

Rapport sur l'Afrique de l'Ouest

Le Bénin face à l'insécurité maritime dans le golfe de Guinée

Résumé

Le Bénin est confronté à des menaces maritimes diverses dont la piraterie qui a atteint un niveau inquiétant en 2011. Toutefois, le pays prend des initiatives pour préserver son industrie maritime et notamment le port de Cotonou dont dépend en grande partie l'économie nationale. La dernière initiative est l'adoption d'une stratégie dans laquelle le préfet maritime est le personnage central chargé de la coordination de l'action de l'État en mer. Le principal défi reste la mise en œuvre effective de cette stratégie en commençant par le renforcement en personnel et en équipement des acteurs maritimes concernés.

Introduction

Malgré une façade maritime modeste de 121 kilomètres, le Bénin bénéficie d'un espace en mer représentant 40 % de sa superficie terrestre. Comme la plupart des pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest, il tire une grande partie de ses recettes du secteur maritime qui constitue plus de la moitié du produit intérieur brut national¹.

Après avoir longtemps subi de façon indirecte les effets de la piraterie initialement localisée au niveau des côtes nigérianes, cet important patrimoine est devenu une cible des pirates, des voleurs à main armée et des navires de pêche illégale. Les attaques dans les eaux béninoises ont atteint des proportions alarmantes entre 2011 et 2012, avec 21 cas de piraterie enregistrés², classant le Bénin parmi les pays à risque maritime élevé.

Ces attaques, auxquelles s'ajoutent celles perpétrées dans la même période au Togo, au Cameroun, en Côte d'Ivoire et – à une échelle beaucoup plus importante – au Nigéria, ont poussé le Conseil de sécurité des Nations unies à réagir en faveur des États riverains du golfe de Guinée à travers les résolutions 2018 (2011) et 2039 (2012)³. Sur le plan international, celles-ci illustrent la prise de conscience de l'ampleur de l'insécurité maritime dans cette région.

Alors que la communauté internationale s'inquiétait d'une recrudescence du phénomène, aucune nouvelle agression n'a été signalée sur les côtes béninoises depuis la fin de

l'année 2012. La piraterie étant toujours bien présente dans la région, ce changement soudain soulève des interrogations. Est-il le fait du hasard ou le résultat d'une politique efficace de lutte contre la criminalité maritime ? C'est pour mieux comprendre cette évolution et en tirer, le cas échéant, des leçons qu'une équipe de l'Institut d'études de sécurité (ISS) a mené une mission de recherche à Cotonou en novembre et décembre 2014.

Le présent rapport, qui débouche sur des recommandations, s'articule autour de quatre principaux axes. Tout d'abord, il analyse les défis maritimes du Bénin en termes de capacités humaines et matérielles et de menaces. Puis, il informe sur les réponses qui y ont été apportées depuis 2011. Ensuite, il appelle l'attention des décideurs sur les effets économiques négatifs d'une insécurité maritime qui perdure. Enfin, le rapport se prononce sur la nouvelle stratégie maritime du Bénin qui se présente comme un cadre idéal pour une sûreté maritime durable.

Défis du domaine maritime béninois

Les forces navales au milieu d'acteurs maritimes démunis

La plupart des acteurs clés de la lutte contre l'insécurité maritime au Bénin sont confrontés à un problème de ressources humaines et matérielles, avec des personnels réduits, non équipés et parfois peu qualifiés, ce qui entrave leur fonctionnement.

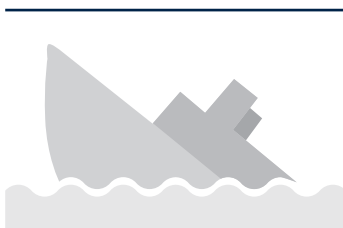
La marine marchande ne dispose que de six agents spécialisés et d'aucun moyen naval

La marine marchande, dont les missions essentielles couvrent la sécurité de la navigation, la sûreté maritime, la protection de l'environnement marin et le transport maritime, ne compte que 16 agents. Seulement six d'entre eux ont suivi une formation maritime – dont un administrateur et cinq agents subalternes. Ce faible effectif risque d'être réduit davantage dans quelques années, nombre d'entre eux étant proche de l'âge de la retraite fixé à 60 ans pour les administrateurs et 58 ans pour les autres.

Le déficit en ressources humaines de la marine marchande béninoise remonte aux politiques d'ajustement structurel dans le secteur des transports du début des années 1990 quand la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont demandé, entre autres, au pays de réduire sa masse salariale. Depuis cette période, la Direction de la marine marchande (DMM) n'a plus recruté d'agents spécialisés en affaires maritimes⁴.

La Direction de la production halieutique (DPH) et l'Institut de recherches halieutiques et océanologiques (IRHOB) – deux acteurs importants en matière de développement, de contrôle, de protection et de préservation des ressources halieutiques – sont quasiment dans la même situation. L'IRHOB, avec au total sept agents dont trois permanents et deux expatriés, accuse un fort déficit en personnel technique et se trouve parfois obligé de recourir à de l'expertise extérieure. Quant à la DPH, qui, comme l'institut, est dotée de plus de missions de conception que d'exécution, elle dispose de 48 agents dont seulement 17 sont des cadres supérieurs. En revanche, la marine béninoise dispose d'un effectif important et compte plus de 1 000 marins militaires.

Sur le plan des moyens logistiques, la marine nationale est également de loin la structure la mieux nantie. Son budget a été multiplié par quatre entre 2012 et 2014 et



LE BÉNIN FACE À
L'INSÉCURITÉ MARITIME
DANS LE GOLF DE GUINÉE

172 NAVIRES

ENTRE 2010 ET 2012, SOIT
UNE PERTE EN RECETTES
PORTUAIRES D'ENVIRON

5,5 MILLIARDS

DE FCFA

elle dispose de moyens navals et de communication adéquats. Sa flotte est composée de six patrouilleurs dont quatre bâtiments neufs – trois fabriqués en France et un en Chine. Elle bénéficie de l'appui des forces aériennes béninoises qui disposent de deux avions légers de patrouilles maritimes⁵.

