

La Gouvernance marine dans le Golfe de Guinée

Esther Ngo Baha

Doctorante en droit international et européen¹,
Institut de recherche en droit international et européen,
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Résumé

La demande sociale, née des questionnements sur l'impact de l'anthropisation des univers littoraux, permet aujourd'hui d'envisager réellement les interdépendances et les interactions entre les africains et leurs écosystèmes. Au contact d'un milieu complexe fait de potentialités et de dangers, les populations usagères de la mer d'Afrique sont particulièrement appropriées pour réfléchir sur les relations entretenues par les sociétés golfo-guinéenne avec leur environnement marin. Dans cette perspective, il faut retenir que c'est en leur sein qu'est réapparue la notion de gouvernance marine, autour de laquelle se construit la contribution des juristes dans le grand débat sur la coordination des actions de l'Etat visant à réduire des vulnérabilités maritimes et littorales d'ordre naturel et humain, pour s'engager vers un développement globalement durable grâce à l'usage optimisé de la mer.

Mots clés : Gouvernance marine – Golfe de Guinée - action publique – développement durable

Plan

I - DETERMINATION DU CONCEPT DE GOUVERNANCE MARINE QUANT AU GOLFE DE GUINÉE

I.1- Le concept de Gouvernance marine

I.2- Le « *principe de gouvernance marine* » dans les organisations intergouvernementales

I.3- Le cadre d'application de la gouvernance marine

I - L'EFFECTIVITE DE LA GOUVERNANCE MARINE DANS LE GOLFE DE GUINEE : STRATEGIES D'ACTION ET DE REGULATION

II.1- Recommandations pour une constance principielle dans la gouvernance marine dans le golfe de Guinée

II.2- Les limites à l'opérationnalisation d'une gouvernance marine performante dans le golfe de Guinée

INTRODUCTION

Au fil des âges, la densification des flux marchands autour des villes portuaires n'a cessé d'exiger un pouvoir croissant de régulation et de contrôle maritimes au niveau des gouvernements africains. Ceci, parce que l'exploitation du potentiel circulatoire, extractif et plaisancier du Golfe de Guinée fait de plus en plus partie de la gestion de la mer, se présente de plus en plus comme un enjeu menacé du développement maritime africain. Autrement dit, le renouvellement de l'action publique des Etats africains en mer est essentiellement un enjeu de gouvernance marine. Comment les Etats golfo-guinéens œuvrent-ils pour coordonner toutes les politiques liées à la mer, puisque l'objectif de

¹ *L'encadrement des activités d'exploitation pétrolière par le droit international dans le Golfe de Guinée*, soutenance de thèse prévue fin 2022.

développement durable numéro 14 et ses cibles placent la gouvernance marine au cœur des technologies gouvernementales à même de réunir les parties prenantes au secteur maritime autour de l'opérationnalisation de feuilles de route plus efficaces et donc bénéfiques pour les écosystèmes, les populations et leurs moyens de subsistance ?

La réponse à cette question est l'objet même de cet article fondé sur une analyse juridique de la mise en œuvre par les Etats africains d'un encadrement structurant de la mer. À la fois controversée et contradictoire, la gouvernance marine couvre des efforts pour « *bien gouverner* » la mer grâce à des politiques « *décentralisées* ». Elle pense, décide et évalue tout projet structurant pour l'économie maritime. Elle rend chaque partenariat ouvert et éclairé entre différentes parties prenantes en offrant une régulation plus souple et éthique. Fonctionnant comme une culture d'administration maritime novatrice qui s'installe dans une région, la gouvernance marine est plus opérationnelle dans des sociétés évoluant dans une démocratie relativement compréhensive et maritiment jeune qui cherche comment gouverner plus harmonieusement afin de répartir ses bienfaits². La gouvernance marine est presque toujours un plan de régulation sociale plus soutenable pour toutes les échelles de gouvernement (locale, urbaine, territoriale, littorale, continentale et mondiale)³. Bien qu'obéissant au principe de subsidiarité⁴, il n'y a donc pas un modèle unique de gouvernance marine⁵. Au demeurant, la première partie consistera à l'appréciation du concept de gouvernance marine au golfe de Guinée (I) et la deuxième partie s'articulera autour de l'effectivité de la gouvernance marine dans le golfe de Guinée : stratégies d'action et de régulation (II).

I – DETERMINATION DU CONCEPT DE GOUVERNANCE MARINE AU GOLFE DE GUINÉE

Le concept de gouvernance marine peut donc s'appréhender en tant que concept (1) d'une part et d'autre part en tant que principe (2).

I.1-Le concept de Gouvernance marine

Étymologiquement parlant, ce terme, dérivé de *gouverner*, est issu du latin *gubernare*, qui est emprunté au grec *kubernâo*⁶. Il désignait alors un mode de gestion des firmes fondé sur une articulation entre le pouvoir des actionnaires et celui de la direction. Il s'agit de poser la question du type d'acteurs impliqués dans la prise de décision au sein du secteur d'activité et de leur mode d'interactions. Dans ce cas, l'exercice du pouvoir vise à ajuster un mode de coordination interne qui donne à chaque intervenant sur une zone maritime d'un Etat (et ses représentations décentralisées), une fonction⁷ participative à l'effort total fourni pour maintenir l'ordre, la sécurité et de la cohésion sociale en accord avec la Convention de Montego-Bay⁸.

