

CARPADD

Centre africain de recherche pour la paix et le développement durable

► *Note d'analyses sociologiques, N°14, Août 2019*

www.carpadd.com

Le Bénin face à la piraterie maritime dans le Golfe de Guinée

L'influence comme arme de défense d'un petit Etat ?

TOUSSAINT KOUNOUHO

Docteur en Science politique

Laboratoire d'Études Constitutionnelle, Administrative et Politique (LÉCAP)

Université Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan-Cocody (Côte d'Ivoire)

toussaint.kounouho@gmail.com

SYLVAIN NDONG ATOK

Doctorant en relations internationales

Institut des Relations Internationales du Cameroun (IRIC)

Université de Yaoundé II (Cameroun)

sly206@yahoo.com

Pour citer ce texte :

Kounouho Toussaint et Ndong Atok Sylvain, « Le Bénin face à la piraterie maritime dans le Golfe de Guinée : l'influence comme arme de défense d'un petit Etat ? », *Note d'analyses sociopolitiques*, N° 14, 28 août 2019, CARPADD, Montréal.

Le **CARPADD** est un organisme indépendant qui a pour vocation de favoriser la recherche, la formation et le transfert des connaissances dans les domaines de la paix, de l'aménagement, du développement durable, des migrations, des crises et conflits, de l'autonomisation des communautés, etc.

203-2370 Rue Gold, Montréal, Québec, Canada, H4M 1S4 | Tél: (514) 559-3020 | contact@carpadd.com



Résumé

Dans le cadre de la lutte contre la piraterie maritime au large des côtes du Golfe de Guinée, l'expérience du Bénin, petit État non seulement par sa superficie, sa population, mais aussi par son espace maritime (46. 300 km²) est illustrative de ce que l'influence peut être une ressource pour un petit État dans le système international ; la puissance n'étant plus nécessairement de vaincre, mais de convaincre. En s'aidant du néo-réalisme structurel, cette contribution pose l'hypothèse selon laquelle dans le contexte de la lutte contre le terrorisme transnational, l'efficacité de la politique de défense d'un petit État, n'est pas nécessairement tributaire de l'arrogance des dirigeants et de l'extravagance de ses capacités militaires, mais largement des capacités de cet État à concevoir et mettre en œuvre une politique de défense qui force l'adhésion massive de n'importe quelle puissance militaire (grande, moyenne, petite). La lutte contre la piraterie au large de l'espace maritime du Bénin a mis en lumière l'extraordinaire capacité d'influence de l'État béninois à capter des rentes de situation, à susciter une « communauté de défense » autour du combat contre la piraterie maritime.

Mots-clés : Bénin, puissance, influence, défense, Golfe de Guinée, piraterie maritime.

Abstract

In the case of the fight against maritime piracy off the coast of the Gulf of Guinea, the experience of Benin, a small state not only by its size and population, but also by its maritime surface area (46. 300 km²) is illustrative of the fact that influence can be a factor of power for a small state. Power no longer necessarily needs to conquer but to convince. Anchored on structural neorealist analysis, this study posits the hypothesis that in the fight against transnational terrorism, the efficiency of a small state's defense policy does not necessarily depend on the arrogance of the leaders and overwhelming military capacities, but more on its ability to develop and implement a defense policy that nudges a massive replication by other military powers (great, medium, small). The fight against piracy off the Beninese maritime space has spotlighted the extraordinary capacity of the Beninese State to influence the capture of rents and to create a "community of defense" in the fight against maritime piracy.

Keywords: Benin, power, influence, defense, Gulf of Guinea, maritime piracy.

Introduction

L'influence en tant que dimension stratégique de la politique de défense d'un État n'a pas souvent été prise en compte dans l'analyse des stratégies de lutte contre les phénomènes sécuritaires transnationaux comme celui de la piraterie maritime. Lorsqu'ils sont confrontés à des menaces sécuritaires d'ordre maritime, les réponses préconisées par la plupart des États du Golfe de Guinée se sont largement inscrites dans la doctrine de la guerre globale¹ soutenant une méthode essentiellement militaire (Eichler 2006 : 7). Se nourrissant d'une posture néoconservatrice et réaliste des relations internationales, la lutte contre la piraterie maritime valorise l'instrument de puissance en tant qu'arme exclusive de la politique et de la stratégie de défense d'un nombre grandissant d'États (Beer ; Hariman, 2005).

Bien qu'un consensus se dégage sur le fait que ce phénomène transnational représente une des menaces les plus graves des États côtiers, il existe tout de même une divergence d'approches dans les réponses apportées par les États. La surévaluation de la force militaire

1. La guerre globale désigne une approche de lutte contre le terrorisme par des réponses directes et purement militaires. Elle a été formalisée après les attentats du 11 septembre 2001 lorsque le gouvernement du président George W. Bush prit la décision de déclencher une « guerre globale contre le terrorisme ». Jan Eichler, « La guerre globale contre le terrorisme et ses conséquences pour les relations euro-américaines », *Revue internationale et stratégique*, 2006/3, n°63, pp. 7-18.

(*hard power* ou *escalation dominance*) pour assurer les intérêts et la sécurité des États n'est valable que pour les grands États, dotés de puissances matérielles de réaction (militaires, technologiques, économiques et financières). Pourtant, la recrudescence des attaques ces dernières années au large des côtes du Golfe de Guinée a montré les limites d'une approche en termes de guerre globale. Dans le contexte de la lutte contre la piraterie maritime dans le Golfe de Guinée, tous les États ne recourent pas toujours à la puissance matérielle en situation de défense. Dans le cas des petits États, la pratique du recours à la force relève beaucoup plus de l'exception que de la règle. À côté des frappes militaires systématiques, certains États, moins pourvus en puissance militaire et technologique, ont plutôt recours à d'autres stratégies de défense, moins coercitives, moins onéreuses, en s'orientant vers des instruments politiques, diplomatiques et économiques.

La définition du concept de petit État (*Small state*) ne fait pas l'unanimité au sein de la communauté scientifique. Selon un critère qualitatif inspiré des travaux de John Stoessinger (1973), l'identification des petits États prend en compte les ressources matérielles des États, la motivation à les employer afin de mesurer les ressources de la politique étrangère. D'un point de vue quantitatif, les petits États sont définis en fonction de leur superficie territoriale, de leur population, de leur PNB, de leur PIB par habitant, de leurs dépenses militaires. Une autre approche, comparative, se focalise sur le critère de la puissance ou de la superficie (Carlsnaes 2007 : 10 ; Handel 1981 : 31). Cependant, aucun de ces critères ne définit le seuil considérable pour caractériser un petit État.

À la variété des petits États qui existent dans le monde correspond une variété de politique de défense. Certains petits États ne possédant pas d'armée ont souvent recours à une stratégie de défense déléguée à travers laquelle la défense du pays est assurée par une ou plusieurs puissances. Ainsi en est-il des petits États insulaires comme l'Islande, les îles Marshall, Palaos, les États fédérés de Micronésie qui ont confié leur défense aux États-Unis, tandis que la France et l'Espagne se chargent d'assurer la défense militaire d'Andorre, celle des îles Cook, de Niue, de Samoa est assurée par la Nouvelle-Zélande. D'autres en revanche ont recours à un système de sécurité régionale comme c'est le cas de Dominique, Grenade, Saint-Christophe-et-Niévès, Saint-Vincent-et-les-Grenadines où la défense est assurée par un système de sécurité régionale regroupant divers pays des Caraïbes².

