nationale débarquant à Nouadhibou. À une heure d'avion du territoire mauritanien, le port canarien, qui héberge le plus grand nombre au monde de navires battant pavillon de complaisance[52], constitue ainsi la menace la plus claire pour la pérennité de l'ensemble de la filière. Outre la piraterie ayant pour base-arrière Las Palmas[53], il existe un nombre presque infini d'astuces pour piller les côtes mauritaniennes. L'une d'entre elles consiste à détenir une licence de céphalopodes pour le Sénégal ou le Maroc et à en contracter une en Mauritanie pour une espèce moins noble et moins chère (le merlu noir, par exemple), dont la détention n'occasionne pas de taxes importantes. La licence permet ainsi de justifier la présence des navires concernés dans les eaux territoriales mauritaniennes.

Les accords de pêche couvrent volontairement des situations localement jugées illégales ou scandaleuses : en septembre 2000, soit un an avant le renouvellement de l'accord avec l'UE, l'Atlantic Dawn est ainsi arrivé en Mauritanie dans le cadre d'un accord « spécial ». Plus grand bateau de pêche pélagique au monde, il a été construit en Norvège pour le compte d'un armateur irlandais, contre l'avis de la Commission et ses directives sur la réduction des capacités des navires. Interdit de pêche dans les eaux européennes, ce navire-record (d'une capacité de 7 000 tonnes) a fait la une de l'*Irish Times*, qui rassurait ses lecteurs sur le fait que ce géant ne pêcherait que dans les eaux africaines[54] ! Ce géant des mers, pêchant jusqu'en 2001 dans des conditions opaques et « en marge » de l'accord européen, s'y trouve intégré

51. L'entrée du Portugal et de l'Espagne dans la Communauté européenne avait accru de 65 % la taille de la flotte communautaire.
52. 168 navires selon Environmental Justice Foundation, *Las Palmas. A Haven for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. EJF investigation*, Londres, EJF, 2006, cité par L. Bartels *et al.*, *Policy Coherence…*, *op. cit.*, p. 95.
53. Parlement européen/Questions parlementaires, *Question écrite E-1463/01 posée par R. Goebbels (PSE) au Conseil. Objet : pêche illégale dans la ZEE mauritanienne*, 21 mai 2001.
54. Voir les éditions de l'*Irish Times* du 25 février 2000, du 12 août 2000, du 1er septembre 2000 (« World's Largest Fishing Vessel Arrived in Dublin Port Yesterday ») et du 6 septembre 2000.

avec le protocole paraphé en 2001, en même temps que deux des bateaux hollandais de même calibre pour lesquels un assouplissement de la réglementation a été opéré. À lire les annexes de l'accord, on peut ainsi relever que la possibilité est établie « d'inclure dans le cadre de cet accord de pêche les navires d'un tonnage supérieur à 9 500 TJB qui ont déjà pêché dans la ZEE mauritanienne avant le 31 juillet 2001[55] ».

L'avenir du partenariat

Les autorités de transition au pouvoir en Mauritanie depuis août 2005, sous la direction du colonel Ely Ould Mohamed Vall, semblent avoir voulu appliquer les accords de pêche en faisant preuve d'une plus grande fermeté à l'égard des contrevenants européens. C'est dans ce contexte que se sont ouvertes les négociations sur l'APP devant succéder à l'accord de pêche 2001-2006. Pour la première fois, ces négociations, qui ont coïncidé avec la révision de la stratégie nationale des pêches pour la période 2006-2008, se sont déroulées de façon quasi-publique, avec l'implication de l'ensemble des acteurs et un suivi régulier des médias[56]. Le ton lui-même a changé : de longs passages de la *Stratégie de développement durable du secteur des pêches et de l'économie maritime (2006-2008)*[57] élaborée par les autorités mauritaniennes évoquent la surexploitation des ressources et le déclin des capacités nationales de pêche, tout en mentionnant explicitement le rôle négatif joué par la concurrence européenne[58].

Cette sévérité envers les accords de pêche ne permet pas pour autant au gouvernement mauritanien de cacher sa dépendance structurelle vis-à-vis de la compensation financière européenne. De fait, malgré un changement de dénomination, le nouvel accord de partenariat reconduit l'essentiel des dispositions pratiques des accords précédents, y compris sur le plan financier. Le montant de la compensation ne change pas, pas plus que le nombre de céphalopodiers et de navires de pêche pélagique autorisés. Cependant,

55. Commission des Communautés européennes, *Proposition de règlement du conseil relative à la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de coopération en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie pour la période allant du 1er août 2001 au 31 juillet 2006*, COM (2001) 590 final, Bruxelles, 17 octobre 2001, p. 52.
56. Comme le soulignent S. F. Walmsley *et al.*, *Comparative Study…*, *op. cit.*, p. 60.
57. République islamique de Mauritanie, *Stratégie de développement durable…*, *op. cit.*
58. « Les exportations mauritaniennes, qui représentaient 59 % des captures de la ZEE en 1996, n'ont été que de 16 % en 2003 à cause des accords de pêche, et ce malgré l'accroissement du niveau des captures qui est passé de 480 000 tonnes en 1996 à 610 000 tonnes en 2003 ». *Ibid.*, p. 9.

certains garde-fous sont établis[59]. De plus, conformément à l'article 6 du protocole, onze des 86 millions d'euros annuels versés à la Mauritanie doivent être consacrés à l'appui à la politique sectorielle de la pêche (renforcement institutionnel, soutien à la gestion de l'effort de pêche, développement des infrastructures portuaires, etc.). Cependant, outre que la plupart de ces « nouvelles » dispositions étaient en réalité déjà présentes dans les précédents accords, le montant censé appuyer la mise en œuvre de la politique sectorielle des pêches semble dérisoire au regard des objectifs fixés. Du reste, certaines des réalisations visées ont déjà été accomplies : le marché aux poissons de Nouakchott, par exemple, a été construit par le Japon il y a plusieurs années et fonctionne normalement. De même, les incitations financières, notamment la réduction du prix de la licence concédée par la Mauritanie aux opérateurs européens en cas de débarquement à Nouadhibou, ne sont pas nouvelles. En dépit de ces éléments, la communication qui accompagne la signature de l'APP est élogieuse du côté européen, tandis que la Mauritanie évite de commenter trop abondamment cet accord, sachant parfaitement qu'il n'aboutit pas à la diminution de 30 % des prises de pêche dont se prévalent les communiqués de la Commission européenne diffusés fin 2006. Seule à communiquer sur ce dossier et soucieuse de « contenir » la concurrence exercée par la pêche artisanale, activité pourtant vitale en termes de sécurité alimentaire et d'emplois en Mauritanie, l'UE en exige le développement « maîtrisé »…

À la même époque, les informations disponibles sur l'état de la ressource restaient néanmoins toujours aussi alarmantes. Elles se virent largement confirmées par les suites du « partenariat » : le principe de la pêche non sélective (au chalut, au mono-filament ou au multi-monofilament) maintenu par l'accord, par exemple, se révéla dévastateur, conduisant à un taux de « fausse pêche » de plus en plus élevé[60]. Ce problème essentiel des « prises accessoires » n'était d'ailleurs pas mentionné par l'APP. Les ONG de développement ont également dénoncé l'absence de dispositions permettant aux acteurs de réorienter leur action rapidement en fonction des résultats d'évaluations scientifiques, ainsi que l'insuffisante association des acteurs de la société civile et des professionnels du secteur. En revanche, l'article 6, qui interdit à

59. Par exemple, le protocole fixant les possibilités de pêche n'est valable que pour deux ans et peut être dénoncé par l'une des deux parties. L'accord prévoit une commission mixte chargée du suivi de son application. Pour plus de détails, voir « Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 343, 8 décembre 2006.
60. S. Pascoe, *Bycatch Management and the Economics of Discarding*, Rome, FAO, 1997.

tout navire battant pavillon européen de pêcher dans la ZEE mauritanienne en dehors du cadre de l'APP, a été salué par les observateurs.

Sur le terrain, la mise en œuvre de l'APP a généré de graves tensions. Depuis 2006, en effet, les services de la surveillance maritime de Mauritanie ont appliqué rigoureusement les dispositions de l'accord, ce qui s'est traduit par une hausse spectaculaire du nombre d'arraisonnements, de détournements et d'amendes visant les navires fautifs. Cette prise de responsabilité des autorités de l'État côtier est venue contrarier les méthodes, les intérêts et les objectifs de la flotte espagnole, principale bénéficiaire de l'APP. Les armateurs céphalopodiers espagnols, en particulier, ont montré des signes de résistance à la nouvelle donne imposée par les autorités mauritaniennes, allant jusqu'à quitter collectivement le pays, poussant ainsi la Commission à dénoncer l'APP au début de l'année 2008. Si on ne peut guère s'étendre sur les pratiques parfois rocambolesques des armateurs espagnols pour se soustraire aux contraintes des accords, on doit toutefois noter que le résultat de leur activisme[61] a été décisif, puisqu'il a abouti à la remise en cause de l'APP, au prétexte qu'il serait devenu « inapplicable » en raison du renforcement des contrôles mauritaniens. Pour sa part, le ministère espagnol de l'Agriculture et de la pêche a timidement reconnu que les dispositions de l'accord de partenariat relatives à la protection des céphalopodes étaient « logiques[62] ». En décembre 2007, la Commission européenne s'est en tous les cas saisi de l'article relatif à la dénonciation de l'accord pour ouvrir de nouvelles négociations. Il a finalement été décidé de moduler la compensation financière en fonction des possibilités de pêche[63]. Il n'en demeure pas moins que les privilèges dont jouit l'Espagne en Mauritanie ont une contrepartie politique pour l'UE : quelle que soit la situation politique en Mauritanie et même si l'Union décide de suspendre son aide, comme ce fut le cas en août 2008 à la suite du coup d'État militaire du général Ould Abdel Aziz contre le président Ould Cheikh Abdallahi, l'APP ne peut être rompu sans risquer d'obérer les intérêts espagnols. L'UE doit par conséquent s'accommoder des positions de l'Espagne, qui tend à soutenir le pouvoir en place à Nouakchott quel qu'en soit le détenteur[64].

61. Notamment celui de la puissante Fédération espagnole des pêcheurs de céphalopodes (Anacef).
62. Voir la dépêche de Panapress, « Les pêcheurs espagnols se retirent des eaux mauritaniennes », 3 janvier 2007.
63. Présenté comme une évolution positive, cet ajustement de la compensation financière implique en fait une forme de chantage : pour bénéficier des fonds européens, auxquels elles ne pourraient renoncer sans d'importants coûts sociaux et politiques, les autorités mauritaniennes se voient dans l'obligation de consentir à une surpêche dans leurs propres eaux.
64. Il serait excessif d'expliquer ce soutien sans faille de l'Espagne par le seul souci de préservation des intérêts halieutiques. La relation hispano-mauritanienne soulève en effet bien d'autres enjeux sensibles (immigration clandestine, trafics, lutte contre le terrorisme, etc.).

La notion de « partenariat » a été construite sur les cendres encore chaudes de la « coopération », sans que les choix qu'implique ce glissement ne se soient concrétisés dans les faits. La politique commune de la pêche fournit un cas intéressant de politique publique qui amène l'UE à se déployer sur le terrain international sans avoir à en affronter toutes les conséquences politiques et économiques. En dépit des constats alarmants dressés de toutes parts, tout est fait, en effet, pour que les accords de pêche échappent aux obligations internationales de la Communauté, en particulier en termes de politique de coopération. *In fine*, l'introduction de la notion de partenariat n'aboutit parfois qu'à arrondir les angles d'une politique que l'UE ne pourrait que difficilement remettre en cause tant les accords extracommunautaires occupent aujourd'hui une place centrale dans la politique commune de la pêche. Cette dernière, rappelons-le, est avant tout une politique *européenne*. Dès lors, les questions de développement et de coopération avec les pays en développement se trouvent, pour ainsi dire, quasi-mécaniquement reléguées au second plan. Cet aspect singulier mérite d'être observé attentivement afin de mieux apprécier, au-delà des évolutions sémantiques, les difficultés de la mutation de rapports commerciaux en « partenariats » et de politiques d'échanges économiques en politiques de développement solidaire ■

Zekeria Ould Ahmed Salem
Université de Nouakchott

Abstract

Partnership pitfalls : EU fishing agreements with Africa

Despite the official discourse of European Union institutions, fisheries agreements do not really contribute to the development of African countries. Actually, these agreements could even compromise it in encouraging those countries to defer any local fisheries planning policies. A careful assessment of these fisheries agreements reveals a lack of coherence between European policies, as shown in the emblematic case of fisheries partnership between the EU and Mauritania.

Victoria Veguilla

Conflits et actions collectives autour de l'exploitation du poulpe au Maroc

Le Maroc procède, au début des années 2000, à une réorientation de sa politique de pêche, plus particulièrement concernant l'exploitation des ressources poulpières, localisées dans les eaux du Sahara occidental. L'intervention des autorités dans le secteur halieutique est une manifestation du conflit sectoriel qui oppose les acteurs se considérant comme « historiques » à de nouveaux acteurs désireux de bénéficier des activités menées sur « leurs » côtes. Ces derniers appartiennent à la filière artisanale qui émerge et se développe durant les années 1990 dans la localité côtière de Dakhla. La nouvelle politique de pêche a impliqué l'aménagement d'une pêcherie et la gestion d'un territoire par ailleurs revendiqué par le Front Polisario. Ce processus local et territorialisé (l'émergence d'un important secteur de pêche au poulpe à Dakhla) est devenu un enjeu national tandis que les décisions gouvernementales considérées comme contraires aux intérêts des opérateurs locaux ont largement contribué à la construction d'une action collective territorialisée.

Localisées dans les eaux du Sahara occidental, les ressources poulpières sont un enjeu politique et économique majeur dans ce territoire administré par le Maroc et revendiqué par le Front Polisario. Historiquement, les acteurs privés qui ont exploité cette espèce au niveau des côtes sahariennes ne sont pas des Sahraouis. Aux flottes européennes, russes ou asiatiques, se sont joints des armateurs marocains dès la fin des années 1970. Grâce à une volonté politique de développement de la pêcherie poulpière, leur nombre s'est considérablement accru dans les années 1980. La pêcherie poulpière a alors attiré de nouveaux investisseurs dotés de capitaux économiques ou politiques, essentiellement de grandes familles marocaines de Tanger, Casablanca ou Agadir, liées aux affaires maritimes, ainsi que certains acteurs-clés du système politique, dont de hauts gradés militaires ayant participé à la guerre du Sahara occidental (1976-1991). En tant qu'armateurs, ils y ont trouvé « de nouvelles ressources sur le plan financier mais aussi en termes d'influence[1] » : la législation

1. Des processus similaires ont été repérés dans d'autres contextes. Voir P. Droz-Vincent, « Armée et pouvoir politique en Égypte : la dimension économique du pouvoir de l'armée », *in* M. Chartouni-Dubarry (dir.), *Armée et nation en Égypte : pouvoir civil, pouvoir militaire*, Paris, Ifri, 2001, p. 73-105 ;

marocaine confie en effet le contrôle des eaux sahariennes aux forces armées, activités des bateaux de pêche incluses[2].

Les années 1990 ont marqué un point d'inflexion dans cette trajectoire, notamment lorsque sont apparues les premières conséquences de l'intensification de l'exploitation. Au début des années 2000, dans la foulée de négociations avec l'Union européenne (UE) et suite aux mobilisations des organisations représentatives des intérêts des armateurs, le Maroc décide de réguler le domaine des pêches maritimes, et plus particulièrement celui de la pêcherie poulpière. L'État procède d'abord au non-renouvellement des accords de pêche maroco-européens expirés en novembre 1999. Il se consacre ensuite à l'élaboration d'un plan d'aménagement de la pêcherie poulpière, signé en avril 2001. En avril 2004, à l'issue de discussions entre Taieb Rhafes, le ministre des Pêches maritimes, et les organisations représentatives du secteur, sont adoptées des mesures d'aménagement, de gestion et d'exploitation durables et responsables de la pêcherie poulpière. Enfin, les céphalopodes sont exclus des accords signés avec l'UE en juillet 2005. Cette réorientation de la politique des pêches maritimes au Maroc procède du conflit intrasectoriel qui oppose les acteurs se considérant comme « historiques » à de nouveaux acteurs désireux de bénéficier des activités menées sur « leurs » côtes.

De fait, l'apparition d'un segment de la pêche au poulpe au sein même du territoire sahraoui, largement concentré dans la ville de Dakhla, a depuis quelques années accéléré la mobilisation des armateurs ayant bénéficié des investissements publics au cours de la période antérieure. Ces acteurs se sont dans un premier temps opposés au renouvellement des accords de pêche signés périodiquement avec l'UE, mais ils ont aussi progressivement manifesté leur hostilité à l'encontre des activités artisanales apparues à Dakhla durant les années 1990 et qui se sont révélées capables de les concurrencer.

Dakhla est la principale ville de la région d'Oued Eddahab-Lagouira, peuplée de quelques villages de pêcheurs habités uniquement durant les saisons de pêche au poulpe. La plupart des pêcheurs viennent d'autres villes du Maroc et ont migré dans la région lorsque le secteur du poulpe s'est développé. Ils ont ainsi contribué, depuis le milieu des années 1990, au peuplement du territoire et à l'accroissement démographique de la ville de Dakhla (dont la population est passée de 21 496 habitants en 1982 à 36 751

E. Picard, « Armée et sécurité au cœur de l'autoritarisme », *in* O. Dabène, V. Geisser et G. Massardier (dir.), *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXIe siècle. Convergences Nord-Sud*, Paris, La Découverte, 2008, p. 303-329.

2. On retrouve ici un processus décrit de façon plus générale par E. Picard, « Armée et sécurité… », art. cit., p. 322.

en 1994 et 99 367 en 2004[3]), reléguant les « autochtones », sans tradition halieutique[4], au rang de minorité.

L'examen, d'une part, de la prise de parole et des pratiques des acteurs et, d'autre part, des représentations sur la gestion des ressources halieutiques véhiculées par les politiques publiques, dévoile un secteur disputé et traversé par des rapports de domination économique et politique. Ouvrir la « boite noire » des politiques publiques de la pêche suppose d'être attentif à trois phénomènes. D'abord, celui des représentations dominantes au sein des organismes internationaux depuis la fin des années 1980. S'appuyant sur la notion « de surexploitation des ressources »[5], elles impriment un caractère très conflictuel aux régulations des ressources marines, et ce dans différents contextes nationaux[6]. Ensuite, celui des transformations du capitalisme marocain au cours des années 1990, marquées par le développement de mobilisations « entrepreneuriales[7] » et, plus particulièrement, par l'émergence de nouveaux intérêts halieutiques dans la région d'Oued Eddahab-Lagouira. Enfin, l'ancrage territorial des processus analysés qui, tout en s'inscrivant dans une logique de différenciation sectorielle, relèvent du conflit du Sahara occidental.

3. Haut Commissariat au Plan, *Recensement général de la population et de l'habitat*, Rabat, 2004.

4. La pêche étant plutôt pratiquée par une tribu placée au bas de la hiérarchie statutaire. Voir J. Caro Baroja, *Estudios Saharianos*, Madrid, Instituto de Estudios Africanos, 1955 ; A. López Bargados, *Arenas coloniales. Los Awlād Dlīm ante la colonización franco-española del Sáhara*, Barcelone, Bellaterra, 2003.

5. Le constat de la nécessaire « conservation des ressources halieutiques par une gestion des stocks de poisson à l'intérieur des Zones Économiques Exclusives » (Convention des Nations unies sur le droit de la mer, 1982, en vigueur depuis 1994) montre un changement des représentations dominantes. C'est dans le Code de conduite pour une pêche responsable formulé par la FAO en 1995 qu'a été introduite la notion de « surexploitation » liée à la menace que celle-ci représente pour la durabilité des pêches à long terme et pour leur contribution à l'approvisionnement alimentaire (p. 11). Dans ce contexte, on passe de la notion générale de ressources halieutiques à celle, plus spécifique, de pêcheries, qui suppose que chaque espèce est concernée par des problématiques différentes. Une pêcherie sera ici considérée comme « la somme de toutes les activités halieutiques portant sur une ressource donnée ». Voir K. L. Cochrane (dir.), *Guide du gestionnaire des pêcheries. Les mesures d'aménagement et leur application*, Rome, FAO, 2005, p. 227.

6. Voir A. Losada Trabada, *La Política del mar: política de pesca y consolidación institucional*, Madrid, Éditions Istmo, 2000. Voir également G. Vallette, *Pêche et protection de l'environnement marin à la Guadeloupe. Pratiques des petits pêcheurs professionnels de Vieux Fort face à une crise écologique*, mémoire de master 1, Université de Provence Aix-Marseille I, 2004 et, du même auteur, *Adaptation des pêcheurs marseillais à une crise écologique. Pour une compréhension ethnologique de la gestion halieutique*, mémoire de master 2, 2 vol., Université de Provence Aix-Marseille I, 2005.

7. M. Catusse, *Le Temps des entrepreneurs ? Politique et transformations du capitalisme au Maroc*, Paris, IRMC/Maisonneuve & Larose, 2008.

On s'intéressera ici à la problématisation du domaine des pêches maritimes, au milieu des années 1990, qui a abouti à la création d'institutions de régulation, à l'introduction d'un quota, le TAC (total autorisé de captures), et à l'avènement d'une Commission de fixation des prix à l'exportation du poulpe. On abordera, par la suite, l'émergence de nouveaux intérêts liés à la pêche au poulpe localisés à Dakhla et la difficulté de leurs principaux acteurs à s'imposer sur la scène publique. Enfin, on s'intéressera aux processus sectoriels qui vont permettre aux acteurs locaux de faire converger leurs intérêts au sein d'une action collective. Le préjudice ressenti par les opérateurs locaux suite à des décisions considérées comme favorables aux opérateurs du nord s'érige, dans ce contexte, en variable explicative de la construction d'une action collective qui articule dynamiques sectorielles et territoriales.

Intérêts des opérateurs privés et régulation de la pêcherie poulpière

Au milieu des années 1990, les professionnels marocains de la pêche maritime ont mené une pluralité d'actions collectives liées aux décisions prises dans le cadre des accords maroco-européens de pêche et à l'aménagement de la pêcherie poulpière du sud. On s'intéressera d'abord aux vecteurs qui structurent les intérêts en présence. De fait, les différentes trajectoires de mobilisation étudiées ne se réduisent pas à une dichotomie entre acteurs historiques et nouveaux acteurs, opposition qui renvoie à la distinction entre les filières hauturière et côtière qui sont les premières à être apparues au Maroc d'une part, et la filière artisanale qui a vu le jour à Dakhla plus de dix ans après celles-ci d'autre part. On se penchera ensuite sur la construction des représentations au sein du secteur. Outre qu'elles révèlent la conversion d'un problème sectoriel en un problème public, elles véhiculent des stratégies de repositionnement d'acteurs dans un secteur en pleine mutation.

L'émergence de conflits au sein du secteur halieutique

La pêcherie poulpière s'est développée suite à la décolonisation espagnole du Sahara occidental (1976) où se concentrent les ressources de l'espèce, très demandée sur les marchés japonais et européen[8]. La flotte marocaine bénéficie

8. Ces deux marchés sont les plus importants importateurs de poulpe en provenance du Maroc, le Japon ayant occupé la première position jusqu'en 2005.

alors d'une politique de soutien aux investissements maritimes. Des mesures financières et fiscales sont prises en ce sens au milieu des années 1970 et, plus encore, durant les années 1980. Les plans quinquennaux de 1981 et 1985 hissent le développement des pêcheries au rang de priorité nationale, et les Codes des investissements maritimes de 1973 et de 1984 permettent aux opérateurs économiques de se doter des embarcations nécessaires au développement d'une activité industrielle de pêche[9]. Cette orientation s'achève en 1992, date à laquelle la fin des investissements traduit une volonté de stopper l'expansion du secteur et la reprise en main du contrôle de la production par l'État. Cette trajectoire de développement concerne aussi bien les flottes industrielle et hauturière, spécialisées dans la capture et la commercialisation des céphalopodes (80 % de la production et près de 90 % de la valeur), que les flottes non-industrielles, moyennes ou côtières, ciblant préférentiellement les pélagiques pour les industries, mais orientées saisonnièrement vers la capture du poulpe. Les acteurs issus des filières hauturière et côtière peuvent être qualifiés d'acteurs historiques du secteur de pêche marocain car ce sont les premiers à avoir investi dans ce domaine d'activité. En raison des coûts élevés de ses moyens de production (grands bateaux congélateurs), la filière hauturière est caractérisée par un nombre limité d'entreprises fortement capitalistiques. La filière côtière, quant à elle, est constituée par un nombre important d'entreprises moyennes, dispersées dans les villes portuaires[10]. Ces différentes caractéristiques (moyens de production, espèce ciblée et concentration de capitaux ou dispersion géographique) se traduisent par deux structures de représentation différentes.

La filière hauturière s'organise autour de l'Association professionnelle des armateurs de la pêche hauturière au Maroc (Apapham) créée en 1977 et qui regroupe les armateurs de la pêche hauturière ciblant le poulpe. En 1996, elle s'allie à l'Union marocaine des armateurs de la pêche hauturière (Umap) et prend le nom d'Association des céphalopodiers du Maroc (ACM) jusqu'en 2001. Entre 1996 et 2001, les intérêts hauturiers sont ainsi représentés par

9. Le Dahir portant loi du 13 août 1973 et le Dahir du 5 octobre 1984 favorisent les investissements. M. Bennouna, « La Zone économique exclusive marocaine », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 22, 1983, p. 129-135 ; Ministère des Pêches maritimes et de la marine marchande, *Le Maroc Maritime. Guide pratique du secteur maritime*, Mohammedia, 1990 ; A. Boushaba, *La Pêche maritime dans les pays du Maghreb*, Alger, Publications universitaires, 1991 ; L. Sbaï, *Pêche industrielle et industries de pêche au Maroc*, Rabat, édité par l'auteur, 1999.

10. Entre 1981 et 1988, 1 150 unités de pêche ont été acquises pour un montant de l'ordre de 238 millions d'euros (dont 86 % pour le secteur hauturier, soit plus de 200 millions d'euros). La flotte hauturière augmente de 28 unités par an (plus de 25 millions d'euros), tandis que la flotte côtière augmente de 115 unités (plus de 4 millions d'euros d'investissements par an). Voir Ministère des Pêches maritimes et de la marine marchande, *Le Maroc maritime…*, *op. cit.*, p. 42.

une association, l'ACM, affiliée à la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM), qui joue un rôle fondamental dans les processus analysés ici. L'ACM réunit alors des entreprises, telles Marona (filiale de l'ONA [11]) ou le groupe Zebdi, détenues par des *big men* issus de familles influentes du fait de leur origine et de leur positionnement politique lors de la décolonisation du Sahara occidental, ou du fait de leur appartenance à l'élite militaire. Il s'agit plus précisément d'entrepreneurs appartenant aux familles Laraki, Benjelloun, Youmani (Sahraouis de la tribu R'guibat), et des généraux Abdelaziz Bennani, Abdelhak Kadiri et Hosni Benslimane [12]. Depuis 2001, une scission s'est opérée : après s'être séparées de l'Apapham (dont est également issue l'Union de la pêche aux céphalopodes –Upec), ces entreprises font désormais partie de l'Association des entreprises marocaines de la pêche hauturière (AEM).