² La condition étant qu'elle ne surexploite pas les ressources et qu'elle augmente le seuil de résilience côtière et marine sur un long terme, comme le préconisait déjà le Sommet de la Terre de 1992.

³ Pensez à l'Agenda 2063 de l'Union africaine et du Programme de développement des Nations Unies à l'horizon 2030

⁴ Le « Principe de subsidiarité » renvoie au principe « qui vise à garantir un degré d'indépendance pour une autorité inférieure par rapport à une instance supérieure ou pour une collectivité locale à l'égard de l'administration centrale. Il implique par conséquent le partage des compétences à différents niveaux d'autorité. La gouvernance marine relève de la mise en œuvre des politiques et stratégies gouvernementales déconcentrées (horizontale) et décentralisées (verticale).

⁵ Pour preuve il existe des Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies qui appellent à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies régionales, sous régionales et nationales.

⁶ Racine qu'on retrouve dans le terme cybernétique

⁷ Transport, police, douane, défense, filtrage des frontières, pêche, exploitation minière, action humanitaire, etc.

⁸ Les premières lignes de son préambule évoque justement que « Les Etats Parties à la Convention, (sont) animés du désir de régler, dans un esprit de compréhension et de coopération mutuelles, tous les problèmes concernant le droit de la mer et (sont) conscients de la portée historique de la Convention qui constitue une contribution importante au maintien de la paix, à la justice et au progrès pour tous les peuples du monde, »

Le concept est un dérivé de celui que promeut la Banque mondiale (1989) dans l'expression de "bonne gouvernance" qui signifie le fait d'adapter les structures de l'État aux exigences du libéralisme économique en plein contexte d'ajustement structurel d'une économie maritime⁹. Cependant, une définition large de la gouvernance désigne l'ensemble des techniques de gestion efficace et transparente des ressources humaines, économiques et environnementales¹⁰.

La gouvernance¹¹ marine concerne la gestion publique ou collective ou collaborative des biens communs que contiennent les mers¹² ; le gouvernement d'institutions publiques telles que l'ONU, l'Union africaine, les États dans leurs Communautés Economiques Régionales (CER)¹³, les collectivités locales, etc. pour la moralisation des échanges maritimes, le respect des droits des gens de mer¹⁴ ; de l'environnement et des ressources marines¹⁵; etc.

I.2- Le « *principe de gouvernance marine* » dans les organisations intergouvernementales

Le concept de gouvernance marine est lui-même porteur d'un sens précis et pratique qui conduit la gestion des frontières maritimes, la protection des espaces maritimes, la garantie de la praticabilité du droit du pavillon et de celui du port et lutte contre les trafics des personnes (migrants par voie maritime, femmes et enfants), contre le trafic de drogue et la garantie de la sûreté de la navigation.

L'article premier de la charte sur la sécurité et la sûreté maritimes et le développement en Afrique va dans ce sens, puisqu'il désigne la gouvernance marine comme étant « *le cadre national et international, légal et réglementaire, et les processus d'exécution connexes qui garantissent une utilisation pacifique et durable des mers pour le commerce, l'alimentation, l'énergie et les matières premières* ». Ce texte va plus en profondeur en la matière en son chapitre 3 où il traite notamment des composants qui font corps au nom de ce concept¹⁶.

⁹ Le rapprochement peut être fait, car la CNUDM dans son préambule énonce que « Il est souhaitable d'établir, au moyen de la Convention, compte dument tenu de la souveraineté de tous les Etats, un ordre juridique pour les mers et les océans qui facilite les communications internationales et favorise les utilisations pacifiques des mers et des océans, l'utilisation équitable et efficace de leurs ressources, la conservation de leurs ressources biologiques et l'étude, la protection et la préservation du milieu marin.

¹⁰ L'article 19 de la stratégie AIM 2050 de l'Union Africaine énonce que l'état final visé est que « La création accrue des richesses à partir du domaine maritime africain contribue positivement au développement socio-économique, ainsi qu'à plus de stabilité nationale, régionale et continentale, grâce à un effort commun, concerté, coordonné, cohérent et multidimensionnel visant à renforcer la confiance. Toute chose qui permet de construire ensemble un secteur d'activités maritimes reposant sur une meilleure gouvernance maritime. ».

¹¹ Quant au *Protocole A/SP1/12/01 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de Gestion, de règlement des conflits, de maintien de la Paix et de la Sécurité*, toute la section VII peut servir de cadre d'appréciation avec comme référents la Déclaration de l'OUA sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique, adoptée à Abuja, les 8 et 9 mai 2000

¹² Conformément à la Convention sur la diversité biologique adoptée à Rio de Janeiro le 5 juin 1992

¹³ Cf. Règlement CMS/REG.1/02/12 du 17 février 2012, donnant mandat à la Commission de la CEDEAO pour élaborer la Stratégie maritime intégrée de la Communauté, signé à Abuja.