Nous optons pour une définition opérationnelle du concept de petit État. Il s'agit des États qui, ne possédant pas d'attributs objectifs de puissance (capacité militaire, financière et économique, etc.) pouvant permettre une réponse rapide et efficace en cas de menace à leur intégrité, sont contraints de recourir à des méthodes alternatives, anticipatives, préventives et peu coercitives. Certains auteurs les assimilent tantôt à des États faibles, fragiles (Handel 1981 ; Guilbaud 2016 : 11), entièrement dépendants des soutiens extérieurs, tantôt à des États innovants, agiles (Kalibartaité : 2016), en quête de survie et de sécurité dans un monde en compétition et en proie à des menaces graves. Sur le plan de la défense stratégique, le Bénin peut être caractérisé comme un modèle de petit État. Selon le rapport 2019 du *Global Fire Power (GFP)*, une structure américaine de classement des armées au monde³, l'armée béninoise ne figure guère parmi les 100 armées les plus puissantes du monde. Même au plan régional africain, elle n'apparaît pas parmi les dix puissances militaires du continent⁴. Cet état de choses confine matériellement le pays au rang de petits États en matière de puissance de feu.

Dans cette perspective, les petits États comme le Bénin peuvent utiliser leur vulnérabilité et leur faiblesse potentielles – marques de leur petitesse – à des fins de captation de rentes, d'aspiration à la puissance régionale ; toutes choses qu'ils déploient sous le support de l'influence. Autant dire que par d'extraordinaires opérations de séduction, le handicap supposé peut être converti en puissance. En relations internationales, l'influence définit de façon plus souple la capacité d'un acteur à faire triompher ses vues, à recueillir le consentement des autres ou à produire du changement par des outils alternatifs utilisés de façon non coercitive, voire indirecte. Dans le sillage de Joseph Nye, l'influence – cette « puissance douce » – émerge en rapport aux mutations du concept de puissance et se rapproche du *soft power*, c'est-à-dire la capacité de cooptation et de persuasion en dehors de l'usage de la force armée que déploie un acteur dans le système international (Nye, 2004). La puissance ne peut donc plus être appréhendée exclusivement en termes quantitatifs sur la base de la croissance économique, de la taille démographique, des capacités militaires, mais plutôt sous ce que Frédéric Ramel appelle « les charmes discrets de l'influence ». (Ramel 2018 : 133).

Si l'influence semble devenir aujourd'hui pour le Bénin un nouvel outil de politique étrangère et de défense, elle n'a pas été historiquement l'instrument privilégié. Dans la période allant de 1960 à 1972, la politique de défense dahoméenne avait été étroitement liée à celle des puissances occidentales. Elle était intégrée à l'une des principales variables du réalisme qu'est l'équilibre des puissances. Les blocs Est-Ouest constitués par les États-Unis et l'Union soviétique pendant la guerre froide avaient une fonction à la fois régulatrice et

2. Il s'agit du Regional Security System qui rassemble et met en commun les forces des Petites Antilles anglophones et qui a pour objectif de contrôler l'immigration, d'assurer le sauvetage en mer et de participer dans certains cas au maintien de l'ordre intérieur.

3. L'indice de classement prend en compte l'aspect strictement militaire de 137 pays classés dans ce rapport et prend également en compte 55 facteurs individuels. Le classement est établi, entre autres, sur le nombre des différents types d'armes disponibles et la diversité de l'arsenal militaire permettant un meilleur équilibre dans la force de frappe. Cf. www.agencecofin.com consulté le 24 août 2019.

4. Les têtes de pont étant notamment l'Égypte et l'Algérie. Cf. www.spunik.defense.fr consulté le 30 mai 2019.

protectrice⁵ (Tshiyembe, 2010 : 39). Les petits États ou les nations faibles comme le Bénin devaient leur survie (donc leur défense) en tant qu'États indépendants à l'équilibre bipolaire. Les orientations pro-occidentales des régimes postcoloniaux avaient eu pour conséquence le développement des relations de clientèle entre les structures de défense, l'abandon du principe de non-alignement et une faible défense de l'intérêt national (Houédé 1987). Pendant la séquence autoritaire allant de 1972 à 1990 conduite par le régime militaro-marxiste, le Bénin a mis en œuvre une politique de défense révolutionnaire, anticolonialiste, anti-impérialiste et belliqueuse (Houndjahoué 1987). Depuis les années 1990, la politique de défense du Bénin s'appuie sur la coopération au développement, de bon voisinage et d'interventions communes sur des théâtres d'insécurité et d'opérations de maintien de la paix.

L'hypothèse de l'influence suppose que, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme transnational et la piraterie maritime, l'efficacité de la politique de défense d'un petit État n'est pas nécessairement tributaire de l'arrogance des dirigeants, de l'extravagance de ses capacités militaires, mais largement des capacités de cet État à concevoir et mettre en œuvre une politique de défense qui force l'adhésion massive de n'importe quelle puissance (grande, moyenne, petite). La lutte contre la piraterie maritime au large de l'espace maritime du Bénin a mis en lumière l'extraordinaire capacité d'influence de l'État béninois à capter des rentes de situation, à susciter une « communauté de défense » autour du combat contre la piraterie maritime.

Cette hypothèse peut s'éclairer sous le prisme théorique du néo-réalisme structurel (Waltz 1979) dans la mesure où la politique de défense du Bénin contre la piraterie maritime est déterminée par les réalités du système international ou prend nettement en compte la structure des interactions entre les diverses catégories d'États (Rioux, Keenes, Légaré, 1988). Dans un premier temps, le relatif chaos engendré par l'expansion du terrorisme transnational et les menaces sécuritaires maritimes est le produit d'un système international marqué par un principe ordonnateur (*ordering principle*⁶) rendu visible à travers l'anarchie caractérisant la scène internationale ; ensuite l'action du Bénin contre les menaces sécuritaires intègre également le principe fonctionnel ou de différenciation des unités du système international qui est d'assurer leur survie. Ainsi, tout comme de nombreux petits États dont l'énonciation de la politique de défense est sous-tendue par l'instinct de survie et de sécurité, la stratégie de défense du Bénin n'est pas gouvernée par la recherche de la puissance, mais bien par la nécessité pour l'État béninois de perpétuer son existence et de survivre au sein du système international. Enfin, l'état du système international en contexte de lutte contre les menaces transnationales illustre une distribution inégale des capacités de riposte entre les différents États. En somme, faire de l'influence le support de la politique de défense suppose, pour l'État, d'envisager l'influence au sens parsonien d'instrument généralisé (*generalized medium*). Il s'agit de la considérer comme un langage et lui conférer un caractère symbolique (Chazal 1964 : 395).

L'influence est donc un détour précieux pour penser la politique de défense d'un petit État ne disposant pas d'une grande capacité de frappe ou d'une grande puissance de feu, mais qui toutefois est en quête de survie au sein d'un système international hiérarchisé et traversé par l'anarchie. En tant que ressource d'action internationale, elle peut constituer pour l'État un élément de compensation d'une absence des attributs objectifs de puissance. La puissance n'étant plus nécessairement de vaincre, mais de convaincre. On dira donc d'un petit État qu'il a de l'influence lorsqu'il oriente (dans ses politiques et stratégies) les opinions, les choix d'un autre État (grand, moyen ou petit) dans un sens et une direction qu'il a préalablement défini. L'influence a donc pour critère la persuasion. En ce sens, elle ne serait donc qu'une capacité générale de persuader dont il faudra exposer les modalités. Étudier la persuasion suppose d'examiner son jeu complexe. Comme toute forme d'action, l'exercice de la persuasion implique un choix ou une orientation personnelle et préalable de l'État, notamment l'intention de séduire les autres États et les grandes puissances à travers un discours diplomatique, démilitarisé, de captation d'intérêts et de soutiens divers (I). Mais, parce qu'il est dépourvu, dans le système international actuel⁷, de moyens logistiques, militaires et financiers propres et de grande envergure, le Bénin est irréductiblement contraint d'intervenir militairement, mais dans des opérations conjointes bilatérales ou multilatérales (II).