La filière côtière est constituée pour sa part d'une multitude d'associations qui regroupent leurs intérêts par zone géographique (spécialisation territoriale et sectorielle). Le nombre relativement élevé d'organisations, leur dispersion dans toutes les villes portuaires marocaines, la diversité de leurs captures, ainsi que la séparation fonctionnelle et organisationnelle entre activités productives et activités industrielles, entravent l'intégration des intérêts des opérateurs côtiers au sein d'une organisation forte, unique et à caractère permanent. De ce fait, on comprend mieux la difficulté de tous les acteurs historiques du secteur à former un groupe homogène au sein de la CGEM, malgré la création en 2001 de la Fédération des industries de la mer (FIM) au sein de l'organisation patronale [13]. En 2007, la FIM s'est d'ailleurs scindée en une Fédération des pêches maritimes et de l'aquaculture (FPMA) et une Fédération des pêches maritimes (FPM) [14].

Jusqu'en 1992, année du gel des investissements publics, le secteur, encore en expansion, est resté faiblement conflictuel. La flotte côtière, ciblant aussi le poulpe, ne peut alors pas proposer la même qualité de produits que celle des grands bateaux, du fait de l'absence de systèmes de congélation à bord.

11. Le roi Mohammed VI est le premier actionnaire de l'Omnium nord-africain (ONA). Ce groupe privé, le plus important du Maroc, a des ramifications dans tous les domaines d'activité économique, dont celui des pêches maritimes à travers l'entreprise Marona (détenue à 98,7 % par l'ONA).
12. Ces trois généraux sont des hommes-clés du système sécuritaire marocain : Abdelaziz Bennani est le commandant de la zone militaire sud (Gendarmerie du sud) ; Abdelhak Kadiri est l'ancien directeur des renseignements extérieurs ; Hosni Benslimane est le commandant de la Gendarmerie royale. Kaben-Pêche, leur société de pêche hauturière, a été vendue en 2004.
13. Avant cette date, la représentation passait par des organisations et confédérations de pêche directement affiliées à l'organisation patronale.
14. Au lendemain de l'élection du président de la FIM, Rachid Benkirane, opérateur hauturier et candidat malheureux à ce poste, crée la FPMA, cette scission ne traduisant pas une représentation différenciée des diverses pêcheries marocaines, ni de la filière poulpière.

À cette faible intensité des conflits correspond un modèle d'« action corporatiste silencieuse[15] » caractérisé par des interactions personnalisées et atomisées. Pourtant, au milieu des années 1990, on assiste à l'avènement d'une action collective « publicisée » des armateurs pour une réduction, partielle ou totale, de la flotte européenne. La stigmatisation d'un acteur allogène dans l'analyse de la crise de la filière contribue à la forte cohésion des intérêts des opérateurs nationaux.

Néanmoins, deux nouvelles lignes de fractures se dégagent. La première concerne les groupes d'intérêts côtiers et hauturiers, et prend la forme d'un conflit au sein de la CGEM qui marque la fin de la cohésion des intérêts des opérateurs historiques du secteur. Le conflit entre les intérêts hauturiers et côtiers se manifeste en octobre 2000 lors des négociations entre Franz Fischler, commissaire européen à la pêche, et Abderrahman Youssoufi, Premier ministre marocain. Jusqu'alors, les opérateurs étaient d'accord pour revendiquer la réduction des bateaux de pêche européens, sans distinction entre les espèces ciblées. Mais durant les négociations, les opérateurs côtiers contestent le fait que la CGEM puisse les représenter, d'autant plus que des rumeurs circulent sur le consentement de cette organisation à un accord excluant uniquement l'extraction des céphalopodes[16]. De fait, la CGEM est étroitement liée aux intérêts des armateurs hauturiers, très dépendants de la pêche aux céphalopodes pour rentabiliser leurs lourds investissements. Ce lien se voit d'ailleurs confirmé l'année suivante par la création de la FIM, présidée de 2001 à 2006 par Khadija Doukali, directrice générale de deux entreprises de pêche hauturière, et vice-présidée de 2002 à 2006 par Rachid Benkirane, également directeur général de plusieurs entreprises de la filière. Cette prédominance des intérêts hauturiers au sein de la CGEM[17] suscite la défiance et entrave la prétention de la confédération à s'ériger en interlocuteur unique des autorités publiques. D'ailleurs, elle sera par la suite absente des processus décisionnels concernant la pêcherie poulpière.

15. Le modèle du « corporatisme silencieux », construit par Philippe Garraud, correspond à une situation où un groupe organisé bénéficie d'un accès privilégié aux autorités publiques, et où le public directement concerné est réduit, permettant une prise de décision discrète. Voir Ph. Garraud, « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 17-41.
16. Voir « Maroc-UE : compromis en vue », *L'Économiste*, 16 octobre 2000 ; « Pêche: Le Maroc a-t-il cédé ? », 18 octobre 2000. Articles disponibles sur <http://www.leconomiste.com>.
17. Voir M. Catusse, « La Confédération générale des entreprises du Maroc : aléas de l'institutionnalisation », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 37, 1998, p. 259-271 et, de la même auteure, « La C.G.E.M. : formation d'un groupe d'intérêts patronal », *Critique économique*, n° 1, 2000, p. 101-120 ; *Le Temps des entrepreneurs…*, *op. cit.*

La seconde ligne de fracture entre les intérêts des opérateurs marocains apparaît au milieu des années 1990 et est directement liée à l'émergence de la filière artisanale de pêche poulpière à Dakhla. Cette filière extrait le poulpe au moyen de pots, ou poulpières, grâce à une flottille formée de milliers de canots, et se développe grâce à la construction d'unités de congélation à terre. Elle concurrence les activités poulpières des filières hauturière et côtière[18] et attire de plus en plus l'attention des opérateurs du nord du Maroc. Le premier numéro du bulletin de l'Association des céphalopodiers du Maroc, *ACM Info*, publié en mars 1997, titre son éditorial « Poulpière ou le danger d'extermination[19] » en référence à l'engin de pêche utilisé par les pêcheurs artisanaux. L'association vante les mérites de « la décision de Monsieur le Premier ministre d'éradiquer les poulpières à partir du 1er mai 1997 ». Cette initiative est saluée dans la mesure où elle « vient non seulement normaliser une situation irrégulière, mais constitue en soi une mesure vitale de sauvegarde d'une ressource en grand péril de disparition ». Cette décision n'a en fait jamais été appliquée, mais les discours (tenus en particulier par Abdelilah Kabbaj, président de l'ACM) sur les activités émergentes à Dakhla s'articulent autour de deux idées : d'une part, les engins de pêche utilisés par les pêcheurs canotiers ciblent « fondamentalement les géniteurs et les femelles grainées » et, d'autre part, il est nécessaire de contrôler les activités émergentes, considérées comme « une pêcherie hors de tout circuit administratif et en violation de la loi[20] ».

Cette structuration de la filière en trois segments concurrentiels (hauturier, côtier et artisanal) est identifiable dès la fin des années 1990, avec l'action collective des diverses organisations représentant les intérêts des armateurs, dans un contexte de conflictualité sectorielle croissante.

18. À titre d'exemple, les exportations de poulpe congelé à Dakhla passent de 218 tonnes en 1991 à 9 731 tonnes en 1996. Selon les chiffres du ministère des Pêches maritimes et de la marine marchande, elles totalisent « plus du quart des exportations de poulpe de la pêche hauturière, estimées à 33 899 tonnes ». Voir, pour l'année 1991, M. A. Bekkar, *Perspectives de développement urbain de la ville de Dakhla*, mémoire de licence, Université Cadi Ayyad de Marrakech, 1994, p. 47. Pour l'année 1996, voir Ministère des pêches maritimes et de la marine marchande/Office national des pêches, *Pêche artisanale aux poulpes dans la zone atlantique sud. État des lieux, aménagement et reconversion*, Mohammedia, 1997, p. 11.

19. *ACM Info*, n° 1, mars 1997, p. 8.

20. A. Kabbaj, « La problématique de développement du secteur des pêches au Maroc », *Actes de la table ronde du 8 mars 1997 de l'Association des économistes marocains. Quel avenir pour le secteur de la pêche au Maroc ?*, Rabat, 1997, p. 33.

La construction d'un problème public : l'épuisement des ressources halieutiques nationales

L'action collective pour la remise en cause des accords de pêche avec l'UE relève à la fois des problèmes de rentabilité des investissements et de la sauvegarde des ressources nationales. Ce sont les acteurs issus de la filière hauturière qui demeurent les acteurs les plus visibles et, dans une moindre mesure, ceux de la filière côtière (la Fédération nationale des armateurs de la pêche côtière et la Confédération nationale de la pêche côtière). Les acteurs issus de la filière hauturière s'appuient sur des prescriptions émises par les organismes internationaux et sur des données chiffrées pour construire leur « vision du monde[21] ». Les « mots d'ordre » internationaux fournissent aux acteurs qui se les approprient un argumentaire légitime : si la crise est due à une situation de surexploitation, la solution passe par la limitation de l'effort de pêche. Dans un premier temps, les demandes portent sur une réduction des unités européennes (1994-1995[22]), puis elles visent le non-renouvellement des accords maroco-européens[23] :

> « À ce niveau [celui de la pêche hauturière aux céphalopodes], le prix que nous avons eu à payer en raison de la surexploitation consécutive à l'existence de l'accord de pêche est exorbitant. En effet, depuis la reconduction de ce dernier, les difficultés financières des entreprises hauturières sont allées de mal en pis, entraînant dans leur sillage de nombreuses immobilisations de bateaux et la mise en faillite de plusieurs sociétés dont les bateaux ont été vendus aux enchères publiques[24] ».

Ces propos sont fondés sur l'acceptation d'une situation donnée (la baisse des stocks des ressources poulpières), mais qui se trouve problématisée, voire « dramatisée » (ces ressources s'épuisent). L'action collective des acteurs de la filière hauturière, par le biais de l'ACM, gèle les négociations avec l'UE et permet d'exclure les céphalopodes des futurs accords[25]. Mais cette activité

---

21. Sur l'analyse des cadres cognitifs des politiques publiques, voir P. Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 170.
22. Voir R. Houdaïgui, *La Politique étrangère sous le règne de Hassan II*, Paris, L'Harmattan, 2003.
23. Voir *Lettre du Centre marocain de conjoncture*, n° 92, 1er octobre 1999, p. 13.
24. A. Chankou, « "La ressource est en danger de disparition". Entretien avec Abdelilah Kabbaj », *Maroc Hebdo International*, 14-21 mai 1999, p. 14.
25. Les accords maroco-européens n'ont pas été renouvelés en novembre 1999. Ce n'est qu'en juillet 2006 qu'un nouvel accord est signé, excluant les céphalopodes des espèces autorisées aux bateaux étrangers.

publique induit surtout un changement des représentations sur le secteur qui, par la suite, conditionne les décisions sur la pêcherie poulpière. Depuis le milieu des années 1990, la crise des ressources est considérée comme une évidence, ce qui se traduit par des mesures contraignantes pour les professionnels : un plafond de la production totale autorisée et la fixation concertée d'un prix à l'exportation [26]. Les professionnels sont appelés à participer à une politique de « sauvegarde des ressources halieutiques nationales », sur des critères fixés par le ministère. Même l'Association industrielle des pêches maritimes d'Oued Eddahab-Lagouira (Aipmod), représentant les intérêts des entrepreneurs-congélateurs de la filière artisanale, évoque l'impossibilité de refuser l'invitation du ministère à participer à des négociations avec les autres représentants de la filière sur la préservation des ressources poulpières [27]. L'« évidence » est partagée par tous. Cependant, chacun des segments construit son propre discours sur les causes de la crise [28], esquisse des stratégies divergentes d'accréditation auprès des autorités régulatrices du secteur et se positionne différemment vis-à-vis des instruments de régulation du secteur.

Les enjeux d'une politique de commercialisation du poulpe

Sur fond de « dramatisation » de la baisse des ressources, le Plan d'aménagement de la pêcherie poulpière en Atlantique sud est signé le 26 avril 2001. La régulation repose, d'une part, sur un contrôle de la production *via* la fixation du TAC, distribué entre les trois filières concernées (45 000 tonnes pour la filière hauturière, 33 000 pour l'artisanale et 10 000 pour la côtière) et, d'autre part, sur la création d'un organe de concertation des prix des produits exportés.

26. D'autres choix auraient pu être faits. Parmi les « non-décisions » figure, par exemple, la régulation des engins de pêche. Voir, au sujet des non-décisions, P. Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 62 et, pour une synthèse des différents mécanismes de régulation de pêcheries, M. Varela Lafuente *et al.*, *Economía de la pesca. Análisis de los mecanismos de regulación en pesquerías dirigido al estudio y valoración de los sistemas de licencias y cuotas*, A Coruña, Fundación Pedro Barrié de la Maza, 1998.
27. Entretien avec le président de l'Aipmod, 15 mars 2004.
28. De fait, la diminution des ressources poulpières peut s'expliquer par plusieurs facteurs : une surexploitation, des changements climatiques, le non-respect des périodes de repos biologique, etc. L'incertitude pèse également sur l'identité des responsables auxquels la surexploitation peut être imputée. Pour les acteurs hauturiers, par exemple, ce sont les opérateurs étrangers qui en seraient les principaux responsables. Pourtant, deux ans après la fin des accords, la réduction des ressources se poursuit…

La Commission de concertation et de suivi des marchés et des cours du poulpe est créée en janvier 2002 pour fixer « des prix de référence en fonction des tailles du poulpe, de sa qualité, de sa classification et de son marché de destination[29] », suivant la concertation des professionnels (chacun proposant un prix dans le but d'arriver à un accord). La Fédération des chambres de pêches maritimes est chargée de coordonner les travaux de la commission. Le document fixe des critères souples de participation des professionnels[30] et propose qu'y prennent part : l'Apapham, l'Association des opérateurs économiques de Tan Tan et l'Upec, pour la filière hauturière ; l'Association professionnelle des exportateurs de poisson (Apep) pour la filière côtière; l'Aipmod pour la filière artisanale[31]. On trouve également des opérateurs influents de Dakhla, qui vont proposer leur prix à la commission à titre individuel : le groupe Dipromer, propriété d'un notable local ; le groupe Derhem/Youmani appartenant à deux grandes familles du Sahara occidental, bénéficiaires des premières activités économiques de la région suite à la décolonisation espagnole[32] ; le groupe Zebdi, représentant les intérêts du général Bennani dans le secteur.

L'organisation du secteur institutionnalise les intérêts en trois segments (hauturier, côtier et artisanal) et octroie ainsi un statut sectoriel, voire national, à la filière artisanale qui vient d'émerger dans la ville de Dakhla. Néanmoins, à la différence des organisations issues des filières hauturière et côtière, les organisations (groupes d'entreprises ou association) issues de la filière artisanale ne participent ni aux demandes de régulation du secteur ni à l'action collective qui réclame le non-renouvellement des accords de pêche avec l'UE[33]. Elles

29. « Attribution, composition et mode de fonctionnement de la Commission de concertation et de suivi des marchés et des cours de poulpe », document du Ministère des pêches maritimes distribué aux organisations susceptibles d'être intéressées par la participation aux travaux de la Commission, Rabat, 2001.
30. Les critères de participation ont trait au volume de poulpe exporté par ces organisations et à leur « représentativité ». Des opérateurs privés peuvent également être représentés, en dehors de toute affiliation.
31. L'Apapham et l'Upec quittent l'ACM en 1999. L'Apapham a son siège à Casablanca tandis que l'Upec et l'Apep ont le leur à Agadir.
32. Les Derhem (originaires de Sidi Ifni et appartenant à la tribu Aït Bahram) obtiennent le monopole des carburants dans le territoire sous conflit (entreprise Atlas) jusqu'à la fin des années 1990, tandis que les Youmani sont présents dans des secteurs divers, dont les transports et les carburants. Ces deux familles ont même investi le champ politique : chez les Derhem, un député élu à Laâyoune, un député élu à Dakhla et le maire de Tanger jusqu'aux élections communales du 12 juin 2009 ; chez les Youmani, un conseiller à la Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique sud et à la deuxième chambre du Parlement marocain (Chambre des conseillers).
33. Selon le président de l'Aipmod, « notre association différencie, au moment d'évaluer le non-renouvellement des accords, entre bateaux congélateurs et palangriers : nous sommes opposés à toute activité qui implique la traîne [c'est-à-dire aux bateaux congélateurs] comme art de pêche, qu'elle soit européenne ou marocaine ». Entretien, 15 mars 2004.

participent finalement à la commission de fixation des prix, suite à l'invitation faite par le ministère en vue de les intégrer à la stratégie nationale de préservation des ressources poulpières. De fait, sans la participation des opérateurs de Dakhla, la commission n'aurait pas eu de sens. Cette institution de concertation des prix, conçue suite à l'action de l'ACM, vise à augmenter le prix des exportations nationales, en baisse sur les marchés internationaux. Mais pour les opérateurs hauturiers, elle est aussi un moyen de limiter la concurrence des opérateurs du sud, qui jouent de leur capacité à négocier un prix avantageux avec les acheteurs, avant l'arrivée des bateaux congélateurs aux ports d'Agadir ou de Tan Tan. Les circuits des activités artisanales sont en effet plus courts et respectent les exigences de qualité du marché japonais. La création de la commission oblige désormais ces opérateurs locaux à stocker leur production jusqu'à la fin des périodes autorisées de pêche, et donc jusqu'au retour des grands bateaux aux ports. L'implication de ces acteurs dans les travaux de la commission s'avère essentielle dans la conception de cet instrument de régulation, même si celui-ci ne sert pas les intérêts des opérateurs de Dakhla. Ces derniers voient leurs coûts de production augmenter du fait de la nécessité de stockage de la marchandise congelée et perdent l'avantage d'être les premiers à négocier avec les acheteurs internationaux. Par ailleurs, la capacité de stockage des entreprises locales étant très variée, les plus grandes usines sont avantagées. C'est notamment parce que le secteur artisanal peine à parler d'une seule voix qu'il n'a pas réussi à peser sur ces négociations.

La difficile intégration des intérêts de la filière artisanale

Pour le ministère des Pêches maritimes, l'Aipmod représente les intérêts de la filière artisanale territorialisée à Dakhla. Toutefois, l'association ne parvient pas à représenter l'ensemble des intérêts des opérateurs locaux, car d'autres acteurs de la filière de Dakhla, en dépit de leur affiliation, agissent en leur nom propre. L'histoire de la filière artisanale de la pêcherie poulpière sur ce territoire est récente : au début des années 1990, elle est encore inexistante. L'année 1994 marque un point d'inflexion avec la création d'une unité, financée par la Banque Populaire[34] et dotée d'une capacité de congélation

34. Le groupe Banque Populaire reste encore largement public. M. Catusse, *Le Temps des entrepreneurs …, op. cit.*, p. 98.

de 49,43 tonnes par cycle et d'une capacité de stockage de 600 tonnes[35]. Le propriétaire de cette entreprise (Dakmar), actuel président de l'Aipmod[36], s'oriente vers la congélation et l'exportation du poulpe congelé. La qualité du poulpe pêché suivant les circuits artisanaux répond aux exigences du marché japonais et la rentabilité est maximale durant les premières années de développement. Le prix payé pour le kilogramme de poulpe en 1995 est d'environ 10 dirhams (soit 0,88 euro) tandis que le prix de vente, une fois congelé, peut atteindre 60 dirhams (soit plus de 5 euros). Si en 1995, année de la création de l'Aipmod, les entreprises de congélation de poulpe sont au nombre de quatre, on passe à 46 unités de congélation en 2000, avec une capacité de plus de 1 300 tonnes par cycle. L'année 2001 est marquée par le processus de régulation qui se met en place au sein du ministère, qui cherche à contrôler la production par le biais du TAC.

Des entrepreneurs locaux

Les acteurs qui décident de créer une entreprise liée à la congélation et à la commercialisation du poulpe à Dakhla peuvent être définis comme des « entrepreneurs[37] ». Ces nouveaux opérateurs ont des origines ethniques (tribus d'appartenance) et géographiques diverses. Certains n'ont aucune expérience dans le milieu des affaires, notamment maritimes, tandis que d'autres ont cumulé des expériences commerciales et une pratique professionnelle de la pêche, notamment dans la filière hauturière. Certains ont une position économique et politique remarquable dans la société locale, voire régionale ou nationale (depuis le départ des Espagnols en 1976), alors que d'autres investissent ce secteur dans une logique d'ascension sociale. Si le conflit armé entre le Maroc et le Front Polisario faisait obstacle à l'émergence de certaines activités économiques, quelques notables locaux de Dakhla fournissaient la population en produits de première nécessité

35. La puissance des usines de congélation se déduit de leur capacité de congélation (mesurée en tonnes de marchandise par cycle) et de stockage. Un cycle équivaut à environ dix heures de fonctionnement des tunnels de congélation. L'importance des chiffres montre que les activités émergentes à Dakhla diffèrent nettement de la pêche artisanale traditionnelle.
36. Le président de l'Aipmod a suivi des études supérieures à l'Université autonome de Madrid, où il a obtenu un doctorat de droit international. Fils d'un notable local, représentant de la tribu Aït Lahcen à Dakhla, il est marié à une femme de la tribu Ouled Dlim. À Dakhla, cette tribu domine les autres tribus sahraouies sur les plans démographique, symbolique et politique. Dans ses discours, le président de l'Aipmod a pourtant toujours exprimé son mépris pour les liens tribaux.
37. Voir S. Tangéaoui, *Les Entrepreneurs marocains*, Paris, Karthala, 1993, p. 29 ; A. Al Maoula El Iraki, *Des notables du Makhzen à l'épreuve de la « gouvernance »*, Paris, L'Harmattan/INAU, 2003.

et produits manufacturés en provenance des îles Canaries[38]. Cette activité ne concernait pas les familles hégémoniques durant la période coloniale (anciens militaires des troupes nomades espagnoles ou chefs de faction des tribus du Sahel atlantique auparavant considérées comme dominantes, à l'instar de la tribu Ouled Dlim), qui sont restées en dehors de ces circuits commerciaux[39]. Avec l'émergence des activités de pêche dans la région, dans un contexte de recomposition sociale et économique (départ des Espagnols, fuite d'une partie de la population sahraouie, arrivée de migrants du nord…), ces notables investissent progressivement le champ économique[40]. L'obtention de financements et d'agréments, la rentabilité de leurs usines, ou encore la « guerre des prix » qui fait rage sur le marché local sont des préoccupations majeures pour une grande partie de ces opérateurs. En même temps, durant ces premières années de développement du secteur, la quasi-totalité (plus de 90 %) de la production locale du poulpe étant destinée au Japon[41], la concurrence entre les propriétaires des unités de Dakhla et les armateurs hauturiers est forte (même produit, mêmes acheteurs potentiels). C'est dans ce contexte de forte concurrence entre les différents segments de la filière poulpière que l'Aipmod tente de mener des actions collectives.

Les obstacles à la construction d'une action collective

Malgré un nombre important d'entreprises affiliées, l'Aipmod rencontre dans un premier temps des problèmes pour parvenir à des accords internes, notamment du fait des stratégies différenciées des notables régionaux. Le président de l'Aipmod pense que l'action collective est la seule réponse pour contrer le groupe d'intérêts hauturier qui s'appuie sur une longue expérience de la négociation avec les pouvoirs publics. Mais son discours sur la nécessité

38. M. A. Bekkar, *Perspectives de développement urbain…*, *op. cit.*, p. 51-52.
39. Les sociétés du Sahel atlantique sont fortement hiérarchisées. La tribu Ouled Dlim y domine en s'appuyant sur une légitimité « guerrière ». La participation des membres de cette tribu à l'économie coloniale découle de son intégration aux troupes nomades formées par les Espagnols au cours des années 1930. Voir A. López Bargados, *Arenas coloniales…*, *op. cit.*
40. Certains des premiers opérateurs ne détenaient pas de ressources économiques. Ils ont bénéficié de crédits bancaires ou se sont associés à des opérateurs du nord ou étrangers. Le secteur local de la pêche se révèle être un lieu d'accumulation de ressources, notamment politiques (députés, élus locaux, membres de la Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique sud, etc.) et associatives (présidents de l'Aipmod, de l'Association de propriétaires de barques artisanales, de l'Association de la pêche artisanale…). Certains notables locaux avaient d'ailleurs déjà investi le champ politique, dans l'administration centrale ou déconcentrée ou à des postes électifs, avant leur entrée dans le secteur maritime.
41. *La Lettre de l'Aipmod*, n° 2, juin 2000, p. 4.

d'organiser le secteur local pour rentabiliser les investissements consentis par les premiers opérateurs locaux, notamment à travers des ententes sur les prix d'achat de la production, se heurte aux notables régionaux hostiles à une limitation des activités locales. En 2001, la frange des notables qui se trouvait jusqu'alors exclue du secteur fait valoir ses droits à bénéficier des activités halieutiques.

Au cours de la même année, les organismes financiers restreignent la politique de crédit, en parallèle à la politique ministérielle de contrôle de la production, et les autorités locales n'accordent plus d'agréments pour la construction d'usines. Une partie des acteurs locaux se mobilise donc pour infléchir cette politique, avec succès. En 2002, vingt-huit unités sont créées, dont une majorité est spécialisée dans le poulpe. Au moins vingt d'entre elles appartiennent à des Sahraouis, dont certains ont déjà occupé un poste politique. Parmi eux figurent deux des quatre députés élus en 2002 dans la région d'Oued Eddahab-Lagouira, l'ex-gouverneur de Boujdour, le frère de l'ex-ministre des Affaires sahariennes de 1977 à 1995 et actuel président du Conseil royal consultatif des affaires sahariennes (Corcas), un membre de la famille Youmani, ainsi qu'un journaliste, Oulad Dlim, marié à l'une des filles de l'ancien responsable de la sécurité militaire du Polisario, nommé gouverneur de Settat (près de Casablanca) après son arrivée au Maroc.

Avec ce nouvel essor des activités locales de transformation, le président de l'Aipmod échoue dans sa stratégie de contrôle du marché local du poulpe. La multiplication des unités de congélation aux mains des opérateurs locaux fait augmenter la demande locale de poulpe, à un moment de baisse de la production. À partir de novembre 2001, le prix du kilogramme atteint 80 dirhams (environ 7 euros), soit près de 50 % de plus que les années précédentes.