¹⁴ Conformément à la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, du 1er novembre 1974

¹⁵ Conformément à la Convention sur la protection, la gestion et le développement de l'environnement marin et côtier en Afrique de l'Est adoptée à Nairobi le 21 juin 1985 ; Convention de Bâle sur le Contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets toxique et de leur élimination du 22 mars 1989 ; Convention de Bamako sur l'interdiction de l'importation en Afrique, le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux en Afrique du 30 janvier 1991 ; Charte africaine révisée des transports maritimes du 26 juillet 2010 ; convention pour la coopération dans la protection, la gestion et le développement de l'environnement marin et côtier de la côte Atlantique des régions d'Afrique occidentale, centrale et australe, adoptée le 23 mars 1981 à Abidjan

¹⁶ L'article 12 parle des conditionnalités pratiques permettant aux états de bien gouverner en mer. Ici les mots clés sont l'échange d'information, une communication effective et une communication efficace des actions publiques en cours.

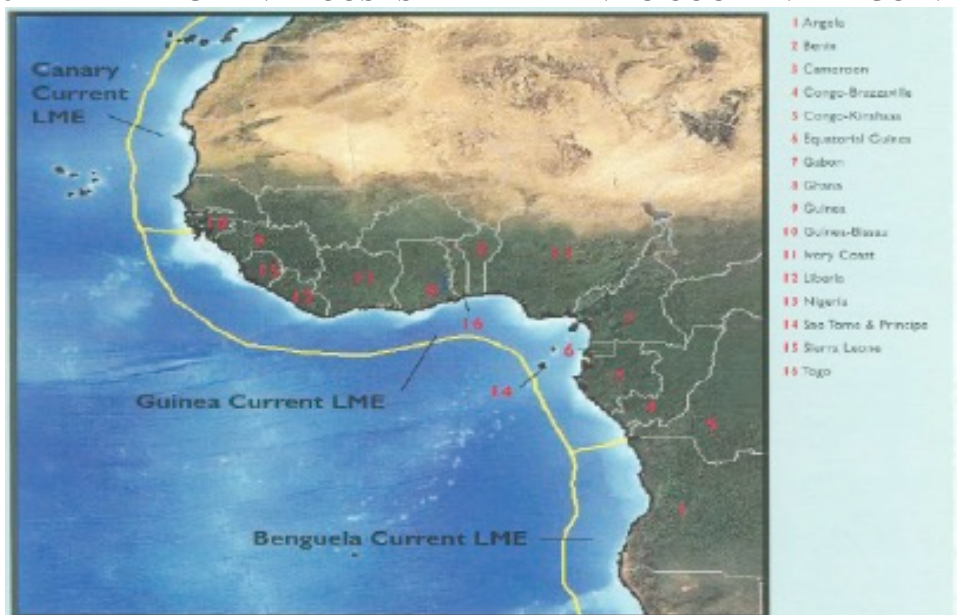
La notion de gouvernance marine se traduit, en principe, dès lors qu'il s'agit d'adapter le concept aux situations et contextes. En Afrique, elle s'appréhende dans le contexte de l'Union Africaine et ses communautés économiques régionales (CER).

La Commission de l'Union Africaine a sa vision¹⁷ stratégique intégrée pour les mers et les océans à l'horizon 2050 (Stratégie AIM 2050). Elle s'affine au fil des évolutions diverses et des réalités spécifiques aux CER. Parmi les sept missions qui ont été assignées à la Commission de l'UA en vue de traduire la Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans à l'horizon 2050, dans les faits, le 3^e point porte sur « *La promotion de l'émergence de sociétés fondées sur les principes de la primauté du droit, de la bonne gouvernance et de la sécurité humaine* ». En effet, le principe de la gouvernance marine en ce qui concerne les organisations sous régionales nous renvoie à un certain nombre de postulats qui préside à la mise en place, à la gestion et à la survie et à la prospérité de l'institution dans ses problématiques maritimes. La gouvernance marine se fonde sur le potentiel d'intégration effectivement actionné que partagent les membres, les grands leaders maritimes de la région et de la sous-région. Le principe repose sur la **subsidiarité** (si on a une position commune à prendre on n'interdit pas à un pays qui est dans le groupe de se mettre à l'écart pour atteindre les mêmes objectifs d'une autre manière).

I.3- Le cadre d'application de la gouvernance marine

Le golfe de Guinée peut être appréhendé comme un large espace maritime. Le concept de Grand Ecosystème Marin (GEM)¹⁸ permet d'appréhender l'espace maritime que constitue le golfe de Guinée comme le n° 28 des soixante-quatre GEM recensés dans le monde et l'un des trois GEM23 de la façade atlantique africaine regroupant seize pays (Cf. carte 2).

CARTE 1 : L E GRAND ECOSYSTEME MARIN DU COURANT DE GUINEE



¹⁷ La vision générale de la Stratégie AIM 2050 vise à favoriser la création d'une plus grande richesse des océans et des mers d'Afrique en développant une économie bleue florissante, durable, sécurisée et respectueuse de l'environnement (article 18).

¹⁸ SHERMAN (K.) « Large Marine Ecosystems as global units for marine resources management – An ecological perspective », in SHERMAN (K.), ALEXANDER (L.) and GOLD (B.), Large Marine Ecosystems. Stress, Mitigation and Sustainability, Washington, American Association for the Advancement of Science, Blackwell Publishing, 1993, p. 3.

Source: UNIDO, NOAA, IUCN, IOC/UNESCO, Oceans and the World Summit on Sustainable Development The Restoration of The Guinea Current Large Marine Ecosystem.

