

LE BENIN ET LA MENACE TERRORISTE
Par Arnaud Seminakpon HOUENOU
Docteur en Science politique
Assistant science politique/ Fadesp (UAC)

Résumé

La montée du terrorisme en Afrique de l'ouest a constitué un élément structurant dans la crise sécuritaire qui affecte les Etats de la sous-région.

Dans cette géopolitique de déstabilisation, la République du Bénin paraît avec d'autres Etats, le pays le moins touché. Néanmoins, il concentre sur son territoire et en dehors, de nombreux facteurs de vulnérabilités aussi bien structurels que conjoncturels dont la combinaison peut à tout moment affecter sérieusement sa relative sécurité. Face à cette situation sécuritaire dégradée, le Bénin se doit de mettre en place une nouvelle politique de lutte contre le terrorisme aussi bien du point de vue conceptuel qu'organisationnel à travers une réorganisation stratégique efficace, des ressources et des acteurs, qui prend en compte non seulement les paramètres de défense nationale et de sécurité intérieure mais aussi la dimension civile dans une conception de sécurité globale

Abstract

The rise of terrorism in West Africa has been part of the security crisis that has been affecting the states of the region. In this geopolitical destabilization, Benin Republic, appears with other states, the less affected country. Nevertheless, it concentrates on its territory and outside, many factors of vulnerabilities as well structural as cyclical whose combination can seriously affect its relative security at any time. Faced with this deteriorated security, Benin Republic has to implement a new policy of antiterrorism both from a conceptual and organizational point of view through an effective strategic reorganization, resources and actors, which considers not only the parameters of national defense and internal security but also the civil dimension in a global security.

Mots-clés : Sécurité nationale – terrorisme – lutte contre le terrorisme

Keywords : terrorism – national security – fight against terrorism

Plan

Introduction

I - Les facteurs de vulnérabilité du Bénin

A - Un contexte interne propice

1 – Les faiblesses structurelles de l'Etat béninois

2 – Le développement d'un islamisme radical primaire

B – Un environnement externe aggravant

1 – L'insécurité régionale

2 – L'implication du Bénin dans la sécurité régionale

II – Les stratégies nationales de lutte contre le terrorisme

A – Des mécanismes juridiques insatisfaisants

1 – Un dispositif juridique national insuffisant

2 – Des instruments internationaux inadaptés

B – Une organisation optimale des forces nationales de défense et de sécurité

1 – Le renseignement, ligne de force stratégique antiterroriste

2 – L'engagement des forces de défense pour une sécurité globale au Bénin

Introduction

La multipolarisation du monde a induit une mutation profonde des repères stratégiques conventionnels d'autrefois. Les menaces « asymétriques »¹ se sont accentuées et internationalisées, à la faveur notamment de l'effet multiplicateur des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Dans ce contexte, l'Afrique de l'ouest et la zone du Sahel² en particulier ont connu ces dernières années un développement effréné du terrorisme entendu comme « une méthode d'expression par laquelle un individu ou un groupe d'individus recourt à la violence illégitime contre des personnes ou des biens, dans le but de contraindre et d'intimider des Etats et des sociétés pour des revendications politiques, sociales, économiques ou religieuses »³. Allant dans le même sens, le Centre de recherche sur le terrorisme international⁴, définit le terrorisme comme « une utilisation illégale de la force contre des personnes ou des propriétés, intimidation ou contrainte d'un gouvernement et de la population afin de promouvoir un changement ou un avancement politique, religieux ou social ». Ces définitions aussi complètes qu'elles puissent paraître, n'emportent pas une adhésion consensuelle. De fait, la notion du terrorisme paraît floue

¹Dans son acception la plus large, l'asymétrie se définit comme l'utilisation d'une quelconque différence pour obtenir un avantage par rapport à l'adversaire. Elle consiste à réfléchir, à s'organiser et à agir différemment de l'adversaire afin de maximiser ses propres avantages, d'exploiter les faiblesses de l'autre, de prendre l'initiative ou de gagner une plus large liberté d'action. C'est la guerre du faible au fort. Elle permet au faible d'infliger au fort des dommages susceptibles de l'anéantir sans pour autant le détruire.

²Le Sahel est composé d'une multitude de pays africains traversant le continent d'Ouest en Est de Dakar à Djibouti. Cette région est confrontée à la progression de la menace terroriste et du crime organisé. Des groupes affiliés à Al Qaïda réunis au sein du Rassemblement pour la Victoire de l'Islam et des Musulmans (RVIM) et à Daech tels que l'État islamique au Grand Sahara (EIGS), y évoluent et multiplient les attaques contre les forces maliennes et internationales.