La position de l'Aipmod est de s'opposer à la multiplication des usines, même si son président profite de l'abandon du principe de restriction des unités de congélation pour obtenir une troisième usine. Pour lui, cette dernière vague d'élargissement des investissements met en péril le secteur local dans son ensemble : il accuse le lobby des armateurs hauturiers et le ministère de contribuer au « désastre ». Plusieurs réunions ont lieu à l'initiative de l'Aipmod, dans l'objectif de fixer un prix maximum à payer aux producteurs locaux. Mais toutes ces tentatives échouent en raison de la défiance existante entre les premiers opérateurs et ceux ayant bénéficié (ou voulant bénéficier) d'un élargissement du secteur local fondé sur la construction de nouvelles usines. Ces derniers voient leur stratégie s'imposer grâce à la présence en leur sein d'entrepreneurs des grandes familles du Sahara, habitués aux stratégies de négociations personnalisées avec les acteurs prééminents dans les décisions publiques, et disposant de fortes ressources financières. Mais cet échec est aussi

imputable aux activités parallèles exercées par tous les opérateurs de la filière. La conclusion d'accords sur les prix à payer aux producteurs est en effet d'autant plus difficile que les différents protagonistes cachent les quantités réelles qu'ils stockent afin d'accroître leurs bénéfices sur le marché parallèle. Pourtant, le processus de régulation sectorielle donne l'illusion aux opérateurs de pouvoir vendre la marchandise au prix rentable fixé par la commission, alors que la concurrence demeure féroce, comme le révèle le président de l'Aipmod :

> « Les propriétaires des grandes usines, avec une capacité de stockage importante, croyaient pouvoir en finir avec les opérateurs plus modestes, et se développer ainsi avec le marché local, avec l'achat de grandes quantités de poulpe, à un moment de ralentissement de la production et d'augmentation des prix. Or cela n'a pas marché : maintenant les petits louent leur usine à des étrangers ou aux opérateurs du nord, et les grands opérateurs ont accumulé une production achetée à des prix très élevés[42] ».

Certains opérateurs locaux stockent ainsi une quantité importante de production acquise à 80 dirhams le kilogramme durant l'année 2002, dans l'espoir de l'écouler à un prix plus avantageux en se concertant avec l'ensemble des opérateurs. L'Aipmod, incapable de faire converger les intérêts industriels de Dakhla, demeure un participant parmi d'autres de la Commission de concertation et de suivi des marchés et des cours du poulpe ; son degré de représentativité reste faible[43].

Le sentiment de préjudice, vecteur de cohésion d'une action collective territorialisée

Les travaux de la Commission se déroulent de décembre 2001 à janvier 2003. Cette concertation devient de plus en plus délicate dans un contexte de baisse de la demande japonaise qui accroît les risques de pertes pour les opérateurs issus de la filière artisanale ayant acheté le kilogramme de poulpe en 2002 à un prix supérieur à celui du marché[44]. Des difficultés surgissent lorsque

42. Entretien avec le président de l'Aipmod, 21 mars 2003.
43. Malgré un important taux d'affiliation : en 2000, 34 des 44 entreprises de congélation de poulpe à Dakhla y étaient affiliées (*La Lettre de l'Aipmod*, n° 2, juin 2002). L'affiliation n'est en effet pas le seul critère de représentativité car les entrepreneurs affiliés peuvent la remettre en cause s'ils considèrent que leurs intérêts ne sont pas défendus.
44. En janvier 2009, les prix payés aux pêcheurs et propriétaires de barques dans les établissements de l'Office national des pêches (ONP) à Dakhla oscillent entre 35 et 45 dirhams (soit entre 3 et 4 euros).

Driss Jettou[45] est nommé à la tête du gouvernement marocain, à la suite des élections législatives de 2002. Taïeb Rhafes, nouveau ministre des Pêches maritimes, décide de dissoudre la commission de concertation en janvier 2003 en arguant de sa non-conformité à la loi n° 06-99 sur la liberté des prix et de la concurrence, entrée en vigueur le 6 juillet 2001[46].

Une période transitoire de six mois est concédée mais, en juin 2003, les prix sont libéralisés. Les opérateurs de Dakhla ne parviennent pas à vendre leurs stocks et les pertes sont importantes : 30 millions de dollars, selon l'Aipmod. La dissolution déclenche un malaise : elle est considérée comme une « trahison », un signe clair de favoritisme du pouvoir envers la filière hauturière, perception renforcée par les liens entre Driss Jettou et la CGEM[47]. Ces opérateurs rejoignent alors les positions du président de l'Aipmod, pour qui ces processus décisionnels sont le résultat du lobbying des armateurs hauturiers. La thèse d'un complot, soutenue par le président de l'Aipmod qui dénonce le fait que les autorités continuent d'accorder des licences de construction d'unités de congélation, prend, dans ce contexte, plus de sens pour l'ensemble des opérateurs locaux, qui privilégie alors une action collective au sein de l'association.

Le sentiment de marginalisation remplit une fonction d'intégration des différents intérêts au sein de l'Aipmod. Ce processus débouche sur une convergence des discours et des représentations des acteurs locaux sur les causes de la crise. Cette convergence procède de la stratégie de son président, qui a toujours cherché à conserver une autonomie vis-à-vis des organisations d'envergure nationale telle que la CGEM, jugée trop favorable au segment hauturier. Cette stratégie s'est fondée sur la publicisation du caractère territorial des activités au Sahara, stratégie légitimée au niveau local par l'affirmation des spécificités partagées par les opérateurs de Dakhla :

> « Notre association a fait l'objet de plusieurs invitations d'affiliation de la part de la CGEM. Cependant nous ne voyons pas l'intérêt de faire partie de cette organisation. Cela ne nous apporterait rien, dans la mesure où notre région comporte des caractéristiques qui lui sont propres et subit des problèmes concrets et différents. Or la CGEM est l'association qui a défendu, dans cette deuxième étape et face au gouvernement actuel, toutes les revendications de la filière hauturière, nos principaux concurrents[48] ».

45. Homme d'affaires très lié à la CGEM, Driss Jettou a été ministre de l'Intérieur.
46. « Poulpe : discorde autour d'une libéralisation », *L'Économiste*, 10 juin 2003, p. 14 ; « "Les prix du poulpe ont été libéralisés conformément à la loi". Entretien avec Taïeb Rhafes, ministre des Pêches », *L'Économiste*, 11 juin 2003, p. 10.
47. De 1968 à 1993, Driss Jettou a été président-administrateur ou gérant de plusieurs sociétés, président de la Fédération marocaine des industries du cuir (Fedic), membre du bureau de la CGEM et vice-président de l'Association marocaine des exportateurs (Asmex).
48. Entretien avec le président de l'Aipmod, 15 mars 2004.

Les discours locaux sur la crise font converger les intérêts des opérateurs privés et ceux des habitants de Dakhla. De même que la filière hauturière fonde ses stratégies d'accréditation sur ses droits « historiques »[49], le groupe d'intérêts issu de la filière artisanale développe une stratégie fondée sur le rôle de la pêche locale dans le développement économique et social de la région[50]. Il s'agit de convertir des intérêts particuliers et « égoïstes » en intérêts collectifs, par une opération de cadrage cognitif[51] qui s'avère utile dans un contexte où la communauté internationale est interpellée. Cette conversion s'appuie sur d'autres acteurs que les opérateurs concernés. Suite aux transformations démographiques qui ont affecté la société de Dakhla depuis les années 1990, on pouvait supposer que la crise susciterait un élargissement des processus d'identification collective des habitants de Dakhla (« La crise nous affecte tous, originaires et migrants »). En réalité, les interprétations sur les frontières du collectif divergent (les résidents, les originaires, les individus appartenant à la communauté sahraouie, ou encore les personnes appartenant à la tribu Ouled Dlim), notamment en fonction de l'idéologie nationaliste privilégiée (marocaine ou sahraouie). Lorsque le « nous local » s'impose dans les revendications, il recèle pourtant le « nous sahraoui », ce qui vient contredire les discours des autorités publiques tendant à occulter les processus d'identification autochtones. Si l'opération de cadrage évalue les décisions à l'aune de l'avenir du développement des entreprises de Dakhla comme à celle du projet de développement des provinces sahariennes lancé par Mohammed VI, elle s'insère également dans le discours du Front Polisario[52]. Selon les défenseurs de la filière artisanale, à ce moment du processus de régulation, la gestion des ressources poulpières par les autorités marocaines n'est qu'une manifestation supplémentaire d'une politique coloniale menée au Sahara occidental, politique qui favorise un lobby national profitant des ressources du territoire. L'idée d'un complot visant à « en finir » avec le secteur

49. Un des critères utilisé lors de la répartition des quotas est « l'ancienneté » des activités hauturières. Voir « Pêche : Saïd Chbaâtou met le feu au poulpe », *L'Économiste*, 2 mai 2001, p. 3.

50. « Le secteur de la pêche maritime à Dakhla est l'un des secteurs porteurs de l'économie de la région d'Oued Eddahab-Lagouira. Il se place au premier rang, suivi du secteur du tourisme et de celui de l'agriculture », selon I. Azaguagh, *Rapport du centre régional de l'Institut national de recherche halieutique*, Dakhla, 2008, p. 1.

51. L'analyse de cadres conçoit les mobilisations comme « product[rices] de significations ». Voir D. Cefaï et D. Trom (dir.), *Les Formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2000.

52. À titre d'exemple, une lettre a été adressée le 6 juillet 2009 au Secrétaire général des Nations unies par Ahmed Boukhari, représentant du Front Polisario auprès de l'ONU, pour dénoncer les accords de pêche entre le Maroc et l'UE.

local de la pêche et à compromettre l'avenir économique de la ville s'impose, s'inscrivant dans le cadre de la dénonciation de la spoliation des ressources régionales par les armateurs venus du nord du pays.

La gouvernementalité maritime observée ici imbrique des dynamiques sectorielles, territoriales et internationales. La territorialisation des intérêts liés à la filière artisanale de la pêche au poulpe, dans une région toujours considérée par les Nations unies comme une zone de conflit, participe à la définition de la gestion des ressources halieutiques au Maroc. Les nouveaux principes qui s'imposent dans ce domaine d'action publique (préservation des ressources, gestion responsable, développement durable) intègrent des objectifs de développement économique et social local[53]. Néanmoins, la territorialisation des activités ne constitue pas une ressource *per se* pour les groupes d'intérêts liés aux pêches maritimes au Maroc. Les acteurs des villes portuaires du nord du Maroc n'inscrivent ainsi pas leur action collective dans une logique territoriale, mais tentent plutôt d'influencer les décisions par une logique sectorielle, en s'agrégeant aux organisations suprarégionales (fédérations et confédérations). En revanche, le groupe d'intérêts des opérateurs de Dakhla poursuit un processus d'agrégation territorialisé complexe, qui l'érige finalement en filière nationale, au même titre que les filières, plus anciennes, hauturière et côtière. Cette démarche entérine une stratégie qui contourne les enjeux strictement sectoriels et fait de l'ancrage local une ressource politique face aux institutions en charge des affaires maritimes ■

Victoria Veguilla
Université Aix-Marseille III
Groupe d'Études et de Recherche sur la Méditerranée (GEIM), Université de Grenade

Abstract

The exploitation of octopuses in Morocco : conflicts and collective action

Morocco initiated, at the beginning of the 2000s, a reorientation of its fishing policy, particularly concerning the exploitation of octopuses, located in the waters of the Western Sahara. Authorities' intervention in the fishing industry is a manifestation

53. Le développement économique et social de Dakhla est, par exemple, érigé en principe de la « Matrice des mesures arrêtées dans le cadre de la plate-forme pour une stratégie d'aménagement, de gestion et d'exploitation durables et responsables de la pêcherie poulpière » d'avril 2004, disponible sur le site du ministère des Pêches maritimes (<www.mpm.gov.ma>).

of the intra-sector conflict between, on the one hand, actors claiming to be "historical" and, on the other hand, new players wishing to benefit from the activities carried out on "their" seacoast. The later belong to the artisanal sector which has emerged and developed during the 1990s in the coastal town of Dakhla. The new fishing policy has involved the construction of a fishery and the management of a territory also claimed by the Polisario Front. This territorial process (i.e. the emergence of an important octopus fishing sector in Dakhla) has become a national stake while governmental decisions considered as contrary to the interests of local operators have, to a large extent, contributed to the building of a territorial collective action.

Brenda Chalfin

La rénovation du port de Tema
Économie politique de la frontière maritime du Ghana

« Le port de Tema est bien plus qu'un projet de génie civil de grande ampleur : il forme la base d'une nouvelle ère de réussite pour le Ghana[1]. »

À partir de l'étude du cas du port ghanéen de Tema, cet article se propose d'analyser les frontières maritimes comme des espaces propices à l'innovation en matière de gouvernance. Conçu comme un moteur du développement national dans les années 1960, le port de Tema a ensuite connu plusieurs décennies de déclin. Depuis 2000, le port a effectué une spectaculaire remontée et se classe maintenant parmi les trois ports commerciaux les plus importants d'Afrique subsaharienne. Une part de ce succès peut être attribuée à l'implication des géants habituels du secteur. outefois, plus qu'à un processus classique de privatisation, Tema doit sa réussite à l'engagement d'une institution étatique, la Ghana Ports and Harbours Authority. En partenariat avec des multinationales et gagnant de plus en plus d'autonomie vis-à-vis des autres branches de l'État, cette autorité exerce une mainmise renouvelée sur le territoire, la main-d'œuvre et les capitaux le long des côtes ghanéennes et, potentiellement, au-delà.

L'interface entre terre et mer est un théâtre privilégié du pouvoir de régulation qui s'exerce sur les zones maritimes à travers le monde. De la même façon que les zones frontalières maritimes jouent un rôle décisif en matière d'intégration économique, elles constituent un moteur dans la construction de l'ordre politique. L'Afrique ne fait pas exception à cette règle, comme le montre l'histoire mouvementée du développement de ses ports.

Depuis le début de l'ère mercantiliste, les ports et rades de la côte atlantique d'Afrique ont été des espaces d'interactions et d'échanges, mais aussi des

1. Ministère ghanéen de l'information, *Ghana's New Town and Harbour: Tema*. Londres, Newman Neame Ltd., 1961.

zones d'endiguement et d'exclusion, fortifiées afin d'enrayer les incursions africaines et non-africaines[2]. Les colonies côtières occupèrent une place cruciale dans l'expansion coloniale, jouant le rôle de centres de l'autorité politique et de l'accumulation économique. On ne doit pas perdre de vue le fait que dans un grand nombre de ces ports, les principaux objets en circulation étaient liés à la traite esclavagiste. Plus tard, pendant la période coloniale, les zones maritimes continuèrent à être étroitement administrées, servant à l'extraction d'une grande variété de matières agricoles dont la vente permettait de remplir les caisses de l'État colonial tout en soutenant l'expansion industrielle de la métropole[3]. Au cours du processus de décolonisation qui suivit, les économies portuaires traduisirent la quête d'un équilibre entre le désir d'autonomie des nouveaux États-nations et la perpétuation de l'autorité coloniale. Comme d'autres types d'équipements publics qui témoignent des aspirations des classes dirigeantes, le port constitue une représentation à la fois réelle et symbolique de la nature du pouvoir politique.

Le port ghanéen de Tema, situé à proximité de la capitale Accra et dont le développement fut initié en 1951, fournit une illustration éloquente de ces dynamiques. Dès le milieu du XXe siècle, la rade de Tema devint un site important de formation et de régénération de l'État. Aujourd'hui, cet enchevêtrement du port et de l'État, avec ses promesses, ses paradoxes et ses contentieux, est tout aussi évident, alors que les contours de l'ordre politique et économique sont radicalement différents de ceux de la période d'après-guerre et de création de l'État-nation. Cet article étudie le complexe portuaire de Tema en insistant sur sa contribution à la formation de l'ordre politique. Il montre que la vocation étatique du port de Tema, qui était, pendant la décolonisation, au fondement de l'État développementaliste, est aujourd'hui à nouveau mobilisée sous couvert de réformes néolibérales. Il en résulte un ordre politico-économique hybride que l'on peut qualifier de « néo-développementaliste ».

L'histoire du port de Tema

À l'époque grisante des indépendances africaines, la ville et le port de Tema, tout comme le reste du pays, semblaient promis à un avenir prospère. Édifié par l'administration coloniale britannique puis considérablement

2. D. Hilling, « The Evolution of the Major Ports of West Africa », *The Geographical Journal,* vol. 35, 1969, p. 366.
3. E. R. Wolf, *Europe and the People without History,* Berkeley, University of California Press, 1982.

revu par le chef du premier État indépendant africain, Kwame Nkrumah, le complexe industriel, commercial et résidentiel de Tema débuta effectivement ses activités en 1962. Le port consiste alors en une rade artificiellement fermée et une zone commerciale ultramoderne pour l'époque. Situé à une trentaine de kilomètres à l'est d'Accra, Tema a remplacé Roadstead Port, port colonial dominé par les Britanniques et les Hollandais du XVIIe au XIXe siècle et situé au cœur d'Accra et des quartiers ga de James Town et Ussher Town[4]. Avec la transformation d'Accra en capitale, le port se révéla bien vite inadapté à l'accostage de grands navires, tandis que le centre historique densément peuplé limitait les possibilités d'agrandissement du port[5].

Alors que le Ghana rivalisait avec la Côte d'Ivoire et le Nigeria pour se maintenir à la place de premier producteur mondial de cacao, le nouveau port de Tema devait accroître les capacités d'exportation de cacao et de matières premières, mais aussi d'importation de biens de consommation courante afin de satisfaire les besoins d'une classe moyenne en pleine expansion[6]. Tema devint aussi le centre national de l'industrie lourde ainsi que des usines textiles et agroalimentaires. Bien que l'installation du cœur industriel et commercial du port ait requis le déplacement de la communauté de pêcheurs ga qui vivait sur le site (ainsi que la déviation d'une lagune sacrée), ce fut un nouveau port de pêche accueillant pirogues locales et chalutiers étrangers qui fut construit à sa place. La zone portuaire devait être flanquée de kilomètres de nouvelles zones résidentielles venant supplanter l'ancien mode de vie local. Coupant à travers le paysage côtier, ces lotissements et immeubles devaient mêler les concepts des banlieues résidentielles américaines, des villes nouvelles britanniques et de la planification étatique à la soviétique. Comme l'a remarqué David Hilling, « en aucun autre endroit d'Afrique de l'Ouest la relation entre infrastructures portuaires et croissance économique n'a été aussi évidente. D'un village de pêcheurs de 3 000 habitants en 1954, Tema était devenu une ville de 80 000 habitants et la première région industrielle du Ghana au milieu des années 1960[7] ». Sa croissance se poursuivit au même rythme effréné et, en 1980, sa population avait atteint 250 000 habitants.

4. J. Parker, *Making the Town: Ga State and Society in Early Colonial Accra*, Portsmouth, Heinemann, 2000, p. 10.
5. D. Hilling, « The Evolution of… », art. cit., p. 372 ; C. C. Robertson, *Sharing the Same Bowl? A Socioeconomic History of Women and Class in Accra, Ghana*, Bloomington, Indiana University Press, 1984.
6. C. Leubuscher, *The West African Shipping Trade, 1909-1959*, Leyden, A. W. Sythoff, 1963, p. 73.
7. D. Hilling, « The Evolution of… », art. cit., p. 375.

Projet le plus ambitieux de la région en termes de taille et de coût, la fondation de Tema surpassa les investissements de la France dans le port d'Abidjan et l'aide américaine au port libérien de Monrovia à la même époque[8]. Inspirés par bien plus que la simple exigence économique, le port de Tema, son complexe industriel et sa zone résidentielle traduisaient une vision totalisante de l'identité et de la prospérité nationales. Un manuel publié par le ministère de l'Information de l'époque rappelle l'envergure de ce projet de développement :

> « Pour la première fois en Afrique de l'Ouest, une communauté pourrait se constituer, qui bénéficierait de tous les avantages de la civilisation moderne – des maisons bien conçues, un hôpital bien équipé et des services de santé, sociaux et culturels étendus, des systèmes de distribution d'eau et d'égouts souterrains, des rues structurées et éclairées, des magasins et marchés bien aménagés, des jardins et des espaces ouverts agréables, des écoles et des centres communautaires bien équipés. Il s'agirait d'une communauté équilibrée, dans laquelle une variété d'industries, indépendantes du port, seraient encouragées à fournir toutes sortes d'emplois aux habitants de la ville[9] ».

Reflétant l'utopie d'un ordre social et d'un progrès fondés sur la technologie, Tema est un exemple clair de planification hautement moderniste, telle qu'observée par James Scott[10]. La conceptualisation et la rénovation de Tema étaient fondées sur les aspirations et capacités d'un État fort : celles d'un régime colonial désireux de marquer positivement le crépuscule de son pouvoir, puis celles de Nkrumah et du premier gouvernement indépendant du continent, conscients de façonner l'histoire nationale[11]. Tema redessinait le paysage politique, avec la création d'une zone maritime ultramoderne qui se voulait le reflet, sur les fronts idéologique, institutionnel et matériel, du processus de formation de la nation et, plus largement, de l'État. Le complexe portuaire de Tema symbolise ainsi le tournant du pays vers le nationalisme économique. Bien que favorisant l'extraversion économique du Ghana, la création de Tema incarnait une idéologie nationaliste de l'indépendance.

8. *Ibid.*, p. 374 et 377.
9. Ministère ghanéen de l'information, *Ghana's New Town and Harbour: Tema*. Londres, Newman Neame Ltd., 1961, p. 6.
10. J. C. Scott, *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998.
11. I. Agyeman-Duah, *An Economic History of Ghana: Reflections on a Half Century of Progress*, Oxfordshire, Ayebia Clark, 2008, p. 55 ; T. Makandawire, « Thinking about Developmental States in Africa », communication présentée au United Nations University Public Forum, « African Development in the 21st Century », Tokyo, 16 octobre 1998, p. 3, disponible sur <http://www.unu.edu>.

Contrairement aux pratiques de l'ère coloniale et de la période d'expansion impériale qui l'a précédée, où le contrôle du commerce extérieur et des zones portuaires était confié à des compagnies privées, « avec l'avènement de l'indépendance, la manipulation du fret et les opérations portuaires furent reprises par les autorités gouvernementales dans la plupart des ports ouest-africains[12] ». La gestion étatique du port s'accompagna de la fondation en 1957 d'une compagnie nationale du fret, la Black Star Line du Ghana[13]. Défiant le monopole des compagnies de fret étrangères, la Black Star Line était considérée comme le « porte-drapeau des entreprises maritimes africaines[14] ». Une société étatique du fret maritime fut également créée, dont la charte disposait que les ouvriers ghanéens et les paquebots nationaux avaient le devoir de servir le commerce maritime de la nation. Supervisée par le président Nkrumah, elle devait devenir une formidable base politique.

Témoignant de la croissance de ce que l'on a appelé le « nationalisme maritime[15] », le port combinait alors attention publique, monopole étatique et mainmise de la classe dirigeante. Les chiffres attestent du succès économique de Tema dans ce contexte : au cours des cinq premières années de son existence, de 1962 à 1967, le trafic à Tema fit plus que doubler, avec des importations passant de 622 035 à 1,4 million de tonnes et des exportations (auparavant domaine de prédilection de l'autre port commercial ghanéen, Takoradi) passant de 206 787 à 565 043 tonnes[16]. Après la chute de Nkrumah en 1966 et l'effondrement calamiteux des prix du cacao (et donc des recettes en devises), et en dépit de ces premiers succès, Tema déclina au cours des années 1970. Ses difficultés persistèrent au cours de la décennie suivante, celle des réformes d'ajustement structurel. Tandis que l'on pouvait voir des signes de reprise dans d'autres secteurs économiques, les industries portuaires stagnèrent jusque dans les années 1990. Le port lui-même, où régnait une corruption endémique, était le centre d'une vaste économie souterraine de travail intermittent et de commerce non-régulé. Les infrastructures du port, autrefois symboles de l'orgueil national, se délabrèrent.

12. D. Tresselt, *The West African Shipping Range*, New York, United Nations, 1967, p. 52.
13. Du nom de la compagnie maritime créée en 1919 par Marcus Garvey, précurseur du panafricanisme.
14. D. Tresselt, *The West African…*, *op. cit.*, p. 47 ; O. C. Iheduru, *The Political Economy of International Shipping in Developing Countries*, Cranbury, University of Delaware Press, 1996, p. 197-199.
15. O. C. Iheduru, *The Political Economy…*, *op. cit.*, p. 197.
16. D. Hilling, « The Evolution of… », art. cit., p. 375.

La renaissance post-millénaire de Tema et l'État néo-développementaliste

Dans la deuxième moitié des années 1990, après un long déclin commercial, Tema connut un boom du trafic portuaire. Avec un taux de croissance de 14 % en 2000, le port de Tema rétablit graduellement sa réputation de bastion de l'activité et de l'innovation commerciales en Afrique. Les flux commerciaux, en pleine expansion, incluaient un nouvel influx de chargements à destination des voisins du nord – le Niger, le Burkina Faso et le Mali – privés d'accès à la mer en raison, notamment, de la crise ivoirienne qui bloquait l'axe ferroviaire avec le port d'Abidjan. Signe manifeste de l'envergure et de la vitesse de la reprise commerciale de Tema, le Ghana pouvait revendiquer en 2007 le rang de troisième centre africain de transport maritime de conteneurs, après l'Égypte et l'Afrique du Sud. En concurrence étroite avec ses rivaux en Côte d'Ivoire et au Kenya, Tema atteignait un débit annuel dépassant le demi-million d'EVP [17].

Comment expliquer le renversement apparemment spectaculaire qu'a connu la frontière maritime du Ghana ? Plus spécifiquement, quels sont les contentieux et revendications politiques en jeu dans le renouveau du port ? Que révèlent ces dynamiques de l'évolution des capacités des institutions étatiques dans le contexte de la mondialisation ?

Le retour de Tema sur la scène maritime mondiale peut aisément s'expliquer par une série de facteurs qui ont façonné l'offre et la demande dans les ports d'Afrique de l'Ouest. En premier lieu, la croissance mondiale du commerce maritime au cours des deux dernières décennies est venue accroitre la vitesse, la fréquence et les volumes du trafic de marchandises [18]. Dans un contexte de réformes économiques néolibérales, l'Afrique participe à ce mouvement par la fourniture de denrées agricoles et de ressources naturelles (principalement minérales), et par la consommation croissante de biens de consommation en tout genre, des aliments de base aux articles de luxe neufs ou d'occasion,

17. L'équivalent vingt pieds ou EVP (en anglais, *twenty-foot equivalent unit* : TEU) est une unité de mesure de conteneur. Il désigne un conteneur de 20 pieds de long, soit d'environ 30 mètres cubes. Les classements varient dans la mesure où les chiffres de la *Review of Maritime Transport* changent d'une année à l'autre, même rétrospectivement. Dans le rapport 2008, le Ghana est au coude-à-coude avec ses principaux concurrents, la Côte d'Ivoire et le Kenya, qui ont chacun traité un peu plus d'un demi-million d'EVP en 2007.