I. La démilitarisation unilatérale de la défense, un levier d'action diplomatique pour le Bénin dans la lutte contre la piraterie maritime

Après les attaques enregistrées dans ses eaux territoriales, le Bénin, en tant que petit État, va entreprendre une stratégie de réponse qui s'appuie sur les outils diplomatiques, visant à captiver l'attention des grands États sur le phénomène transnational d'insécurité maritime. Ce faisant, il s'inscrit dans une logique moins coûteuse, en raison certainement d'un déficit capacitaire de réaction, qui

5. Dans la configuration du réalisme classique que la guerre froide a permis de mettre en exergue dans le système international, l'action étatique est déterminée par la distribution de la puissance. Les États sont puissants ou faibles, petits ou grands. Sous cet angle, la politique de défense du Bénin intégrait les mécanismes de régulation en lui permettant d'anticiper rationnellement ses comportements en fonction de la puissance des uns et des autres ; ensuite la politique de défense du Bénin intégrait la dimension protectrice du système international : elle évite au niveau global la constitution d'un empire universel et protège au niveau régional, l'indépendance des petits États et celle des nations.

6. Il s'agit de l'anarchie, de la hiérarchie, de la décentralisation, etc.

7. Notamment en vertu de la répartition inégale des capacités entre les unités du système international.

l'oblige à rationaliser et à minimiser les coûts de sa stratégie de riposte. Ainsi, les autorités béninoises vont s'appuyer prioritairement sur les leviers de la vulnérabilité, principale ressource d'influence (A). L'effet de la rhétorique de la vulnérabilité est immédiat dans la mesure où elle réussit à rallier à sa cause les grandes puissances à travers une intense mobilisation internationale (B).

A. La vulnérabilité, une ressource paradoxale de l'influence béninoise

La situation d'insécurité maritime au Bénin illustre comment la stratégie de la vulnérabilité constitue, pour ce petit État, une dimension essentielle de sa politique de défense. En effet, au lendemain des séries d'attaques perpétrées dans ses eaux territoriales⁸, l'État béninois n'a pas singulièrement opté pour une riposte de feu dans le but de repousser les agresseurs. Les autorités béninoises entreprennent plutôt de présenter non seulement le Bénin mais aussi les autres pays du Golfe de Guinée touchés par le phénomène de piraterie maritime comme des proies faciles pour les pirates.

À cet égard, la stratégie de la vulnérabilité met l'État à l'épreuve sous deux possibilités d'action, notamment sur les plans interne et externe. D'abord, sur le plan interne, l'invocation de la vulnérabilité implique pour ce dernier d'évaluer sa propre capacité plus ou moins importante à résister efficacement, à « encaisser » l'insécurité, à gérer l'éventuelle crise qui en découle et à résilier à la série de menaces c'est-à-dire à retrouver un fonctionnement « normal », relativement proche de son état sécuritaire initial. Or l'argument de la vulnérabilité atteste de la précarité, de la pauvreté de l'État et du risque permanent que constitue son espace maritime. Il est évident que face au caractère imprévisible et inopiné des attaques, l'État, ne disposant pas des moyens d'un contrôle efficace sur ses eaux, ne peut prévoir ou maîtriser encore moins apporter une réponse efficace à ces événements. Dès lors, une entreprise de riposte unilatérale peut paraître autant périlleuse qu'incertaine. En évaluant les logiques de coût liées à une riposte unilatérale frontale, immédiate et peu prometteuse, les autorités béninoises tenteront d'agir prioritairement par l'activation des leviers sentimentaux, dans l'optique de réduire les occurrences, les dommages, les pertes directes et indirectes liées aux opérations de contre-attaque armée. Cette posture amène l'État à renoncer symboliquement à la contrainte physique ainsi qu'à la défense solitaire.

Ensuite, sur le plan international, l'État tentera d'agir par la rhétorique de la vulnérabilité dans le but de renforcer – grâce à l'aide de ses pairs – sa capacité à faire face aux menaces, mais aussi à renforcer sa résilience sécuritaire (Maskrey 1993). Les autorités béninoises s'emploieront ainsi à susciter autour de l'État l'adhésion des autres puissances – petites, moyennes ou grandes – en lançant ouvertement une alerte à l'aide des États et des organisations internationales. L'action internationale les amène à lancer un « cri de détresse » en exposant la situation de fragilité de l'État dans une enceinte internationale, afin de se faire voir et de se faire entendre. À cet effet, l'inquiétude exprimée haut et fort à la tribune des Nations-Unies par le ministre des Affaires étrangères, de l'intégration africaine, de la francophonie et des Béninois de l'Extérieur, Nassirou Bako-Arifari, lors de la 66^e Assemblée générale de l'institution, à New York, le 27 septembre 2011, met en lumière la rhétorique de la vulnérabilité : « *Nous sommes particulièrement inquiets non seulement en raison de l'escalade du nombre d'attaques et des moyens de plus en plus sophistiqués qu'ils (les pirates) déploient, mais aussi et surtout par l'extension du rayon d'action des pirates, et par l'effet immédiat de ces attaques sur les activités portuaires au Bénin.* »

En somme, la stratégie de la vulnérabilité permet de prendre en compte les relations entre l'État et son environnement international. Elle est aussi révélatrice de l'usage que peut faire un petit État du « sentiment de pitié » qu'il inspire aux autres, parce que dépourvu de moyens, en vue d'influencer les plus grands à adhérer ou à se rallier à sa cause. Bien plus concrètement, la mise en forme de la vulnérabilité comme ressource de défense, dans le cas du Bénin, a pu revêtir une triple dimension à la fois économique, juridique et institutionnelle.

Sur le plan économique, la rhétorique de la vulnérabilité de l'État consiste, pour les dirigeants, à présenter à la face du monde le tableau sombre des incidences économiques qui découlent des actes d'insécurité maritime. Il s'agit principalement de la baisse de la fréquentation du port de Cotonou au cours de la même année et de l'année suivante ayant entraîné des « manques à gagner » considérables pour l'État : « *Cette situation vient compliquer les efforts du Bénin pour trouver les moyens de faire face aux difficultés économiques et financières liées aux chocs extérieurs dont les conséquences se font durement ressentir sur les économies des pays de petite taille, comme le nôtre. Cette situation entrave gravement la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) dans mon pays* »⁹. La crédibilité de la situation de vulnérabilité économique est par ailleurs relayée par l'expertise internationale. Un rapport¹⁰ de l'Institut d'Études de Sécurité notait qu'à la fin de l'année 2012, Cotonou, la capitale économique du Bénin, avait perdu 172 navires, soit une baisse de 14% d'activité par rapport à 2010. L'État béninois va s'activer à tirer profit de la fragilité économique en montrant

8. Pour la seule année 2011, le Bureau maritime international (BMI) a recensé 51 actes de piraterie (attaques ou tentatives d'attaques) au large du port de Cotonou où au moins 20 tankers ont été ciblés par les pirates et huit navires détournés entre les mois de mars et septembre et 30 prises d'otages. Il convient de préciser que la piraterie maritime est appréhendée ici dans son acception large c'est-à-dire des actes de banditisme en mer qui surviennent tant en haute mer que dans les eaux territoriales et sous la juridiction du Bénin.