³Andre Lesage, « *Africa Counterterrorism cooperation* », *Assessing Regional and Sub regional Initiative*, Washington, NDU Press, 2007, p.4.

⁴Définition disponible sur le site web www.crti.org, consulté le 20 mai 2019.

et malléable dans la mesure ou la nature des actions terroristes, les moyens utilisés, leur mode opératoire et les cibles visées sont évolutifs, diverses et multiples. Dans ce sens, toute tentative de définition du terrorisme a soulevé et soulève encore invariablement de vifs débats. En effet, pose la question de la violence légitime et du droit à la résistance d'une part, et de l'illégitimité de la violence étatique de l'autre. L'adjectif « terroriste » utilisé par les États, les institutions ou tout autre organisme est hautement péjoratif, et toujours contesté par ceux qu'il désigne ainsi comme individus ou groupes d'ennemis. Cependant, le terrorisme se distingue, fondamentalement de la criminalité, organisée ou non, par le fait que son objectif premier n'est pas un gain financier⁵.

Si le terrorisme est un phénomène ancien, il est loin d'avoir été constant quant à ses formes, son mode opératoire, ses moyens et ses cibles. Ainsi pour Serge Losappio, « Le terrorisme est un phénomène si protéiforme qu'il apparaît souvent difficile de le conceptualiser avec une précision suffisante pour rendre le concept opératoire »⁶. Ceci complique considérablement les incidences sur la perception même de la notion de « terrorisme » et sur la faculté de conceptualiser une définition claire et opérationnelle du terrorisme. Il existe en effet plus d'une centaine de définitions⁷. Les travaux sur le sujet sont légion sans qu'aucun ne soit exhaustif⁸. C'est ce qui fait dire à Albert Camus que « Qualifier un acte de terrorisme est une entreprise délicate tant s'y croisent une question

⁵Cilliers Jakkie, « *L'Afrique et le terrorisme* », Afrique contemporaine, n°209, janvier 2004, pp.81-100.

⁶Losappio Serge, « *La répression du terrorisme en France* », article publié le 2 septembre 2007 sur le site internet : <http://www.village-justice.com>, consulté le 02 avril 2020.

⁷Selon le site de l'Association Internet pour la promotion des droits de l'Homme <http://www.aidh.org/>, il existerait, dans les seuls pays anglo-saxons, 212 définitions dont 72 utilisées officiellement.

⁸Burgess Mark, « *Terrorisme : problèmes de définition* », 2003, Article publié et disponible sur le site internet : <http://www.cdi.org/program/document.cfm?documentid=1729&programID=39>, consulté le 15 mars 2020.

de définition, d'une part, un enjeu moral et politique, de l'autre »⁹. C'est précisément ce qui complique l'adoption d'une définition universelle légale du terrorisme¹⁰. Ceci est d'autant plus vrai que le terme est lui-même ambivalent car il désigne en même temps une technique de combat, un type d'action politique violente, et porte un jugement moral¹¹. L'appellation est tout aussi subjective dans la compréhension du terrorisme. La dynamique dite « votre terroriste est mon combattant de la liberté »¹², prend trop facilement forme – et trop aisément fatalisme – asseyant ainsi la nature éminemment politique de cette question. Elle ouvre ainsi la porte aux désaccords ponctuels qui, inévitablement, complique toute tentative de définition. À travers ces conceptions opposées d'un même phénomène, on peut comprendre la difficulté que l'on rencontre pour avoir une perception claire de la notion de terrorisme, celle-ci relevant plus de controverses idéologiques que de difficultés pratiques.

Néanmoins l'élaboration d'une définition consensuelle se révèle nécessaire pour lutter efficacement contre le terrorisme. Dans ce sens, une définition universelle du terrorisme est nécessaire à bien des égards. Son élaboration se heurte pourtant à plusieurs obstacles, « ceux-ci étant non pas tout à fait juridiques mais de nature très

⁹Camus Albert, « *Réflexions sur le terrorisme* », avec la contribution de J. Levi-Valensi, A. Garapon et D. Salas, éditeur Nicolas Philippe, 2002, pp.188.

