**LA CONSTRUCTION DU MULTILATERALISME SECURITAIRE DANS LE GOLFE DE GUINEE : LES RISQUES POTENTIELS D’UNE HYPERTROPHIE INSTITUTIONNELLE**

Conférence internationale sur la sécurité dans le Golfe de Guinée

INSTITUT PORTUGAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES – INSTITUT DIPLOMATIQUE DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

Lisbonne, le 11 juillet 2014

**Dr Samuel NGUEMBOCK**[[1]](#footnote-1)

Avant de commencer mon propos, permettez-moi de relever que parler de multilatéralisme sécuritaire ou simplement de multilatéralisme dans le Golfe de Guinée me pose particulièrement d’innombrables problèmes sur le plan intellectuel et fonctionnel. En décidant de créer, à l’issue du sommet des chefs d’Etat à Yaoundé en juin 2013, le Centre interrégional de coordination (CIC), le Golfe de Guinée et les principaux pays qui s’y trouvent ne sont pas à leur première expérience en matière de multilatéralisme. Plusieurs initiatives ont déjà été prises dans la région pour promouvoir l’harmonisation des textes ou la coordination des activités dans plusieurs secteurs. Je peux citer à ce propos plus globalement dans le secteur maritime, d’abord les organisations multilatérales spécialisées dans la gestion portuaire et des transports maritimes avec comme principale initiative la création en 1975 de la Conférence ministérielle des Etats de l’Afrique de l’Ouest et du Centre (CMEAOC) dont l’objectif était de créer un cadre de concertation et d’élaboration d’une politique commune des transports maritimes. Ensuite la création en mars 1985 de la Commission sous-régionale des pêcheries grâce à laquelle 22 pays riverains du Maroc à la Namibie ont adopté en juillet 1991 la Convention sur la coopération en matière de pêche. Enfin, sous la coordination et à l’initiative du Programme des Nations Unies pour l’Environnement l’adoption en 1981 de la Convention sur la coopération dans le domaine de la protection et de la mise en valeur du domaine marin et de l’environnement côtier. Le constat d’échec de ces initiatives pourtant déterminantes pour la prévention des activités illicites dans le cadre d’une approche globale et intersectorielle, vous l’aurez compris, me laisse donc douter de l’efficacité d’un dispositif supplémentaire qui malheureusement ne prend suffisamment en compte ni la complexité de la nature de la menace, ni la capitalisation des dispositifs existants, notamment la Commission du Golfe de Guinée.

Un autre élément qui me pose problème dans la construction du multilatéralisme sécuritaire dans le Golfe de Guinée, c’est le paradoxe relatif à la typologie des Etats riverains. La région est constituée des Etats aux niveaux de développement différents, aux contextes socio-économique et politique différents (on y trouve des Etats relativement stables, des Etats effondrés, des Etats en situation de reconstruction post-conflit…) qui ont des traditions et des priorités économiques, politiques, diplomatiques et stratégiques différentes. De ce paradoxe, ressortent trois interrogations : premièrement, comment envisager le multilatéralisme dans une région constituée en majorité de pays qui n’ont pas parachevé leurs processus de construction d’Etat-Nation ? Comment construire un multilatéralisme sécuritaire efficace avec des Etats qui expérimentent laborieusement la culture du travail interministériel au niveau national ? Comment construire un multilatéralisme interrégional dans le domaine de la sécurité avec des sous régions qui peinent à se constituer comme des entités politiques homogènes ?

L’objet de mon propos n’est pas de développer une vision défaitiste ou fataliste de l’ambition des Etats de la région de mutualiser leurs efforts et leurs moyens pour la sécurité dans le Golfe de Guinée mais de soulever une réflexion critique pour des arbitrages réalistes face à une inflation des institutions régionales qui paralyse la mise en œuvre des décisions prises au niveau politique.