9. Discours du ministre des Affaires étrangères, de l'intégration africaine, de la francophonie et des Béninois de l'Extérieur, Nassirou Bako-Arifari, lors de la 66^e Assemblée générale de l'Institution, à New York, le 27 septembre 2011.

10. Institut d'Études de Sécurité, « Rapport sur l'Afrique de l'Ouest : le Bénin face à l'insécurité maritime dans le Golfe de Guinée », n°12, mai 2015, consultable sur www.issafrica.org.

que la baisse du trafic portuaire se solde par la baisse des recettes douanières pouvant affecter négativement l'État¹¹.

Si la dimension économique de la vulnérabilité est utilisée par l'État afin de susciter l'intérêt à agir de ses pairs, les réformes juridico-institutionnelles qui l'accompagnent visaient cependant à créer les conditions d'accès du soutien international au pays touché par le phénomène de la piraterie maritime. Ici, la vulnérabilité est aussi prise en compte dans les initiatives du gouvernement béninois afin de prouver la relative faiblesse de l'armée. Elle a permis à l'État béninois d'actionner les leviers d'une coproduction de la riposte en mettant en élaborant en 2013, une stratégie nationale de sécurité et de sûreté maritimes. L'une des conséquences directes découlant de cette stratégie est la création de l'organe chargé de sa mise en œuvre à savoir la Préfecture Maritime placée sous la coupole de la Présidence de la République. Les nouvelles structures qui participent à l'ordonnement de la politique de défense ne font pas des forces navales, les seuls acteurs de la stratégie de défense du Bénin. Bien au contraire, elles les inscrivent dans un dispositif collectif et participatif impliquant un nombre élargi d'acteurs sociaux ainsi que l'illustre le cadre législatif et institutionnel mis en place¹². Le décret n° 2013-551 du 30 décembre 2013 configure en effet une stratégie axée sur une autorité nationale placée sous la tutelle directe du président de la République et au sein de laquelle le préfet maritime est le premier responsable. En dehors du préfet maritime, nommé parmi les officiers généraux des forces navales, son adjoint et le secrétaire général sont choisis par les cadres civils. S'ajoutent à lui, un pôle d'experts et de services techniques¹³. L'intégration par les autorités béninoises d'acteurs civils aux côtés des forces militaires dans l'architecture de défense de l'État qui fait face à la piraterie maritime, masque les faiblesses structurelles de ses instruments de riposte.

Rapidement, le réflexe d'ouverture, d'humilité et l'évitement du repli sur soi adoptés par les autorités béninoises ont eu pour effet d'attirer l'attention et de centrer les regards du reste du monde sur le drame sécuritaire qui se joue au large des côtes béninoises. La conscience de la vulnérabilité a réussi à alimenter auprès des grandes puissances un sentiment de « responsabilité de secours » qui se traduit, à terme, par un soutien et une implication de nombreux États à la cause de la sécurisation de l'espace maritime béninois.

B. La mobilisation internationale, l'effet de la rhétorique de la vulnérabilité

La stratégie de la vulnérabilité suscite beaucoup d'intérêt de la part des grandes puissances et des organisations internationales. Son usage pertinent engendre une prise de conscience de l'ampleur de l'insécurité maritime et en appelle à une responsabilité d'agir. Après l'appel lancé par le chef de l'État béninois, Boni Yayi, à l'endroit de la communauté internationale sur les défis posés par le phénomène de la piraterie et du crime organisé, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU), Ban Ki Moon, va réagir et faire décider l'ensemble des grandes instances internationales¹⁴. Les décisions du premier responsable de l'ONU qui s'en sont suivies illustrent comment la diplomatie mobilisatrice du Bénin avait payé dans la mesure où elle a réussi à emporter la conviction de la communauté internationale. À cet égard, la capacité d'influence s'apprécie à travers l'émergence de deux facteurs : le succès lié à la constitution d'une coalition de cause (*advocacy coalition*) et celui relatif à l'activation du régionalisme sécuritaire, qui fait de la lutte contre la piraterie maritime non plus seulement une question concernant exclusivement l'espace maritime du Bénin, mais plutôt celui de l'ensemble des pays du Golfe de Guinée.

Le premier niveau d'appréciation de l'effet de la rhétorique de la vulnérabilité est le relatif succès de la mobilisation des grandes puissances à travers la constitution, assez rapide, d'une coalition de cause autour de la piraterie maritime dans les pays du Golfe de Guinée. Sous l'impulsion de l'ONU, un élan de mobilisation internationale émerge à travers des espaces informels, dotés d'une grande capacité d'influence des processus décisionnels. Il en est ainsi de l'engagement du Groupe du G7 des Amis du Golfe de Guinée¹⁵ (G7++) menant des actions en vue de soutenir la mise en œuvre des résolutions 1816 (2011) et 2039 (2012) du Conseil de sécurité de l'ONU et les déclarations du Sommet de Yaoundé de juin 2013 sur la sûreté et la sécurité maritimes dans le Golfe de Guinée. L'objectif de ce groupe est d'améliorer la coordination parmi les partenaires internationaux sur les initiatives de renforcement des capacités pour faire face au crime maritime dans le Golfe de Guinée. Il s'agit d'éviter le double emploi, de faciliter des projets communs et de rassembler les partenaires internationaux pour discuter collectivement les évolutions politiques qui contribuent à la lutte contre le crime maritime.

De même, l'initiative Atlantique, qui existait depuis 1986, s'est intéressée à l'élan de mobilisation pour le Golfe de Guinée. Financée

11. Selon la FAO, 40% de la pêche dans le Golfe de Guinée est illégale et engendre une perte évaluée à 1,3 milliards de dollars par an. Cf. Rapport du séminaire international de Grand-Popo organisé par le Programme pour le Dialogue sur la Sécurité en Afrique Subsaharienne (SIPODI) de la Fondation Konrad Adenauer Stiftung, les 28, 29 et 30 mai 2019.

12. À noter que ce cadre a été mis en place progressivement à travers une série d'actes émanant du gouvernement : il s'agit de la promulgation de la loi-cadre sur l'environnement (février 1999), l'adoption du code maritime (mars 2011), la création de l'Autorité nationale chargée de l'action de l'État en Mer (2014) et la nomination du Préfet Maritime (2015).

13. Il s'agit des administrations dont le préfet maritime coordonne les activités en mer que sont : la marine marchande, la police nationale, la protection civile, la gendarmerie nationale, les douanes, les forces aériennes et navales, la pêche, l'environnement, le ministère des affaires étrangères et le ministère de la justice.

14. À travers la résolution 1816 du 31 octobre 2011, une mission sur la piraterie a été dépêchée dans la région du Golfe de Guinée du 7 au 24 novembre 2011 et les conclusions de ladite mission ont été prises en compte par le Conseil de sécurité dans la résolution 2039 du 29 février 2012.

15. Il s'agit de l'Allemagne, du Canada, des États-Unis, de l'Italie, du Japon, du Royaume-Uni, de la France, de la Belgique, du Brésil (Observateur), de la Corée du Sud, du Danemark, de l'Espagne, de la Norvège, des Pays-Bas, du Portugal, de la Suisse, de l'Union européenne, de l'ONUSD et d'Interpol.

par le Brésil dans le cadre "La Zone de Paix et de Coopération de l'Atlantique Sud" (ZOPACAS), cette initiative s'est transformée deux décennies plus tard, en 2008 notamment, en « document de réflexion » pour la relance de la coopération régionale entre les pays au sein de la zone Sud Atlantique (y compris les pays du Golfe de Guinée) dans quatre domaines d'intervention : la cartographie et l'exploration des fonds marins, l'environnement (océanographie, pêche), la sécurité maritime et le transport (aérien, maritime et ports). Depuis 1993, des opérations navales dénommées « Atlas Sur » sont organisées tous les deux ans avec l'appui de la marine de l'Afrique du Sud, du Brésil, de l'Argentine et de l'Uruguay.