¹⁰Bribosia Emmanuel et Weyembergh Anne (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruxelles Bruylant, 2002; Zeidan.S., «Desparelely Seeking Definition: The International Community's Quest for Identifying the Specter of Terrorism», *Comell International Law Journal*, vol.36, 2004, pp.291; Duffy, H, The «War on Terror, and the Framework of International Law, New-York, Cambridge University Press, 2004, pp.17-46; Zeidan, S., «Agreeing to Disagree: Cultural Relativism and the Difficulty of Defining Terrorism in the Post-9/11World», *Hastings International &.Comparative Law Review*,vol.29, 2006, pp.215; Golder, R,Williams, G., «What is 'Terrorism'? Problems of Definition», *University of New South Wales Law Journal*, vol.27, 2004, pp.270.

¹¹Gayraud Jean-François, et D. Sénat, « *Le terrorisme* », coll. Que Sais-Je ? Presses Universitaires de France, Paris.2002, pp.22.

¹²Ghanem-Larson Abir, op. cit., pp.20.

politiques »¹³. Ainsi, dans un article sur la définition du terrorisme, Vanessa Martin¹⁴ énumère les obstacles qui compliquent l'adoption d'une définition consensuelle du terrorisme. Le premier obstacle comme la connotation péjorative que l'on associe souvent à la définition du concept. En effet, lorsqu'il s'agit d'adopter une définition du terrorisme, l'aspect de la subjectivité inhérente au concept constitue le principal problème. Ce qui peut entraîner dans bien des cas, une instrumentalisation de la part des différents acteurs en présence. Le deuxième obstacle résulterait du caractère évolutif du terrorisme qui empêche de conférer une définition finale à ce phénomène¹⁵. Quant au troisième obstacle, il concerne la difficulté méthodologique et épistémologique liée à la définition du terrorisme. Le quatrième facteur limitant une définition consensuelle du terrorisme est relatif au caractère pluriel du terrorisme. Il devient alors difficile de convenir d'une définition pouvant couvrir toutes les formes de terrorisme¹⁶. De même, sur le plan étymologique, le terme signifiant système de terreur se prête à plusieurs interprétations linguistiques »¹⁷. En outre, si la définition du terrorisme n'est pas englobante, si elle se limite à catégoriser uniquement la nature des actions violentes commises à des fins politiques, les instances gouvernementales et sécuritaires se retrouveraient devant un flou conceptuel et une réponse limitée face à la menace¹⁸. Tous ces

¹³Doucet Ghislaine, « *Le terrorisme : violation grave du droit international* », étude publiée en 2003, disponible sur le web site : <http://www.sos-attentats.org/publications/doucet.pdf>, pp. 25, consulté le 15 février 2020.

¹⁴Martin Vanessa et Benoit Marc-Olivier, « *La définition du terrorisme : Un état des lieux* » dans David Charles-Philippe et Gagnon Benoît (dir.), *Repenser le terrorisme. Concepts, acteurs et réponses*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2007, pp. 15-27.

¹⁵ Ibid. p. 27.

¹⁶ Ibid. p.32.

¹⁷ Ibid.p.33.

¹⁸ Mathieu olivier, « *Cameroun : Paul Biya accusé d'instrumentaliser une loi antiterroriste à des fins politiques* » 16 janvier 2015, Jeune Afrique, en ligne : <http://www.jeuneafrique.com/35267/politique/cameroun-paul-biya-accus-d-instrumentaliser-une-loi-antiterroriste-des-fins-politiques>, consulté le 20 mars 2020.

obstacles rendent l'adoption d'une définition universelle, et limite les ambitions en matière de conceptualisation¹⁹. L'important dans ce contexte est de pouvoir disposer d'une définition fonctionnelle²⁰ qui, même si elle ne fait pas l'unanimité, caractérise ce qui fait la spécificité du terrorisme et la menace terroriste. Pour réduire au mieux la dichotomie définitionnelle du terrorisme, les Nations unies ont entrepris d'élaborer une définition au plus proche de la réalité de la notion, débarrassée des scories polémiques. Ainsi, dans un rapport de l'ONU intitulé « Pour une liberté plus grande : développement, sécurité et respect du droit pour tous »²¹, l'ancien secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan avait mis l'accent sur le fait que le terrorisme, outre le fait qu'il menace la paix et la sécurité internationale, porte atteinte à toutes « les valeurs de l'ONU »²². Pour cela, il avait ainsi proposé la définition selon laquelle le terrorisme est : « tout acte, outre ceux déjà visés par les conventions en vigueur, commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non combattants, dans le dessein d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire »²³. Malgré l'effort d'homogénéisation des Nations unies au sujet d'un concept aussi contesté que le terrorisme, les disparités

¹⁹Rétiveau Michel, *La convention de la terreur*, Paris, Harmattan, 1994, qui distingue quatre écoles d'analyse du terrorisme : sociologique, politique, psychologique et « l'école de la propagande » à laquelle pourrait s'ajouter l'école policière dont l'existence est relevée par D. Hermant, « *Le terrorisme en Europe à l'Horizon* », IHESI, 1992.