Sur le plan géomorphologique, les côtes de la région consistent principalement en des zones de plaines basses, sableuses ou lagunaires dans la partie nord, et dans la partie sud, en des deltas à l'embouchure des rivières importantes avec généralement des marécages et marais de mangroves¹⁹.

En matière océanographique, le courant de Guinée coule de l'est du Sénégal jusqu'au golfe du Biafra et est nourri par le contre-courant équatorial et par une branche du courant des Canaries. L'emplacement de ces fronts et de ces zones d'alternation, qui constituent des limites biogéographiques, correspond à des changements dans la distribution des espèces.

Les caractéristiques sus-évoquées du Golfe de Guinée se conjuguent pour faire de cette région l'un des hauts lieux de la biodiversité dans le monde.

Si de manière générale, les écosystèmes marins du golfe de Guinée sont moins bien connus que les écosystèmes terrestres, ils sont toutefois le réceptacle d'une importante richesse naturelle. La région du golfe de Guinée est riche en ressources halieutiques avec des zones de forte productivité bénéficiant d'upwellings, riches en nutriments organiques. La migration de stocks importants de poissons est en étroite corrélation avec le déplacement de ces fronts océaniques²⁰. La région connaît toutefois une situation généralisée de surexploitation des ressources halieutiques (à l'exception du thon) qui entraîne une baisse progressive du niveau des prises et une perte de la diversité des espèces (quasi-disparition des trigger Fish dès la fin des années quatre-vingts)²¹.

Les forêts de mangroves constituent les principales ressources florales des écosystèmes aquatiques de la région. Elles servent de zones de frayère et fournissent aussi d'importants apports nutritionnels à un grand nombre d'espèces biologiques d'importance commerciale, jouant ainsi un rôle majeur dans la productivité du milieu aquatique. Elles ont également une indéniable utilité socio-économique pour les communautés côtières de la région : elles servent de bois de chauffe, de matériels de construction, de plantes médicinales etc²². Ces forêts de mangroves connaissent toutefois une situation de déperdition alarmante. Les données statistiques du Fonds pour l'Environnement Mondial font état d'un taux de déperdition des mangroves de l'ordre de 60% dans la baie de Cocody en Côte d'Ivoire, 55% dans la zone d'Accra au Ghana, 33% dans le Delta du Niger au Nigéria et de 28% dans l'estuaire du Wouri au Cameroun²³.

La Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats de l'Afrique centrale et de l'Afrique de l'ouest sur la sûreté et la sécurité dans l'espace maritime commun du 25 juin 2013 énonce dans son préambule que « *Conscients du fait que le développement économique des Etats de l'Afrique Centrale et de l'Afrique de l'Ouest dépend largement de leur capacité à créer des richesses par une gouvernance durable de leur espace maritime et par la mise en œuvre d'une économie respectueuse de l'environnement* », les dispositions de la présente Déclaration s'appliquent à tout l'espace maritime de l'Afrique Centrale et de l'Afrique de l'Ouest. L'objectif, consistant à assurer un environnement durable, est indispensable à la réalisation des autres OMD, en raison des liens étroits qui les unissent.

¹⁹ PNUE, Seminar on control of coastal erosion in West and Central Africa, Dakar, 11 – 18 mars 1985, p. 22.

²⁰ Les principaux pays producteurs de produits halieutiques sont le Nigeria, le Ghana, la RDC et l'Angola.

²¹ La région du Golfe de Guinée dispose de nombreuses autres ressources fauniques marines. L'on peut citer, de manière non exhaustive, les cétacés telles les baleines (*Globicephala macrorhynchus* etc.) ou les dauphins (*Stenella frontalis*, *Stenella longirostris* etc.) ; les reptiles aquatiques comme les crocodiles (*Crocodylus niloticus*, *C. cataphractus* etc.) ou le varan (*Aranus niloticus* etc.) ; les mammifères aquatiques comme les lamantins (*Trichechus senegalensis*) en voie d'extinction ou les outres ; les oiseaux d'eau (hérons, marabouts, cigognes, serpentaires etc.) ; les crustacés (crevettes, crabes, écrevisses etc.)

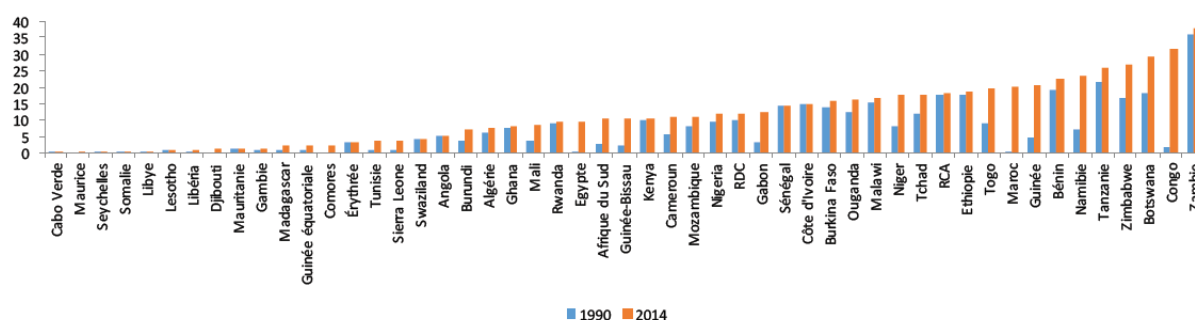
²² FOLACK (J.), « La gestion durable des pêcheries et des écosystèmes marins et côtiers en Afrique », Communication présentée pour le compte de l'IUCN/BRAC, Réunion internationale africaine, Sommet Mondial sur le Développement Durable, Dakar, 23 – 25 avril 2002, p. 4.