**Quelques causes de l’échec du multilatéralisme sécuritaire dans le Golfe de Guinée**

Les causes de l’échec du multilatéralisme sécuritaire dans le Golfe de Guinée s’articulent à deux niveaux : national et régional.

**Au niveau national**, il est établi que les Etats riverains, depuis les indépendances, n’ont pas intégré ou suffisamment le secteur maritime dans les priorités des politiques publiques de sécurité et de défense nationale. Ce qui s’est traduit dans la plupart des pays notamment le Benin par l’absence de dispositifs opérationnels militaires ou de sécurité dans le domaine maritime. Les raisons de cette erreur stratégique sont nombreuses. D’abord, les problèmes de souveraineté ou de contrôle territorial en mer, faute de réflexions d’anticipation et de prospective stratégique, n’ont guère attiré l’attention des dirigeants des indépendances jusqu’à la multiplication néfaste pour les économies nationales des actes de piraterie et des activités illicites. Ensuite, et c’est là un des problèmes majeurs auxquels les Etats riverains continueront de faire face, la capacité des Etats à concilier sécurité des institutions étatiques et sécurité des populations. Il est d’ailleurs regrettable de constater que les mesures prises au sortir du sommet de Yaoundé en juin 2013 ne tiennent pas rigoureusement compte de la dimension sociale de la sécurité des populations au sens large du terme. En privilégiant essentiellement une réponse strictement militaire à la piraterie maritime et aux activités illicites dans le Golfe de Guinée, ces mesures négligent de façon flagrante les causes essentielles de ces pratiques. Des causes qui s’expliquent dans une certaine mesure par la détérioration du tissu social et l’exclusion du système de redistribution publique d’une partie importante de la population. Enfin, il faut reconnaître que les Etats de la région, au cours des dernières décennies, n’ont trouvé aucun intérêt à développer les espaces frontaliers en général et les localités côtières en particulier. Ce qui a rendu ces espaces propices au développement des réseaux criminels transnationaux. L’absence d’une planification et d’une programmation des unités de défense et de sécurité en rapport avec les zones potentiellement crisogènes au niveau national n’a fait qu’accroître les effets catastrophiques de la porosité des frontières. Les régions de l’est, du nord et de la côte du Cameroun ont respectivement subi les conséquences de la crise centrafricaine, les attaques de la nébuleuse Boko Haram et la piraterie maritime à cause de cette rocambolesque absence de planification et de prospective stratégique.

**Au niveau régional**, un des problèmes les plus structurels dans la construction du multilatéralisme sécuritaire dans le Golfe de Guinée est lié à la capacité et à la volonté des Etats riverains de coopérer entre eux en dépit des initiatives et de l’appui technique, opérationnel des puissances étrangères et des instances multilatérales mondiales. Le Nigéria est le premier pays dans la région à avoir subi des actes de piraterie maritime sans que cela attire l’attention des Etats voisins, notamment le Cameroun et le Benin. Par ailleurs, la nébuleuse Boko Haram a littéralement mis à mal l’appareil de sécurité et de défense nationale nigériane à cause, entre autres, d’une absence de collaboration régionale. Pour ces deux exemples, il a fallu respectivement les initiatives des Nations Unies, des Etats-Unis, de la France et de la Grande Bretagne d’une part et la tenue d’un sommet sur la sécurité à l’Elysée pour que les Etats concernés posent les bases d’une concertation régionale.