²⁰Di Filippo Marcello, « *Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition and Inclusion of Terrorism in the Category of International Crimes* », *European Journal of International Law*, vol.19,2008, pp.533 et .; YOUNG, R., « *Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Conception International Law and Influence on Definitions in Domestic Legislation* », *Boston College International and Comparative Law Review*, vol.29,2006, pp.23 et .; SAUL, B., *Defining Terrorism in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

²¹Rapport du secrétaire général des Nations unies, « pour une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits pour tous », Doc. A/59/2005.

²²Ibid.

²³Ibid.

conceptuelles subsistent à causes des divergences de vue des acteurs sur le phénomène. Ainsi, pour ne prendre qu'un critère de divergence, si définir le terrorisme permet de condamner, on comprend alors clairement la réticence de certains pays, pour des raisons tant historiques que contemporaines, à adopter une définition commune qui associerait un Etat au terrorisme. La notion est en effet, chargée de valeurs négatives que son usage même entre dans l'affrontement des propagandes politiques. « Le terrorisme n'est ni une idéologie, ni un objectif politique ni une fatalité. C'est une méthode de combat. Une méthode que l'on peut réprover et dont la légitimité se trouve davantage dans les objectifs politiques que dans les objectifs opérationnels, (...). Cette légitimité est d'ailleurs fluctuante. Le terroriste est tantôt un simple criminel, un résistant ou un « combattant de la liberté »²⁴. Cela se justifie par le fait qu'un Etat est porté à qualifier de terroristes les actes de violence perpétrés par des acteurs qu'il veut désigner à la réprobation publique, et à éviter le mot dès lors qu'il s'agit d'actes commis par un groupe pour lequel il éprouve sympathie ou indulgence²⁵. C'est pourquoi, Arnaud Blin allant plus loin, suggère que le terrorisme est « Un acte politique dont le but est de déstabiliser un gouvernement ou un appareil politique, où les effets psychologiques recherchés sont inversement proportionnels aux moyens physiques employés et dont la cible principale, mais non exclusive, est la population civile »²⁶. Le Dictionnaire du droit international public, quant à lui, a donné une définition générale en indiquant que le terrorisme international serait « un fait illicite de violence grave commis par un individu ou un groupe d'individus, agissant à titre individuel ou avec l'approbation, l'encouragement, la tolérance ou

²⁴Baud Jacques, « *Encyclopédie des terrorismes et violences politiques* », Lavauzelle, 2004. pp.613-635

²⁵Mellon Christian, « *Le terrorisme, quelques repères* », article publié et disponible sur le site internet <http://www.esprit-et-vie.com>, consulté le 11 août 2020.

²⁶Blin Arnaud, « *L'histoire du terrorisme de l'antiquité à Al-Qaïda* », Bayard, 2006, pp. 82.

le soutien d'un État, contre des personnes ou des biens, dans la poursuite d'un objectif idéologique, et susceptible de mettre en danger la paix et la sécurité internationales »²⁷. La définition qui semble la plus universellement acceptée est celle de la résolution 54/110 de l'Assemblée générale de l'ONU du 9 décembre 1999 qui définit le terrorisme comme étant des « actes criminels conçus ou calculés pour provoquer, avec des objectifs politiques, un état de terreur dans l'opinion en général ou dans un groupe ou parmi des personnes en particulier »²⁸. Cependant, cette acception juridique ne semble pas évincer la subjectivité dans la définition du terrorisme qui, prévalant depuis toujours, permet de disqualifier certaines formes d'opposition à un pouvoir légitime, voire d'en légitimer d'autres qui se lèveraient contre un Etat oppressif. Face à la gravité des enjeux qu'implique le terrorisme ou la menace du terrorisme, même si à l'évidence, il est tout à fait impossible de s'accorder sur une définition acceptée par tous, on est d'accord pour reconnaître la capacité de destruction et les conséquences du phénomène. Ainsi, malgré l'absence de consensus international sur une définition universelle du terrorisme et par-delà les questions de méthode définitionnelle, on peut saisir un certain nombre d'éléments constitutifs essentiels du terrorisme, fort utiles pour mieux le comprendre. Le scénario de la crise malienne, la criminalité transnationale dans le sable sahélien, les dégradations sécuritaires de Boko Haram au Nigéria, au Niger, au Tchad et au Cameroun, la piraterie maritime permettent, à l'analyse, de faire le constat de faits hautement structurants et déterminants dans le processus insidieux de déstabilisation des Etats en Afrique en général et en Afrique de l'Ouest en particulier. Dans ce contexte mouvant, d'instabilité régionale, de