18. Le commerce par conteneurs a par exemple connu une croissance annuelle de 10 % depuis 1990 et on prévoit un doublement du volume d'échange actuel d'ici 2016. Voir UNCTAD Secretariat, *Review of Maritime Transport 2009*, New York/Genève, United Nations, 2009, p. 25.

en passant par les composants industriels. L'accroissement du trafic maritime est alors à la fois cause et effet de la croissance des ports.

Au Ghana, la demande en services portuaires a également été affectée par les particularités du contexte régional. En Côte d'Ivoire, près d'une décennie d'instabilité politique a entamé la viabilité du port d'Abidjan[19], longtemps resté le premier port de commerce ouest-africain. La vie commerciale du Togo, voisin de l'est, a également été compromise par un climat politique répressif, limitant l'usage du port autonome de Lomé. Ces éléments ont sans aucun doute accru l'attrait et l'utilisation des ports du Ghana. Mais le trafic, mis à part une brève interruption à Abidjan, a également continué à augmenter dans les ports voisins, ce qui montre bien que l'expansion de Tema ne provient pas seulement du détournement du trafic régional.

Le jeu de l'offre et de la demande ne suffit pas à expliquer le retour sur la scène internationale de Tema, résolument marqué par son héritage nationaliste et par l'indéniable mainmise sur son fonctionnement exercée depuis sa fondation par des acteurs et institutions étatiques. Le caractère profondément étatique et nationaliste de la reprise de Tema représente une rupture claire avec les tendances actuelles de domination des sociétés multinationales et de consolidation économique maritime des ports et des services portuaires observables dans les régions plus développées comme dans les zones moins développées du monde.

Comme le montrent les volumes d'échange croissants du Ghana, l'Afrique n'occupe pas une position marginale dans le mouvement actuel vers la domination, par les multinationales, des activités liées au fret, à la logistique et aux opérations portuaires. Le Ghana, tout comme le continent en général, représente un immense marché, très attrayant pour ce secteur économique. Mais au lieu d'être dominé par les firmes multinationales, le redéveloppement du port de Tema tend à faire renaître des programmes autrefois conçus par l'État, tout en étant associé à des entités fortement mondialisées. Le résultat est un port dominé par ce que l'on pourrait décrire comme un État néo-(libéral)-développementaliste qui maintient certaines caractéristiques de l'étatisme d'autrefois en les adaptant à l'ordre du jour néolibéral. Tema reste donc une frontière économique largement nationalisée tout en étant extravertie dans ses fonctions, fondations financières et projets. Comme pour d'autres entités gouvernementales converties à l'économie de marché (que ce soit dans le secteur agricole, au sein de l'appareil administratif fiscal ou dans

19. B. G. Soulé, « L'impact de la crise ivoirienne sur le commerce régional », *Politique africaine*, n° 89, mars 2003, p. 102-111.

les services publics[20]), la réforme de Tema est un exemple édifiant de la manière inattendue dont la pression en faveur d'une privatisation d'actifs et de services étatiques clés renforce et transforme l'appareil d'État[21]. Signe des paradoxes de l'appareil étatique dans l'Afrique d'aujourd'hui, cette situation n'est pas sans susciter contradictions et contentieux.

À Tema, c'est l'Autorité des ports et rades du Ghana (Ghana Ports and Harbours Authority – GPHA) qui est le vecteur de la reproduction de l'État et qui joue le rôle d'arbitre dans les processus de privatisation néolibérale et d'investissements multinationaux. La GPHA fut officiellement établie comme entreprise d'État en 1986 ; elle est propriétaire et gestionnaire des ports de Tema et de Takoradi ainsi que du port de pêche de Tema. Les origines de la GPHA datent de bien avant sa fondation dans les années 1980, ses racines puisant dans la Gold Coast Railways and Harbours Administration fondée aux premières heures du pouvoir colonial. La création de la GPHA en 1986 entérinait la gestion étatique des services spécifiques au site, ce qui impliquait la fusion de l'autorité portuaire avec les principaux fournisseurs de services portuaires : la Compagnie de manutention portuaire de Takoradi (Takoradi Lightering Company), un vestige de la création du port de Takoradi en 1928, et la Compagnie de manutention du fret du Ghana (Ghana Cargo Handling Company), fondée sous Nkrumah pour assurer le monopole national de la manutention.

Tema, port propriétaire

La fondation de la GPHA, liée à l'engagement précoce du tout jeune régime du capitaine Rawlings dans la revalorisation des ports, eut un impact qui fut longtemps plus virtuel que concret. C'est seulement lorsque le gouvernement eut élaboré, en 1995, son plan de développement Vision 2020, tourné vers le commerce, que la GPHA se montra à la hauteur de son nouveau mandat.

20. En ce qui concerne le secteur agricole, voir B. Chalfin, « Market Reforms and the State: The Case of Shea in Ghana », *Journal of Modern African Studies*, vol. 34, n° 3, 1996, p. 421-439. Sur les autorités fiscales, consulter B. Chalfin, *On the Borders of Sovereignty: Working the Neoliberal Frontier in West Africa*, Chicago, University of Chicago Press, 2010 (à paraître) ; G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan, *Everyday Corruption and the State: Citizens and Public Officials in Africa*, Londres, Zed Books, 2006. En évitant la tendance actuelle qui consiste à décrire les processus étatiques en Afrique comme intrinsèquement anormaux, ces travaux abordent les interactions entre les modèles de privatisation étatique imposés de l'extérieur et ceux qui sont motivés de l'intérieur, faisant ainsi écho au cas de Tema.

21. B. Hibou (dir.), *Privatising the State*, Londres/New York, Hurst/Columbia University Press, 2004.

L'un des piliers centraux de Vision 2020, qui abordait explicitement les opérations des autorités portuaires, était le Ghana Trade and Investment Gateway Project, tourné vers une croissance fondée sur le commerce, les investissements directs à l'étranger, l'industrialisation et les infrastructures nécessaires à la desserte économique de la sous-région. Avec ce projet vint un nouveau plan maître pour le port (financé par l'Union européenne), qui recommandait une restructuration plus poussée de la GPHA et, plus largement, de la gestion du port. La GPHA devait opérer comme autorité portuaire propriétaire [22], invitant, supervisant et générant des revenus grâce à la privatisation des activités portuaires [23].

Tema n'est pas le seul port à avoir évolué vers un système de port propriétaire, une tendance croissante depuis les années 2000. Ce modèle du port propriétaire est commun dans les principaux ports du monde. La Banque mondiale et la Cnuced recommandent fortement ce modèle de gestion portuaire considéré comme un moyen de développer les économies, de suivre les dynamiques du système commercial mondial et d'assurer un service efficace. D'inspiration capitaliste mais n'appliquant pas toujours le modèle de l'économie de marché issu du moule néolibéral orthodoxe, les autorités portuaires propriétaires peuvent avoir un statut public ou privé, mais elles prennent typiquement la forme d'une entreprise et adoptent une conception toute commerciale de leur activité [24]. La GPHA, bien que située au sein du ministère des Ports et chemins de fer, opère comme une compagnie appartenant à 100 % à l'État tout en étant chargée de générer des revenus sans l'aide de subventions étatiques.

Dans ce système, l'autorité portuaire supervise le territoire et le littoral portuaires et s'arroge la possession à perpétuité des biens immobiliers du port, depuis les chaussées et quais jusqu'aux digues et vannes. Plutôt que de fournir tous les services portuaires, l'autorité portuaire loue les infrastructures

22. Concernant les formes de gestion portuaire, on distingue les fonctions « industrielles et commerciales » (manutention, stockage, etc.) de celles d'« autorité portuaire », qui comprennent l'exercice de missions régaliennes (police, sécurité, etc.), de régulation et de propriétaire foncier ou d'infrastructure. Lorsque les fonctions assumées par l'autorité portuaire se limitent à ce deuxième ensemble, on parle de port propriétaire (par opposition aux ports opérateurs qui cumulent les deux types de fonctions). Voir Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement, *Partenariats public-privé portuaires dans les pays en développement. Analyse, partage et gestion des risques*, La Défense, ISTED, 2009, disponible sur <http://www.isted.com>.

23. « Ghana Ports & Harbours Authority (GPHA). Interview with K. D. Boateng », *World Investment News*, 3 septembre 1999, disponible sur <http://www.winne.com >.

24. L. M. van der Lugt et P. W. de Langen, « Port Authority Strategy: Beyond the Landlord. A Conceptual Approach », communication au meeting de l'International Association for Maritime Economists, Athènes, juillet 2007, p. 4, disponible sur <http://www.porteconomics.nl>.

du port pour une durée (généralement longue) spécifique. Des fournisseurs de services sous contrat peuvent également investir dans les locaux du port[25]. Tandis que certains investissements restent la propriété de l'investisseur, d'autres sont transférés à l'autorité portuaire. Le propriétaire est responsable, en dernier lieu, de la coordination des multiples fonctions du port, de l'anticipation de ses besoins futurs et de la génération de revenus pour l'autorité portuaire et ses actionnaires[26]. C'est avec l'arrivée au pouvoir du parti libéral ghanéen, le National Patriotic Party (NPP), en 2001, que la nouvelle conception du port de Tema comme portail commercial en pleine expansion et port propriétaire gagna du terrain. Une proposition de loi (Landlord Port Bill) présentée au Parlement vint entériner ces changements[27]. On verra combien la gestion du port découlant de cette nouvelle loi combine innovation et reproduction de pratiques anciennes.

Le réseau de développement de la GPHA

En assumant le rôle de propriétaire, la GPHA a accumulé une autorité considérable et augmenté ses capacités. La toute première conséquence en est la transformation concertée de l'autorité portuaire en une zone autonome en termes à la fois géographiques et opérationnels[28]. Le port est de plus en plus séparé de la zone qui l'entoure en termes d'accès et de gouvernance, et fonctionne indépendamment des autres secteurs de l'appareil étatique en ce qui concerne sa gestion, ses objectifs et son financement. Nous observons ici un parallèle intrigant avec les économies de concession ou de comptoir de l'ère impériale et du début de l'ère coloniale, puisque les zones portuaires opèrent comme des juridictions politiques séparées, avec des stratégies d'accumulation bien protégées[29]. Une différence de taille de nos jours, cependant, réside dans leur implication au sein de l'État.

25. P. Turnbull, *Social Dialogue in the Process of Structural Adjustments and Private Sector Participation in Ports: A Practical Guidance Manual*, Genève, Bureau international du travail, 2006, disponible sur <http://www.ilo.org>.
26. L. M. van der Lugt et P. W. de Langen, « Port Authority… », art. cit.
27. E. Donkor, « Port of Tema: Towards a Landlord Port Status », *The Statesman Online*, 31 mars 2007.
28. Voir A. Ong, *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*, Durham, Duke University Press, 2006.
29. Sur la question des fondements historiques des économies de concession en Afrique, voir B. Hibou, « From Privatising the Economy to Privatising the State », *in* B. Hibou (dir.), *Privatising the State*, *op. cit.*, p. 1-46.

De ce point de vue, le nouvel essor de la GPHA dépend avant tout de son rôle en tant que développeur du port en charge d'élaborer son avenir – une tâche typiquement assignée aux autorités propriétaires[30]. Paradoxalement, les instruments du développement portuaire remontent à une phase antérieure (initiée dans les années 1980) de l'histoire politico-économique du Ghana, alors marquée par la dépendance des institutions étatiques vis-à-vis de l'aide au développement. Bien que la GPHA aspire à l'autonomie économique et gestionnaire au sein de l'appareil étatique et bien que ses orientations soient de plus en plus celles d'une entreprise commerciale, elle a en fait accru sa dépendance vis-à-vis des ressources et de l'expertise des bailleurs de fonds. Mais contrairement aux dispositions antérieures négociées par les gouvernements et ministères nationaux, la GPHA est maintenant en contact direct et seule face aux bailleurs de fonds, ce qui l'extrait de l'appareil étatique et lui confère une certaine autonomie dans la sphère du développement international. On le voit de manière frappante dans le cas du partenariat entre la GPHA et l'Agence japonaise de coopération internationale (Japanese International Cooperation Agency – Jica), longtemps l'un des premiers bailleurs de fonds du Ghana.

Bien que mises en œuvre par la GPHA, la planification et l'expansion du port de Tema ont en grande partie été conçues par la Jica. Préférant une aide en nature efficace au paiement de frais de consultants privés ou à l'entretien d'une expertise interne, la Jica, en conjonction avec l'Institut japonais de développement des zones côtières étrangères (Overseas Coastal Area Development Institute of Japan), a élaboré une série de plans maîtres qui servent de modèles pour l'expansion actuelle du port. Contribuant ainsi à l'image d'autonomie de la GPHA, ce type de soutien conceptuel n'est généralement pas rendu public, ce qui offre peu d'occasions de discuter publiquement des intérêts et résultats animant ces plans. Tout en ayant un caractère profondément bureaucratique et gestionnaire, ceux-ci soulèvent pourtant des enjeux politiques importants : la GPHA est en effet d'orientation capitaliste et dirigée de l'extérieur – ce qui décuple son indépendance vis-à-vis de l'opinion publique et des autres institutions étatiques – en même temps qu'elle profite de son statut d'agence d'État.

L'ascension de Tema et l'accession concomitante de la GPHA au statut de port propriétaire ne peuvent pas être entièrement comprises si on néglige de considérer les fondations financières du port et de l'autorité portuaire

30. M. R. Brooks, « The Governance Structure of Ports », *Review of Network Economics*, vol. 3, n° 2, 2004, p. 168-183.

qui mettent au jour un mélange sans précédent d'anciennes formes de financement public et de nouvelles relations financières privées. Tema, comme d'autres ports autour du monde, sert ainsi de site d'innovation financière. Deux facteurs expliquent cette tendance générale. D'une part, l'expansion des infrastructures du port exige des capitaux. D'autre part, les deux dernières décennies de dérégulation financière ont rendu plus de capital disponible pour être investi dans les ports. Pour citer le rapport 2008 de la Cnuced (compilé avant l'implosion financière mondiale de 2008-2009), pendant cette période, « les ports [commencèrent à] susciter l'intérêt des investisseurs […]. Pour les économies en développement, la question principale [n'était] plus comment financer les nouveaux projets d'infrastructures mais quel partenaire choisir[31] ».

Pour Tema, la solution de la GPHA incluait des financements multilatéraux traditionnels d'organismes tels que le FMI et la Banque mondiale. Mais, signe d'une évolution surprenante des intérêts financiers, la GPHA et le port de Tema attirent maintenant également un vaste éventail d'investisseurs commerciaux, incluant des banques nationales telles que l'Ecobank, la Banque de développement agricole (Agricultural Development Bank), Prudential, des banques internationales spécialisées telles que la Banque internationale du Ghana (Ghana International Bank) basée au Royaume-Uni, ainsi que des centrales financières internationales telles que HSBC.

Dans la mesure où les flux conventionnels de l'aide multinationale sont généralement lents et plutôt maigres en comparaison de ceux provenant de la finance privée[32], ces nouvelles sources de fonds semblent de plus en plus attrayantes aux yeux de l'autorité portuaire. Il est à noter qu'elles créent des situations où l'aide au développement et le capital commercial se subventionnent l'un l'autre. De plus, toutes ces contributions permettent à la GPHA d'accéder aisément à l'autonomie financière, incitant la direction du port à se libérer des exigences de l'appareil étatique. La GPHA a par exemple proposé de récupérer une part de la taxe sur les sociétés qu'elle paie chaque année au gouvernement du Ghana afin de financer la suite de son expansion. Incorporant extraversion et étatisme dans la création d'une zone économique hybride, le succès de la GPHA dans le monde de la finance commerciale la distingue du reste des institutions étatiques, alors même qu'elle se met à jouer un rôle crucial dans le développement économique national.

31. UNCTAD Secretariat, *Review of Maritime…*, *op. cit.*, p. 99.
32. T. Callaghy, « Africa in the World Political Economy », *in* J. W. Harbeson et D. S. Rothchild (dir.), *Africa in World Politics. Reforming Political Order*, Boulder, Westview Press, 2009, p. 39-71.

La multinationalisation des opérations portuaires

En dépit de l'ascension de la GPHA sur les fronts financiers et gestionnaires, l'expansion du port continue à dépendre de la participation de sociétés multinationales. Comme nous l'avons vu, dans les ports propriétaires, les services font généralement l'objet de concessions par lesquelles les services portuaires sont sous-traités à long terme à des fournisseurs privés. C'est souvent par le biais de ce secteur-clé que les multinationales s'introduisent dans les ports du monde entier[33]. Le Ghana ne fait pas exception à cette tendance. Lors de l'élaboration de la deuxième phase du redéveloppement du port de Tema, la GPHA a poursuivi cette stratégie avec vigueur, s'impliquant dans une série de collaborations avec des firmes multinationales. Mais, à l'inverse des situations bien plus communes de concessions totalement privées ou de gestion totale du port par des opérateurs privés, ces arrangements promeuvent et préservent l'intérêt national dans les opérations portuaires. Ils peuvent donc être caractérisés comme un vestige, certes remis au goût du jour, d'anciennes prétentions de l'État à participer aux activités commerciales et à la supervision de celles-ci. Mais plus qu'une simple reproduction d'anciennes normes, ces nouveaux arrangements sont également innovants, et créent un ensemble spécifique d'alliances et d'opportunités pour les sociétés multinationales, ainsi que des modalités de gouvernance que l'État ne pourrait pas mettre en œuvre seul.

Le cas de Meridian Port Services (MPS), premier opérateur de terminaux à conteneurs et de services de manutention à Tema, fournit un exemple de ce type de configuration politico-économique. Propriétaire d'une concession de vingt ans acquise en 2004, MPS est une joint-venture à 70/30 % entre la Meridian Port Holdings Ltd enregistrée au Royaume-Uni et la GPHA. Il est à noter que la Meridian Port Holdings est elle-même un conglomérat appartenant à AP Møller Finance (46,75 %), Bolloré (46,75 %) et Sutton Investments (6,5 %). AP Møller (AP-M) est la maison-mère du très connu Maersk Group et le troisième opérateur de terminaux au monde (après Hutchinson Port Holdings et la Port of Singapore Authority). Puissance dominante du commerce et du transport maritimes pendant tout le XXe siècle, le groupe danois AP-M/Maersk occupe une place tout aussi importante dans les domaines du fret et de la logistique, où il figure à la première place mondiale comme constructeur, propriétaire et opérateur de navires à conteneurs.

33. UNCTAD Secretariat, *Review of Maritime…, op. cit.*, p. 97-99.

Bolloré, acteur économique agressif et membre de solides réseaux politiques sur la scène commerciale internationale, est un cas tout à fait différent. Firme française fondée au début du XIXe siècle et longtemps leader dans la production de papier et de film plastique, Bolloré s'est, au cours de la dernière décennie, engagé dans un processus de diversification, investissant dans les secteurs de l'énergie et des médias tout en tentant d'occuper une place importante dans les domaines du transport et de la logistique grâce à une stratégie dynamique d'acquisition d'anciennes firmes et de biens immobiliers. Bolloré est donc devenu en très peu de temps le premier opérateur de transport et logistique en Afrique. Bien décidé à maintenir sa domination dans ce secteur, Bolloré propose toute la gamme des services dans les trente-huit pays africains où il opère – des opérations de manutention dans les terminaux jusqu'à l'entreposage, en passant par les mines, les chemins de fer, le transport par camions et la logistique militaire[34].

La GPHA, qui permet un rachat facile si un partenaire vient à dénoncer ses engagements, préfère travailler avec un consortium plutôt qu'avec une seule firme, comme il est fréquent dans les concessions portuaires. Ces dispositions sont aussi clairement avantageuses pour les opérateurs de terminaux. Dans la mesure où le port de Tema accueillait déjà un terminal à conteneurs opérationnel, les retombées sont garanties, contrairement à d'autres ports où il faut partir de rien. D'autre part, dans la mesure où la GPHA avait accepté de construire la plupart des nouveaux quais et aires de mouillage et possédait déjà l'onéreux équipement nécessaire à la manipulation du fret, les firmes étaient dispensées d'un certain nombre d'investissements initiaux.

Même s'il restait sans aucun doute un certain nombre d'infrastructures à construire et de machines à acheter, la plupart des efforts du consortium ont été tournés vers la formation et la gestion. Une caractéristique centrale de cette logique gestionnaire est la gestion du temps, à savoir la coordination et l'accélération du rythme des opérations du terminal. Partant du principe que « le temps et le mouvement sont de l'argent », les dirigeants de Meridian évaluent assidûment les opérations portuaires en termes de nombre de mouvements par heure, comparant les taux de Tema aux performances mondiales. Ils poussent les employés à améliorer leurs performances et à organiser les opérations de manière à ce que les conteneurs soient sans cesse en mouvement et passent le moins de temps possible immobiles sur le site.

34. T. Deltombe, « Les guerres africaines de Vincent Bolloré », *Le Monde diplomatique*, avril 2009, p. 1 et 16-17.

Cette situation a des implications politiques notables au niveau domestique : déléguer le pouvoir de l'État sur les opérations portuaires (y compris sur la main-d'œuvre) à une entreprise multinationale revient ici à transposer les normes internationales dans un projet national. De telles permutations politico-économiques sont évidentes dans les dispositions sécuritaires imposées par les dirigeants de Meridian. La mise en œuvre de ces dispositions, dérivées du code ISPS (International Ship and Port Facility Security) de l'Organisation maritime internationale conçue dans l'après-11 septembre pour combattre le terrorisme maritime, permet d'atteindre d'autres objectifs. Grâce à une série de mesures concernant la clôture du périmètre, l'identification des employés, l'évaluation des risques, la certification sécuritaire et la surveillance constante du site, l'application du code ISPS par Meridian restreint sévèrement l'accès à la zone du terminal. En mêlant impératifs sécuritaires et logique bureaucratique, le code est fondé sur le concept de tri social[35] et sert à distinguer les employés des visiteurs, les personnels ayant un accès temporaire de ceux ayant un accès permanent, et les civils du personnel de sécurité. Présenté comme non-négociable, le code ISPS confère aussi à MPS une autorité équivalente, si ce n'est supérieure, à celle, définie par décret étatique, exercée par la GPHA dans la zone du terminal.

La mise en œuvre du code par Meridian, de plus, étend le domaine sécuritaire jusqu'à inclure plus généralement le domaine de la sûreté. Tout en incluant des dispositions aussi simples que le port permanent du casque et d'une veste réfléchissante, le code de sécurité de Meridian autorise aussi la direction à opérer des tests de dépistage de drogue sur ses employés. Le fait de créer une ambiance d'hyper-vigilance et le contrôle permanent des conventions d'opération des machines et véhicules, de la vitesse à laquelle un chauffeur de camion conduit, des lieux où le personnel marche, s'assoit ou socialise, fournissent aussi à la direction de multiples opportunités de surveiller les employés et d'infliger des sanctions. Dans ce contexte, l'impératif mondial de sécurité post-millénaire reprend la logique martiale de maintien de l'ordre autrefois si chère à l'État colonial[36]. Mises en place non pas par l'État mais par des organes de gouvernance privés, ces dispositions sécuritaires permettent à des acteurs extérieurs de s'affirmer vis-à-vis de l'État et des citoyens en même temps qu'elles légitiment les interventions des sociétés multinationales au niveau mondial.

35. D. Lyon, *Surveillance as Social Sorting. Privacy, Risk, and Digital Discrimination*, Londres, Routledge, 2003.
36. D. Killingray, « Securing the British Empire. Policing and Colonial Order, 1920-1960 », *in* M. Mazower (dir.), *The Policing of Politics in the Twentieth Century. Historical Perspectives*, Oxford, Berghahn, 1997, p. 167-190.

Le *modus operandi* hautement technocratique de Meridian a clairement redessiné les hiérarchies politiques établies, comme le soulignent les récits de conflits entre les fonctionnaires des douanes ghanéennes et les représentants de Meridian. Se fondant sur le mandat établi sous l'ère coloniale, le service des douanes ghanéennes a longtemps maintenu une présence active dans le port, même au temps où les capacités et le statut de l'autorité portuaire étaient en pleine déliquescence[37]. Bien que les douanes demeurent un acteur majeur à Tema, l'expansion du port a remis en cause l'ordre établi, faisant des douanes un simple acteur de l'« économie de services » du port et limitant leurs prétentions au pouvoir. Signe de l'exclusion des douanes hors de leurs domaines d'intervention traditionnels, elles n'ont, à leur grand dam, pas de bureau dans les nouveaux locaux de MPS, alors qu'elles pouvaient par le passé être à tout moment présentes en tout point du port. Dans la mesure où les opérations de débarquement et d'embarquement de conteneurs prennent toutes place dans le terminal de MPS, les douanes sont contraintes par les procédures de la firme, et jouissent de peu de liberté de manœuvre. Selon les rumeurs, MPS rejette habituellement les requêtes des douanes de déplacement des biens pour inspection par elles-mêmes ou par les autres organes étatiques qu'elles représentent. En n'accédant pas aux demandes et plaintes des douanes et en s'en remettant tacitement à MPS, la GPHA revendique indirectement la possession des locaux du port et affirme sa position dominante dans la hiérarchie des acteurs portuaires.

La redistribution du pouvoir au sein du port de Tema induite par l'installation d'un nouveau terminal à conteneurs géré par un organe multinational et privatisé est plus frappante encore en ce qui concerne la main-d'œuvre, particulièrement dans le secteur de la manutention. Contrairement au conflit concernant les privilèges des douanes, où la GPHA est demeurée passive, le contentieux à propos des droits à la manutention a déclenché un conflit que la GPHA n'a pas pu esquiver. Alors que la situation devenait critique à l'automne 2008, puis de nouveau à l'été 2009, Meridian, avec le soutien de la GPHA, a tenté de faire appliquer ses droits contractuels à « prendre en charge la manutention des navires transportant plus de 50 conteneurs et accostant en tout point du port de Tema[38] ». Alors que Meridian n'avait appliqué cette règle qu'à son quai depuis le début de ses opérations en 2007, la décision récente de faire appliquer ses droits contractuels lui a donné un accès presque exclusif au reste du port.

37. B. Chalfin, *On the Borders…, op. cit.*
38. « GPHA Asks Court to Throw out GASCO's Application », *Ghanaweb.com*, 28 octobre 2008.