²³ De la Pollution dans le Grand Ecosystème Marin du Courant de Guinée <<http://www.chez.com/gefgclme> > (consulté le 15 mai 2008).

Dans la CEEAC, l'objectif de développement durable 14 et ses cibles offrent une occasion de placer la gouvernance marine au centre du dialogue golfo-guinéen sur le développement durable de la Zone D. Il est question d'un échange d'idées entre des acteurs maritimes pour s'accorder sur la teneur de leur contribution dans toute feuille de route censée être plus efficace et bénéfique pour les écosystèmes comme pour les populations et leurs moyens de subsistance à l'avenir. Pour y parvenir, une prise de conscience est nécessaire, soutenue par l'adoption d'une approche écosytémique intégrée dans la gestion de toutes les activités humaines ayant un impact sur le golfe de Guinée.

Dans la CEDEAO, le cadre analytique de la gouvernance marine est une méthodologie destinée à comprendre des situations de « *gouvernance* » lorsque les processus collectifs déterminent des solutions à des problèmes de nature publique et produisent des normes ou des institutions sociales.

Figure 1 : Zones terrestres et marines protégées en pourcentage de la superficie totale du territoire



Source : DSNU, 2016.

II - L'EFFECTIVITÉ DE LA GOUVERNANCE MARINE DANS LE GOLFE DE GUINÉE : STRATEGIES D'ACTION ET DE REGULATION

Le golfe de Guinée recouvre divers écosystèmes aquatiques, riches en ressources dont l'exploitation rationnelle est à même de booster le processus de développement des pays de la région. Une telle vision représente un besoin en régulation appropriée desdites ressources qui puisse préserver leur épanouissement, le rendement des écosystèmes et la conduite des stratégies d'exploitation durable. Les Etats de la région ont reconnu la nécessité de la mise sur pied de politiques nationales spécifiques liées au milieu marin et côtier (2), ainsi que d'une action concertée et collective (1) eu égard au caractère transfrontalier desdites ressources et des dangers pouvant les affecter. Il s'agit de montrer ici que l'expérience en termes de gouvernance marine est clairement amorcée par les Etats du golfe de Guinée puisqu'ils font preuve d'une constance principielle, pourtant nécessaire de quelques recommandations parce qu'elle peut être remise en cause.

II.1 - Recommandations pour une constance principielle dans la gouvernance marine dans le golfe de Guinée

Il en existe une vision minimaliste issue de la révolution libérale des années 1980 dans laquelle l'État golfo-guinéen doit revenir à son « *cœur de métier* » en décentralisant sur d'autres acteurs les fonctions considérées comme non stratégiques, car ils sont tous confrontés à la mondialisation.

L'autre vision est celle des années 1990 où émerge une réflexion plus profonde sur le rôle de l'État régulateur avec un auteur comme Pierre Calame, qui insiste alors sur le fait que la crise de l'État ne connaît pas seulement une crise interne touchant à ses fonctions et à sa structure. Cette crise concerne davantage la capacité de l'État golfo-guinéen à asseoir sa légitimité, ainsi qu'à formuler des politiques maritimes en phase avec les besoins socio-économiques.

La gouvernance marine est ici un mode de gouvernement qui intègre les associations et les « *parties prenantes* » dans une logique de démocratie participative. Savoir si la gouvernance marine penche du côté de la mainmise des firmes maritimes et des intérêts particuliers ou du côté d'une ouverture et d'un mode de décision moins hiérarchique est l'objet d'âpres débats entre spécialistes sur l'avenir de la maritimisation au golfe de Guinée.

Actuellement, les sociétés africaines font de la gouvernance²⁴ marine, un art de gérer et exploiter la mer et ses ressources de manière à les maintenir sains, productifs, sûrs, sécurisés et résilients. La manière dont fonctionnent les institutions africaines en la matière à une incidence sur la résilience de l'environnement marin du golfe de Guinée. Dans le passé, les pays golfo-guinéens n'ont pas vraiment eu à affronter d'importants changements de leur environnement marin. Pourtant il est impensable que les changements importants soient si faciles à intégrer, car ils sont plus difficiles à supporter.

Certains chercheurs estiment alors que les conditions environnementales idéales d'une bonne gouvernance marine du golfe de Guinée est limitée par des problèmes nouveaux et critiques, tels que les pollutions globales ou transfrontières, la surpêche, et le dérèglement climatique qui concernent de très grande échelle, et qui peuvent se développer rapidement et sous l'influence de facteurs pour lesquels l'échelon occidental ou central du continent africain n'a pas d'emprise à lui seul. Quelques stratégies de gouvernance semblent néanmoins permettre de mieux affronter ces questions ; ce sont notamment l'information, le dialogue et une construction plus collaborative de solutions, entre les parties concernées, ainsi qu'avec les fonctionnaires, scientifiques et acteurs économiques, via des systèmes apprenants, encourageant l'expérimentation et le changement.