Pour la surveillance des approches maritimes et l'information nautique, les forces navales gèrent deux sémaphores, l'un situé à Cotonou, la capitale économique, et l'autre à Grand-Popo, une ville côtière limitrophe du Togo, à 90 km de Cotonou. Chacun porte sur un rayon d'environ 80 km. Un troisième sémaphore est prévu à Sèmè, située à 20 km à l'est de Cotonou à la frontière avec le Nigéria, qui est considérée comme l'épicentre de la piraterie dans la région. Les forces navales gèrent également une salle de vidéo surveillance.

La marine marchande, pour sa part, ne possède aucun moyen logistique pouvant lui permettre d'être présente sur le plan d'eau. Ses recettes dérisoires tirées des prestations aux navires et aux marins ne peuvent lui en donner les moyens⁶. En dépit de ses importantes missions, il n'y a pas de projet d'équipement en sa faveur. Les agents de la marine marchande ne peuvent opérer des contrôles sur des navires en rade que si les forces navales ou le port acceptent de les y transporter.

La situation est similaire au sein des administrations chargées de la pêche et de la recherche océanographique. La DPH et l'IRHOB manquent des moyens matériels nécessaires pour réaliser des contrôles et des travaux de recherches. Cela explique en partie la raison pour laquelle l'administration béninoise ne dispose pas de données récentes sur les activités halieutiques du pays, excepté les résultats d'une étude financée par l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest en 2012⁷.

La piraterie recule mais la menace demeure

Les pirates ont été particulièrement actifs sur les côtes béninoises au cours de l'année 2011 où, en neuf mois, le Bureau maritime international (BMI) a recensé 19 attaques ou tentatives d'attaques au large du port de Cotonou.

Quoiqu'aucun acte de piraterie ni de vol à main armée n'y ait été enregistré depuis plus de deux ans, le BMI continue de conseiller aux navires séjournant au port de Cotonou ou de passage dans les eaux béninoises de maintenir des mesures strictes de prévention et de lutte anti-pirates. Son voisinage immédiat avec le Nigéria est un facteur favorable à la criminalité maritime. Par exemple, les populations des villages béninois de Gbadagri et nigérien d'Akraké qui parlent yoruba, anglais et goun se considèrent comme un même peuple. Cette proximité sociologique accroît les probabilités de complicité de part et d'autre de la frontière.

Le commerce illicite d'essence de mauvaise qualité provenant du Nigéria – dénommée *kpayo* en langue locale Fon – est un autre facteur favorable à la piraterie dans la zone. Ce mauvais carburant provient en partie de la transformation artisanale du pétrole volé⁸ sur les sites des raffineries, des oléoducs vandalisés et des navires piratés dans le golfe de Guinée. L'important trafic d'essence au Bénin qui s'étend au Togo⁹ peut inciter des membres de la « filière » à commanditer des détournements de navires pétroliers. Selon l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDDC), le développement du marché noir du pétrole en Afrique de l'Ouest explique que les pirates ciblent essentiellement les bateaux pétroliers. L'ONUDDC souligne que « si les marchés parallèles n'existaient pas, les pirates n'auraient aucun intérêt à commettre des attaques¹⁰ ». Il est aussi vrai que ceux-ci prennent parfois des marins en otage pour réclamer des rançons.

Les pêcheurs locaux victimes de la pêche illicite

Le secteur halieutique représente environ 2 % du produit intérieur brut du pays et 600 000 emplois directs et indirects. Il occupe à ce titre une place non négligeable dans la vie socio-économique du Bénin et est dominé par la pêche artisanale aussi bien continentale que maritime.

Malgré un plateau continental modeste de 3 100 km², la pêche maritime artisanale (97 % de la pêche maritime) est pratiquée par environ 5 000 pêcheurs pour une flotte d'environ 700 embarcations. La production annuelle de la pêche maritime artisanale est estimée à 9 800 tonnes¹¹. Ce sous-secteur est cependant confronté au phénomène de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN), qui se manifeste de plusieurs manières.

L'une d'entre elles est l'intrusion de navires de pêche industrielle étrangers dans la mer territoriale béninoise que dénoncent les pêcheurs locaux. Selon eux, les navires « INN », qui auparavant faisaient des incursions dans la bande côtière (à 5 nautiques de la côte) réservée à la pêche artisanale, opèrent désormais dans les zones plus éloignées où arrivent rarement les patrouilles militaires.

Une autre forme de pêche INN qui a cours dans les eaux béninoises est l'utilisation de matériels et de techniques de pêche prohibés. Ce sont notamment des filets de petites mailles non réglementaires qu'utilisent certains pêcheurs nigériens et béninois. Ces filets destinés à la pêche aux mysidacés ou « crevettes roses de mer » capturent toutes les tailles de poisson. Les pêcheurs locaux dénoncent aussi la pratique du « chalutage bœuf ». Cette technique qui consiste à pêcher avec au moins deux chalutiers attelés entre eux augmente les prises accessoires et contribue à la destruction de la flore marine et des lieux de reproduction des poissons.

L'environnement marin menacé

L'érosion des côtes béninoise constitue un sujet de préoccupation pour les populations du littoral et la Direction de l'aménagement des berges et des côtes. Elle s'observe depuis plusieurs années et a déjà détruit des sites de débarquement de poisson, des complexes hôteliers et des habitations. Des travaux de protection de la côte par enrochement sont effectués au port de Cotonou. Cependant, des experts estiment que ces travaux, qui sont prévus sur au plus 11 km, ne suffiront pas pour contrer le phénomène et ne pourront que le déplacer vers le Nigéria. En outre, ils regrettent que rien ne soit encore fait au sud-ouest du pays où le phénomène s'accélère.