Parce que les porte-conteneurs qui accostent à Tema transportent en moyenne 2 000 à 3 000 EVP et que très peu transportent moins de 50 EVP, seule une quantité très limitée de fret non-conteneurisé est exempte du monopole de Meridian. D'autre part, cette portion du trafic de Tema devait être partagée entre les neuf autres compagnies de manutention du port, toutes tenues de payer 25 % de frais bruts de manipulation à la GPHA et qui, de façon ironique, ont été formellement reconnues et ont obtenu une licence de la GPHA dans le même élan de privatisation qui a permis la formation du consortium MPS. En accord avec ses membres fortement mobilisés contre une menace commune, l'Association ghanéenne des compagnies de manutention (Ghana Association of Stevedoring Companies) a violemment rejeté les prétentions de Meridian/GPHA et, s'appuyant sur son statut légal, a déposé une requête en injonction contre les deux firmes. Incapable d'apaiser les demandes des manutentionnaires, la GPHA a repoussé l'application des droits de Meridian au début de l'année suivante. Cette décision n'a fait qu'envenimer les choses et quelques mois plus tard, le conflit avec la direction se transformait en un conflit entre les employés et le syndicat des dockers, dont l'issue reste à déterminer.

Les paradoxes de la privatisation des ports

La multinationalisation du commerce de conteneurs, si elle transforme le port de Tema de multiples manières (gestionnaire, spatiale, politique, idéologique et financière), est également source de paradoxes, comme le montre le nombre croissant de terminaux dits *off-dock*, c'est-à-dire installés hors du territoire officiel du port. Appliquant l'automatisation à grande vitesse, l'efficacité gestionnaire et la standardisation internationale, la gestion par Meridian du trafic de conteneurs est un modèle de modernisation portuaire à Tema. Mais le fonctionnement même du port à conteneurs de MPS est profondément dépendant du nombre croissant de terminaux *off-dock*, installés graduellement à Tema depuis 2001. Implantées en bordure des aménagements résidentiels et commerciaux de la commune de Tema, ces installations *off-dock* sont situées à la limite terrestre du port, sur une bande de territoire jusqu'alors non-utilisée. Tandis que la réforme du port intérieur est basée sur les notions de mobilité et de déplacement rapide et largement mécanisé des conteneurs, les zones *off-dock* fonctionnent comme d'immenses dépôts où les conteneurs peuvent être entreposés jusqu'à ce qu'ils soient dédouanés et transportés hors du port.

La sortie du fret du port requiert une inspection des douanes, le paiement de droits et de toutes sortes de frais (des salaires des agents transitaires aux frais de transport, de transfert, de manutention et de sécurité), ainsi que la réunion des documents et permis nécessaires et l'organisation du transport hors du port. C'est généralement un processus long qui peut prendre des semaines voire des mois. Tandis que le trafic commercial du Ghana ne cesse de croître, il en est de même des besoins en dépôts de conteneurs, ce qui met au premier plan l'espace périphérique du port mais aussi les profits qui peuvent être tirés de la manutention et de l'entreposage des conteneurs. À l'inverse de la tendance à compresser le temps et les mouvements sur le quai à conteneurs de Meridian, l'extension du temps et l'occupation prolongée de l'espace sont des sources de valeur dans les zones *off-dock*. En dépit de la frustration engendrée auprès de la clientèle commerciale par ces conditions et délais, ces zones représentent une opportunité d'investissement lucratif qui n'a échappé ni aux investisseurs privés ni à l'autorité portuaire. Fournissant un terrain fertile pour toute une gamme de contrats et de concessions portuaires, les terminaux *off-dock* de Tema stimulent une interaction improbable entre les intérêts de l'État et ceux des multinationales, avec des résultats inattendus.

Les cinq concessions de terminaux *off-dock* de Tema sont partagées entre trois entités principales : Golden Jubilee Terminal (GJT), Tema Container Terminal (TCT), et Safebond. TCT fut fondé en 2001 par la firme ghanéenne Antrak, conjointement avec Delmas, compagnie internationale de fret basée en Afrique depuis longtemps. TCT fut le premier dépôt *off-dock* de Tema et devait initialement être affecté à l'entreposage des conteneurs vides. En l'espace de quelques années, les opérations de TCT furent reprises par la maison-mère de Delmas, Bolloré, tandis qu'Antrak renonçait à ce marché pour se tourner vers le transport aérien. Quand Delmas fut vendue à la puissante compagnie de fret CMA-CGM en 2005, TCT resta sous le drapeau de Bolloré en prévision du développement par la firme du terminal MPS. Suivant le principe des services logistiques intermodaux « de porte à porte » promu par Bolloré et AP-M/Maersk, l'association étroite entre les deux firmes au sein du projet Meridian a créé une situation d'accès préférentiel de TCT au fret transporté par les navires et expéditeurs de Maersk. Cette division du travail entre multinationales partenaires fournit la base des activités du terminal TCT. De plus, grâce à son appartenance à un consortium multinational étendu, TCT peut proposer des droits de dédouanement et autres frais relativement bas par rapport à ceux pratiqués par les opérateurs voisins[39].

39. TCT, qui manipule environ 40 000 EVP par an, calcule ses tarifs sur la base d'un prix par conteneur, et non d'un prix par tonne (plus élevé) comme le font ses concurrents.

Mettant à mal l'idée selon laquelle TCT est un acteur privilégié du port grâce à ses liens multinationaux, ses fondations financières et son statut de « premier venu », sa tentative d'ascension est largement compromise par les autres firmes de la place, dont aucune ne peut pourtant se prévaloir de la même dotation multinationale. TCT fait ainsi face à une concurrence sérieuse de la part du nouveau GJT de Tema, ouvert en mars 2007 au moment du cinquantième anniversaire de l'indépendance de la nation. Filiale de GPHA, GJT est un terminal étatique sous des dehors de terminal privé : bien qu'appartenant à l'État, il est à cheval sur la division public/privé et présente les mêmes caractéristiques que beaucoup de firmes privées du même type. GJT fut par exemple l'objet d'un investissement de Barclays de 15 millions de dollars[40]. Un certain nombre de positions au sein de sa direction sont occupées par des expatriés qui ont une expérience considérable du fonctionnement des terminaux privés. Le personnel passe aisément de la GPHA à GJT. Comme le port de Tema à l'âge d'or de Nkrumah, GJT aspire à un mélange symbolique d'infrastructures et de nationalisme et son fondement étatique est indéniable. Non seulement son nom commémore un tournant dans l'histoire de la nation, mais la cérémonie d'inauguration de GJT fut présidée par le président de l'époque, John Kufuor, ajoutant ainsi à son lustre national. Signe encore plus important du privilège national de GJT sur le front des affaires, le service des douanes du Ghana (parfois rival, parfois allié de la GPHA dans la gouvernance du port) a, au grand dam de TCT, décrété que les conteneurs de véhicules arrivant au Ghana devaient être manipulés uniquement par GJT, en plus du fret habituellement géré par le terminal. Les conteneurs de voitures étant à la fois nombreux et de valeur et tonnage élevés, cette décision, parmi d'autres, a sérieusement réduit le trafic de TCT.

Le port de Tema au Ghana fournit un exemple frappant de la persistance de l'État développementaliste dans le contexte du tournant néolibéral mondial. Promoteur de l'expansion et de l'accélération du commerce transfrontalier et transocéanique, de la consolidation des multinationales et de la popularisation du capital financier, le climat politico-économique néolibéral a des répercussions considérables sur la forme et la fonction des ports du monde entier. Au Ghana, étant donné le lien historique fort entre le port de Tema et la formation de la nation, ces mouvements contribuent directement à la revitalisation des ports et des couloirs maritimes et promeuvent l'ascension

40. « Ghana Opens Container Terminal at Tema Port », *Jctrans.net*, 11 avril 2007.

des autorités portuaires dans la hiérarchie de l'administration étatique. Tema est ici un exemple incontestable de la façon dont les contours instables du capital renouvellent les institutions étatiques et l'autorité régulatrice plutôt qu'ils ne les sapent.

Du fait de l'importance du port de Tema pour l'économie régionale et de l'adoption par le Ghana de réformes pro-capitalistes, sans parler des origines historiques de Tema comme site d'innovation infrastructurelle et économique pendant la décolonisation, le gouvernement du Ghana, par le biais de la GPHA, s'est pleinement investi dans la réhabilitation du port. Sur cette frontière maritime, le marché et l'État sont plus en symbiose qu'en rivalité. Cela est dû au double impératif, important pour tout port de commerce[41], de maintenir l'ordre et de garantir les flux, ainsi qu'à la tendance des firmes multinationales à sous-traiter le risque tout en ne cessant d'étendre leur autorité.

À Tema, la GPHA, institution étatique emblématique dans la zone maritime, s'autonomise plutôt qu'elle ne se privatise comme c'est communément le cas dans les ports du continent et du monde. Sur le devant de la scène portuaire, la GPHA a acquis une certaine indépendance vis-à-vis d'autres organes de gouvernance, à la fois dans ses opérations et dans l'élaboration de ses projets. En aucun cas isolée, la GPHA s'aligne étroitement sur les experts et les standards mondiaux, comme on l'a vu dans sa relation avec la Jica. À l'interface du national et de l'extranational, du public et du privé, l'autorité portuaire exprime un juste milieu historique, mixant les options développementalistes du passé et du futur. « Bras armé » de l'État développementaliste en lien avec ses soutiens financiers, la GPHA repose à la fois sur de nouvelles formes de finance privée et d'anciennes formes d'aide liées aux prêts multilatéraux. Bien que maintenant sa dépendance, la dotation diversifiée de Tema contribue paradoxalement à l'autonomisation de l'administration portuaire. Comme on l'a démontré pour les partenariats de la GPHA avec des multinationales telles que AP-Møller/Maersk et Bolloré, ces arrangements public/privé accroissent l'autorité des organes de gouvernance du port tout en améliorant les capacités et les infrastructures du secteur. En « disciplinant » la main-d'œuvre ou en contrôlant la valorisation du temps et de l'espace, les alliances multinationales complètent et accroissent en fait le pouvoir effectif de l'État[42].

41. K. Polanyi, « Ports of Trade in Early Societies », *The Journal of Economic History*, vol. 23, n° 1, 1963, p. 30-45.
42. Ce constat illustre bien ce que Mbembe et Hibou appellent la privatisation de la souveraineté. Voir A. Mbembe, *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, 2000, notamment son chapitre « Du gouvernement privé indirect », p. 95-138. ; B. Hibou (dir.), *Privatising the State*, *op. cit.*

Dans le cadre du port, les privilèges d'institutions étatiques telles que la GPHA servent bien leurs intérêts en leur donnant une liberté de manœuvre régulatrice et la possibilité d'appliquer ou de changer les règles du jeu. Dans ces conditions, de nouvelles modalités de gouvernance sont mises au jour, comme le montre le remplacement *de facto* de la législation par des accords contractuels[43]. À l'inverse des accords de concession privée qui cèdent les ressources de l'État national, que ce soit par l'établissement formel de zones franches d'exportation ou par la cession de concessions d'exploitation de ressources naturelles (la première donnant la priorité aux intérêts des entreprises, la seconde à l'autorité politique privatisée[44]), au Ghana, le développement de la zone portuaire et les arrangements étatiques qui émergent en parallèle continuent à participer de la reproduction d'un appareil étatique nationalisé. Tandis que le port et son corps dirigeant sont à la fois intégrés à l'entité politique nationale et séparés de celle-ci, les configurations politico-économiques de la frontière maritime sont sur le point de suivre leur propre trajectoire de développement, tout en affectant d'autres sites et domaines de la gouvernance nationale ■

Brenda Chalfin
Université de Floride

Traduction : Marie Gibert

Abstract

Recasting the port of Tema. The political economy of Ghana's maritime frontier

Through the case study of Ghana's port of Tema, this essay explores the role of maritime frontiers as spaces of governmental innovation. Designed to serve as an engine of national development in the 1960s, the port of Tema faced subsequent decades of decline. Since 2000, the port has made a spectacular comeback and now ranks among the top three container shipping harbours in sub-Saharan Africa. Part of Tema's success can be attributed to the involvement of the usual cast of global shipping and logistics giants. But rather than the more typical course of port privatization, Tema boasts

43. Comme on l'a montré dans le cas de la main-d'œuvre du port, et de même que d'autres formes de gouvernement privé indirect initiées par l'intervention internationale, ces arrangements donnent naissance à de nouveaux modes de coercition. Voir A. Mbembe, *De la postcolonie…*, *op. cit.*

44. Sur la première, voir A. Ong, *Neoliberalism as Exception…*, *op. cit.* Sur la seconde, voir W. Reno, *Warlord Politics and African States*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998.

the overarching involvement of the state-based Ghana Ports and Harbours Authority. Partnering with multinational actors and garnering increasing autonomy from other arms of the state via contracts and legislative writ, the national port authority exercises a renewed grip over land, labor and finance capital along Ghana's coastline and, potentially, beyond.

Roland Marchal

Flibustiers ou corsaires ?

Des enjeux de l'opération maritime internationale contre la piraterie à proximité des côtes somaliennes

Si la piraterie au large de la Somalie est un sujet d'inquiétude pour la communauté internationale depuis 2008, force est de constater que cette dernière n'a guère voulu s'intéresser à l'histoire de ce phénomène depuis le début de la guerre civile, histoire qui aurait jeté une lumière crue sur certains intérêts d'États européens et mis en évidence un respect de la souveraineté somalienne à géométrie variable. De plus, la réaction internationale doit être interprétée dans un cadre plus large que celui de la seule piraterie, notamment celui de l'échec de sa politique en Somalie et celui de la régulation des espaces maritimes.

En 2008 [1], le Conseil de sécurité des Nations unies vote non moins de quatre résolutions pour circonvenir le développement de la piraterie dans le golfe d'Aden et au large des côtes somaliennes (n° 1816, 1838, 1846 et 1851 [2]). Cet activisme international peut être mis en regard du rythme nettement plus sénatorial qui prévaut dans la gestion d'autres crises. Il permet aussi de mesurer d'emblée combien la piraterie relève d'une problématique globale, dont le traitement a moins à voir avec la crise somalienne qu'avec une extension du droit international de la mer et un exercice de diplomatie maritime [3] qui n'est pas sans rappeler le XVIIIe siècle [4].

Plutôt que de revenir en détail sur ces enjeux et sur l'actualité du débat stratégique quant au rôle des marines nationales, ce texte entend revenir plus au fond sur trois aspects (ils ne sont pas les seuls) de la piraterie au large des côtes somaliennes. Le premier constitue un point aveugle des discours – toujours vertueux – de la communauté internationale : les origines de ce

1. Une première version de ce texte a été présentée lors d'un colloque sur la piraterie organisé par le Centre culturel français de Sana'a en mars 2009. L'auteur est seul responsable des affirmations qu'il contient.
2. Le texte de ces résolutions est disponible sur <www.un.org>.
3. Y participent en effet non seulement les États-Unis et des États membres de l'Union européenne, mais également les grandes puissances asiatiques (Chine, Japon, Corée du Sud, Malaisie, Inde), la Russie, l'Iran et quelques autres nations.
4. Voir J. E. Thomson, *Mercenaries, Pirates and Sovereigns. State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

phénomène au début des années 1990 et le lien structurel et symbolique entre piraterie et lutte contre les incursions illégales de bateaux de pêche étrangers (y compris européens) dans les eaux somaliennes. Le second interroge les conditions dans lesquelles la lutte contre la piraterie est apparue au printemps 2008 dans le débat international : ce dernier aurait pu ou dû prendre forme en 2005 mais il manquait alors une convergence d'intérêts de différents acteurs internationaux. La dernière partie de ce texte revient brièvement sur l'illusion militaire qui, ici et ailleurs, prévaut sur une approche plus policière : l'armada internationale très coûteuse ne constitue en aucun cas une solution au problème de la piraterie et ses effets contre-productifs vont apparaître rapidement.

Une communauté internationale frappée de myopie ?

La piraterie est un phénomène nouveau dans cette zone du continent africain[5]. Dans les années 1980, quelques bateaux ont été arraisonnés par des combattants du Mouvement national somalien actifs dans le nord-ouest de la Somalie, qui se proclame indépendant en 1991 sous le nom de Somaliland. Si des rançons ont peut-être été versées, ces actes étaient clairement politiques et visaient à faire respecter un *boycott* des ports du Somaliland encore contrôlés par le pouvoir central de Mogadiscio.

C'est après le soulèvement contre Mahamed Siyaad Barre en décembre 1990 que la piraterie se développe de manière significative : elle se concentre alors au large des côtes du nord-est somalien, une région qui devient le Puntland durant l'été 1998, et vise d'abord des bateaux de pêche étrangers, souvent asiatiques mais aussi basés dans les ports de la région (Mombasa, Aden) ou dans des pays de l'Union européenne (l'Espagne et la France sont deux pays souvent cités par les Somaliens). Les cibles se multiplient peu à peu et les bateaux commerciaux sont également concernés. D'abord, les boutres qui assurent l'essentiel du commerce entre la Somalie et le monde extérieur (Dubaï surtout), puis, à partir de la fin des années 1990, les bateaux de plus fort tonnage qui, malgré l'absence de gouvernement reconnu, desservent de nouveau les ports du sud de la Somalie, notamment Mogadiscio (port de 'Eel Ma'aan), Merka et Kismaayo.

L'explication tient en un mot : Shifco (Somali High' Seas Fishing Company). Au début des années 1980, l'État somalien crée avec des entrepreneurs privés

5. Nous reprenons ici quelques-uns des éléments de notre article « Peacekeeping Operations and International Crime », International Peace Institute, à paraître. Voir aussi le texte de Stefan Eklöf Amirell dans ce dossier.

italiens cette compagnie de pêche qui possède en 1991 cinq bateaux de pêche et un navire-usine. Shifco bénéficie alors du monopole de la pêche dans les eaux somaliennes et d'un accès privilégié au marché européen, ce qui rend son activité très profitable. Comme d'autres propriétés de l'État somalien (Somali Airlines, par exemple), cette compagnie est dépecée au moment du renversement du régime. Ses bateaux sont accaparés par un Somalien, homme lige dans la constitution de cette entreprise : Shifco redevient miraculeusement une entreprise privée et ses vaisseaux demeurent basés au Yémen [6]. Alors que la guerre dévaste le pays, des profits sont engrangés et, pour éviter toute remise en cause, le nouveau « propriétaire » distribue des prébendes aux différents chefs de guerre qui pourraient nuire à ses intérêts en Somalie.

En même temps, Shifco entend protéger ses droits exclusifs sur les eaux somaliennes, notamment celles du Puntland, les plus poissonneuses. C'est sur cette base que des communautés côtières sont armées et récompensées pour prendre le contrôle de bateaux étrangers pillant les ressources halieutiques somaliennes. D'une certaine manière, il s'agit là d'une convergence d'intérêts réelle entre cette compagnie et les pêcheurs somaliens qui voient leur zone de pêche traditionnelle menacée par les étrangers. Il faut souligner que ladite communauté internationale, y compris pendant la période de décembre 1992 à mars 1995 durant laquelle elle était censée secourir la population et reconstruire l'État en Somalie [7], est restée indifférente à cette situation pourtant dénoncée par la société civile somalienne lors de toutes les conférences sponsorisées par les Nations unies.

C'est dans cette période que se construit une légitimité populaire des pirates puisqu'ils ne font que reprendre aux étrangers, sous une autre forme, ce que ces derniers ont volé à la Somalie. Cette popularité, quoi qu'en disent les élites somaliennes aujourd'hui, reste très forte et s'appuie sur une vision obsidionale des Somaliens dont la souveraineté nationale est bafouée de mille et une façons non seulement en mer, mais également à terre *via* la présence de troupes étrangères [8].

---

6. La vertueuse communauté internationale, à commencer par les Nations unies, a montré peu d'entrain pour pourchasser à l'extérieur de la Somalie ceux qui se sont approprié les avoirs de l'État somalien. Shifco, qui est aujourd'hui reconnue par l'Union européenne, serait un cas d'espèce pour souligner combien les arrangements légaux et extra-légaux ont permis la préservation des intérêts étrangers aux dépens de ceux de la Somalie. Les profiteurs de la guerre civile somalienne ne sont pas toujours ceux qu'on dénonce.

7. Cette intervention internationale prend la forme de deux opérations distinctes : *United Task Force* (Unitaf) de décembre 1992 à mai 1993 et *United Nations Operations in Somalia* (Unosom I et II) de mai 1992 à mars 1995.

8. International Crisis Group, « Somalia: the Trouble with Puntland », *Policy Briefing/Africa Briefing*, n° 64, Nairobi/Bruxelles, 2009.

Toutefois, cette apparente simplicité ne correspond qu'à un pan de la réalité. Shifco veut protéger un monopole pour ses intérêts privés, qui n'ont rien à voir avec ceux de la population ou des pêcheurs. Ce monopole est très tôt battu en brèche non seulement par des opérateurs étrangers, mais également par des hommes d'affaires somaliens qui s'arrogent le droit de vendre les droits de pêche dans certaines zones. On est donc dans une situation de non-droit (il n'y a pas de gouvernement reconnu) où prolifèrent les intermédiaires somaliens qui s'auto-investissent d'une autorité légale (souvent fondée sur la proximité avec tel ou tel leader politico-militaire) pour conclure des contrats avec des entreprises de pêche étrangères.

Dans ce contexte, les communautés côtières sont sollicitées par Shifco pour donner des informations sur la présence de navires étrangers ou pour agir contre eux. Ces actions, menées de façon peu professionnelle, sont souvent dangereuses et, surtout, convainquent, si l'on en croit les témoignages des Somaliens[9], un certain nombre de bateaux de pêche de s'armer et de « prendre les devants » face à toute approche de barques somaliennes. La protection des droits de pêche devient ainsi plus dangereuse et conduit à une première « professionnalisation » par l'adjonction de miliciens. L'irrégularité des paiements et le simple goût du lucre conduisent certains d'entre eux à arraisonner d'autres navires commerciaux, comme les boutres qui naviguent entre Dubaï et les principaux ports somaliens.

La création du Puntland sous la présidence d'Abdullaahi Yuusuf durant l'été 1998 constitue un second tournant. Ce dernier est en effet très conscient des revenus importants que procure la pêche. Les sommes importantes versées par certains armateurs sur son compte bancaire londonien en sont la preuve. Pour maintenir son appareil militaire, développer une administration civile, aider ses partisans dans le Bas-Jubba, puis regagner un rôle national, il a besoin d'argent, de beaucoup d'argent, et la pêche autant que les taxes perçues au port de Boosaaso constituent une source stratégique de financement.

Sans s'attarder ici sur l'évolution légale du statut de Shifco[10], on constate que le dirigeant du Puntland conclut très vite un contrat avec une société de sécurité sud-africaine (Hart Group) puis, après avoir expulsé cette dernière en 2002, avec une autre basée à Dubaï (Somcan). Ce moment constitue un second saut qualitatif dans la professionnalisation des pirates. En effet, ces deux compagnies (Hart Group et Somcan), initialement sollicitées pour renforcer la sécurité de certains navires, introduisent dans cette région des

9. Entretiens avec d'anciens cadres du ministère des Pêches sous Siyaad Barre et des responsables du gouvernement fédéral transitoire, Nairobi, novembre 2008.
10. En 1999, quelques jours avant son départ de la Commission européenne, Emma Bonino, commissaire à la pêche, délivra un agrément à la compagnie Shifco.

techniques d'abordage modernes, l'usage du « bateau-mère », de hors-bord rapides, de téléphones satellitaires, du GPS, etc. Volontairement ou non, ces deux compagnies deviennent des acteurs sur la scène politique du Puntland et le coût de leurs activités est sujet à de multiples polémiques : chacune en paie le prix par son expulsion. Dans chaque cas, leurs employés somaliens pourtant correctement formés sont mis à pied et laissés sans revenus [11].

Il y a peu de différences entre arraisonner un bateau pour son non-respect de la souveraineté somalienne et l'arraisonner pour obtenir une rançon. Le recrutement de compagnies de sécurité par Shifco aurait dû constituer un élément de poids dans la réflexion occidentale pour contrer la piraterie en Somalie. Former des gardes-côtes, comme ce fut le cas en 2009 avec le gouvernement fédéral de transition (GFT), peut conduire à entraîner des pirates si on ne prête pas attention à d'autres éléments politiques et financiers du contexte dans lequel ces personnels doivent évoluer. Cela est d'autant plus vrai que le même type de problème est rencontré sur terre où des combattants formés par l'Éthiopie se retrouvent du côté des insurgés contre le GFT. Toutefois, la propension de ladite communauté internationale à oublier ses échecs antérieurs en Somalie la conduit à prôner des solutions ayant déjà échoué par le passé [12].

Peu avant de devenir le Président du GFT en octobre 2004, Abdullaahi Yuusuf mène une ultime campagne de répression contre les pirates qui utilisent de petits ports du Puntland. Ces derniers trouvent de nouveaux refuges dans les postes côtiers à partir desquels les bandes de pirates opèrent aujourd'hui [13]. Ce *containment* est poursuivi en 2006 de manière limitée grâce aux tribunaux islamiques qui prennent le contrôle de la zone de Harardheere, à partir de laquelle opère aujourd'hui l'un des groupes de pirates les plus puissants [14]. Pourtant, en 2007-2008, on assiste à une croissance importante des actes de piraterie : de 35 cas recensés en 2005 et 15 en 2006, on passe à 31 en 2007

11. S. J. Hansen, « Private Security and Local Politics in Somalia », *Review of African Political Economy*, n° 118, 2008, p. 585-598.
12. Voir certaines des recommandations figurant dans Assemblée nationale, *Rapport d'information de la commission de la défense déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission de la défense nationale et des forces armées sur la piraterie maritime*, n° 1670, mai 2009, disponible sur <www.assemblee-nationale.fr>.
13. Cet épisode est intéressant car la migration des pirates a également permis une mise à niveau de groupes qui opéraient initialement de manière totalement isolée. Ce contact entre groupes différents a aussi contribué à façonner des régulations communes : par exemple, un bateau ne peut être pris qu'une seule fois en otage, il convient d'offrir aux groupes voisins un petit cadeau lorsqu'une forte rançon est payée, etc.
14. On leur doit notamment la capture d'un supertanker saoudien en novembre 2008 et, sans doute, l'enlèvement des deux agents de la DGSE en juillet 2009 à Mogadiscio pour obtenir, outre une rançon, la libération de camarades actuellement emprisonnés en France.

puis 111 en 2008. La communauté internationale s'émeut : près de 21 000 navires commerciaux, 10 % du transport international de pétrole et près de 7 % du commerce maritime mondial transitent par le golfe d'Aden chaque année…

Réinscrire la Somalie sur l'agenda international

Si les statistiques du Bureau maritime international (BMI) ont un sens, il aurait fallu déclencher une mobilisation générale en 2005, et non en 2008 car les actes de piraterie constatés étaient de trois en 2003, de deux en 2004 et de trente-cinq en 2005 ! Pourtant ce n'est pas ce qui se passe, et les grands médias internationaux ou les forums comme le Conseil de sécurité des Nations unies ne rendent pas compte du caractère exponentiel des actes de piraterie. Tel n'est plus le cas en 2008.