²⁷Salmon Jean (dir.), *Dictionnaire International Public*, Bruylant/AUF, Bruxelles, 2001, pp.1081.

²⁸Résolution A/RES/54/110 de l'Assemblée Générale des Nations-Unies.

perturbation et d'incertitude, les actes terroristes révèlent les fragilités et la complexité du nouveau contexte sécuritaire sous régional autant que les dysfonctionnements des mécanismes qui n'ont pu les prévenir. A l'instar des pays de la sous-région, le Bénin est aussi menacé par le terrorisme et les criminalités transnationales. En effet, le Bénin ne peut plus se détourner plus longtemps, ni du caractère instable de l'environnement international dans lequel il évolue, ni de la problématique sécuritaire à ses frontières. Les conséquences stratégiques de ce tableau peu reluisant de l'évolution de ces menaces peuvent affecter en profondeur ses fondements sécuritaires.

C'est pourquoi, il nous est apparu nécessaire de conduire ces réflexions pour tenter d'apporter des réponses à un certain nombre de questions importantes qui devraient préoccuper le Bénin et dont les plus importantes sont : le Bénin peut-il continuer d'ignorer la menace terroriste malgré la permanence et la persistance à ses frontières du fait terroriste ? Peut-il continuer de faire comme si de rien n'était alors même qu'il s'engage militairement pour la préservation de la paix et de la sécurité dans l'espace CEDEAO ? La présence sur son territoire d'un certain nombre d'indices, de facteurs potentiels de déstabilisation pourrait-elle le laisser indifférent plus longtemps ? Ou doit-il continuer de se satisfaire des considérations « obscurantistes », arguant selon une légende ancestrale²⁹ dont nous ne contestons pas ici la rationalité, que le territoire béninois serait immunisé contre toute agression extérieure. De plus, l'impossible perception de la complexité des menaces terroristes transnationales aux frontières béninoises de même que le

²⁹En interrogeant l'historiographie du Bénin, on découvre une certaine « rationalité ancestrale » qui remonte au roi Béhanzin et établie par ce dernier selon laquelle quel que soit le temps et les circonstances, aucune force étrangère quelle qu'elle soit ne soumettra jamais le territoire du Danhomey. La prégnance de cette prédiction reste dans la conscience collective des Béninois comme une force structurante, un rempart psychologique dans la capacité de résilience des Béninois face à tout danger dès lors qu'il vient de l'extérieur des frontières béninoises.

quasi-déni d'un danger direct majeur contre le Bénin, rendent le débat sur cette question presque impossible ou à tout le moins difficile. De fait, le refus de la réalité par les autorités publiques auquel on pourrait ajouter l'indifférence de l'opinion publique nationale, empêchent un débat objectif et pertinent en la matière. Et voudrait-il s'y intéresser que le pourrait-il ? Autrement dit, le Bénin dispose-t-il des capacités structurelles et opérationnelles de défense pouvant lui permettre de faire face à une crise sécuritaire de nature terroriste sur son territoire ? Quels sont les facteurs de vulnérabilité aussi bien internes qu'externes du Bénin ? Comment s'organise-t-il pour contrecarrer cette menace ? Pour répondre à ces questions, nous structurerons notre réflexion en deux parties, la première abordera les éléments endogènes et exogènes de la menace terroriste au Bénin (I) tandis que la seconde abordera les questions liées à la mise en place des capacités nationales de défense à développer et prioritairement sur le renseignement, la maîtrise de l'espace territorial et les capacités de résilience nationale (II).