Un océanographe biologiste béninois estime que « l'érosion est beaucoup plus prononcée à l'ouest depuis que le Togo a réalisé des travaux de protection de sa côte à quelques kilomètres de la frontière dans la zone d'Hillacondji et d'Agoué ». Il affirme que du côté est du port de Cotonou on observait une forte érosion jusqu'à la construction de sept épis qui a favorisé le déplacement du phénomène dans cette direction. Ainsi plusieurs parcs de vente de véhicules d'occasion situés dans cette zone sont érodés et menacés de disparition.

L'évolution du phénomène est suivie par l'Institut de recherches halieutiques et océanologiques par le biais d'observations réalisées sur sept stations situées à Sèmè Pont péage, Zone Sen Sad, Donatin, Fidrjossé-Plage, Djondji, Grand-Popo et Hillacondji.

L'environnement marin béninois fait aussi face à une pollution marine causée par une usine de traitement de phosphate située dans la ville togolaise de Kpémé à 40 km de la capitale Lomé. L'Union nationale des pêcheurs marins artisans et assimilés qui s'en plaint le plus estime que le poisson s'éloigne de la côte en raison des eaux chaudes polluées rejetées par cette usine.

Un océanographe béninois interrogé soutient ce point de vue et reconnaît que la teneur en phosphate des eaux béninoises est largement au-dessus de la normale¹². Le courant marin du golfe circulant d'ouest en est, les boues de phosphate produites par l'usine, dès leur rejet dans la mer, se dirigeraient vers le Bénin. Il précise que plusieurs accords signés entre le Togo et le Bénin n'ont pas encore trouvé de solution au problème qui dépasse désormais le cadre bilatéral Togo-Bénin¹³.

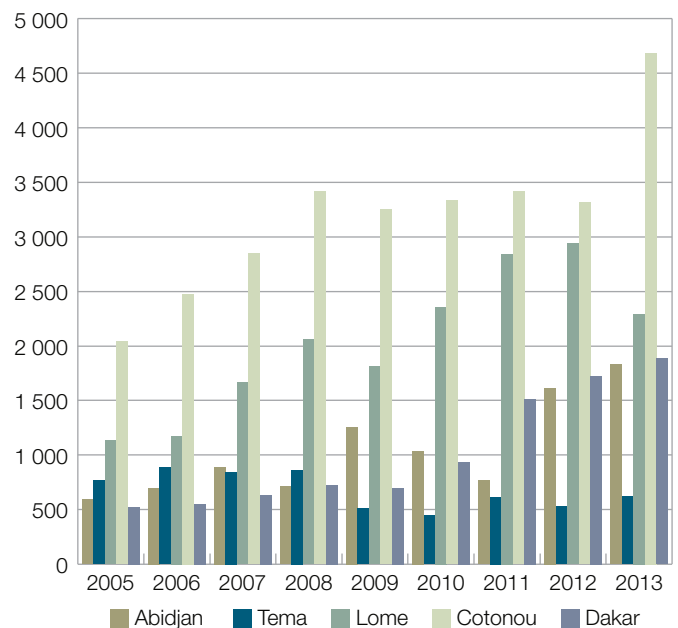
Il existe aussi des facteurs de risque de déversement accidentel d'hydrocarbures dans les eaux béninoises du fait notamment de découvertes de gisements pétroliers au large de l'État de Lagos, dans le Bassin du Dahomey, proche du Bénin¹⁴. Par ailleurs, environ 13 % des importations du port de Cotonou concernent des produits pétroliers. Enfin, on ne devrait pas négliger le trafic de navires pétroliers entre le Nigéria et la Côte d'Ivoire où le

« géant » africain raffine une partie de son pétrole¹⁵. Pourtant le plan national d'intervention d'urgence en cas de pollution marine accidentelle par les hydrocarbures dont s'est doté le Bénin en 2006¹⁶ n'est pas opérationnel. Le Centre national des opérations de lutte contre la pollution marine accidentelle qu'il prévoit n'a, jusqu'à ce jour, pas été mis en place.

Le port de Cotonou prédisposé aux encombrements se sécurise

Comparé aux ports d'Abidjan, de Tema et de Dakar, le port de Cotonou est de taille modeste avec un trafic marchandises de 8,8 millions de tonnes par an¹⁷. Il bénéficie cependant d'une position géographique qui fait de lui le premier port de transit de la région pour l'ensemble du trafic en provenance et en direction du Niger, du Burkina Faso, du Mali, du Tchad et de certains États du Nigéria (voir figure 1).

Figure 1 : Comparaison du trafic transit dans cinq ports d'Afrique de l'Ouest en milliers de tonnes (2005-2013)



Source : Statistiques des ports concernés

Conçu pour recevoir au plus 2,5 millions de tonnes de marchandises, l'espace portuaire de Cotonou est sujet à l'encombrement du fait de son exiguïté, facteur qui favorise l'insécurité maritime¹⁸. En outre, le stationnement anarchique des camions des pays de l'hinterland en attente de chargements, de déchargements ou de documents douaniers a longtemps gêné les opérations portuaires.

Cette situation s'est toutefois améliorée depuis que le chef de l'État s'est personnellement impliqué dans sa résolution. Il a notamment ordonné l'acquisition d'équipements lourds

pour accélérer la cadence de manutention et a donné des instructions fermes en vue d'éviter tout stationnement prolongé de camions et de conteneurs dans l'enceinte portuaire¹⁹. En outre, le Port autonome de Cotonou applique le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS) et offre progressivement l'image d'un port sécurisé. Les accès sont dégagés, les camions attendent dans une zone dénommée « zone non ISPS » et le port d'un badge ou d'un signe distinctif est obligatoire sur les installations portuaires. Des militaires en arme et des policiers sont postés aux entrées et les mouvements à l'intérieur du port sont sous la surveillance continue de caméras. Selon les autorités maritimes, le port de Cotonou dispose d'un plan de sûreté régulièrement mis à jour où sont répertoriées les procédures à respecter à chaque niveau de sûreté²⁰.