L'Union européenne est également partie prenante de l'initiative de mobilisation et son action porte essentiellement sur l'apport d'aide financière et logistique dans le cadre de la Facilité de Soutien aux Experts pour former et améliorer les capacités opérationnelles du personnel de la marine et du corps des gardes côtes des pays de l'Afrique centrale. Jusqu'à présent, trois ateliers ont eu lieu à Pointe Noire (Congo), à Malabo (Guinée équatoriale) et à Douala (Cameroun) pour soutenir la formation du personnel civil et militaire sur l'action de l'État en mer. En 2013, elle a lancé un nouveau projet dénommé CRIMGO (routes maritimes critiques du Golfe de Guinée) visant à renforcer la sûreté et la sécurité des routes maritimes entre sept pays africains dans le Golfe de Guinée. Ce programme entend aider les gouvernements d'Afrique centrale et occidentale à rendre les principales routes maritimes plus sûres grâce à la formation des garde-côtes et à la mise en place d'un réseau permettant l'échange d'informations entre les pays et les agences de la région. Le projet concerne 7 États côtiers africains : le Bénin, le Cameroun, la Guinée équatoriale, le Gabon, le Nigéria, São Tomé-et-Príncipe et le Togo. La constitution d'une telle coalition traduit un certain élargissement et une diversification des acteurs, privés ou gouvernementaux, ayant décidé de partager un ensemble de croyances et de causes sur les menaces sécuritaires d'ordre maritime et qui s'engagent ainsi dans un degré sophistiqué de réponse internationale au phénomène.

Le deuxième niveau de la mobilisation concerne celui du régionalisme sécuritaire qui apparaît à l'heure actuelle comme le paradigme dominant de la sécurité en Afrique (Vircoulon et Tournier 2015 : 165). L'élargissement de la réponse à l'ensemble des pays du Golfe de Guinée se donne à voir à travers l'effet produit par le cri d'alarme du Bénin qui a pu impulser une architecture de défense interrégionale. À la différence des réponses sécuritaires mises en œuvre dans le Golfe d'Aden, où les puissances de la communauté internationale ont décidé de gérer directement le problème¹⁶, les États du Golfe de Guinée ont une marge de manœuvre, certes limitée, pour traiter de la question de l'insécurité maritime. Cette option de défense s'est imposée à eux pour deux raisons. D'une part, la plupart des attaques se déroulent dans les eaux territoriales des États de la région et d'autre part, l'insécurité ne prolifère pas sur un vide d'État – comme c'est le cas en Somalie –, mais sur un vide capacitaire (Vircoulon et Tournier 2015 : 167). La plupart des États côtiers n'ayant pas en effet la capacité d'exercer une surveillance et un contrôle efficaces sur leur domaine maritime se voient obliger de consentir, à leur corps défendant, à une culture stratégique commune, espérant pouvoir, au moyen de la défense collective, apporter une solution durable au problème de la piraterie maritime.

En instigant, de par l'exposition de leur vulnérabilité et de leur faiblesse, les instances régionales de concertation à se saisir du problème de la piraterie maritime, les petits États se soulagent à merveille d'un problème sécuritaire grave. L'un des défis des autorités béninoises en lançant un appel au plus haut niveau était en effet de parvenir à s'insérer dans des dispositifs stratégiques de mutualisation des intelligences et des forces en vue d'une lutte efficace contre le phénomène de la piraterie maritime. La coalition de cause suscitée par le Bénin et impulsée par l'Organisation des Nations unies (ONU) et l'Organisation maritime internationale (OMI) aboutira à la régionalisation des espaces de défense. Le sommet de Yaoundé, ouvert le 24 juin 2013, était apparu comme la manifestation d'une mobilisation multilatérale élargie, avec notamment 22 pays participants¹⁷. Les discussions sur la défense vont se dérouler au sein des structures politiques régionales de coopération que sont la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et la Commission du Golfe de Guinée (CGG). Le travail de mobilisation multilatérale contre l'insécurité maritime prend d'abord la forme d'une réflexion théorique de haut niveau sur les stratégies d'une défense commune déclinées en trois axes :

– l'adoption d'un mémorandum sur la « sûreté et la sécurité dans l'espace maritime de l'Afrique centrale et de l'Afrique de l'Ouest » qui fixe non seulement les premiers objectifs, mais aussi les domaines de coopération. Ce mémorandum prévoit en outre la mise en place des réunions annuelles avec les responsables de la CEDEAO, de la CEEAC et de la CGG afin d'assurer l'orientation, le suivi et l'évaluation de la coopération régionale ;

– l'approbation d'un code de conduite relatif à la « prévention et à la répression des actes de piraterie, des vols à main armée à l'encontre

16. Une armada internationale avait été dans ce cas-ci déployée dans l'Océan Indien. L'Union européenne a mis en œuvre l'Opération Atalanta le 10 novembre 2008 et sa Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). De même l'OTAN avait mis en œuvre l'opération Océan Shield alors que d'autres marines (Chine, Russie, Inde, Japon) viennent renforcer les efforts de lutte contre la piraterie dans cette zone.

17. Il s'agit de l'Angola, du Bénin, du Cameroun, du Cap-Vert, du Tchad, du Congo, de la Côte d'Ivoire, de la République Démocratique du Congo, du Gabon, de la Gambie, du Ghana, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, de la Guinée équatoriale, du Libéria, du Mali, du Niger, du Nigéria, du Sénégal, de la Sierra Leone, de Sao Tomé-et-Príncipe et du Togo.

des navires et des activités maritimes illicites en Afrique de l'Ouest et du Centre », d'une période probatoire de trois ans, qui vise à faciliter l'adoption d'un accord multilatéral contraignant et axé sur le partage de renseignements, la coordination entre les États et les mesures répressives ;

– la création d'un Centre interrégional de coordination (CIC) pour mettre en œuvre la stratégie interrégionale de sûreté et de sécurité maritimes.

L'insertion dans ces espaces de production d'une stratégie maritime intégrée apparaît comme stratégique pour le Bénin. Par sa diplomatie de la vulnérabilité, il réussit à faire de la lutte contre la piraterie maritime une « affaire de tous ». L'extension de la défense et de la sécurité maritimes à l'ensemble des pays du Golfe de Guinée est en effet une opportunité pour l'ensemble des petits États côtiers qui trouvent désormais dans les stratégies maritimes intégrées, des voies de sortie des menaces. En Afrique centrale et de l'Ouest, le modèle du CIC s'appuie sur un centre dans chaque communauté économique régionale notamment le Centre Régional de Sécurité Maritime de l'Afrique centrale (CRESMAC) installé à Pointe-Noire au Congo-Brazzaville, et le Centre Régional de Sécurité Maritime de l'Afrique de l'Ouest (CRESMO) ouvert en 2014 et dont le siège se trouve à Abidjan en Côte d'Ivoire. Le CRESMAC a pour mission d'assurer la maîtrise de l'espace maritime des États membres de la CEEAC ; tandis que le CRESMO¹⁸ doit s'atteler à la surveillance de l'espace maritime des États membres de la CEDEAO.