I – Les facteurs de vulnérabilités du Bénin : facteurs aussi bien internes qu'externes

Les menaces terroristes qui pèsent sur le Bénin sont de deux ordres : il y a les menaces à l'intérieur de ses frontières (B), et les menaces essentiellement dues à la géopolitique de déstabilisation régionale dans laquelle le Bénin évolue (A).

A – Les facteurs internes

Les menaces de déstabilisation à l'intérieur des frontières béninoises peuvent résulter d'une conjonction de facteurs allant de la fragilité des

structures institutionnelles étatiques (1) au développement insidieux d'un islamisme radical primaire (2).

1 – Les faiblesses structurelles de l'Etat béninois

En raison de l'accumulation de certains facteurs crisogènes tant historiques que relevant du développement récent, le Bénin concentre à l'intérieur de ses frontières les critères d'un Etat aux structures relativement faibles susceptibles de constituer de véritables facteurs pouvant servir de levier à toute entreprise terroriste de déstabilisation. Ces vulnérabilités renvoient à des problèmes de capacité/et ou de stabilité institutionnelle et sociopolitique qui se nourrissent dans certains contextes de la crise de la gouvernance liée elle-même à une corrosion de la légitimité. Par exemple, les situations de crise politique comme le mouvement de contestation « mercredi rouge »³⁰ ou bien encore le projet de révision constitutionnelle en 2017 qui a donné lieu à une vive contestation sociale, sont autant de facteurs de troubles. La véritable situation de crise politique majeure au Bénin de ces dernières années, reste la crise avant, pendant et après les élections législatives du 28 avril 2019 - à laquelle l'opposition politique béninoise n'a pas participé, - induite par un nouveau code électoral jugé exclusive par celle-ci. Cette crise politico-institutionnelle, dont le pic a été atteint le 2 mai 2019 avec un face à face police et manifestants à Cotonou comme dans d'autres localités, peut servir d'éléments déclencheurs d'une campagne de déstabilisation pouvant échapper aux autorités. A l'image de nombreux Etats africains anciennement colonisés, l'Etat béninois a hérité de réalités politiques et sociales qui n'ont pu faciliter l'intégration

³⁰A partir du 17 juillet 2013, les opposants béninois se parent, chaque mercredi de tout signe distinctif à dominance rouge (pantalon, T-shirt, foulard ou casquette), pour protester contre la réforme constitutionnelle en préparation par l'ancien chef de l'Etat Dr. Yayi Boni. Qu'ils soient fonctionnaires, commerçants, salariés du privé, ils arboraient la couleur rouge pour s'opposer à cette réforme.

harmonieuse de toutes les composantes de la nation favorable à une cohérence de son ensemble territorial. Dans l'historiographie du Bénin, cette situation a abouti à l'émergence des violences à caractère régionales et/ou ethniques centrifuges³¹. Elles sont toujours latentes dans la mesure où les acteurs politiques toutes sensibilités confondues, jouent très souvent sur ces mêmes déterminants pour justifier leurs actions politiques. L'exacerbation de la corruption endémique qui gangrène le pouvoir politique, la montée des inégalités, la pauvreté élèvent aussi à l'évidence, les risques des contestations socio-politiques. Ceci est d'autant plus vrai que la démocratie s'affaiblit, quand elle cesse de pourvoir aux besoins des citoyens³². Face aux difficultés de l'Etat béninois à régénérer le lien social à travers la santé, l'éducation, les services sociaux adéquats et la sécurité publique³³, et à assumer au mieux les intérêts de la population, on peut en déduire que l'Etat béninois présente les signes d'un Etat aux structures relativement faibles. Ces faiblesses peuvent le rendre incapable à produire des réponses adaptées aux défis sociaux et sécuritaires³⁴ à l'intérieur de ses frontières. Son impuissance à revendiquer avec succès le monopole de

³¹Pendant le processus électoral des élections présidentielles de 1991, le Bénin a connu le 24 mars 1991 de violentes manifestations post électorales avec des violences physiques. Il s'agissait d'une confrontation à caractère régional. Les ressortissants du sud établis au Nord, deviennent systématiquement la cible d'attaques, voire de violences orchestrées par les « autochtones ». Le passage à la bipolarisation régionaliste de la carte électorale est vite opéré à partir de l'appartenance régionale des deux candidats en lice. En lançant la « chasse aux sudistes » résidant à Parakou et à Natitingou ou en organisant leur traque, alors même que les résultats du vote n'étaient pas encore connus, les nordistes ont pris faits et causes pour la candidature du représentant de leur région, de leur ethnie, voir : Kakai Sédagban Hygin Faust : « *Contestation, conflit et violence en période électorale au Bénin* ».