Solutions béninoises à l'insécurité maritime

Opération prospérité : une coopération Sud-Sud réussie

Faisant écho aux nombreuses attaques de navires sur leurs espaces maritimes, le Bénin et le Nigéria ont conclu le 28 septembre 2011 un accord pour mener ensemble la lutte contre les pirates. Cette initiative baptisée « opération Prospérité » consistait à organiser des patrouilles maritimes conjointes à la frontière des deux pays sur une durée de six mois. Le Nigéria a ainsi voulu soutenir son voisin et lui permettre de mettre à profit cette période pour mieux s'armer contre les délinquants et 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 et le plus gros de l'effectif et le commandement opérationnel des patrouilles mixtes lui incombait. L'opération reposait aussi sur un système d'échange d'informations.

Sur le plan judiciaire, l'arrangement conclu entre les deux pays consistait à remettre les présumés pirates de nationalité nigériane aux marins nigériens afin qu'ils soient jugés par les tribunaux de leur pays. Cette entente a mis en confiance la partie nigériane qui aurait pu craindre que certains de ses ressortissants reçoivent un mauvais traitement dans un pays étranger.

L'opération a été une réussite en ce sens que les pirates ont déserté les eaux béninoises pour se déplacer vers le Togo et la Côte d'Ivoire²¹ où la surveillance des eaux n'était pas encore aussi rigoureuse. Ce succès a par ailleurs poussé le Ghana – qui a connu quatre attaques ou tentatives d'attaques en 2014 – à se rapprocher de la marine béninoise pour bénéficier de son expérience.

La coopération internationale en appui au secteur maritime béninois

Le projet français « Fonds de sécurité prioritaire - Appui à la réforme du système de sécurité maritime » (ASECMAR) a été lancé lors d'un séminaire organisé par le Bénin et la France du 8 au 10 novembre 2011 à Cotonou. Il vise le renforcement de la sûreté maritime dans le golfe de Guinée et couvre en plus du Bénin, le Ghana, le Togo, la Côte d'Ivoire, la Guinée et le Nigéria. Ce projet a été initié au moment où le président béninois, alors président en exercice de l'Union africaine, a attiré l'attention de la communauté internationale sur les défis posés par le phénomène de la piraterie et du crime transnational organisé dans les eaux du golfe de Guinée²².

Le projet s'appuie sur le concept français de l'action de l'État en mer afin d'aider les pays concernés – dont le Bénin – à travers trois principaux domaines d'intervention que sont :

Dates maritimes importantes du Bénin

1er décembre 1964 : démarrage des activités du port de Cotonou

30 décembre 1964 : accostage du premier navire dénommé *Foch* au port de Cotonou

1er août 1965 : inauguration officielle du port de Cotonou

18 septembre 2011 : début de l'opération Prospérité entre le Bénin et le Nigéria contre la piraterie maritime

30 décembre 2013 : signature du décret n° 2013 -551 par le président de la République portant stratégie nationale de protection, de sécurité et de sûreté maritimes

31 décembre 2014 : signature du décret n° 2014-785 portant création, organisation, attributions et fonctionnement de l'autorité nationale chargée de l'action de l'état en mer

13 mars 2015 : inauguration du Centre multinational de coordination de la zone maritime E de la CEDEAO à Cotonou

- gouvernance, organisation et réglementation
- formation de personnels civils et militaires
- renforcement de la coopération régionale

Dans le cadre de cet appui, le Bénin se fait assister par des officiers de la marine française qu'il accueille sur son territoire en qualité de coopérants. Selon les autorités maritimes béninoises, le projet ASECMAR contribue au succès relatif actuel du pays dans sa lutte contre la criminalité maritime.

Le Bénin bénéficie aussi d'une coopération avec l'Union européenne à travers le projet Critical Maritime Routes of Gulf of Guinea (CRIMGO) qui inclut aussi le Togo, le Nigéria, le Ghana, le Gabon et São Tomé et Príncipe. Le projet CRIMGO offre au Bénin une plateforme de partage d'informations sur la sûreté maritime, et contribue au renforcement des capacités de ses acteurs maritimes. Dans le cadre de ce projet, des marins béninois participent à des cours théoriques sur l'action de l'État en mer ainsi qu'à des exercices de simulation d'incidents de sûreté. Le projet, lancé en 2012, doit arriver à son terme cette année 2015. Il est conduit par France expertise internationale, une entreprise publique française créée en 2010, qui a pour mission de promouvoir l'assistance technique et l'expertise internationale françaises à l'étranger.

Les États-Unis apportent également une contribution technique au Bénin pour l'organisation de son système de sûreté maritime. Ils lui ont, par exemple, offert le système électronique Seavision qui permet à la marine béninoise de suivre dans la circonscription du port de Cotonou les bâtiments dotés du système d'identification automatique des navires dit Automatic Identification System (AIS). La marine béninoise bénéficie de l'appui technique des Américains et des Français pour connecter Seavision au système radar du sémaphore de Cotonou. La même opération est prévue avec le sémaphore de Grand-Popo et la vigie du port. Cela améliorera la surveillance à distance des espaces maritimes du Bénin et fait dire à certains spécialistes que le pays n'a plus besoin de construire un troisième sémaphore à Sèmè.

La présence des États-Unis se manifeste également par des visites d'inspection – assorties de recommandations – que leurs garde-côtes rendent au port de Cotonou dans le cadre de la mise en œuvre du code ISPS.

Impacts des mesures sécuritaires sur le trafic portuaire

La principale préoccupation des autorités béninoises, en mettant en place toutes ces mesures de sûreté, est le maintien de la tendance haussière du trafic maritime du port de Cotonou qui est le « poumon » de l'économie nationale.

Par exemple, les actes de piraterie de 2011 (voir figure 2) ont entraîné une baisse de la fréquentation du port de Cotonou au cours de la même année et l'année suivante. À la fin de 2012, Cotonou a perdu 172 navires, soit une baisse de 14 % d'activité par rapport à 2010 (voir tableau 1 et figure 3). Le trafic reprendra sa tendance haussière en 2013 où le commerce de marchandises atteindra un niveau record de 8,8 millions de tonnes, après avoir stagné autour de 7 millions de tonnes par an entre 2010 et 2012 (voir tableau 2).