Il est évidemment difficile de reconstruire un processus de mobilisation qui n'a pas été le fait d'un seul pays ou d'une seule organisation. Ce qui suit est donc par essence une description très partielle, même si elle pointe un certain nombre d'éléments importants et souvent mal connus. Nous voudrions ici en souligner quatre.

Le premier tient à la stratégie du Représentant spécial des Nations unies pour la Somalie, Ahmadou Ould Abdallah. Ce dernier, en effet, avec un soutien européen et français, organise un dialogue avec une partie de l'opposition armée (ou du moins son expression politique basée à Asmara) et le GFT, qui débouche en juin 2008 sur la conclusion à Djibouti d'un accord de partage du pouvoir entre islamistes et GFT. Il faut noter qu'il est alors difficile de remobiliser la communauté internationale sur le dossier somalien, qui semble depuis trop longtemps irrésolu. D'une certaine manière, cette dernière a accepté la présence des forces armées éthiopiennes [15], censées éradiquer la présence d'Al-Qaida dénoncée en décembre 2006 par Jendayi Frazer, alors secrétaire d'État adjointe aux Affaires africaines au sein du gouvernement de George W. Bush, et se satisfait d'une situation certes calamiteuse mais qui ne déborde pas de manière patente sur la région [16]. Cette analyse a cependant ses limites, entrevues par les Nations unies et certains pays. Les négociations qui aboutissent à un accord de partage du pouvoir et au départ des troupes éthiopiennes visent donc autant à prévenir des activités terroristes dans la région qu'à éviter une cuisante humiliation au régime éthiopien, allié

15. Présentes dès l'été pour défendre le GFT, les troupes éthiopiennes sont entrées en masse en Somalie le 20 décembre 2006 non plus pour sécuriser leurs alliés mais pour défaire les tribunaux islamiques.
16. R. Marchal, « Somalie : un nouveau front anti-terroriste ? », *Les Études du CERI*, n° 135, 2007.

stratégique des Occidentaux dans la Corne de l'Afrique. La piraterie et les dangers qu'elle recèle (ou recèlerait) constituent donc un bon vecteur pour une campagne de diplomatie publique visant à attirer l'attention internationale sur la Somalie, à renouveler l'appui à un GFT élargi et à financer la myriade de projets promus par les Nations unies au nom de la reconstruction de l'État somalien.

La France joue dans ce dispositif un rôle important. D'une part, elle a présidé l'Union européenne à Nairobi pendant toute l'année 2008. Elle est particulièrement proche du Représentant spécial, au point d'ailleurs d'être critiquée pour son appui aux exclusives du diplomate mauritanien, évidemment francophone et francophile même si de solides amitiés à Washington semblent guider ses choix. La posture française ne consiste pas seulement à soutenir une stratégie de négociation. Très rapidement, l'Élysée entrevoit, au-delà de la simple protection de bateaux transportant l'aide alimentaire du Programme alimentaire mondial, l'opportunité de mettre en place une nouvelle opération européenne, moins discutable que celle menée au Tchad et en République centrafricaine et dont les arrière-pensées politiques sont diversement commentées dans les capitales européennes. Il s'agirait alors de la première opération maritime – dénommée Atalante – dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense. Le Président français sait l'aura et le crédit diplomatique qu'il pourrait en retirer.

Une troisième dynamique est également à l'œuvre et restera sans doute comme le principal effet de la mise en place de l'armada internationale contre la piraterie : la Chine et les États-Unis, alors plutôt en froid, se réconcilient *via* la coordination de leurs opérations dans le golfe d'Aden. De fait, Pékin accepte de participer à une opération militaire non onusienne mettant à mal la souveraineté d'un État africain. Le Japon, quant à lui, toujours aux prises avec sa constitution qui en fait une puissance démilitarisée, peut pour sa part envoyer un navire de guerre, et ainsi continuer de mettre en cause ce carcan constitutionnel.

Enfin, le Yémen, oublié par tant d'analystes, joue quelque peu dans cette histoire le rôle du pompier pyromane, tentant de profiter de l'intérêt international pour obtenir de nouveaux financements pour ses petites guerres intérieures et gérer la crise annoncée par le retour de combattants djihadistes du Pakistan et d'Afghanistan. L'appui international permet ainsi au régime d'Ali Abdallah Saleh au pouvoir à Sana'a depuis 1978 de marquer un point dans sa compétition avec l'Arabie saoudite.

Pour les États-Unis, cette configuration est également intéressante à plus d'un titre. D'une part, les forces navales peuvent se prévaloir d'une utilité que la guerre globale contre le terrorisme initiée par l'administration de

George W. Bush a mise au second plan[17], et ainsi se prémunir, à un moment où la nouvelle administration américaine doit faire des économies, contre d'éventuelles coupes budgétaires. D'autre part, cette crise peut permettre de rehausser le statut d'Africom, commandement militaire unifié pour l'Afrique, né dans la polémique sur un éventuel dessein impérial et qui peine pour de multiples raisons à convaincre les Africains de la banalité de son mandat[18].

Une armada comme solution à la piraterie ?

La montée en puissance d'une puissante armada à proximité des côtes somaliennes n'est pas la solution : tous les acteurs et analystes, au-delà de profondes différences d'appréciation, le reconnaissent volontiers. La solution, miraculeuse et improbable, est à terre : le contrôle d'un territoire par un État de droit. Plutôt que d'expliquer pourquoi cette solution est irréaliste, détaillons les effets de la présence de cette armada.

D'abord, la présence d'une telle force militaire confirme chez nombre de Somaliens une idée bien ancrée : la communauté internationale a une approche guerrière de leur pays et veut en quelque sorte prendre sa revanche sur l'échec de l'opération onusienne menée entre décembre 1992 et mars 1995. À un moment où la communauté internationale souhaite rompre avec les fondamentaux du contre-terrorisme qui ont prévalu sous l'administration Bush, l'attitude internationale manque de cohérence. Elle en manque d'autant plus que les bateaux de pêche étrangers pillant les ressources somaliennes ne sont pas visés par l'opération de police. On est donc dans un système où la communauté internationale n'est vertueuse que lorsque ses intérêts les plus directs sont menacés. Nombre de publications somaliennes, par exemple, font le parallèle entre les quelque 100 millions de dollars obtenus en 2008 par les pirates et les quelques 300 millions de dollars de bénéfices tirés de la pêche dans les eaux somaliennes. Aucun des deux chiffres n'est vérifiable mais l'important est ailleurs : les étrangers pillent davantage que les flibustiers n'extorquent.

Un autre effet de cette intervention sélective est que le comportement des pirates tend à devenir plus violent que jamais. Avant l'intervention internationale,

17. G. J. Ohls, « Eastern Exit. Rescue "… From the Sea" », *Naval War College Review*, vol. 61, n° 4, 2008, p. 125-148.
18. La piraterie est l'une des cinq priorités affichées par Africom mais, lorsque cela fut décidé en 2006-2007, on pensait surtout au golfe de Guinée. Voir L. Ploch, « Africa Command: US Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa », *Congressional Research Service Report*, 2009, <http://fpc.state.gov>.

ces bandes négociaient une rançon, à l'inverse de ce qui se passe dans d'autres zones du monde. Elles montraient peu d'appétence pour l'attaque de l'intégrité physique des équipages, et même pour le pillage du cargo des navires pris en otage (faute de grues pour le décharger). En revanche, depuis six mois, les comportements violents au moment de l'abordage tendent à se multiplier, comme d'ailleurs l'usage d'armes plus conséquentes pour viser les bateaux, avec les risques de pollution afférents [19]. Cela atteste non seulement la plus grande capacité dissuasive des militaires de l'armada, mais aussi la violence dont certains de leurs navires font preuve contre des chaloupes qui ne sont d'ailleurs pas toujours associées aux activités des flibustiers. La probabilité d'un accident écologique sérieux ou de morts d'hommes lors de la prise de contrôle d'un navire croît donc sérieusement avec la durée de cette opération maritime. La nette diminution des actes de piraterie depuis juin 2009 ne peut aujourd'hui être interprétée comme une victoire de la communauté internationale car, de juin à septembre, la mousson rend très difficile la manœuvre en mer de petits navires (et de hors-bord).

Une troisième conséquence est que la zone d'activité des pirates s'est considérablement étendue depuis le printemps 2008. En 2009, plusieurs bateaux ont été arraisonnés par des pirates somaliens à proximité des Seychelles. Il est clair que la vingtaine de navires surveillant la Somalie durant l'été 2009 ne peuvent suffire à contenir la piraterie si cette dernière opère si loin et fait preuve d'une si grande capacité d'adaptation pour contrer la supériorité technologique et militaire de la police des mers. Cet aspect pose une question toujours irrésolue sur la capacité de renseignement des organisations armées somaliennes. Si certains veulent voir des réseaux de complicités dans les agences maritimes nationales de la région, d'autres soulignent d'une part que plusieurs sites internet fournissent de précieuses données pratiquement en temps réel et, d'autre part, qu'il semble y avoir dans la grande majorité des cas une absence de planification dans l'identification des bateaux poursuivis par les pirates. La principale faiblesse du dispositif réside en fait dans les accords de coopération policière et dans l'analyse même de leurs priorités affichées. Les résolutions votées par le Conseil de sécurité ainsi qu'un certain nombre de textes internationaux antérieurs permettent pourtant une coopération avec les États de la région pour arrêter et juger les pirates mais, de fait, leur mise en œuvre apparaît plus délicate qu'elle ne pouvait le sembler initialement [20].

19. Pour une bonne description des techniques utilisées de part et d'autre, lire M. Annati, « Combating Piracy off Somalia », *Military Technology*, n° 3, 2009, p. 32-35.
20. J. Kraska et B. Wilson, « The Co-operative Strategy and the Pirates of the Gulf of Aden », *Royal United Services Institute (RUSI) Journal*, vol. 154, n° 2, 2009, p. 74-81.

L'absence d'infrastructures légales et carcérales du GFT et du gouvernement du Puntland ne permet pas de les considérer comme des acteurs majeurs dans l'éradication de la piraterie. Les pirates ont bénéficié de complicités au plus haut niveau au Puntland et, si aujourd'hui la lutte contre la piraterie semble prévaloir, il est trop tôt pour savoir s'il s'agit d'un véritable changement de logique politique ou de la prise en compte réaliste des fortes pressions des donateurs. En dehors du territoire somalien les problèmes sont également nombreux, notamment sur le plan légal. *Quid* de la compétence des tribunaux français pour juger les neuf pirates arrêtés au terme de la prise d'otages du Pénant ? De la même manière, certains pays, connaissant les très mauvaises conditions carcérales et la corruption des juges au Kenya, hésitent à remettre des pirates aux autorités de ce pays. Derrière le discours triomphaliste sur la coopération régionale, les puissances occidentales mesurent les manques immenses de pays qui ont pourtant bénéficié de leur aide depuis de longues années. Fait plus troublant, l'approche policière, dont tout le monde reconnaît qu'elle est essentielle, n'est pas menée à son terme : la cible de la communauté internationale se limite aux pirates eux-mêmes et très peu est fait pour comprendre comment fonctionne ce nouveau secteur de l'économie somalienne[21]. En effet, la piraterie obéit à des règles communes du monde des affaires somalien. D'une part, des investisseurs sont nécessaires pour acheter l'équipement relativement sophistiqué utilisé aujourd'hui (des vedettes rapides au GPS) et financer la garde d'équipages relativement nombreux pendant de longues semaines (gardes et nourriture). D'autre part, il y a différents types de personnels : ceux capables de guider les bateaux (souvent originaires des communautés côtières), des miliciens qui vont à l'abordage, d'autres en charge de la garde des « équipages otages », etc. La rançon est distribuée en fonction de cette division du travail et ressemble au partage des bénéfices chez les pêcheurs. La diversification clanique à laquelle on a assisté durant l'année 2008 est la marque du succès de ce secteur et traduit la volonté de ses principaux opérateurs de le sécuriser en le socialisant, comme cela s'est fait ailleurs dans les télécommunications ou le transfert d'argent (*hawaalad*).

La communauté internationale pouvait donc chercher à identifier non seulement les complices au sein des autorités du Puntland (cela a été fait très rapidement mais il a fallu de longues négociations pour marginaliser les éléments les plus impliqués), mais également les investisseurs. On sait en effet que près de la moitié des rançons quitte le pays pour être réinjectée dans l'économie des pays environnants (Kenya, Émirats arabes unis, Yémen

21. Une description recoupant partiellement nos propres recherches est disponible dans le rapport du *Somalia Monitoring Group* de décembre 2008, <http://daccess-ods.un.org>.

notamment). Or rien ou presque n'a été fait sur ce plan. Cela soulève des interrogations légitimes sur les motivations occidentales et sur la surveillance des milieux d'affaires somaliens prescrite par la lutte globale contre le terrorisme : à force de s'intéresser aux islamistes, perçus comme une menace pour l'ordre régional, oublierait-on que les criminels peuvent aussi être (et sont souvent) des laïcs ?

Le lien entre terrorisme et piraterie a fait les beaux jours de la presse à l'automne 2008, puis les titres à sensation ont cessé faute de preuves tangibles. Une nouvelle fois, l'absence d'analyse de la situation intérieure somalienne a permis les amalgames. De fait, il fallait justifier une opération militaire internationale aussi coûteuse que peu efficace à long terme. Ce lien entre terrorisme et piraterie peut certes exister, mais dans un contexte très différent de ce qu'en disent souvent les médias. Les pirates, dès 2006, ont essayé d'acheter la complicité passive des islamistes, sans guère de succès à l'époque. Aujourd'hui, les islamistes ne sont plus au pouvoir et ont besoin d'argent pour financer leur guerre contre le GFT. Il leur arrive donc de prendre en otages des Occidentaux échangés contre des rançons. Sans doute les pirates, lorsqu'ils résident dans des zones accessibles aux groupes islamistes de l'opposition armée au GFT, peuvent-ils vouloir s'assurer de leur passivité, comme chaque secteur économique paie son obole au gouvernement et à son opposition armée. Sans être improbable, cela n'établit toutefois aucun lien structurel entre piraterie et islamisme radical.

Surévaluer la menace n'est pas la meilleure manière de la contrer. Certes, certaines marines nationales peuvent ainsi faire valoir leur utilité à un moment où les arbitrages budgétaires sont difficiles. Cela permet également – on en a l'illustration en France avec un projet de loi sur la piraterie[22] – de proposer de nouvelles régulations des espaces maritimes au plus près des intérêts de certains États. Mais la réduction de la piraterie observable depuis trois mois est en trompe-l'œil : les incidents reprendront très vite, ou dès que la flotte internationale se dégarnira.

Suivant une approche purement sécuritaire, la communauté internationale vient d'aider à la formation de cinq cents gardes-côtes sous l'autorité du GFT basé à Mogadiscio. Compte tenu des problèmes internes et de la fraîcheur des relations entre le GFT et les autorités du Puntland, ces personnels seront livrés à eux-mêmes dès que l'attention et le financement de la communauté internationale se seront détournés.

22. Texte n° 607 rectifié, déposé au Sénat le 3 septembre 2009.

Le face-à-face militaire voulu par la communauté internationale ne permet guère de poser d'autres questions, plus hétérodoxes[23]. D'une part, nombre d'armateurs auraient préféré une approche plus discrète car, à tout prendre, les sommes versées sont minimes eu égard à la valeur des bateaux et de leur cargaison. La militarisation de l'approche internationale a rendu les négociations plus longues, les rançons plus élevées. D'autre part, ne fallait-il pas exiger des armateurs des investissements simples et finalement peu onéreux, aptes à dissuader un abordage sans recourir à la présence d'hommes armés sur les bateaux[24] ?

Cet épisode montre que la situation somalienne n'est une fois de plus qu'un prétexte pour faire évoluer certains aspects du système international. Que la guerre se poursuive sans relâche faute d'une approche plus politique et que la souveraineté somalienne reste bafouée par des bateaux de pêche opérant aujourd'hui sous la protection paradoxale d'une force internationale sont deux faits, parmi d'autres, qui illustrent les impasses toujours renouvelées de l'action de la communauté internationale en Somalie ■

Roland Marchal
CNRS – Sciences Po – CERI

Abstract

Buccaneers or corsairs ? About some issues raised by the international maritime operation against piracy near Somalian coasts

While piracy became in 2008 a major concern for the international community, this latter felt little taste to question the origin of this phenomenon in the early 1990s as this history would have shed light on the interests of certain European states and a very loose respect for Somali sovereignty. The international reaction should be analysed in a broader framework than the sole issue of piracy, including the failure of its policy to stabilize Somalia and the growing need to regulate maritime space.

23. J. Patch, « The Overstated Threat », *Proceedings Magazine (U.S. Naval Institute)*, vol. 134, n° 12, 2008, <https://www.usni.org>.

24. Cette solution apparemment simple pose de multiples problèmes légaux : d'abord parce que plus de 90 000 vaisseaux sillonnent les mers, ensuite parce que rien n'est dit sur le statut de ces mercenaires en mer, ni sur le contrôle de ces armes une fois les bateaux arrivés dans un port.

Stefan Eklöf Amirell

La piraterie maritime en Afrique contemporaine

Ressorts locaux et internationaux des activités de piraterie au Nigeria et en Somalie

Depuis 2005, le pôle de l'activité des pirates est passé de l'Asie du Sud-Est à l'Afrique, en particulier aux eaux territoriales de la Somalie et du Nigeria. Cet article considère comme tautologique l'usage de la notion d'« États faillis » pour expliquer ce phénomène et s'interroge sur l'efficacité de l'intervention internationale navale dans les eaux somaliennes. Plusieurs raisons structurelles de portée globale et régionale sont identifiées comme les causes profondes de la piraterie, notamment les inégalités combinées au développement du commerce, à l'exploitation des ressources maritimes et à la prolifération des armes à feu.

Depuis 2005 environ, l'attention portée par la communauté internationale à la piraterie maritime s'est déplacée des mers de l'Asie du Sud-Est vers les côtes africaines[1]. Selon les statistiques du Bureau maritime international, le BMI (agence de la Chambre de commerce internationale, CCI), 65 % des actes de piraterie et des tentatives d'attaques perpétrés contre des navires dans le monde sont survenus sur les côtes du continent africain en 2008, soit 189 cas sur les 293 répertoriés. Quatre ans plus tôt, cette part n'était que de 22 % (73 des 329 cas recensés). Ces statistiques reflètent surtout la recrudescence des activités de pirates somaliens dans le golfe d'Aden et au large des côtes orientales de la Somalie, même si ces activités connaissent aussi un essor notable au Nigeria et en Tanzanie[2].

En mettant en perspective ces récents événements dans un cadre historique postcolonial plus large, le présent article veut établir comment, quand, où et pourquoi les activités de piraterie se sont développées depuis les années 1970. Les conditions géographiques et historiques des régions du continent où sévissent ces activités seront dans un premier temps comparées à celles des pays d'Asie du Sud-Est où les pirates sévissent depuis plusieurs décennies.

1. Je voudrais exprimer toute ma gratitude à Roland Marchal ainsi qu'à un lecteur anonyme pour leurs suggestions constructives concernant la première version de cet article.

2. Pour ces données, voir ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery against Ships. Annual Report 1 January - 31 December 2008*, Londres, ICC International Maritime Bureau, 2009, p. 5-6, disponible sur <http://www.imo.org>.

Une évaluation critique des informations disponibles permettra dans un second temps de se pencher sur les origines locales et globales de la recrudescence de la piraterie en Afrique (opportunités, disparités, prolifération d'armes légères et de calibre moyen). La thèse fort répandue d'une accentuation de la piraterie en raison de la faillite de l'État est ici récusée. Dans le delta du Niger et au large des côtes somaliennes, la hausse fulgurante des activités de piraterie organisée est plutôt le résultat d'une intrication entre dynamiques sociopolitiques locales et influences transnationales et globales.

Contraintes géographiques et historiques de la piraterie en Afrique

À la différence des zones maritimes d'Asie du Sud-Est et des Antilles, les côtes africaines n'offrent pas de conditions géographiques et naturelles particulièrement favorables à la piraterie. Dépourvues de grands archipels dotés de baies, elles le sont aussi d'îles nombreuses, peu habitées, situées à proximité des voies maritimes et pouvant servir de repaires pour les pirates. Des passages étroits à circulation dense (à l'exemple du détroit de Philips situé au sud de Singapour), où les navires marchands sont obligés de ralentir, offrant ainsi une opportunité aux pirates, n'existent pas. Les océans et mers de l'Afrique subsaharienne n'ont pas connu d'activités de piraterie tout au long de leur histoire, à la différence des hauts lieux de la piraterie dans le monde qu'ont été les Détroits de Malacca et de Singapour, la mer de Sulu et les Caraïbes. Depuis l'époque moderne et jusqu'à la fin de l'entreprise coloniale, deux facteurs ont empêché l'émergence d'unités politiques thalassocratiques fondées sur le pillage comme ce fut le cas en Asie du Sud-Est et en Méditerranée entre les XVIe et XIXe siècles[3] : les conditions géographiques d'une part et la suprématie maritime des puissances européennes tout au long des côtes d'Afrique subsaharienne d'autre part. Notable exception, Madagascar, qui du XVIIe au XVIIIe siècle constitue une sorte de base arrière permettant aux pirates européens de sévir sur le commerce des Indes orientales et sur d'autres échanges commerciaux maritimes dans la région. En revanche, rien ne permet d'affirmer l'existence d'une continuité historique entre ces pirates et ceux qui ont investi les fleuves, les eaux littorales et les couloirs de navigation de

3. Par exemple les États de la Barbarie, les Sultanats de Sulu et Johor et la rébellion de la dynastie Tây Sơn au Vietnam. Le mot « thalassocratie » vient du grec ancien *thalassokratiā* (de *thalassa*, « la mer », et *kratos*, « le pouvoir, la force, la puissance ») et renvoie à une puissance politique fondée principalement sur la domination de la mer.

l'Afrique contemporaine[4]. On peut en déduire qu'à la différence de certaines régions d'Asie du Sud-Est (sud des Philippines et archipel de Sulu où les activités de piraterie menées depuis la fin de la seconde guerre mondiale sont en partie le fruit de normes et valeurs culturelles locales), les explications culturelles et historiques ne sauraient être convoquées pour rendre compte de ce phénomène en Afrique[5].

La récente augmentation de la piraterie dans cette partie du monde trouve principalement ses ressorts dans l'évolution historique de ces dernières décennies. Pourtant, en dépit d'une similitude des défis socio-économiques et politiques de beaucoup de pays du continent (pauvreté, inégalités sociales, faiblesse des institutions publiques, instabilité politique, corruption, criminalité et violence), la piraterie n'est pas devenue un problème majeur de la plupart des pays du continent depuis les indépendances : de 1993 à 2008, seul un pays maritime africain sur trois (12 sur 36) a enregistré une moyenne annuelle de plus d'une attaque. Plus de 58,6 %, soit 606 attaques sur 1034, sont sur cette période le fait de pirates nigérians et somaliens : le Nigeria totalise 250 attaques tandis que les eaux au large de la Somalie (y compris le golfe d'Aden et la mer Rouge) en enregistrent 356. Ces deux pays sont suivis de la Tanzanie, qui n'a répertorié que 78 cas d'attaques sur la même période.

Le niveau de violence des attaques atteint en Somalie et au Nigeria est beaucoup plus élevé que dans les autres pays africains. Les pirates de ces deux pays sont mieux équipés en armes à feu, en particulier les Somaliens qui, pour beaucoup, disposent de fusils automatiques et de lance-roquettes. Les pirates somaliens et nigérians sont également responsables de la totalité des trente meurtres de membres d'équipage enregistrés dans les eaux africaines entre 1998 et 2008, et de plus de 60 % des dommages corporels causés aux victimes[6].

---

4. Il n'y a eu que huit cas d'attaques survenues à Madagascar entre 1991 et 2008. Voir ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery against Ships. Annual Report 1 January - 31 December 2002*, Barking, ICC International Maritime Bureau, 2003, p. 5 ; *Piracy and Armed Robbery…, op. cit.*, 2009, p. 5.

5. Sur l'acception culturelle de la piraterie chez les Tausug et autres groupes ethniques au sud des Philippines, voir T. M. Kiefer, *The Tausug. Violence and Law in a Philippine Moslem Society*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1972, p. 83-85; S. Eklöf, *Pirates in Paradise. A Modern History of Southeast Asia's Maritime Marauders*, Copenhague, NIAS Press, 2006, p. 39-41.

6. Ces chiffres sont tirés des rapports annuels du BMI entre 1993 et 2009. Ces données présentent des biais de sous-évaluation ou de surreprésentation des cas d'attaques. Pour une critique des instruments de mesure de la piraterie en Asie du Sud-Est, voir S. Eklöf, *Pirates in Paradise…, op. cit.*, p. 94-99. Toutefois, il apparaît de manière irréfutable que la piraterie est plus fréquente et plus violente dans les eaux somaliennes et nigérianes que dans les autres pays africains. D'ailleurs, si des statistiques plus fiables étaient produites, y compris sur les attaques perpétrées contre des navires non-commerciaux, ce constat serait certainement renforcé. En outre, même le BMI

Il y a donc une différence qualitative et quantitative dans les cas de « piraterie et vols à main armée contre des navires » signalés au sens du BMI entre, d'une part le Nigeria et la Somalie, et d'autre part, la plupart des autres régions d'Afrique. Ainsi, en dehors des deux pays qui nous intéressent ici, la plupart des attaques répertoriées ailleurs sur le continent sont décrites comme des cas de vols dans les zones portuaires. Elles peuvent constituer une nuisance mais, en général, elles ne constituent pas une menace sérieuse pour la sécurité des compagnies de navigation marchande et de leurs équipages. Puisque ces attaques peuvent être expliquées de manière pertinente par le défaut de sécurité à bord des navires et dans les zones portuaires, elles ne présentent que peu d'intérêt dans le contexte plus large de la recherche sur les politiques et la sécurité maritimes[7].

Nigeria : de la piraterie opportuniste à la piraterie organisée

La première irruption d'activités de piraterie en Afrique survient dans et autour des grands ports d'Afrique de l'Ouest (en particulier ceux du Nigeria) au milieu des années 1970[8]. Le boom des exportations pétrolières du Nigeria et l'essor subséquent des importations de marchandises telles que les produits manufacturés, les boissons alcoolisées, les cigarettes, les voitures et les appareils électroniques a donné lieu à une forte hausse du nombre de navires commerciaux étrangers faisant escale à Lagos, Apapa, Port Harcourt et dans les autres grands ports nigérians. Dotés d'une capacité manutentionnaire faible au regard de l'intensification du commerce maritime, ces ports pénalisaient les navires par de longs retards dans et autour des zones portuaires. Ces retards, associés au contexte de relative insécurité dans ces

reconnaît l'existence de biais de sous-représentation dans leurs chiffres des années récentes, en particulier concernant les eaux nigérianes. Voir ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery…*, *op. cit.*, 2009, p. 26.