La gouvernance marine concerne la gestion publique ou collective ou collaborative des richesses de la mer. Au-delà du sens idéologique que l'on peut lui attribuer (désintéret de l'État-providence pour la mer, glissement du gouvernement vers la gouvernance maritime, et de l'intérêt général vers celui des particuliers) ou des écueils et autres dégradations des conditions de vie maritime qui peuvent lui faire obstacle (pollutions, surpêche, dérèglement climatique), ou encore de la prolifération des catégories conceptuelles susceptibles de l'essouffler²⁵, la gouvernance marine peut être reconnaissable parmi nombre de concepts plus ou moins proches²⁶, de par certaines de ses caractéristiques intrinsèques génératrices d'une dynamique sociale multidimensionnelle indéniable²⁷.

La notion de gouvernance marine est liée à la principale circulation maritime des navires de marchandises impliqués dans les échanges internationaux. On trouve aussi sur les mers des navires de pêche, des navires de guerre, des navires de passagers et des navires de plaisance. Chaque type d'activité a sa logique de circulation. L'un des facteurs de la géographie des routes maritimes est bien sûr la forme des mers et des continents, est bien connu dans l'institution sous régionale qu'est la CEMAC. De plus le principe de bonne gouvernance qui sous-tend son adaptation à ladite institution est également reconnu et accepté de tous.

En effet, il est évident que la CEMAC ne pouvait se passer du principe de gouvernance dans son fonctionnement au quotidien. A cet égard, on observe avec aisance que la plupart des textes relatifs

²⁴ Pierre Calame et André Talmant, *L'État au cœur, le mécano de la gouvernance*, Desclée de Brouwer, Paris, 1997, p. 19 : D'après ces auteurs, la gouvernance serait « *la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de processus, de corps sociaux, pour se gérer elles-mêmes dans un mouvement volontaire. Cette capacité de conscience (le mouvement volontaire), d'organisation (les institutions, les corps sociaux), de conceptualisation (les systèmes de représentation), d'adaptation à de nouvelles situations est une caractéristique des sociétés humaines.* ».

²⁵ Gouvernance fonctionnelle, politique, publique, privée, locale, urbaine, territoriale, africaine, onusienne, gouvernance des entreprises maritimes, des gens de mer, gouvernance marine stratégique, universitaire, gouvernance des technologies de l'information, d'internet...

²⁶ Gouvernement, gestion, performance, partenariat, démocratisation, participation...

²⁷ Accès à l'information marine, lutte contre la corruption, ouverture et responsabilisation, gestion efficace des ressources marines, culture professionnelle maritimisante, reconnaissance des générations futures, protection de l'environnement marin et développement durable.

au fonctionnement de l'institution CEMAC font mention de la gouvernance. De même le statut de la CEMAC lui-même fait référence à l'attachement de l'institution et de ses membres à la notion et au principe de gouvernance. En outre, on peut constater que cet attachement au principe de gouvernance est d'autant plus affirmé que dans les rapports de travaux de la CEMAC les bilans sur la mise en œuvre et l'effectivité de la gouvernance ne manquent pas. C'est ainsi que pour le Président de la commission de l'UA Jean Ping « *c'est cette approche qui a conduit les dirigeants africains fondateurs du NEPAD dans leur nouvelle vision du développement de l'Afrique, basée principalement sur une dynamique endogène à considérer la bonne gouvernance politique et économique comme une des trois conditions requises pour réaliser un développement durable du continent...* »²⁸

Le principe de gouvernance qui suppose que soit arrêté au préalable un horizon commun et incontournable, connaît des heurts dans le contexte de la CEEAC. Il faut entendre par là que les velléités de leadership et de puissance conduisent souvent à la définition de perspectives diverses et disparates. Le principe de gouvernance marine coexiste ainsi avec le conflit de conception de la maritimité souveraine. Il y a depuis toujours des gens qui croient à l'unification de l'Afrique à travers les États et leur leader et il y en a d'autres qui pensent qu'on aboutira à l'unification de l'Afrique en multipliant des organes communautaires. La CEEAC est une construction, car son œuvre juridique est considérable au point qu'on peut y associer l'idée de l'auteur ZAKI LAIDI de la *Norme sans la force*, et dire qu'on voit dans la CEEAC une puissance bien plus que normative, surtout que le management vers un but commun est mis en cause.

Les maintes actes de piraterie éveillent une attention grandissante des grandes puissances. De nouveaux dispositifs internationaux de gouvernement maritime se mettent en place à leur initiative. Face à ces évolutions, comment les États africains exercent-ils leur souveraineté sur les zones marines ? Quels rapports cette gouvernance marine entretient-elle avec l'évolution des États et des sociétés ? Pour répondre à ces questions, ce dossier analyse l'expansion du gouvernement de la mer à plusieurs échelles et sous divers angles : les accords de pêche internationaux et les rapports entre États et pêcheries ; l'économie politique des espaces portuaires, le problème de la piraterie et son traitement global. Il avance l'hypothèse que, derrière la multiplication des conflits sur les espaces marins, se jouent des processus de pouvoir inédits qui redéfinissent non seulement les rapports entre public et privé, mais aussi entre frontières spatiales et représentations de la souveraineté.