Ce constat suggère que les actes de malveillance en mer influent négativement sur le trafic portuaire et que les armateurs ont une propension à ne pas envoyer leurs navires dans des zones réputées dangereuses ; ce qui a un coût pour la communauté portuaire et l'économie nationale.

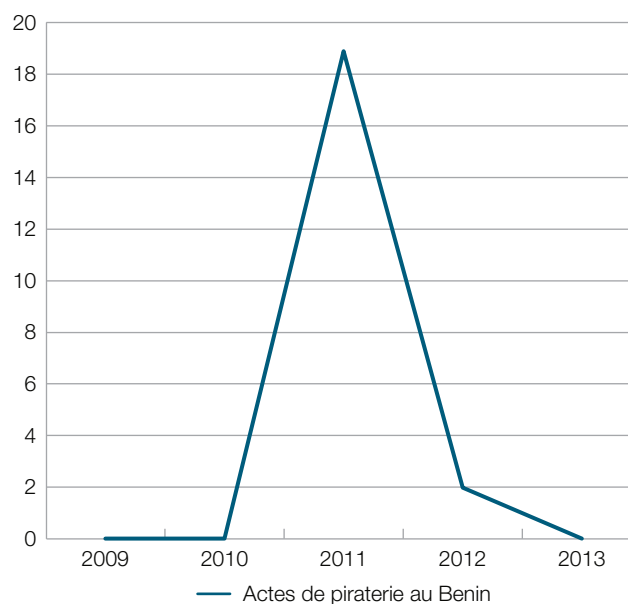
Tableau 1 : Évolution du trafic navires du port de Cotonou de 2009 à 2013 (en unités de navires)

Types de navires	2009	2010	2011	2012	2013
Navires commerciaux	1 170	1 186	1 121	1 026	1 154
Navires non commerciaux	129	59	80	47	255
Total	1 299	1 245	1 201	1 073	1 409

Source : Port autonome de Cotonou

Les navires « perdus » entre 2010 et 2012 représentent un manque à gagner en termes de recettes directes de 5,5 milliards de francs CFA (soit environ 11 millions de dollars) en moyenne. Cette somme, calculée sur la base des coûts d'escale par type de navire, comprend les frais de manutention,

Figure 2 : Actes de piraterie au Bénin



Source : Bureau maritime international

Tableau 2 : Évolution du trafic marchandises du port de Cotonou de 2009 à 2013 (en tonnes métriques)

	2009	2010	2011	2012	2013
Importations					
Sous-total Import	5 967 121	6 239 616	5 757 327	6 274 414	7 956 732
Exportations					
Sous-total Export	731 244	719 739	1 047 307	1 164 892	882 287
Total général	6 698 365	6 959 355	6 804 634	7 439 306	8 839 019

Source : Port autonome de Cotonou

Tableau 3 : Coût d'escale par type de navire

Type de navire	Coût d'escale en francs CFA
Vraquier de 56 000 tonnes de port en lourd (tpl) 23	72 900 000
Cargo de 13 000 tpl	33 200 000
Porte-conteneurs de 4 500 équivalent vingt pieds (EVP)	31 000 000
Porte-conteneurs de 1500 EVP	14 500 000
RORO de 24 000 tpl	9 400 000

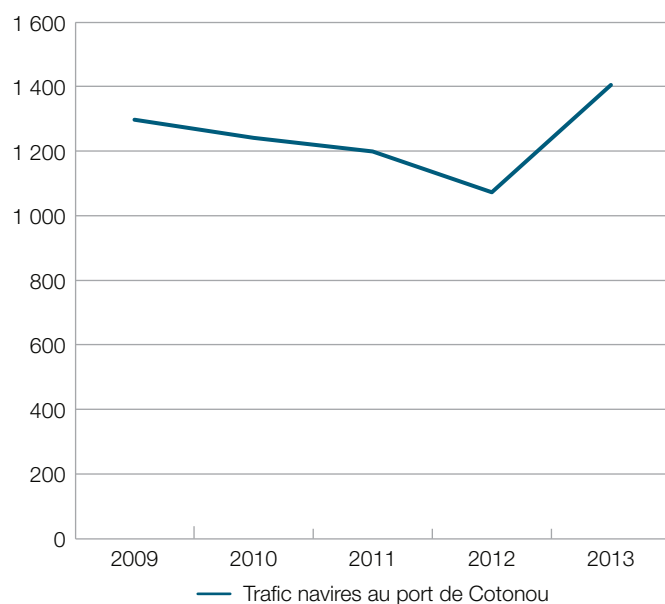
Source : Divers opérateurs exerçant au port de Cotonou

les redevances portuaires, les commissions de consignation ou d'agence et toutes les autres charges supportées par le navire et la marchandise au profit des opérateurs portuaires (voir tableau 3).

Si la situation d'insécurité avait perduré, la tendance baissière se serait prolongée et aggravée, avec des conséquences socio-économiques importantes. En effet, les armateurs fréquenteraient de moins en moins le port de Cotonou, et ceux qui prendraient le risque d'y venir le feraient en imposant un taux de fret

plus élevé, tenant compte de la hausse des primes d'assurance. L'économie béninoise dépendant fortement des importations qui représentent environ 22 % du produit intérieur brut, les prix sur le marché grimperaient et grèveraient davantage le taux d'inflation qui, selon *Perspectives économiques en Afrique*, était estimé à 6,7 % en 2014²⁴. La baisse du trafic portuaire se solderait aussi par une baisse des recettes douanières pouvant affecter négativement le budget de l'État. De plus, les emplois directs et indirects liés aux activités portuaires seraient menacés.

