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)