Sous l'égide d'un nouveau cycle d'influence de la mer dans la stratégie des pouvoirs, l'État golfo-guinéen s'est construit une lecture de sa souveraineté sur un territoire qui n'est plus seulement « *circonscrit par des frontières terrestres* ». Dès lors, la pensée politique golfo-guinéenne a assimilé le pouvoir de l'État à un déploiement légitimement sécurisant sur les rivages de l'insécurité maritime est une place si considérable dans l'entendement développementaliste des pays en développement qu'elle les a persuadés de la nécessité d'actionner un large éventail de politiques appliquées aux espaces maritimes. Comme elle s'attaque à presque tous les visages de la sécurité humaine en Afrique, leur axe de gouvernance n'a pas d'autre choix que de travailler pour des effets durables allant de la côte à la gouvernance mondiale des océans et est désormais particulièrement focalisé sur les questions de conservation des écosystèmes marins. Cette préoccupation s'inscrit dans le cadre des objectifs de développement durable de l'ONU en venant imposer des objectifs de durabilité aux différents types d'exploitation des mers, notamment autour des enjeux de croissance bleue au niveau mondial, de l'échelle nationale, jusqu'au-delà des juridictions nationales (cf. BBNJ). Cette nouvelle forme de gouvernance se diffuse par différents types de canaux, une certification marchande dans le cadre des importations européennes par exemple, par les normes sur la pêche illégale, non réglementée et non déclarée, par des normes environnementales multi-échelles, et par des sanctuarisations d'espaces maritimes au niveau des différentes juridictions nationales et internationales.

La diversité de ces canaux et des politiques qu'ils sous-tendent, font de la conservation des mers un objet politique complexe, dont un grand nombre d'acteurs aux intérêts différenciés est partie

²⁸ Discours tenu à la conférence des ministres de l'économie et des finances de l'UA, à Addis-Abeba le 28 mars 2011.

prenante. Les tensions très fortes entre les tenants du paradigme conversationniste et les voix en faveur d'une exploitation renforcée des ressources marines, biologiques, énergétiques, génétiques, méritent aujourd'hui d'être étudiées de près. La place donnée aux communautés dans cet espace de décision et d'action en cours de recomposition est déterminante, en termes de détention des moyens de pouvoir et de rétribution. Par ailleurs, le rôle des ONG environnementalistes, dans les liens qu'elles entretiennent avec les Etats et les marchés, donne lieu à discussion concernant le pouvoir qu'elles détiennent désormais dans les opérations de création de très grandes aires marines protégées et la privatisation des espaces maritimes qui permettrait selon certains analystes, sous couvert d'objectif de conservation, à terme au contraire d'en garantir l'exploitation.

D'abord ces mécanismes de gouvernance mondiaux sont loin de se substituer au gouvernement des Etats, mais cherchent plutôt à développer des convergences avec les politiques publiques ; c'est la raison pour laquelle les Etats conservent certaines prérogatives au sein de cet agenda international. La plupart des aménagements de conservation sur les zones marines relèvent de concessions domaniales régies par les Etats, le long d'un continuum entre gestion privée et gestion publique de ces espaces, dont les réels bénéficiaires sont très variés. La mise en défense des espaces maritimes tend à redistribuer l'accès aux espaces et aux ressources maritimes et il s'agit de saisir ces processus au niveau des sites d'implantation pour analyser comment ils transforment les mécanismes de gouvernement et leur caractère équitable (depuis une gestion commune des espaces et ressources, à une gestion publique, jusqu'à une gestion privative). Les modes d'appropriation des espaces maritimes qui en découlent peuvent mener à une investigation des formes de propriété sur les ressources afin d'observer les rapports de pouvoir économiques que véhiculent ces politiques.

Dans ce cadre, on pourra s'intéresser à la planification maritime, aux modes d'aménagement spatiaux et aux types de délimitations qu'ils génèrent au niveau des territoires maritimes. De la mise en évidence des formes de zonages et concessions spatiales, on pourra identifier les contraintes spatiales qu'elles véhiculent tout en essayant de saisir leurs rapports aux frontières juridiques et institutionnelles des usages et souverainetés maritimes. Le questionnement de la planification spatiale en mer est à même de restituer de manière concrète ces enjeux. L'analyse de l'enchevêtrement des territoires locaux, nationaux et internationaux et des normes qui les régissent permet de cerner des rapports de pouvoir multiscalaires. De telles investigations doivent permettre d'identifier quels sont les acteurs influents des régimes de conservation marine et comment ceux-ci sont négociés par des acteurs de diverses échelles et comment ces aménagements peuvent affecter souveraineté et rapports politiques internes aux sociétés considérées.

II.2- Les limites à l'opérationnalisation d'une gouvernance marine performante dans le golfe de Guinée

La poursuite de la décentralisation repose sur un taux d'intégration encore manquant entre les pouvoirs concernés. Comme les difficultés institutionnelles rendent insuffisant tout processus de décentralisation, les aspects territoriaux de l'aménagement des « méritoires » du golfe de Guinée se retrouvent segmenter entre différents pôles de pouvoir qui gèrent l'espace marin en fonction des mesures initiées par les institutions internationales. Une fois que le relais est passé au niveau des États d'Afrique atlantique, la teneur de la mutualisation de leur action s'est pratiquement imposée à tous même si la mer n'en est pas encore à être l'élément le plus structurant dans la construction des États de droit en Afrique. On peut donc parler d'une gouvernance décentralisée, mais réduite dans la mesure où la libre administration des collectivités territoriales n'a pas été engagée globalement et que la décentralisation n'existe que sur des points de compétence réduits, au sein d'un schéma de relations avec le pouvoir central dominé par la déconcentration, quand ce n'est pas par la centralisation pure et simple²⁹.