7. Pour une analyse critique des définitions de « piraterie et vols à main armée contre des navires » telles que présentées par le BMI, voir S. Eklöf, « Piracy: Real Menace or Red Herring? », *Asia Times Online*, 4 août 2005, disponible sur <http://www.atimes.com>. Aux termes de la Convention des Nations unies de 1982 sur le droit de la mer (article 101), le terme de « piraterie » ne s'applique qu'aux agressions survenues en haute mer. Les termes « vols à main armée contre des navires » renvoient aux actes de la même nature perpétrés au sein de la juridiction des États. Pour ces définitions, voir également ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery…*, *op. cit.*, 2009, p. 3.

8. Il n'y a pas de statistiques fiables disponibles sur la période précédant 1980. Toutefois, selon le bureau de l'Attaché de Défense de Grande-Bretagne (cité par M. N. Murphy, *Small Boats, Weak States, Dirty Money: Piracy and Maritime Terrorism in the Modern World*, Londres, Hurst & Co., 2008, p. 111), on n'entendait pas parler d'attaques dans les eaux nigérianes avant 1970. Voir également R. Villar, *Piracy Today. Robbery and Violence at Sea since 1980*, Londres, Conway Maritime Press, 1985, p. 16, qui rapporte que les premières attaques sporadiques ont eu lieu entre 1975 et 1977.

zones et à bord des navires, ont créé des opportunités pour le vol et le grand banditisme perpétrés contre les navires étrangers par des gangs locaux. Le capitaine d'un navire britannique faisant escale à Apapa en mai 1980 décrivait la situation autour du port dans ces termes :

> « Des bandes de voleurs, apparemment sans contrôle, faisaient des va-et-vient sur le quai, prêtes à piller toute marchandise dès que celle-ci était débarquée du navire. Depuis le début du déchargement [de la cargaison], j'ai été témoin de nombreux cas de pillage de la cargaison sur le quai. J'ai vu des voleurs tenter d'ouvrir les caisses d'emballage en bois pour voir ce qu'il y avait à l'intérieur. Je me suis souvent plaint […] un agent de sécurité bien armé nous a été fourni un matin durant deux heures. Mais après avoir pris son déjeuner à bord, il a disparu. Cette situation est tout à fait intolérable[9] ».

Selon les premiers rapports sur les attaques, les auteurs ne portaient en général pas d'armes à feu mais étaient souvent équipés d'armes blanches (couteaux, machettes, haches). Les actes de violence à grande échelle étaient rares et, assez souvent, l'équipage réussissait soit à empêcher les assaillants de monter à bord, soit à les repousser hors des navires avant qu'ils aient pu mettre la main sur le butin ou s'échapper avec[10]. Il n'est pas établi que ces attaques aient été organisées par des gangs, ni qu'elles aient requis une planification rigoureuse, des connaissances fines ou des équipements sophistiqués. De ce fait, il est plus juste de qualifier ces attaques d'actes de piraterie « opportuniste » plutôt qu'« organisée ». Elles peuvent par conséquent être mieux comprises comme une des manifestations d'un mouvement général de hausse de la criminalité (surtout les vols à main armée et les cambriolages) qui sévissait à cette époque à Lagos et dans d'autres grandes villes du pays[11].

Afin de se prémunir contre les attaques à l'intérieur et autour des zones portuaires, les navires ont entrepris de jeter l'ancre jusqu'à 20 milles nautiques au large des côtes mais ceci n'a pas découragé les pirates, souvent équipés de pirogues dotées de puissants moteurs. Que ce soit dans les zones portuaires ou en mer, les assaillants faisaient irruption et se jetaient sur

9. *Ibid*., p. 94, texte traduit de l'anglais. Le rapport prend acte de l'inefficacité de la police nigériane dans les années 1980. Voir aussi O. Marenin, « Policing Nigeria: Control and Autonomy in the Exercise of Coercion », *African Studies Review*, vol. 28, n° 1, 1985, p. 73-93.
10. Voir R. Villar, *Piracy Today…*, *op. cit*., 1985, p. 92-117 pour des détails sur les 236 attaques survenues sur et autour de la côte ouest-africaine entre 1980 et 1983. Environ deux tiers de ces attaques (155 cas) étaient perpétrés soit dans les zones portuaires, soit au large des côtes nigérianes. Voir la liste des attaques pirates constituée par le BMI entre 1981 et 1987 dans E. Ellen (dir.), *Piracy at Sea*, Paris, ICC Publishing SA, 1989, p. 241–271.
11. Voir L. Fourchard, « Les territoires de la criminalité à Lagos et à Ibadan depuis les années 1930 », *Revue Tiers Monde*, n° 185, 2006, p. 95–111.

les trappes et conteneurs pour voler la cargaison, les effets personnels de l'équipage, les cordes d'amarrage ou encore les pièces du navire. Au début des années 1980, le nombre d'attaques s'est accru, et dans certains cas, les pirates utilisaient des armes à feu. Dans de nombreux cas, les membres d'équipage des navires attaqués étaient blessés. Ce tournant donna lieu, en mars 1983, à la présentation d'une note par le gouvernement suédois au Comité pour la sécurité maritime de l'Organisation maritime internationale (OMI, organisme des Nations unies à ne pas confondre avec le BMI). Elle aboutit à l'adoption par l'OMI d'une résolution appelant notamment les gouvernements concernés à « prendre à titre prioritaire toutes les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer les actes de piraterie et de vols à main armée contre les navires circulant dans ou à proximité de leurs eaux territoriales[12] ».

C'est en partie en raison de cette pression internationale que la piraterie décline dans les eaux nigérianes. En 1986, seules huit attaques étaient signalées à l'OMI. Le gouvernement nigérian avait alors déclaré que, pour faire baisser le nombre d'incidents de piraterie et de vols à main armée contre des navires dans ses ports, il avait renforcé les patrouilles et lancé un programme de formation pour le personnel maritime[13]. Selon toute vraisemblance, les événements politiques au Nigeria ont été beaucoup plus déterminants que la pression internationale dans ce succès. Sous le régime du général Ibrahim Babangida (1985-1993), les vols à main armée et leur large couverture médiatique étaient généralement interprétés comme visant à contester la légitimité du régime militaire. Cela a obligé le gouvernement à lancer une campagne officielle d'éradication des attaques à main armée et de la criminalité en général, de renforcement des capacités policières, ainsi qu'un parrainage des groupes d'autodéfense[14]. Ainsi, la baisse du nombre de vols à main armée contre des navires doit probablement être comprise comme une composante d'une campagne plus large de lutte contre la criminalité au Nigeria.

La réduction de ces actes dans le domaine maritime a été observée tout au long du régime de Babangida et au cours des premières années de gouvernement de son successeur Sani Abacha (1993-1998). La légitimité politique revendiquée par les gouvernements militaires dépendait de leur capacité à

12. Résolution A.545(13) de l'OMI adoptée le 17 novembre 1983. Pour la note du gouvernement suédois, voir le point de l'ordre du jour n°23 (MSC 48/23/4) du 10 mars 1983, 48e session du Comité sur la sécurité maritime. Tous ces chiffres sont cités dans les documents de l'OMI conservés au Centre de renseignement maritime de l'OMI à Londres.
13. MSC 54/13/1, annexe.
14. O. Marenin, « The Anini Saga: Armed Robbery and the Reproduction of Ideology in Nigeria », *Journal of Modern African Studies*, vol. 25, n° 2, 1987, p. 278; L. Fourchard, « A New Name for an Old Practice: Vigilantes in South-Western Nigeria », *Africa*, vol. 78, n° 1, 2008, p. 28-30.

assurer l'ordre et la sécurité, laquelle conditionnait par ailleurs l'attractivité du pays pour les investissements étrangers et la sauvegarde des revenus pétroliers. La baisse du nombre d'attaques à main armée et d'actes de banditisme contre des navires internationaux signalés dans les eaux du Nigeria entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990 est le fruit de cette politique.

La résurgence de la piraterie maritime, dans la deuxième moitié des années 1990, résulte de la détérioration du climat social dans le pays, associée à une hausse de la criminalité et de la violence en particulier à Lagos et dans le delta du Niger[15]. La piraterie se constitue alors en acte politique : c'est un moyen de faire pression sur les autorités. Les attaques opportunistes contre les navires à quai ou ayant jeté l'ancre à Lagos et à Apapa reprennent. En outre, une forme de piraterie violente et organisée, perpétrée au moins en partie par des organisations d'autodéfense et des milices bien armées, voit le jour dans la région du delta du Niger. L'essor des groupes d'autodéfense et des milices dans le delta résulte de la dégradation de l'environnement et des bouleversements sociaux causés par l'extraction du pétrole dans la région, combinés à l'échec de l'État et des compagnies pétrolières à apporter des réponses adéquates aux griefs des communautés locales. Ces griefs, ainsi que les opportunités de piraterie, semblent s'être accentués avec l'intensification de la mise en place de forages d'hydrocarbures offshore dans la région à la fin des années 1990[16].

Les attaques contre des navires dans le delta du Niger doivent par conséquent être comprises dans le contexte plus large des conflits dans cette région, de même que les vols à main armée visant les navires perpétrés dans la zone doivent être lus comme une des expressions de ces conflits. Beaucoup d'attaques au cours de la dernière décennie consistaient en une prise en otage de membres d'équipage ou de passagers en échange d'une rançon et/ou en un détournement du navire. Les ouvriers et les agents de sécurité des installations pétrolières ont constitué une cible spécifique pour les milices dont le projet était non seulement d'extorquer de l'argent aux compagnies pétrolières, mais aussi d'exercer une pression politique sur le gouvernement nigérian. Dans de nombreux cas, les attaques de navires étaient accompagnées de nombreux coups de feu avant ou après l'abordage. Selon les statistiques

15. J. Ginifer et O. Ismail, *Armed Violence and Poverty in Nigeria. Mini Case Study for the Armed Violence and Poverty Initiative*, Bradford, Centre for International Cooperation and Security/University of Bradford, 2005, p. 9, disponible sur <http://www.smallarmssurvey.org>.
16. Il existe une foisonnante et grandissante littérature sur le conflit du delta du Niger. Voir par exemple S. Ariweriokuma, *The Political Economy of Oil and Gas in Africa: The Case of Nigeria*, Abingdon/New York, Routledge, 2009.

du BMI, entre 1998 et 2008, vingt personnes ont été tuées et 64 blessées au cours de ces attaques, ce qui confère au Nigeria la première place en nombre de victimes en Afrique (Somalie et mer Rouge comprises)[17].

Pourtant, les statistiques du BMI ne rapportent qu'une infime partie du problème. En 1998, le directeur exécutif du bureau, Eric Ellen, estimait que seulement 40 à 60 % des attaques de pirates figuraient dans les rapports du BMI. Le rapport annuel de 2008 relève au sujet du Nigeria que « compte tenu de la sous-déclaration des attaques, les chiffres réels sont probablement plus élevés[18] ». De surcroît, tous les actes de piraterie et de vols à main armée dans les eaux nigérianes ne sont pas attribuables aux milices du delta du Niger : dans la zone portuaire de Lagos et dans les grands ports nigérians, des gangs apparemment apolitiques, mais bien organisés et lourdement armés, seraient responsables de la plupart des actes de piraterie. Plus récemment, les bateaux de pêche locaux ont aussi été l'objet d'attaques répétées : en décembre 2008, le président de l'Association nigériane des propriétaires de chalutiers (Nigerian Trawler Owners Association), Margaret Orakwusi, affirmait que son association avait depuis 2004 relevé au moins 293 attaques contre des chalutiers de pêche nigérians. Ces opérations ont entraîné la mort et/ou l'enlèvement de membres d'équipage ainsi que des prises d'otages et, dans certains cas, des navires ont sombré. Selon Mme Orakwusi, ces attaques ont contribué à une forte réduction du nombre des chalutiers en service ainsi qu'à une perte importante de recettes pour l'industrie de la pêche du pays[19]. Les autorités nigérianes, quant à elles, semblent incapables de prendre des mesures efficaces contre les pirates (politiquement motivés ou non) opérant dans les eaux territoriales du pays.

Somalie : l'effondrement de la sécurité maritime

Tout comme au Nigeria avant les années 1970, la piraterie et le vol à main armée contre des navires étaient quasiment inexistants au large des côtes

17. Voir les rapports annuels sur la piraterie et les vols à main armée contre les navires publiés par le BMI (1998-2009).
18. J. A. Gottschalk et B. P. Flanagan, *Jolly Roger with an Uzi. The Rise and Threat of Modern Piracy*, Annapolis, Naval Institute Press, 2000, p. 89; ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery…*, *op. cit.*, 2009, p. 26.
19. G. Akinsanmi, « Nigeria: Nation Loses N25bn to Piracy, Sea Robberies », *Thisday Online*, 6 décembre 2008, disponible sur <http://allafrica.com>. Voir aussi I. Obi, « Fish on the Run: How Pirates Attacks on Fishing Trawlers Hike Price of Fish », *Vanguard*, 1er mars 2008; W. Connors, « Pirates Terrorize Nigeria's Fishing Fleet », *New York Times*, 12 juin 2008.

somaliennes avant les années 1980[20]. Les attaques contre les navires commerciaux n'ont débuté qu'en 1989. Cette année-là, le Mouvement national somalien, groupe rebelle du nord du pays, soutenu par l'Éthiopie, se dressait contre le gouvernement militaire de Siyaad Barre (1969-1991) en se saisissant d'au moins quatre navires au large des côtes somaliennes. Mettant en garde les agences maritimes internationales contre toute coopération avec le régime de Mogadiscio, les rebelles faisaient valoir que ces agences n'étaient plus en mesure d'assurer la sécurité des navires et de leurs équipages. Le 11 décembre 1989, un pétrolier battant pavillon italien, le Kwanda, était détourné au large du Puntland et son équipage retenu pendant 27 jours[21].

La saisie du Kwanda et d'autres navires a de toute évidence procuré des ressources financières à la lutte armée du Mouvement national somalien. Elle a aussi contribué à rendre audibles les revendications des rebelles concernant la souveraineté des eaux territoriales somaliennes. Les rebelles ont par ailleurs affirmé que les actes de piraterie faisaient partie d'opérations de « surveillance des côtes[22] ». Cette stratégie rappelait (et se serait fortement inspirée de) celle du Front Polisario au Sahara occidental, qui, en particulier entre les années 1970 et le début des années 1980, a tenté de faire respecter son droit à la souveraineté dans les eaux territoriales du Sahara occidental en menant dans la région une série d'attaques armées contre des bateaux de pêche[23].

En revanche, après l'effondrement du régime de Mogadiscio et du pouvoir central de l'État en 1991, ni le Mouvement national somalien, ni aucun autre groupe rebelle ou faction politique n'avaient la capacité et l'intérêt de gouverner les vastes eaux territoriales du pays. La Somalie et sa zone économique exclusive (ZEE) constituant un ensemble de près de 1 200 000 km² sont restées sans pouvoir central. L'effondrement du pouvoir central a transformé les eaux

20. Ni la chronologie de la période 1960-1983 donnée par B. M. Jenkins dans *A Chronology of Terrorist Attacks and other Criminal Actions against Maritime Targets*, Santa Monica, The Rand Corporation, 1983, p. 7-26, ni, et encore moins, celle de la période 1981-1987 présentée dans E. Ellen (dir.), *Piracy at Sea…*, *op. cit.*, p. 241-271 ne mentionnent des attaques dans les eaux territoriales somaliennes ou à leurs abords. Voir également « Rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie présenté en application de la résolution 1630 (2005) du Conseil de sécurité », document des Nations unies S/2006/229, 2006, p. 25. Toutefois, des plaintes ont été formulées vers la fin des années 1980 au sujet de pirates se faisant passer pour des agents de sécurité publique et qui attaquaient des navires. Tous les documents des Nations unies (sauf de l'OMI) cités ici sont disponibles dans la base de données du système de documentation officielle de l'ONU (SDO) : <http://documents.un.org>.
21. Voir la base de données des messages sur les activités anti-navigation (Anti-Shipping Activity Messages – Asam) constituée aux États-Unis par la National Geospatial-Intelligence Agency (NGA) : <http://www.nga.mil>. Voir en particulier les messages 1989-19 et 1990-2.
22. *Ibid.*, message n° 1989-19.
23. Voir B. M. Jenkins, *A Chronology of Terrorist Attacks…*, *op. cit.* ; T. S. Schiller, « Maritime Terrorism: The Threat », *in* B. A. H. Parritt (dir.), *Violence at Sea: A Review of Terrorism, Acts of War, and Piracy, and Countermeasures to Prevent Terrorism*, Paris, ICC Publishing SA, 1986, p. 89.

territoriales et la ZEE de la Somalie en zone maritime de non-droit, dans laquelle plus aucune marine régulière ni aucun garde-côte ne patrouillait. Aucune autorité n'était susceptible de faire respecter les législations nationales et internationales en matière de droit de la mer et/ou de réglementer et gérer l'industrie de pêche du pays et les autres ressources marines. Les bénéficiaires immédiats de l'effondrement d'une surveillance maritime en Somalie, tout au moins à court terme, furent essentiellement les pêcheurs artisanaux locaux. La situation a rendu possible une exploitation sauvage du requin et du homard, ces espèces étant fortement demandées à l'exportation (surtout au Moyen-Orient et en Asie de l'Est) et a constitué une opportunité économique rare pour un pays déchiré par la guerre. Ces opportunités ont attiré vers les régions côtières un grand nombre de Somaliens qui, auparavant, n'étaient guère impliqués dans les activités de pêche[24].

L'effondrement du pouvoir étatique a également fait émerger dans les eaux somaliennes des activités de pêche illicites et non-réglementées, par des chalutiers étrangers et par une opération de joint-venture peu légale initiée sous l'ère Barre, organisée à partir du Yémen et associant l'Italie à la Somalie : Shifco (Somali High' Seas Fishing Company). Cette situation a conduit un panel d'experts des Nations unies à relever en 2003 que :

> « L'industrie de la pêche somalienne, jadis florissante, s'est détériorée et c'est maintenant la loi de la jungle entre les diverses flottes de pêche du monde. Depuis plus d'une décennie, des centaines de navires de divers États-membres pêchent sans interruption dans les eaux somaliennes dans le cadre d'une pêche non déclarée et non réglementée […]. Cette situation est lourde de conséquences et a peut-être déjà eu un effet catastrophique sur la gestion durable des ressources marines somaliennes[25] ».

Parmi les navires de pêche étrangers, un grand nombre battaient pavillon espagnol, français, japonais, kenyan, ougandais, pakistanais, saoudien, sri-lankais, sud-coréen, taïwanais et yéménite. Ces navires étaient spécialisés dans la pêche des espèces pélagiques telles que le thon, l'espadon et le maquereau espagnol, mais aussi de plus petites espèces comme la sardine, l'anchois et le maquereau. Certains de ces navires auraient même eu recours à des méthodes de pêche interdites telles que les filets dérivants, la dynamite et la destruction de récifs coralliens, provoquant ainsi d'importants dégâts environnementaux sur l'écosystème marin. Bien qu'il n'existe que peu d'études sur les effets de la

24. United Nations Environment Programme, *The State of the Environment in Somalia: A Desk Study*, 2005, p. 46-47, <www.preventionweb.net>.
25. « Rapport du Groupe d'experts sur la Somalie créé par la résolution 1474 (2003) du Conseil de sécurité », document des Nations unies S/2003/1035, 2003, p. 35.

pêche illégale, non déclarée et non réglementée sur la faune marine après 1991, quelques indications permettent d'affirmer que plusieurs espèces importantes ont subi une forte diminution. Par exemple, au large du Puntland, on présume que 80 % du stock de homards a disparu. De même, quelques espèces de requins autrefois abondantes, y compris les requins-scies, les requins-marteaux, les requins blancs et les requins-taupes bleus, ont totalement disparu dans certaines régions. À cela s'ajoute la dégradation de l'environnement marin et côtier liée au fait que les bateaux étrangers auraient déversé des déchets toxiques au large des côtes de la Somalie au cours des années 1990[26].

En l'absence d'une autorité administrative centrale capable de réguler l'industrie de la pêche, des chefs de guerre et de factions se sont mobilisés pour combler ce vide politique en matière maritime. En délivrant des « licences de pêche » aux chalutiers étrangers et en se servant des pêcheurs locaux pour harceler et extorquer des fonds aux chalutiers en « infraction », les seigneurs de guerre mettaient en avant un rôle légitime de surveillance de la côte et de défense de ce qui était perçu comme un droit de propriété traditionnel sur certains lieux de pêche détenus par des Somaliens. Dans un pays où règne la misère et qui, contrairement à de nombreux pays africains en proie aux conflits, n'a pas de ressources naturelles importantes à exploiter, ce sont de telles activités qui permettaient aux seigneurs de guerre de recueillir des fonds[27]. La vente de licences de pêche et l'extorsion se sont révélées relativement rentables, permettant à certains chefs de faction de s'enrichir, de rétribuer leurs milices privées et de se réapprovisionner en armes et munitions. Dans ce contexte, les revenus des ressources marines n'ont pas permis une meilleure gestion des ressources ni une surveillance effective de l'industrie de pêche[28]. En effet, au lieu de contribuer à l'exigence de protection des eaux somaliennes contre la surpêche et la dégradation de l'environnement, les opérations de « surveillance côtière » se sont transformées en un système de racket et d'extorsion de fonds qui, selon un groupe d'experts des Nations unies dans le pays, n'était plus distinct de la piraterie. Dans un contexte de revendications plurielles et antagonistes de la souveraineté maritime, l'achat d'une

26. United Nations Environment Programme, *The State of the Environment…*, *op. cit.*, p. 47 ; S. Coffen-Smout, « Pirates, Warlords and Rogue Fishing Vessels in Somalia's Unruly Seas », disponible sur <www.chebucto.ns.ca >. Voir aussi G. H. Musse et M. H. Tako, « Illegal Fishing and Dumping Hazardous Wastes Threaten the Development of Somali Fisheries and the Marine Environment », texte de communication orale présentée à la conférence « Tropical Aquaculture and Fisheries », Kuala Lumpur, 7-9 septembre 1999, <www.mbali.info>; S. Grosse-Kettler, « External Actors in Stateless Somalia: A War Economy and its Promoters. Paper 39 », Bonn, Bonn International Center for Conversion, 2004, p. 28-30, disponible sur <http://kms1.isn.ethz.ch>.
27. *Ibid.*, p. 2-3.
28. « Rapport du Groupe d'experts sur la Somalie créé par la résolution 1425 (2002) », document des Nations unies S/2003/223, 2003, p. 44.

« licence de pêche » auprès d'une faction ou d'un chef de guerre ne donnait aucune garantie contre le harcèlement des autres groupes. Le paysage de la pêche le long de la côte du Puntland ressemblait donc parfois à une bataille navale où des bateaux de pêche étaient dotés de canons anti-aériens tandis que de nombreux membres d'équipage étaient lourdement armés[29].

En dépit de ce climat d'insécurité, le BMI n'a enregistré qu'un nombre relativement faible d'attaques au large des côtes somaliennes et dans le golfe d'Aden durant la majeure partie des années 1990. Avant 1998, on ne comptait qu'un total de 24 actes de piraterie[30]. Il est toutefois probable que ce faible nombre soit lié à la sous-déclaration du nombre d'attaques. En effet, le Centre d'information sur la piraterie du BMI n'a été mis en place à Kuala Lumpur qu'en 1992, et ce comme instance régionale d'Asie du Sud-Est. Ce bureau était peu connu des victimes d'attaques de pirates ; il pâtissait également de la réticence de beaucoup à signaler des attaques, en particulier lorsque la déclaration était susceptible de lever des interrogations sur la légalité des activités de pêche dans les eaux somaliennes.

Vers la fin des années 1990, le nombre déclaré d'attaques visant des navires de commerce sur les côtes somaliennes a explosé. Cette fois, la piraterie s'est étendue aux grandes voies maritimes dans le golfe d'Aden, au large des côtes septentrionales du pays. Entre 1998 et 2007, le BMI enregistre une moyenne annuelle de 26 attaques, chiffre qui a plus que quadruplé en 2008 et qui est sensiblement plus élevé encore en 2009, en dépit de l'intervention de forces navales étrangères pour sécuriser les voies maritimes au large de la Somalie[31]. En général, les pirates sont lourdement équipés (armes automatiques et lance-roquettes) et n'hésitent pas à user d'une violence d'une rare intensité. Opérant à partir de petites vedettes rapides, les pirates ont progressivement étendu la portée de leurs activités à plus de 600 milles nautiques des côtes somaliennes[32]. Les navires sont souvent capturés et acheminés vers les rives du Puntland ou plus loin au sud, la cargaison retenue et l'équipage gardé en otage dans l'attente d'une rançon. La piraterie et le vol à main armée contre des navires constituent l'activité principale de différents groupes liés aux seigneurs de guerre du Puntland et du sud de la Somalie. Certains de ces groupes se sont transformés en organisations paramilitaires hiérarchisées, capables de déployer une puissance maritime considérable sur des centaines de milles nautiques au large des côtes[33]. Au fil des années, des millions de

29. « Rapport du Groupe d'experts sur la Somalie créé par la résolution 1474 (2003)… », doc. cit., p. 36.
30. ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery…*, *op. cit.*, 2009.
31. *Ibid.*
32. *Ibid.*, p. 20.
33. Voir « Rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie… », doc. cit., p. 27.

dollars ont été versés aux pirates, soit en paiement de la délivrance de licences de pêche, soit sous la forme de rançons perçues en échange de navires et de leurs équipages pris en otage. C'est avec ces revenus que les chefs de gangs ont pu rémunérer leurs hommes, acheter des armes plus sophistiquées et se doter de bateaux plus rapides grâce auxquels de nouvelles attaques sont lancées. Les recettes ont également été investies dans d'autres activités illicites : trafic de stupéfiants (principalement du khat yéménite), d'armes, de charbon de bois et d'êtres humains[34].

Jusqu'ici, la communauté internationale s'est montrée incapable de faire face au problème de la piraterie et des attaques armées au large de la Somalie. En juin 2008, le Conseil de sécurité des Nations unies, avec l'assentiment du gouvernement fédéral de transition à Mogadiscio (GFT, gouvernement reconnu sur le plan international mais impuissant au niveau national), a adopté la résolution 1816, qui autorise les navires de pays étrangers à entrer dans les eaux territoriales de la Somalie afin de lutter plus efficacement contre les actes de piraterie et les vols à main armée en mer[35]. Ces interventions n'ont à ce jour pas réussi à inverser la tendance des activités de piraterie. Elles auraient même paradoxalement contribué à leur escalade, comme en témoigne le décompte du BMI qui fait état d'une forte hausse des attaques au large de la Somalie et dans le golfe d'Aden au cours des trois premiers trimestres de 2009 par rapport à la même période en 2008. Il apparaît en outre que la violence de ces attaques s'est accentuée, sans doute en partie pour répondre à celle déployée par certaines forces navales internationales[36].