Figure 3 : Tendance du trafic navires de 2009 à 2013

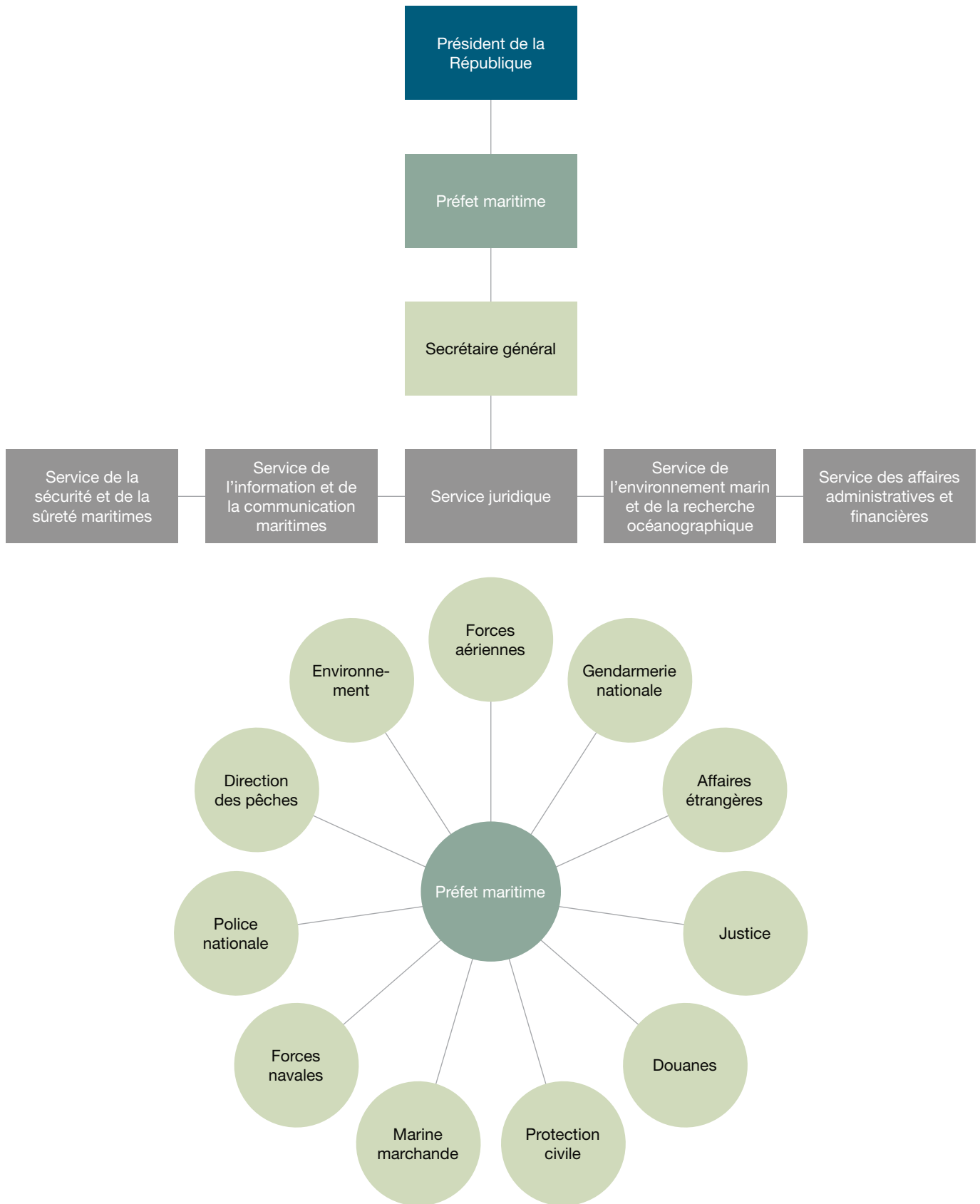


Source : Bureau maritime international

Des solutions d'urgence à un cadre institutionnel durable

L'ensemble des actions entreprises depuis 2011 a permis de relever le niveau de sûreté des espaces maritimes du Bénin. Néanmoins, les autorités béninoises sont conscientes que le pays ne gagnera entièrement la confiance des armateurs et des chargeurs étrangers que s'ils ont l'assurance de venir dans un environnement sécurisé de façon durable. C'est ce qui a conduit le pays à élaborer un cadre stratégique et institutionnel dénommé « Stratégie nationale de protection, de sécurité et de sûreté maritimes » adopté le 30 décembre 2013 par décret présidentiel n° 2013-551. Un décret du 31 décembre 2014²⁵ portant création, organisation, attributions et fonctionnement de l'Autorité nationale chargée de l'action de l'État en mer vient en appui aux dispositions de la stratégie.

Figure 4 : Architecture de la stratégie maritime du Bénin



Source : Stratégie nationale de protection, de sécurité et de sûreté maritimes

La stratégie béninoise est 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. Ce dernier, nommé parmi les officiers généraux des forces navales et ayant rang de ministre, est assisté d'un secrétaire général, d'un pôle d'experts et de services techniques. Le secrétaire général est l'adjoint du préfet maritime et est choisi parmi

Les armateurs préfèrent un environnement sécurisé de façon durable

les cadres civils des administrations dont sont issus les membres du pôle des experts. Ces administrations dont le préfet maritime coordonne les activités en mer 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 secrétariat général du ministère des Affaires étrangères et le secrétariat général du ministère de la Justice.

Conclusion

La situation de la sûreté maritime au Bénin génère des défis multiformes qui interpellent les autorités nationales. Le pays réalise des progrès notables depuis qu'il a été le théâtre de plusieurs actes de piraterie ou de vol à main armée en 2011. De solutions conjoncturelles pour parer au plus pressé, il se tourne désormais vers des moyens structurels visant à donner davantage confiance aux opérateurs maritimes.

Dans cette perspective, il a adopté une stratégie nationale qui s'articule autour de la coordination des activités maritimes de l'État avec pour personnage central le préfet maritime. Ce dernier est doté de l'autorité suffisante pour coordonner les interventions des principaux acteurs du domaine maritime.

Le défi majeur reste la mise en œuvre effective de ladite stratégie dans laquelle chaque acteur devra jouer sa partition en vue d'un domaine maritime béninois plus sûr et plus prospère.