La gouvernance des Aires Marines Protégées (AMP) bute d'une part sur l'absence de décentralisation (à l'image de la Mauritanie) ou son inachèvement (à l'image du Sénégal), matérialisés par le manque ou l'insuffisance des prérogatives fiscales des collectivités locales et, d'autre part sur

²⁹ Galetti, F. (2002), « *Les transformations de l'État et du droit public en Afrique francophone* », Thèse de Doctorat, Université de Perpignan.

l'insuffisance des processus de déconcentration, puisque l'État central tend à polariser l'ensemble des décisions stratégiques, aidé en cela par la mainmise sur la majorité des ressources fiscales. Dans le cas extrême de la Guinée Bissau, pour des raisons historiques, l'État a des velléités d'encadrement des populations à partir d'organes militants et se soucie peu de faire progresser les processus de déconcentration et de décentralisation. On identifie ainsi mal, dans un contexte de centralisation des pouvoirs, comme dans un contexte de « décharge » – compris comme le processus par lequel l'État délègue une partie de ses pouvoirs de régulation à des groupes privés clients de l'administration centrale (Hibou, 1999) – comment les mécanismes fiscaux pourraient être à l'origine de mesures de compensation adaptées pour les populations subissant des restrictions importantes quant à l'exploitation des ressources marines. La poursuite de la décentralisation doit se faire dans le sens d'une meilleure articulation avec les processus de déconcentration pour pallier ces impasses.

Mais l'efficacité de la gouvernance des AMP bute également sur une fragmentation excessive de l'État et de la société civile représentée par les associations et les ONG locales. La fragmentation de l'État s'exprime de trois manières: premièrement par la défense de normes contradictoires par ses différents ministères ou ses services déconcentrés, deuxièmement dans une concurrence au niveau national entre ministères, qui aboutit à un cloisonnement des projets en vue de capter les fonds de l'aide internationale, et, troisièmement, dans les difficultés de coordination au niveau local entre services administratifs décentralisés, qui développent peu de complémentarités entre eux. Cette fragmentation de l'État est un sérieux obstacle à l'application de la gouvernance verticale. On retrouve cet obstacle dans la promotion d'une politique de développement durable, les administrations oscillant en permanence entre une approche conservationniste et une approche guidée par l'objectif de croissance de revenu. La fragmentation de la société civile s'exprime par la multiplication des ONG locales, voire des associations. La diversité de leurs objectifs, ainsi que leurs difficultés chroniques à se coordonner, hypothèquent sérieusement les mécanismes de coordination horizontaux pour réguler l'accès aux ressources naturelles. Face aux difficultés de coordination identifiées au sein même de ces deux pôles de pouvoir, s'impose la réunification de chacun de ces pôles pour renforcer l'efficacité des mécanismes de concertation avec les populations promues jusque-là.

CONCLUSION

La gestion actuelle des aires marines du golfe de Guinée augmente le besoin pour ces économies grandissantes d'insister sur la reconversion des cultures d'action publique. Reconversion qui doit se faire sous deux formes : la nécessaire articulation des échelles de pouvoirs et de décision, la requalification du rôle de l'État comme médiateur et arbitre. Il ne s'agit pas de remettre « *en selle* » l'État dans une contestation simpliste au modèle libéral, mais bien d'adapter le cercle institutionnel pour répondre aux objectifs d'ajustement dans la gouvernance des AMP. Cela se justifie d'autant plus que les institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale (BM) et Fond Monétaire International (FMI)) poussent à l'heure actuelle à de telles réformes avec les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP).

La question de la décentralisation et de la participation des communautés et des collectivités locales joue ainsi un rôle central dans les débats internationaux sur la gouvernance des aires marines protégées. Or, celle-ci ne peut être efficace qu'en assurant des accords sociaux forts sur les règles d'exploitation et de protection des ressources et en instaurant des institutions pluralistes dédiées à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de ces accords. Malgré l'héritage de l'administration publique dans la gestion des aires protégées ouest africaines, il existe une large gamme de modalités de gouvernance qui permet d'atteindre les objectifs mentionnés ci-dessous. Il s'agit de la décentralisation de la gestion des AMP, de dispositifs de cogestion multi-acteurs, ou des dispositifs de concession de droits.

Toutefois, nous avons souligné dans cet article l'incomplétude de la mise en œuvre de ces modalités de la gouvernance, en montrant que ces modalités prises de manière isolée ne pouvaient que limiter la cohérence de la gestion dans le cas des AMP ouest-africaines. Pour répondre aux défis contemporains, la gouvernance environnementale doit s'appuyer sur des modes de coordination à la fois horizontaux et verticaux, et orientés vers des mécanismes délibératifs. Cette démarche peut conduire à terme à renforcer la légitimité des normes environnementales, indispensable pour générer des restrictions à l'accès aux ressources naturelles renouvelables efficaces.