Par ailleurs, le Golfe de Guinée, en termes d’intégration régionale, regroupe trois principales organisations régionales ou sous régionales qui peinent encore à se constituer comme des entités politiques fonctionnelles. Il s’agit de la Communauté Economique des Etats de l’Afrique Centrale (CEEAC) pour l’Afrique centrale, la Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO) pour l’Afrique de l’Ouest et la Commission du Golfe de Guinée (CGG) pour les pays riverains. Tout comme les Etats de la région en ce qui concerne la coopération interministérielle nationale, ces organisations régionales connaissent des niveaux de coopération interétatique et d’intégration différents. Contrairement à la CEDEAO qui pose actuellement les bases d’une coopération régionale en la matière et la CGG qui est dépourvue de vrais dispositifs opérationnels, la CEEAC a pu mettre en place un centre régional de sécurité maritime avec à son actif l’organisation d’exercices d’entrainement conjoints. En dépit de cette avancée, ce dispositif reste incapable d’assurer le financement des efforts de coopération et de coordination des politiques maritimes nationales, ce qui a un impact conséquent sur sa capacité à garder une présence continue en mer.

**Les perspectives de la coordination interrégionale**

Face à tous ces défis et à l’initiative de ce qui peut être appelé Communauté internationale, les Chefs d’Etat et de gouvernement réunis à Yaoundé en juin 2013 ont décidé d’adopter une importante palette de textes et ont décidé par la même occasion de créer le Centre Interrégional de Coordination (CIC) avec pour missions principales de :

* Coordonner les réponses régionales en matière de sécurité et de sûreté maritime dans le Golfe de Guinée,
* Faciliter l’échange d’information entre les marines nationales,
* Promouvoir l’harmonisation des textes d’application du droit maritime, notamment ceux relatifs à la lutte contre la piraterie,
* Renforcer les capacités du personnel civil et militaire des deux principales régions.

Excellente décision ! Mais la mise en œuvre efficace de celle-ci est déjà porteuse d’un certain nombre d’écueils. D’abord, au niveau de la conception du dispositif, la création d’un Groupe Interrégional de Travail pour l’élaboration des textes organiques du Centre Interrégional de Coordination aurait pu être épargnée grâce à l’existence de la Commission du Golfe de Guinée qui a une expérience de fonctionnement de quinze années environ et qui connaît mieux les défis liés à la coopération dans la région. Le lancement de la construction d’un dispositif supplémentaire, même s’il est complémentaire, alourdit le processus de mise en œuvre de ce dernier. Le report renouvelé de l’inauguration de ce Centre dont le siège est basé au Cameroun (d’abord prévue le 25 juin 2014, ensuite le 11 juillet 2014 aujourd’hui même après adoption des textes organiques le 6 juin 2014) démontre bien l’impréparation qui a présidé à sa création.

Un des risques importants liés à la création du Centre Interrégional de Coordination est de voir se renouveler la douloureuse expérience de la Force Africaine en Attente qui, sans être opérationnelle, a vu émerger l’idée de construire une Capacité africaine de réaction immédiate aux crises (CARIC). Ce scénario pourrait se reproduire si d’importants investissements sont accordés à la création du Centre Interrégional de Coordination alors même que les efforts de réforme ou de renforcement des capacités opérationnelles des appareils nationaux et régionaux existants ne sont pas achevés. Car en réalité, comment un instrument en création peut-il assurer efficacement la coordination interrégionale des dispositifs nationaux et régionaux sans réelles capacités opérationnelles ? Le processus décisionnel, dans ce contexte, ne se trouve-t-il pas doublement alourdi ? Pourquoi n’a-t-on pas encouragé les différentes organisations régionales à se réunir autour de la Commission du Golfe de Guinée pour donner à cette dernière la mission de coordination et lui fournir de réelles capacités opérationnelles répondant aux exigences d’une approche globale et intégrée ? Cela aurait pu limiter le poids des contraintes financières dont plusieurs Etats membres font déjà les frais à cause de leur appartenance à de multiples organisations régionales tenus de respecter le principe d’un financement par contribution nationale.

1. Chercheur associé à l’IRIS et Responsable des programmes de recherche-Afrique francophone à Thinking Africa. [nguembock@iris-france.org](mailto:nguembock@iris-france.org) ou [nguembock@thinkingafrica.org](mailto:nguembock@thinkingafrica.org) . Tél. (+33) 6 42 49 48 15 [↑](#footnote-ref-1)