Recommandations

- 1 Le Bénin, en vue de la mise en œuvre effective de sa stratégie maritime, devrait procéder dans les meilleurs délais à la nomination de son préfet maritime et des collaborateurs de ce dernier.
- 2 Le pays devrait renforcer en personnel qualifié les administrations chargées de la marine marchande, de la pêche et de la recherche océanographique en procédant au recrutement et à la formation de jeunes agents aux niveaux supérieur et subalterne. Il devrait également pourvoir ces administrations en moyens matériels conséquents.
- 3 Au niveau de la coopération régionale, le Bénin devrait bénéficier de l'expérience de certains pays de la CEDEAO en matière de réforme maritime pour, par exemple, transformer sa direction de la marine marchande en une agence dotée de l'autonomie financière. En revanche, la stratégie maritime béninoise, qui est un bel exemple de coordination de l'action de l'État en mer, pourrait inspirer d'autres pays de la région qui envisagent de mettre en place des stratégies maritimes.
- 4 En matière environnementale, le Bénin devrait installer et rendre opérationnel son centre de lutte contre la pollution marine accidentelle, tel que prévu dans son plan d'intervention d'urgence adopté en 2006. Il devrait aussi poursuivre sa politique de lutte contre l'érosion côtière en privilégiant la concertation avec ses voisins immédiats.
- 5 Quant aux partenaires internationaux, ils devraient encourager les initiatives du gouvernement béninois en matière maritime en lui apportant leur appui technique, financier et matériel.

Notes

- 1 F. Vidjinguinou, La bonne forme du port de Cotonou, *Jeune Afrique*, 30 mai 2014, <http://economie.jeuneafrique.com/regions/afrique-subsaharienne/22190-la-bonne-forme-du-port-de-cotonou.html>.
- 2 Statistiques du Bureau maritime international de la Chambre internationale de commerce, basé à Kuala Lumpur en Malaisie.
- 3 Le chef de l'État béninois a adressé, en juillet 2011, une lettre au secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-Moon, afin d'attirer l'attention de la communauté internationale sur les défis posés par le phénomène de la piraterie et du crime organisé dans le golfe de Guinée. C'est ainsi qu'à travers la résolution 2018 du 31 octobre 2011 une mission d'évaluation sur la piraterie a été dépêchée dans la région du 7 au 24 novembre 2011 dont les conclusions ont été prises en compte par le Conseil de sécurité dans la résolution 2039 du 29 février 2012. Cette dernière a, entre autres, souligné la nécessité de convoquer un sommet conjoint des États du golfe de Guinée afin d'élaborer une stratégie régionale de lutte contre la piraterie.
- 4 Information recueillie auprès de fonctionnaires béninois interviewés le 27 novembre 2014 à Cotonou.
- 5 Information obtenue de source militaire le 28 novembre 2014 à Cotonou.
- 6 Le livret professionnel du marin coûte 20 000 francs CFA et les visites techniques de navires, dont le coût varie entre 12 000 et 150 000 francs CFA selon la taille du navire, sont rares puisque le Mémoire d'entente d'Abuja impose une période minimum de six mois entre deux visites sur un même navire.
- 7 En outre, l'étude de l'UEMOA est partielle puisqu'elle ne concerne que les espèces pélagiques et ignore les espèces démersales.
- 8 Il proviendrait aussi de l'essence achetée dans des stations service nigérianes situées à la frontière entre le Bénin et le Nigéria, et transportée dans des mauvaises conditions.
- 9 Malgré l'existence de nombreuses stations services au Togo, des Togolais s'approvisionnent avec cette essence de mauvaise qualité pour son prix qui est de 375 francs CFA le litre contre 590 francs CFA dans une station-service au Bénin.
- 10 N. de La Casinière, Golfe de Guinée : trafics de pétrole, d'otages, de tout, *La veille : revue de l'Observatoire géopolitique des criminalités*, 17 juin 2013, <http://ogc-veille.info/golfe-de-guinee-trafics-de-petrole-dotages-de-tout/>.
- 11 La production annuelle de la pêche continentale est d'environ 30 500 tonnes. Structure de la pêche au Bénin, 10 décembre 2012, http://sirs.agrocampus-ouest.fr/prostat/wiki/index.php/Structure_de_la_p%C3%A4che_au_B%C3%A9nin.
- 12 La teneur en phosphate dans la région selon une étude se situe entre 2,28 mg/l et 2,58 mg/l ; ce qui est largement supérieur à la norme admise de 0,03 mg/l. H. Boko, Le phosphate togolais à l'assaut des côtes béninoises, *Le Monde*, 18 mai 2013, <http://herboko.blog.lemonde.fr/2013/05/18/le-phosphate-togolais-a-lassaut-des-cotes-beninoises/>.
- 13 L'affaire serait désormais au niveau de la Convention d'Abidjan. Cette convention a été adoptée en 1981 à Abidjan et gouverne les relations entre les États de l'Afrique de l'Ouest et du Centre en matière d'environnement marin.
- 14 Malgré un courant marin qui est d'ouest en est, une marée noire dans la zone pourrait affecter le littoral béninois. S. Opara, Lagos oilfield to start production in 2014, January 2, 2013, <http://www.punchng.com/news/lagos-oilfield-to-start-production-in-2014>.
- 15 Le Nigéria possède de petites raffineries privées souvent en panne, et raffine une partie de son pétrole en Côte d'Ivoire et les pétroliers entre le Nigéria et la Côte d'Ivoire passent obligatoirement par les eaux maritimes béninoises. B. Mieu, En Côte d'Ivoire, la SIR pare au plus pressé, *Jeune Afrique*, 13 novembre 2014, <http://economie.jeuneafrique.com/dossiers-2/569-hydrocarbures-les-juniors-locales-au-relais/23408-en-cote-divoire-la-sir-pare-au-plus-presse.html>.
- 16 Décret du 26 avril 2006 ; www.gjwacaf.org/userfiles/contingency/3/Benin_NOSCP_2010_FR.pdf.
- 17 En 2013, les trafics marchandises de ces ports étaient de 21,5 millions de tonnes pour Abidjan, 12,2 millions de tonnes pour Tema, 12,2 millions de tonnes pour Dakar et 8,8 millions de tonnes pour Cotonou.
- 18 Les voleurs, les trafiquants en tous genres et les terroristes ont tendance à profiter de la confusion pour s'infiltrer sur les installations portuaires et les navires à quai.
- 19 Le président de la République n'hésite pas à aller personnellement au port, à donner des instructions aux autorités portuaires, voire à remplacer celles qui ne suivent pas ses instructions. <http://construirelebenin.over-blog.com/tag/actualite/314> ; <http://construirelebenin.over-blog.com/article-port-de-cotonou-retour-a-la-competitivite-119402913.html>.
- 20 Information non vérifiée, les plans de sûreté des installations portuaires ne devant pas être mis à la disposition du public.
- 21 À la suite du Bénin, le Togo a enregistré 17 attaques et la Côte d'Ivoire 4, entre 2012 et 2013.
- 22 Voir note 3.
- 23 Le port en lourd est la capacité totale de transport du navire, c'est-à-dire son poids total en charge moins son poids à vide.
- 24 Bénin 2012, Perspectives économiques en Afrique 2012, www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/PDF/B%C3%A9nin%20Note%20de%20pays%20PDF.pdf.
- 25 Décret n° 2014-785 du 31 décembre 2014.