34. M. Murphy, *Small Boats, Weak States…*, *op. cit.*, p. 110. Voir aussi « Rapport du Groupe d'experts sur la Somalie créé par la résolution 1474 (2003)… », doc. cit., p. 36-46. Selon une estimation fiable, les rançons payées pour la seule année 2008 s'élevaient à un montant compris entre 20 et 40 millions de dollars US. Voir K. Menkhaus, « Dangerous Waters », *Survival*, vol. 51, n° 1, 2009, p. 23.

35. Conseil de sécurité des Nations unies, « Résolution 1816 (2008) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5902e séance, le 2 juin 2008 », document des Nations unies S/RES/1816, 2008. Pour une analyse du contexte et des enjeux de cette résolution, voir C. Warbrick, D. McGoldrick et D. Guilfoyle, « Piracy off Somalia: UN Security Council Resolution 1816 and IMO Regional Counter-Piracy Efforts », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57, 2008, p. 690-699. Cette résolution a été complétée par d'autres résolutions élargissant ses dispositions. Au moment où nous rédigeons cet article, on dénombre environ vingt-cinq navires de guerre de pays asiatiques, européens, nord-américains et d'Australie déployés au large de la Somalie.

36. De janvier à septembre 2009, on a compté 168 attaques, dont 32 qui se sont soldées par des détournements. À la même période l'année précédente, on recensait 63 attaques, dont 26 se soldant par une prise d'otages. Voir ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery against Ships…*, *op. cit.*, 2009, p. 23.

Expliquer la piraterie : la tautologie de « l'État failli »

Les notions d'« État faible », d'« État effondré » ou d'« État failli » sont souvent mobilisées pour expliquer l'irruption des activités de piraterie dans le monde, que ce soit en Afrique ou ailleurs[37]. Évoquant la situation d'un État qui ne parvient pas à exercer sa souveraineté sur son territoire (ou ses eaux territoriales), les termes d'« État effondré » et d'« État failli » sont en effet devenus, pour citer Ken Menkhaus, « des appellations jetables servant à décrire toute une panoplie de crises politiques[38] ». Les États déstructurés sont subséquemment associés à de graves bouleversements socioéconomiques et politiques, à la faiblesse des institutions publiques (y compris concernant des fonctions essentielles, en particulier le respect de l'État de droit), à la corruption et à un taux de criminalité élevé. Assez logiquement, la majorité de ces États se trouvent être des pays en voie de développement, principalement d'Afrique subsaharienne.

Un premier niveau d'analyse ferait valoir l'existence d'une forte corrélation entre la fréquence des activités de pirateries et le degré de défaillance de l'État. Par exemple, sur les 293 attaques signalées par le BMI en 2008, une seule a eu lieu dans un État considéré comme « solide » ou « modéré » au regard des indices des États faillis (*Failed State Index*) publiés par le bimensuel *Foreign Policy*, en collaboration avec le Fund for Peace (ONG américaine de recherche et d'enseignement)[39]. De surcroît, nous l'avons vu, des bouleversements sociopolitiques et l'absence d'institutions capables de faire respecter la loi ont bien évidemment eu un impact décisif sur l'émergence de la piraterie au Nigeria et en Somalie. Rappelons que les deux États, respectivement classés à 95,7 et 114,2 en 2008, figurent aux premiers rangs de la liste des États faillis (un État failli ayant un indice compris entre 90 et 120).

Donna Nincic a tenté d'établir de façon systématique une corrélation entre le degré d'effondrement des États et les cas de piraterie et de vol à main armée

37. Voir par exemple D. Nincic, « State Failure and the Re-emergence of Maritime Piracy », texte présenté à la 49e session de l'Annual Convention of the International Studies Association, San Francisco, 26-29 mars 2008 ; « Ahoy there! », *The Economist*, 22 novembre 2008, p. 50 ; M. Murphy, *Small Boats, Weak States…*, *op. cit.*

38. K. Menkhaus, « State Collapse in Somalia: Second Thoughts », *Review of African Political Economy*, vol. 97, 2003, p. 407. Citation traduite de l'anglais.

39. Voir le site internet du Fund for Peace : <http://www.fundforpeace.org>. L'exception à cette règle était un cas de vol à main armée perpétré en août sur un yacht en mouillage près de la Corse. Voir ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery…*, *op. cit.*, 2009, p. 70. Il est probable, toutefois, que les vols à main armée contre les petits bateaux de plaisance dans les régions développées du monde soient sous-déclarés, puisque les victimes sont en général plus susceptibles de signaler de telles attaques aux commissariats de police locaux qu'au BMI.

contre des navires signalés au long des côtes africaines entre 2005 et 2007[40]. Les résultats de son analyse se révèlent malheureusement peu convaincants, car elle a seulement pu démontrer que, dans le cas africain, la faiblesse de l'État est une condition nécessaire mais non suffisante à la piraterie. Cette conclusion était pourtant fort prévisible puisque tous les États africains figuraient au rang d'États « faillis » ou « modérément faillis » (avec un score de 60 ou plus) selon le classement de Fund for Peace. L'argument d'« État effondré » ne tient pas plus quand on considère les États maritimes qui n'ont pas connu d'attaques. Le Soudan, par exemple, est classé avant-dernier État le plus failli de la planète juste devant la Somalie, avec un score de 113 au classement général. Toutefois, le pays, doté d'un littoral de 850 kms de long sur la très fréquentée mer Rouge, n'a à ce jour pas enregistré la moindre attaque de pirates signalée par le BMI.

En fait, l'argument d'« État failli » ne résiste pas à l'analyse historique. Avant l'expansion européenne, il existait en Afrique subsaharienne très peu d'États (pour pertinent que ce concept puisse être pour décrire la complexité des sociétés africaines de l'époque), mais aussi très peu d'attaques de pirates. De fait, la majeure partie de la Somalie (à l'exception du Somaliland dans le nord) ne connaissait pas d'États solides avant la colonisation italienne à la fin du XIXe siècle[41]. L'absence d'une autorité étatique n'a cependant généré aucune activité de piraterie significative contrairement à certaines parties de l'océan Indien telles que la « côte des Pirates » de l'actuel royaume des Émirats arabes unis, où sévissait la piraterie et ce de manière probablement endémique avant que les Britanniques l'endiguent au début du XIXe siècle[42].

S'il est vrai que l'idée d'effondrement de l'État est souvent invoquée tant par les médias que par des hommes politiques et des chercheurs pour rendre compte de l'émergence de la piraterie partout dans les pays en voie de développement, le concept est souvent trompeur[43]. D'une part, il détourne l'attention d'autres logiques, plus importantes, de la piraterie et des autres formes de criminalité organisée qui laissent penser que les ressorts de ce problème sont endogènes aux États concernés. Ces racines peuvent être l'absence d'un État de droit, la corruption, la criminalité, les inégalités économiques, la guerre

40. D. Nincic, « State Failure… », art. cit., p. 17.
41. Voir I. I. Ahmed et R. H. Green, « The Heritage of War and State Collapse in Somalia and Somaliland: Local-level Effects, External Interventions and Reconstruction », *Third World Quarterly*, vol. 20, n° 1, 1999, p. 113-127.
42. Voir C. Belgrave, *The Pirate Coast*, Londres, Bell, 1966.
43. Pour une analyse critique du concept et de la théorie d'« État failli », voir M. Bøås, K. M. Jennings, « Insecurity and Development: The Rhetoric of the "Failed State" », *European Journal of Development Research*, vol. 17, n° 3, 2005, p. 385-395.

civile ou d'autres facteurs qui ne sont pas nécessairement liés aux dynamiques transnationales et mondiales des hiérarchies de puissances. Pourtant, sur le plan historique, pratiquement tous les États dits aujourd'hui « faibles » ou « faillis » en Afrique sont des constructions résultant des interactions transnationales et mondiales : l'expansion coloniale d'abord, mais aussi d'autres formes d'interactions globales dans les domaines économique, politique et militaire, avant et après les indépendances. Il est donc historiquement inconcevable que la faiblesse ou la faillite d'un État soit pensée indépendamment du contexte régional et mondial.

Enfin, les indicateurs permettant de classer les États faillis, notamment la pression démographique, la pauvreté, les disparités économiques, la criminalisation de l'État, ne peuvent être traités comme des explications suffisantes, mais seulement comme des symptômes ou des effets de logiques plus larges liées aux aspects historiques de portée internationale et globale. Par conséquent, chaque facteur participe à la labellisation d'État « faible » ou « failli » a besoin d'être lui-même expliqué. Rendre compte de la piraterie ou de toute autre forme de criminalité ou de crise sociopolitique et économique en s'appuyant sur le concept d'« État failli » est une tautologie, la piraterie étant précisément un indicateur servant à déterminer le degré présumé de faillite de l'État.

Des explications transnationales : entre opportunités et inégalités

Les premières conditions nécessaires à l'émergence de la piraterie sont tellement évidentes qu'on risque de les perdre de vue. Sans le trafic maritime lié au commerce, à la pêche ou à d'autres besoins, il n'y aurait pas d'opportunités pour la piraterie. Il faut y ajouter les inégalités économiques liées à l'expansion phénoménale du commerce maritime mondial : le passage de navires chargés d'une cargaison près du littoral d'une zone habitée par des populations pauvres a souvent favorisé l'émergence de la piraterie. Au Nigeria (et, dans une moindre mesure, dans d'autres États d'Afrique de l'Ouest), l'irruption de la piraterie opportuniste dans la deuxième moitié des années 1970 est liée à l'augmentation soudaine du trafic maritime provoquée par le boom des exportations pétrolières, qui allait de pair avec la forte augmentation des importations de produits de luxe et autres biens de consommation. La survenance de plusieurs actes de vols à main armée contre des navires dans les eaux nigérianes demeure ainsi principalement due à la forte densité du trafic maritime international par rapport aux autres pays africains (Afrique

du Sud non comprise)[44]. De même, bien que le nombre de navires de commerce international faisant escale dans les ports somaliens depuis l'effondrement de l'autorité centrale en 1991 soit relativement faible, le pays est stratégiquement situé à proximité des couloirs majeurs de navigation internationale du golfe d'Aden et du détroit de Bab el-Mandeb.

Le recours à la piraterie est aussi le résultat de la faiblesse de l'appareil de sécurité des propriétaires de navires comme des autorités chargées de l'application du droit maritime. Les navires de commerce ne sont généralement pas armés (contrairement à ce qui fut pratiqué jusqu'au milieu du XIXe siècle) et l'accès à bord est relativement facile, que les navires soient à quai ou au mouillage. Les équipements de dissuasion (telles que les clôtures électrifiées) existent depuis de nombreuses années et sont recommandés par le BMI, mais ont rarement été adoptés, vraisemblablement en raison du coût et des désagréments qu'ils occasionnent. En outre, depuis les années 1960, la taille des équipages à bord des navires commerciaux a été considérablement réduite. Cela donne souvent un avantage numérique décisif aux agresseurs. Ces éléments montrent que, dans une stricte perspective coûts/bénéfices, la piraterie et le vol à main armée ont généralement peu intéressé l'industrie du transport maritime au cours des dernières décennies. Même l'explosion inédite des activités de piraterie au large des côtes somaliennes ces dernières années reste économiquement peu coûteuse par rapport au chiffre d'affaires de l'industrie dans son ensemble. Par ailleurs, le coût des opérations des dizaines de navires de guerre dans la région excède certainement de loin le total des rançons versées au cours des dernières années[45].

La pression exercée sur les forces de l'ordre dans de nombreux pays africains a certes créé des opportunités pour la piraterie, mais elle doit être comprise dans une perspective internationale et non pas seulement comme une manifestation de la faiblesse ou de l'effondrement des États. L'adoption de la Convention des Nations unies de 1982 sur le droit de la mer étendait

44. Il n'existe pas de statistiques fiables sur le volume des échanges maritimes en Afrique, mais la valeur totale des exportations et des importations peut servir d'indicateur approximatif de la quantité relative du commerce maritime dans les différents pays africains. En 2005, le Nigeria représentait 25,6 % des importations totales de l'Afrique subsaharienne et 12,5 % de l'ensemble des exportations. Voir les chiffres de l'annuaire du commerce des biens des Nations unies 2007 (*United Nations Commodity Trade Yearbook*, 2007) disponibles sur <comtrade.un.org>.

45. Voir K. Menkhaus, « Dangerous Waters », art. cit., p. 23-24. Pour une idée du coût des opérations navales étrangères dans la région, le volume total du contingent suédois, constitué de 152 personnes, deux corvettes et un navire de soutien stationné pendant quatre mois en 2009, est supposé avoir couté 285 millions de couronnes suédoises (soit 36,5 millions de dollars). Voir M. Holmström, « Pirater greps av svensk styrka », *Svenska dagbladet* (Stockholm), 27 mai 2009, p. 7. Le coût total de la modeste contribution suédoise, sans parler des autres contingents, semble donc avoir été l'équivalent de l'ensemble des rançons payées en 2008. Voir également la note 34 ci-dessus.

de 3 à 12 milles nautiques les limites des eaux territoriales de chaque pays. De plus, une limite de 200 milles nautiques a été arrêtée pour les ZEE. Ces dispositions signifiaient que les eaux à surveiller s'étaient considérablement étendues, que ce soit pour la piraterie ou pour la contrebande, le trafic d'êtres humains, la pêche illégale, le déversement de déchets, la pollution, la recherche ou le sauvetage. Dans la plupart des pays en voie de développement, en Afrique comme dans d'autres régions en Asie et en Amérique latine, les marines nationales, les gardes-côtes et les autorités de police maritime chargés de la surveillance des mers n'ont pas été équipés de ressources conséquentes pour accomplir leurs tâches. Il en résulte une surcharge de travail importante, en particulier dans les pays où les eaux territoriales et les zones maritimes sont étendues. Dans ce contexte, la piraterie et le vol à main armée contre des navires commerciaux étrangers n'ont pas toujours été considérés comme un enjeu de premier plan.

En outre, la surcharge du travail de contrôle maritime va souvent de pair avec une inefficacité et une corruption d'intensité variable au sein des services de police. En général, les risques encourus par les auteurs d'actes de piraterie sont ainsi relativement faibles. Des exceptions existent toutefois à cette règle. C'est le cas des régimes militaires habituellement répressifs, tel celui de Babangida au Nigeria à partir du milieu des années 1980, qui décida que la piraterie et le vol à main armée visant les navires (tout comme la criminalité en général) constituaient une menace importante pour sa légitimité politique et la sauvegarde des intérêts économiques du pays. Afin d'endiguer le problème, les autorités ordonnèrent des mesures de répression sévères, impliquant souvent de graves atteintes aux droits humains[46].

Les inégalités, plutôt que la pauvreté, sont un autre ressort explicatif important du fait que la piraterie soit presque exclusivement limitée aux pays en voie de développement. Le butin moyen d'une attaque opportuniste (en dehors des prises d'otages) se situe probablement entre 5 000 et 15 000 dollars[47]. Puisque la plupart des attaques sont menées par des groupes de cinq à dix personnes (voire plus), le gain net moyen pour chaque pirate, après déduction des coûts de l'opération (bateau, carburant, pots-de-vin, armes éventuelles, etc.), ne va en général pas au-delà de quelques centaines de dollars. Il va de

46. Dans la même logique, l'attitude du régime autoritaire indonésien sous le président Suharto a contribué à améliorer la sécurité maritime dans les détroits de Malacca et de Singapour de 1992 à 1998. Cependant, peu de temps après la chute du régime en mai 1998, la piraterie a rebondi dans la région. Voir S. Eklöf, *Pirates in Paradise…*, *op. cit.*, p. 136-137.
47. Pour des tentatives d'estimation des gains moyens de la piraterie et des vols à main armée, voir *ibid.*, p. 99 et 108.

soi que de tels gains, face aux risques impliqués, n'attirent guère les groupes ou individus criminels dans les régions développées du monde. En revanche, dans de nombreux pays asiatiques et africains, un seul raid peut générer l'équivalent d'une ou de plusieurs années de salaire d'un travailleur non qualifié[48]. Les gains obtenus après une prise d'otages, avec des rançons oscillant généralement entre 500 000 et 1 million de dollars pour un retour sain et sauf de l'équipage et une restitution du navire et de sa cargaison, sont évidemment beaucoup plus élevés, même si le butin est partagé par plusieurs individus et que le coût d'une telle opération est plus élevé.

Piraterie organisée et prolifération d'armes

Au Nigeria comme en Somalie, l'émergence de la piraterie organisée ne peut être saisie indépendamment de l'environnement régional et mondial. Dans ce contexte, la prolifération des armes est un ressort décisif – mais souvent négligé – à prendre en compte. Le recours aux actes de piraterie organisée dépend en effet pour l'essentiel de la capacité technologique des organisations : il faut des armes, mais aussi d'autres équipements, tels que des bateaux à grande vitesse, des moteurs hors-bord et des appareils de communication. De fait, un facteur-clé de l'organisation de la piraterie au Nigeria et en Somalie a été la prolifération des armes, en particulier légères (pistolets-mitrailleurs au Nigeria ; mitrailleuses lourdes, lance-grenades, lance-roquettes et missiles en Somalie).

Au Nigeria, l'émergence de groupes armés organisés hors du contrôle de l'État est la conséquence de plusieurs décennies de troubles politiques et de guerre civile, non seulement dans le pays, mais plus largement en Afrique de l'Ouest. Dans le delta du Niger, différents groupes armés, y compris des groupes d'autodéfense et des milices ethniques, ont vu le jour à cause de la dégradation de l'environnement, de la discrimination ethnique et du manque d'opportunités économiques en dépit de l'exploitation du pétrole et du gaz dans la région par des sociétés étrangères agréées par le gouvernement central. En outre, les frontières poreuses du pays ont facilité le trafic d'armes et l'afflux d'anciens soldats, de milices et autres éléments criminels des pays voisins en proie aux conflits. La transition vers la démocratie et le développement d'un climat politique moins répressif au Nigeria après 1999 a alimenté une recrudescence des milices à but politique, parrainées par des gouverneurs

48. *Ibid.*, p. 100-101.

d'États et d'autres entrepreneurs politiques locaux qui incluent le cas échéant des criminels et des voyous[49].

Ce contexte a conduit à une érosion de la capacité de l'État central à conserver le monopole de la violence légitime, avec pour effet la montée des taux de criminalité, en particulier dans la région du delta du Niger, mais aussi tout autour de Lagos. Il faut ajouter à cela le règne de l'impunité dans le système judiciaire pour les milices et autres groupes armés organisés. Symétriquement, les formes extra-étatiques du pouvoir politique et social se sont renforcées, ce qui donne lieu, selon Ruben Eberlein, à « des arrangements pour le partage des butins entre des régions quasi-autonomes et le centre[50] ». Cela permet aussi l'émergence de règles locales de prédation et de formes d'appropriation des biens publics et des ressources naturelles par des acteurs socialement et politiquement influents. La montée en puissance de groupes de pirates organisés, bien armés et équipés, spécialisés dans l'attaque des installations d'exploitation pétrolière ainsi que des bateaux de pêche, des paquebots et des navires commerciaux, dans les régions de Lagos et du delta du Niger, ne serait donc que la manifestation d'une transformation plus large de l'État et des relations de pouvoir sur le plan social, économique et politique. Cette transformation ne saurait être exclusivement ni même principalement analysée en termes de « faillite de l'État ». Elle témoigne plutôt d'un processus politique continu et complexe dans lequel les acteurs politiques locaux jouent un rôle central.

En Somalie, l'émergence de la piraterie organisée est également liée à la prolifération des armes, à la constitution de groupes non-étatiques et au contexte géopolitique régional et mondial. À l'époque coloniale, la Somalie était déjà l'une des sociétés les plus lourdement armées en Afrique, en raison de guerres impliquant à la fois l'Éthiopie voisine et les colonisateurs anglais et italiens. Sous le régime de Siyaad Barre, les forces de sécurité somaliennes ont bénéficié d'un important afflux d'armes, en provenance d'Union soviétique d'abord, puis des États-Unis dans le cadre de la lutte hégémonique des deux superpuissances pendant la guerre froide. En outre, à partir de 1980, le stock d'armes du Mouvement national somalien et d'autres groupes rebelles a été approvisionné par l'Éthiopie, soutenue par l'Union soviétique. Avec la chute du régime Barre en 1991, les armes du gouvernement central à Mogadiscio et en province sont tombées aux mains des chefs de milices et de clans, des

49. Voir J. Ginifer, O. Ismail, *Armed Violence and Poverty…, op. cit.* ; G. Wannenburg, « Organised Crime in West Africa », *African Security Review*, vol. 14, n° 4, 2005, p. 5-16 ; D. Von Kemedi, *Fuelling the Violence. Non-State Armed Actors (Militia, Cults, and Gangs) in the Niger Delta*, working paper n° 10, Berkeley, Institute of International Studies/University of California, 2006, disponible sur <http://geography.berkeley.edu>.

50. R. Eberlein, « On the Road to the State's Perdition? Authority and Sovereignty in the Niger Delta, Nigeria », *Journal of Modern African Studies*, vol. 44, n° 4, 2006, p. 591.

groupes d'autodéfense et des groupes armés indépendantistes qui les ont redistribuées à leurs hommes. Cela explique l'abondance d'armes légères et de petit calibre facilement accessibles à une variété d'acteurs non-étatiques depuis le début des années 1990. En dépit de l'embargo des Nations unies de 1992, la circulation d'armes en provenance des pays voisins s'est d'ailleurs poursuivie et a bénéficié aux différentes factions armées[51].

Contrairement à l'argument actuel d'un problème généré par la déliquescence des États, nous avons vu que l'émergence de la piraterie organisée aussi bien dans le Puntland que dans le delta du Niger doit être comprise comme une composante d'un ordre social et politique fondé sur une économie de pillage. Il faut aussi prendre en compte l'impact d'une mondialisation qui se manifeste sous différentes formes. À bien des égards, les nouveaux régimes dans lesquels se meuvent les pirates évoquent d'autres sociétés thalassocratiques dans l'histoire, tels que les États barbares d'Afrique du Nord du XVIe au XIXe siècle et le sultanat de Sulu en Asie du Sud-Est aux XVIIIe et XIXe siècles. Une hypothèse surgit dès lors : les communautés pratiquant la piraterie dans le Puntland et le delta du Niger renvoient-elles à des formes d'État en construction proches de la dynamique de « la construction de l'État en tant que crime organisé » que décrit Charles Tilly à propos de l'Europe moderne[52] ? Il existe des manifestations de cette dynamique, en particulier dans le Puntland, mais aussi dans une moindre mesure dans certaines parties du delta du Niger, comme en témoigne la mise en place d'une sécurité interne, d'un ordre social et d'une centralisation à l'échelle locale du pouvoir politique, accompagnée d'une accumulation de richesses et d'un exercice de fait de la souveraineté sur un territoire (et sur une zone maritime) relativement bien défini. Il existe aussi des tentatives partiellement réussies de constitution d'un monopole de l'exercice de la violence légitime (par les gardes-côtes en Somalie, les groupes de *vigilantes* et les milices dans le delta). Ce sont là des traits caractéristiques associés à la formation de l'État[53]. Parallèlement, l'influence des gouvernements

51. Voir L. Cliffe, *Armed Violence and Poverty in Somalia. A Case Study for the Armed Violence and Poverty Initiative*, Bradford, Centre for International Cooperation and Security/University of Bradford, 2005. Voir aussi S. Grosse-Kettler, « External Actors… », art. cit., p. 24-28.
52. C. Tilly, « War Making and State Making as Organized Crime », *in* P. Evans, D. Rueschemeyer et T. Skocpol (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 169-187.
53. Pour d'autres analyses sur le processus de formation de l'État en Somalie, voir I. I. Ahmed et R. H. Green, « The Heritage of War… », art. cit. ; K. Menkhaus, « Governance without Government in Somalia. Spoilers, State Building, and the Politics of Coping », *International Security*, vol. 31, n° 3, 2007, p. 74-106. Pour une analyse analogue portant sur le delta du Niger, voir R. Eberlein, « On the Road… », art. cit.

a largement décliné et serait même pratiquement inexistante dans le Puntland et dans certaines parties de la région du delta du Niger.

L'émergence de communautés enracinées dans les activités de piraterie et dans une économie de pillage doit être comprise en lien avec les intérêts extérieurs, régionaux et mondiaux, pour l'exploitation des ressources naturelles. Dans le delta du Niger, le pétrole et le gaz naturel sont exploités depuis les années 1970, et plus encore depuis la fin des années 1990, principalement par des sociétés européennes, américaines et (plus récemment) chinoises, avec peu de retombées économiques pour la majorité de la population locale et un coût environnemental élevé. En Somalie, les chalutiers, principalement d'Asie et d'Europe, ont depuis le début des années 1990 surexploité les eaux territoriales et la ZEE du pays. Des entreprises européennes semblent avoir déversé illégalement des déchets toxiques dans les eaux somaliennes, au prix d'une grave dégradation de l'environnement maritime. Pendant ce temps, les armes légères circulaient en abondance vers ces régions, le trafic étant alimenté à la fois par la demande des différentes factions et par le souhait d'acteurs extérieurs à ces conflits de fournir ces armes. Ces acteurs sont à la fois des forces armées et des gouvernements régionaux, des superpuissances et des marchands et fabricants d'armes du monde entier. Ainsi, l'interaction complexe des forces de la mondialisation et des dynamiques sociopolitiques et économiques locales permet une compréhension fine des raisons pour lesquelles la piraterie organisée s'est développée au Nigeria et en Somalie au cours des dernières décennies. Toute compréhension du problème de la piraterie en des termes plus ou moins exclusivement locaux ou nationaux et toute démarche explicative reposant sur la notion trompeuse et tautologique de « faillite de l'État » s'avèrent donc *in fine* bien vaines ■

Stefan Eklöf Amirell
Institut suédois de politique étrangère
Traduction : Ibrahim Ndzesop

Abstract

Maritime piracy in contemporary Africa : global and local explanations to piratical activity in Nigeria and Somalia

Since 2005 the focus of piratical activity has shifted from Southeast Asia to Africa, particularly the waters of Somalia and Nigeria. This article dismisses as tautological the popular notion of "failed states" in order to explain modern piracy and questions the efficiency of current international naval intervention in Somali waters. Instead a

number of structural reasons of global and regional scope are identified as the root causes of piracy, including global inequality paired with increases in global trade, the exploitation of maritime resources and the proliferation of small fire arms.