II. La militarisation multilatérale de la défense, un exutoire stratégique pour le Bénin dans la lutte contre la piraterie maritime

Sans négliger totalement les mesures coercitives ou militaires dans leur défense, les petits États utilisent également celles-ci pour réprimer les actes de piraterie dont ils sont victimes. Autrement dit, la force militaire, même pour les petits États, conserve son importance sur la scène internationale. De façon générale, la mise en œuvre de son arsenal militaire amène l'État à revoir les différents concepteurs et planificateurs de la riposte armée au phénomène de piraterie maritime. En sortant partiellement du discours de la vulnérabilité, l'État va procéder au renouvellement de sa stratégie de défense en insistant sur trois éléments majeurs. D'abord sur l'action préemptive des forces¹⁹ c'est-à-dire la capacité pour les forces armées à agir sur toute l'étendue du spectre maritime à sécuriser, caractérisé désormais par l'importance donnée à la « guerre contre la piraterie ». Ensuite sur le recours systématique aux technologies de l'information et de la communication et du concept de « système des systèmes » reliant la totalité des forces, typique de la stratégie américaine telle qu'elle a été élaborée au sein de « la révolution dans les affaires militaires » et sa traduction dans les règlements de combat américains. Enfin sur l'importance du renseignement dont il est admis qu'il puisse être la synthèse des sources provenant à la fois des organismes militaires, des systèmes policiers et des services secrets des États. Toutefois, en raison de sa faiblesse dans ce domaine notamment en matière logistique et capacitaire, le petit État ne peut pas conduire des opérations militaires de façon solitaire. C'est la raison pour laquelle le Bénin, conscient de ses limites capacitaires, va actionner des dispositifs stratégiques concertés afin de conduire, en coopération avec d'autres puissances, qu'elles soient africaines ou non, les opérations de riposte contre la piraterie maritime. Il s'agit des ripostes bilatérales (A) et des ripostes régionales et multilatérales (B).

A. Le Bénin dans les opérations de ripostes bilatérales

Fidèle à sa politique de défense par l'influence, le Bénin n'a pas voulu intervenir seul au large de son espace maritime. Dans cette logique, il s'est engagé dans des opérations de ripostes bilatérales tant avec les pays africains qu'étrangers. En raison de sa faiblesse sur les plans numérique et logistique, l'intervention des États amis lui permet de renforcer ses capacités opérationnelles. En effet, la riposte solitaire paraît bien difficile pour un petit État comme le Bénin qui ne dispose, en 2012, au moment où les actes liés à la piraterie maritime connaissent un pic, que de 500 hommes et femmes servant sur seulement quelques vedettes côtières et sept embarcations diverses²⁰. Pour compenser cette faiblesse, le pays s'était engagé à répondre militairement à la piraterie maritime en s'appuyant sur la force navale du Nigéria, son grand voisin de l'Est.

Cette posture militaire justifie que le Bénin et le Nigeria aient conjointement conduit, dans cette perspective de réponse concertée, l'Opération Prospérité en 2011. Le code de cette opération militaire est révélateur de la rhétorique de la vulnérabilité que mobilise

18. Le CRESMO coordonne les zones E, F et G dont les centres sont respectivement installés à Cotonou (4 pays), à Accra (6 pays) et à Praia (5 pays) met en œuvre les principes de mise en œuvre de la réponse commune aux risques qui entravent la libre circulation des personnes et des biens.

19. Rappelons qu'il y a ici une confusion sémantique entretenue à dessein entre la notion de guerre préemptive, définition légale d'un mode d'action offensif en rapport avec l'imminence de la menace dans la Charte de l'ONU et la notion de guerre préventive qui, elle, s'affranchit du cadre strict lié à la temporalité de l'action. Employé ici dans son second sens, le terme renvoie à l'ensemble des opérations de surveillance en temps de non-attaque.

20. Peter Manning, « Support to the implementation of the FCWC regional plan of action on IUU fishing » [archive], sur <http://acpfish2-eu.org> [archive], 30 mai 2011 (consulté le 20 juin 2012)

le Bénin dans sa politique de défense. Trois raisons fondamentales semblent expliquer ce rapprochement entre le géant de l'Afrique de l'Ouest qu'est le Nigeria et le petit poucet de cette région à savoir le Bénin. Premièrement, le Nigeria est l'épicentre de la piraterie maritime dans le golfe de Guinée et toute politique de lutte dans la région ne peut se faire efficacement sans sa participation. Selon Ali Kamal-Deen, les côtes du Nigeria, du Bénin et du Togo sont les plus dangereuses du golfe de Guinée, saisi dans son acception la plus large c'est-à-dire des côtes de la Côte d'Ivoire au nord aux côtes de l'Angola au sud. Toutefois, le Nigeria apparaît comme l'épicentre et la véritable enclave des réseaux de piraterie dans le golfe de Guinée (Deen, 2015 : 97). La deuxième raison qui explique le rapprochement entre ces deux États concerne la nature des modes opératoires des pirates. Ces derniers maîtrisent parfaitement la géographie et la configuration des côtes du golfe de Guinée. Ces connaissances leur servent pour échapper à la riposte des États, en procédant, le cas échéant, à des changements tactiques en fonction de la rigueur des dispositifs navals de répression. C'est ainsi que juste après le début des opérations mixtes dans la zone D en septembre 2009, les pirates ont réajusté leurs modes opératoires, ce qui leur a permis d'opérer un peu plus au nord de cette zone. Il était donc pertinent pour ces deux États, d'entreprendre de concert des mesures coercitives pour lutter contre la piraterie maritime. Troisièmement, le Bénin en tant que petit État, était faiblement doté pour mener de manière solitaire la lutte contre ce fléau. C'est à partir de cette date que le Bénin a acquis trois patrouilleurs auprès de la France qui ont renforcé les vedettes disponibles (Bio, 2017 : 48). De même, au plan logistique, entre 2012 et 2014, le budget de la marine nationale a été multiplié par quatre, ce qui lui a permis d'acquérir quatre patrouilleurs, dont un en Chine et trois en France, sans oublier le recrutement des marins qui a permis à la marine de disposer désormais d'un effectif de 1 000 marins (ISS, 2015 : 2-3).

Ces trois raisons ont fondé la légitimité d'un engagement militaire convaincant au niveau des deux pays pour s'engager dans une opération de riposte bilatérale contre la piraterie maritime au large de leurs espaces maritimes respectifs. Elles ont pu conduire le Bénin et le Nigeria à conclure, le 28 septembre 2011, un accord pour mener ensemble la lutte contre les pirates. Cette initiative consistait à organiser les patrouilles maritimes conjointes à la frontière des deux pays sur une durée de six mois. Le Nigeria a voulu ainsi soutenir son voisin et lui permettre de mettre à profit cette période pour mieux s'armer contre les délinquants et les criminels de la mer. Le gouvernement nigérian a mis à la disposition de l'opération quatre navires, deux hélicoptères et 150 marins dirigés par un amiral à qui fut confié le commandement tactique de l'opération. Le Bénin y a apporté deux vedettes, le plus gros effectif et le commandement opérationnel de l'opération lui incombait (ISS, 2015, 5). Cette opération a duré six mois et a permis de faire passer le nombre d'actes de piraterie au large de Cotonou de 20 en 2011 à 2 en 2012 et à zéro en 2013 (Bio, 2017 : 28). Ce qui signifie que cette opération a été capitale pour lutter contre la piraterie maritime au large des côtes du Bénin.