Abonnez-vous à l'ISS pour les dernières analyses, réflexions et nouvelles

Nous améliorons la sécurité humaine en Afrique grâce à des recherches rigoureuses, des analyses sur les politiques et des formations pratiques.

Étape 1 : allez sur www.issafrica.org

Étape 2 : Sous l'onglet « Suscribe to the ISS », cliquez sur « Email subscriptions »

Étape 3 : Choisissez le type de notifications que vous souhaitez recevoir :

Dernièrement à l'ISS

- Communiqués de presse de l'ISS
- « ISS Weekly newsletter » (Lettre hebdomadaire d'information contenant les dernières nouvelles d'ISS)
- « ISS Today » (Analyses originales et quotidiennes rédigées par nos experts à Pretoria, Nairobi et Dakar)
- « ISS Spotlight » (Une présentation de l'impact du travail de l'ISS)

Invitations aux événements de l'ISS

- Séminaires, ISS Addis Abéba
- Séminaires, ISS Dakar
- Séminaires, ISS Nairobi
- Séminaires, ISS Pretoria
- Programmes de formation

Rapports thématiques de l'ISS

- Rapport du Conseil de paix et de sécurité (disponible en anglais et en français)
- Rapport régional : Afrique centrale (disponible en anglais et en français)
- Rapport régional : Afrique de l'est
- Rapport régional : Afrique de l'Ouest (disponible en anglais et en français)
- Rapport régional : Afrique australe

Ou bien abonnez-vous à des thématiques afin de recevoir les communiqués de presse, les « ISS Spotlight », les invitations aux événements et les rapports qui concernent les sujets qui vous intéressent :

- Futurs de l'Afrique
- Contrôle des armes et désarmement
- Prévention et analyse des conflits
- Corruption et gouvernance
- Contre-terrorisme
- Criminalité et justice pénale
- Justice pénale internationale
- Crime organisé
- Maintien de la paix et gestion des conflits

Donateurs

**IDRC | CRDI**International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international**Canada****Australian Government**

Department of Foreign Affairs and Trade



Ce rapport est publié grâce au soutien du gouvernement d'Australie et du Centre de recherche en développement international (CRDI) du Canada. L'ISS est également reconnaissant de l'appui des autres partenaires principaux suivants : les gouvernements du Canada, du Danemark, de la France, du Japon, des Pays-Bas, de la Suède et des États-Unis.

Contributeurs

- Barthelemy Blédé, chercheur principal, division Gestion des Conflits et Consolidation de la Paix, ISS Dakar
- Fatimata Ouédraogo, consultante
- Ousmane Aly Diallo, consultant

Contact

ISS Dakar
Route de Ouakam, Immeuble Atryum
(face au Lycée Mermoz)
4^e étage, BP 24378
Dakar, Sénégal
Tél. : +221 33860 3304/42
Fax : +221 33860 3343
Courriel : dakar@issafrica.org

A propos du Rapport sur l'Afrique de l'Ouest

Le Rapport sur l'Afrique de l'Ouest vise à fournir aux décideurs de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) des analyses sur les questions de l'heure en matière de sécurité humaine dans la région. Ce rapport est le résultat d'un partenariat entre l'ISS et la Commission de la CEDEAO. L'objectif est de produire, sur la base de recherche de terrain, un outil d'analyse indépendant qui puisse appuyer les processus de décisions de l'organisation ouest africaine, tout en alertant les instances décisionnelles régionales sur les enjeux émergents. *Le Rapport sur l'Afrique de l'Ouest* propose des analyses pays et des analyses thématiques ainsi que des recommandations. Il est distribué gratuitement, tant dans sa version électronique que papier, à un public diversifié en Afrique de l'Ouest et ailleurs. *Le Rapport sur l'Afrique de l'Ouest* est produit par la division Prévention des conflits et analyse des risques de l'ISS, bureau de Dakar, avec l'appui des autres membres de la division basés à Addis-Ababa, Nairobi et Prétoira.

www.issafrica.org

© 2015, Institute for Security Studies

L'ISS dispose des droits d'auteur pour l'intégralité de ce rapport qui ne peut être reproduit, en totalité ou en partie, sans l'autorisation expresse, par écrit, de l'Institut. Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut, de ses fiduciaires, des membres du Conseil consultatif ou des bailleurs de fonds. Ce rapport est aussi disponible en anglais.

Abonnez-vous par voie électronique au Rapport sur l'Afrique de l'Ouest à l'adresse : www.issafrica.org/subscribe.php

Rapport sur l'Afrique de l'Ouest
numéro 12

ISSN 1026-0404



9 771026 040004