En dehors de cette opération, le Bénin coopère également avec les grandes puissances dans l'optique de renforcer ses capacités opérationnelles. Comme la majorité des États africains, il dépend, pour son approvisionnement en navires de guerre, des pays occidentaux et asiatiques. En effet, c'est auprès des États-Unis qu'il a obtenu des vedettes légères et rapides de type Defender. Ces vedettes constituent le matériel indiqué pour le combat dans la mangrove que recouvrent les côtes du golfe de Guinée. Ces engins sont destinés à permettre une plus grande mobilité des forces et, par conséquent, de mieux répondre aux attaques ultrarapides des pirates. Il en est de même pour la France et la Chine, auprès desquels, le Bénin a acquis des patrouilleurs dont l'action a été déterminante dans le renforcement du dispositif naval du pays. Pour maintenir cette pression sur les pirates et sécuriser son espace maritime de manière durable, le Bénin est aussi impliqué dans les dispositifs de ripostes régionales et multilatérales.

B. Le Bénin dans les dispositifs de ripostes régionales et multilatérales

En raison de son action en tant que porte flambeau ou porteur de cause des États du golfe de Guinée, le Bénin est parvenu à susciter une stratégie interrégionale pour la lutte contre l'insécurité maritime dans laquelle elle insère sa politique de défense. Cette stratégie comporte trois niveaux complémentaires dont les interactions permettront, dans la moyenne durée, de mettre un terme à la piraterie maritime dans le golfe de Guinée. Il s'agit des niveaux interrégional, régional et sous-régional.

Concernant le niveau interrégional, la riposte militaire du Bénin s'inscrit dans le dispositif de défense et de sécurité collective piloté par le Centre Interrégional de Coordination (CIC), créé à l'issue du sommet de Yaoundé sur la sécurité et la sûreté maritimes dans le golfe de Guinée le 25 juin 2013. Ce centre qui se trouve à Yaoundé au Cameroun a été inauguré le 11 septembre 2014. Sa mission consiste à coordonner la lutte au niveau de l'ensemble des pays du golfe de Guinée. Pour se faire, la stratégie militaire maritime du Bénin s'intègre fondamentalement dans le système de sécurité collective impulsé par le CIC dans l'ensemble du golfe de Guinée. Le deuxième niveau de cette stratégie correspond aux régions dans les niveaux d'intégration régionale africaine. Il s'agit du niveau des CER. Ainsi, la CEEAC a mis sur pied sa stratégie en 2009 et la CEDEAO en a fait de même en 2014. S'agissant du niveau sous-régional, il correspond aux subdivisions à l'intérieur des blocs régionaux pour une plus grande efficacité dans la conduite des patrouilles mixtes dont l'objectif est de traquer les pirates.

Dans cette logique, la CEEAC dispose de deux zones maritimes à savoir la zone A et la zone D. La zone A comprend l'Angola, État pilote, la RDC et le Congo. Selon l'accord technique signé à Yaoundé le 6 mai 2009, la zone D est l'espace maritime du golfe

de Guinée constitué des eaux territoriales et internationales sous juridiction respective des États du Cameroun, du Gabon, de la Guinée équatoriale et de Sao Tomé et Príncipe. Le Cameroun en est l'État pilote et chaque zone de la CEEAC dispose d'un Centre Multinational de Coordination (CMC). La zone D est la première zone du golfe de Guinée où les patrouilles mixtes ont débuté et sont encore en cours. De 2009 à 2019, le dispositif naval de la CEEAC, présent dans cette zone, a effectué deux opérations de sécurisation maritime en abrégé SECMAR I et II qui ont permis de réduire considérablement l'occurrence des actes de piraterie maritime. À titre d'illustration, en 2009, 40 actes de piraterie ont été enregistrés dans la zone D. L'action des patrouilles mixtes a été décisive à telle enseigne que, depuis près de quatre ans, on n'enregistre que 1 à 2 actes de piraterie dans cette zone.

L'Afrique de l'Ouest s'est inspirée de la stratégie maritime de la CEEAC. C'est la raison pour laquelle on retrouve dans cette région pratiquement la même architecture institutionnelle en ce qui concerne la question de la sécurité maritime. Le CRESMAO est le pendant du CRESMAC en Afrique centrale. L'espace maritime de la CEDEAO est divisé en trois zones E, F et G. La zone E comprend, outre le Bénin, qui abrite le Centre Maritime Multinational de Coordination (CMMC) de cette zone, le Nigeria, le Togo et le Niger. La zone F comprend la Côte d'Ivoire, le Liberia, la Sierra Leone, la Guinée et le Burkina Faso et la dernière zone à savoir la zone G est composée du Sénégal, de la Guinée-Bissau, du Cap Vert, de la Gambie et du Mali. La principale innovation de cette stratégie maritime est qu'elle intègre les États enclavés comme le Burkina Faso, le Mali et le Niger. À l'image des pays de l'Afrique centrale où les patrouilles mixtes ont été lancées il y a une décennie, les opérations de riposte militaires en Afrique de l'Ouest n'hésitent pas à recourir aux patrouilles conjointes. La pratique est désormais courante entre le Bénin et le Togo.

Outre ces structures régionales qui ne sont pas encore opérationnelles, du point de vue de l'effectivité des opérations militaires de grande envergure, les grandes puissances déploient dans le golfe de Guinée des activités de diplomatie navale qui tendent à remplacer les opérations traditionnelles de stratégie navale dans un contexte où, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, de véritables batailles navales se raréfient (Cable, 1981, Couteau-Bégarie, 2010). Ainsi, les États-Unis, première puissance en matière de diplomatie navale dans le monde, conduisent dans cette région un ensemble de programmes et de manœuvres de diplomatie navale dans le but de préserver ses intérêts économiques et stratégiques. En 2006, les forces navales américaines en Europe lancent le programme *African Partnership Station*. À travers cette initiative, les bateaux de la marine américaine sont déployés dans le golfe de Guinée pour une durée de six mois pour servir de bases d'opérations en vue de la formation et de l'assistance aux marines des États du golfe de Guinée dont du Bénin. En complément à ce programme se déroulent les manœuvres conjointes sur les côtes africaines entre les instructeurs américains et les marines des États du golfe de Guinée connues sous le nom d'Obangame Express. La septième session de l'exercice Obangame Express a eu lieu en 2016 à Douala au Cameroun. Obangame en langue Fang, peuples qui se trouvent au Cameroun, au Gabon et en Guinée équatoriale, signifie solidarité, entraide et unité. Dans le cadre de ces exercices, le concept veut dire tous pour un, un pour tous. Organisés à travers Africom²¹, ces exercices sont un ensemble de programmes visant à renforcer les capacités des pays de la CEEAC et de la CEDEAO en matière de gouvernance maritime et à les aider à élaborer une stratégie commune de sécurité. Ces programmes intègrent la lutte contre la piraterie maritime, le trafic des armes, des drogues, des stupéfiants, la pêche illicite, les kidnappings et l'immigration clandestine (Ncharé Nom, 2015 : 182).

Deuxième puissance au monde en matière de pratique des activités de diplomatie navale, la France, ancienne puissance coloniale de certains États du golfe de Guinée, est aussi présente dans la région. Son objectif est sinon de protéger ses « vassaux » africains, du moins de préserver ses intérêts politiques, stratégiques, économiques et culturels. À ce titre, elle maintient, depuis 1990, un dispositif naval dans la région dénommé Corymbe. Les bâtiments Corymbe utilisent leurs escales dans les pays du golfe de Guinée pour y mettre en place des entraînements conjoints avec les marines locales, de l'enseignement et des formations spécifiques. À l'approche du sommet de Lomé sur la sécurité et le développement en Afrique, le BPC²² Dixmude et le patrouilleur de haute mer le Commandant Duering ont multiplié les manœuvres avec leurs homologues africaines. Le plus gros exercice a été NEMO (*Navy's Exercise for Maritime Operations*), mené en septembre 2016 en coopération avec le Cameroun, le Bénin, le Togo, la Côte d'Ivoire et le Ghana avec leurs différentes instances de sécurité maritime de la région (Mielcarek, 2017 : 38).

En réalité, le Bénin utilise aussi les opérations militaires de ripostes dans un cadre bilatéral, régional et multilatéral. Cette stratégie de défense par la cooptation des autres acteurs étatiques de la scène internationale lui permet de ne pas mener les opérations militaires solitaires dont le coût peut s'avérer très onéreux. Le cadre coopératif bilatéral, régional et multilatéral apparaît donc pour lui comme un exutoire stratégique dans la lutte contre la piraterie maritime.

21. Africom est le commandement américain pour l'Afrique créé en 2007 avec pour objectif de coordonner l'ensemble des opérations militaires des États-Unis sur le continent. Cette structure s'occupe donc de la coopération militaire avec l'ensemble des pays africains à l'exclusion de l'Égypte.

22. Bâtiment de projection et de commandement

Conclusion

Face aux menaces actuelles, souvent insurrectionnelles, les petits États ne disposent pas toujours de formules militaires imparables et infaillibles à l'image des ressources militaires, technologiques et logistiques dont disposeraient en permanence les grandes puissances. Contrairement à ces dernières dont la politique de défense est fondée sur la mobilisation active de la puissance militaire, nombre de petits États, s'ils ne délèguent pas leur défense et leur sécurité à un État tiers, ont plutôt recours à l'influence. Et la vulnérabilité, signe d'une fragilité potentielle de l'arsenal militaire, peut être un levier d'opérationnalisation de la ruse stratégique du petit État. L'expérience du Bénin dans la lutte contre la piraterie maritime illustre l'extraordinaire capacité de ce petit État de l'Afrique de l'Ouest à, non seulement actionner une stratégie non coercitive, mais aussi à se fondre dans des dispositifs coercitifs régionaux et internationaux de riposte. En se fondant sur l'influence pour non seulement définir sa politique de défense, mais aussi pour lutter contre les nouvelles menaces comme la piraterie maritime, le Bénin s'offre une porte de sortie stratégique et intelligente qui allie savoir-faire diplomatique et coopération militaire. À travers une mobilisation internationale sans précédent, il est parvenu en effet, en quelques années, à susciter une stratégie interrégionale pour lutter contre cette menace dans le golfe de Guinée. Dans cette logique, prenant appui sur une praxéologie néo-réaliste sous-tendant la défense de ses intérêts nationaux, le Bénin a pris, de concert avec les autres puissances de la scène internationale, un ensemble de mesures coercitives et non militaires dont l'objectif consistait à se défaire de la piraterie maritime. On peut, à cet égard, conclure qu'il fonde sa défense sur l'influence qui consiste à mobiliser les autres acteurs des relations internationales dans l'optique de les faire adhérer à sa vision du monde. Si une telle option semble payante pour le pays depuis 2013, parce que le pays enregistre de moins en moins d'actes de piraterie au large de son espace maritime, sa pérennité n'est pas totalement garantie. En définitive, elle ressuscite la question de la trop forte extraversion des dispositifs de défense des petits États d'Afrique.

Bibliographie

A- Ouvrages

- CABLE James, 1981, *Gunboat Diplomacy 1919-1979: Political Application of Limited Naval Force*, London, Palgrave Macmillan
- COUTEAU-BÉGARIE Hervé, 2010, *Le meilleur des ambassadeurs : théorie et pratique de la diplomatie navale*, Paris, Economica et ISC.
- HANDEL Michael I., 1981, *Weak states in the international system*, London, England, Totowa, N.J: F. Cass.
- MWAYILA Tshiyembe, 2010, *La politique étrangère des grandes puissances*, Paris, L'Harmattan.
- NYE Joseph, 2004, *Soft power: the Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs.
- STOESSINGER John, 1973, *The Might of Nations*, 4th edition, New York, Random House.
- WALTZ Kenneth N., 1979, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley.

B- Articles

- CARLSNAES Walter, 2007, « How Should we Study the Foreign Policies of Small European States? », *Nação e Defesa*, n° 118: 7-20.
- CHAZAL Francois, 1964, « Réflexions sur la conception parsonienne du pouvoir et de l'influence », *Revue française de sociologie*, 5-4 : 387-401.
- GUILBAUD Auriane, 2016, « L'engagement multilatéral des petits États : pratiques, usages et trajectoires ». *Critique internationale*, n°71 (mai) : 9-18.
- HANON Jean-Paul, « Militaires et lutte antiterroriste », *Cultures & Conflits*, 56, 2004 : 121-140.
- HOUNDJAHOUÉ Michel, 1987, « Notes sur les relations internationales du Bénin socialiste : 1972-1986 (Note), *Études internationales*, 18 (2) : 371-388.
- INSTITUT D'ÉTUDES DE SÉCURITÉ, 2015, « Rapport sur l'Afrique de l'Ouest : le Bénin face à l'insécurité maritime dans le golfe de Guinée », N° 12.
- KALIBATAITÈ Živilė, 2016 (23-28 juillet), « Traiter de la petitesse en Relations internationales : État faible, petite puissance ou petit État ? », Communication présentée lors du 24^e congrès mondial de Science Politique, Poznan, Pologne.
- KAMAL-DEEN Ali, 2015, « The Anatomy of Gulf of Guinea Piracy », *Naval War College Review*, Vol 68, N° 1: 92-118.

MIELCAREK Romain, 2017, « Quand le Togo mobilise l'Afrique contre l'insécurité maritime », *Défense et Sécurité Internationales*, Janvier-Février : 34-38.

MANNING Peter, 2011, « Support to the implementation of the FCWC regional plan of action on IUU fishing », consulté sur internet ([http://acpfish2-eu.org \[archive\]](http://acpfish2-eu.org [archive])), le 20 juin 2012.

RAMEL Frédéric, 2018, "Les charmes discrets de l'influence", *Qui gouverne le monde ?*, pp. 133-146.

RIOUX Jean-François, KEENES Ernie et LEGARE Gregg, 1988, « Le néo-réalisme ou la formulation du paradigme hégémonique en relations internationales », *Études Internationales*, 19 (1), 57-80.

VIRCOULON Thierry et TOURNIER Violette, 2015, « Sécurité dans le Golfe de Guinée : un combat régional », *Politique étrangère*, n° 3 : 161-174.

C- Travaux universitaires

BIO AMADOU Sidi, 2017, « La piraterie maritime dans la zone E de la CEDEAO », Mémoire de Géopolitique, Ecole Supérieure Internationale de Guerre du Cameroun.

HOUÉDÉ Joseph, 1987, *La politique extérieure du Bénin de 1960 à 1980*, Thèse de Doctorat en Histoire, Université Paris 1.

KAMAL-DEEN Ali, 2014, *Maritime Security Cooperation in the Gulf of Guinea: Prospects and Challenges*, PhD Dissertation, University of Wollongong.

MASKREY Andrew, 1993, *Los desastres no son naturales. Colombia* : La Red, 142 p.

NCHARÉ NOM Théophile Mirabeau, 2015, *Géostratégie des littoraux et analyse du champ naval des souverainetés maritimes du golfe de Guinée*, Thèse de Doctorat en Science Politique, Université de Yaoundé II-Soa.