³²Obou Ouraga Boniface, « *Institutions, démocratie et conflits en Afrique de l'ouest* », dans Ngo Aké G.-M, Kipré Pierre, (dir.), *Conflits régionaux et indépendances nationales en Afrique de l'Ouest*, Paris, L'Harmattan, 2011, pp.89-103.

³³Benoit Dupont, Peter Grabosky, Clifford Shearing et Samuel Tanner, « *La gouvernance de la sécurité dans les États faibles et défailants* », Champ pénal [En ligne], Vol. IV | 2007, mis en ligne le 08 novembre 2009, consulté le 04 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/champpenal/620>.

³⁴Diallo Massaër, « *Les facteurs de conflictualité en Afrique de l'Ouest* », Défense nationale, n°734, 2010, p.22.

la force légitime³⁵ sur son territoire peut faire le nid de l'extrémisme et donc du terrorisme³⁶. Les actes de banditisme et la criminalité organisée qui essaient sur le territoire, peuvent déboucher sur des situations de menace à la sécurité de l'Etat et entamer la légitimité des pouvoirs publics³⁷.

Les faiblesses structurelles de l'Etat béninois viennent aussi de la porosité de ses frontières. En effet, depuis son accession à la souveraineté internationale, le Bénin est confronté à un déficit de capacité organisationnelle et technique de gestion et de sécurisation de ses frontières. Le Bénin partage en effet, avec ses voisins frontaliers, de longues frontières issues de la colonisation et où se sont établi historiquement différentes populations dont l'ethnologie et les liens sociaux présentent de fortes similitudes³⁸. La très grande homogénéité d'identité de ces populations complexifie le contrôle et la gouvernance de ces espaces et de ces communautés transnationales. Les timides politiques de gestion collective et concertée des frontières entre les États³⁹, notamment celles bénino-nigériennes au nord comme au sud, bénino-nigériennes, bénino-togolaises et bénino-burkinabè, ne sont pas de nature à consolider le pouvoir de gestion de ces espaces. Le Burkina-

³⁵ Ces dernières années, le Bénin a connu une recrudescence assez notable des actes de banditisme et de braquages spectaculaires avec usage d'armes de guerres. Ces actes de criminalité mettent dangereusement à mal le système sécuritaire du Bénin et rappellent dans le même ordre d'idée les difficultés de l'Etat béninois à assurer la sécurité sur l'ensemble de son territoire national.

³⁶ Devlin-Foltz Zachary, « *Les États fragiles de l'Afrique : Vecteurs de l'extrémisme, exportateurs du terrorisme* » (2010) Centre d'études stratégiques de l'Afrique, en ligne : <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2016/06>, consulté le 10 juin 2020.

³⁷ MichalonThierry, « *L'Afrique au défi de l'Etat pluricommunautaire* », Le Monde diplomatique, décembre 2003, p.16.

³⁸ Les populations historiquement établies sur les frontières béninoises et ces voisins partagent presque totalement les mêmes cultures, les mêmes langues et les mêmes habitudes. Il s'agit par exemple des Haoussa du Bénin du Nigéria et du Niger établis de part et d'autre des frontières bénino-nigériennes et bénino-nigériane, les Yorubas du sud-est du Bénin et du Nigéria, et les Mina du sud-ouest du Bénin et du Togo.

³⁹ Diarra Lassina, *La CEDEAO face au terrorisme transnational. Mécanismes et stratégies de lutte*, Paris L'Harmattan, 2016, pp.112-135.

Faso, le Niger et le Nigéria connaissent fréquemment des attaques terroristes et les eaux internationales togolaises et béninoises ont déjà été le théâtre de la piraterie maritime⁴⁰. La défaillance des systèmes de contrôle et de surveillance des frontières est un facteur aggravant le risque de vulnérabilité du territoire national béninois. C'est d'autant plus grave que ces frontières poreuses peuvent servir de portes d'entrée à des bandes armées et des groupes terroristes⁴¹. Cela s'est traduit dans les faits depuis quelques années par une recrudescence de la « criminalité de profit »⁴² dans les agglomérations frontalières et qui se sont étendues dans les grandes villes du Bénin comme Porto-Novo, Cotonou au sud, Parakou et Malanville dans le nord. La prolifération et la circulation des armes de petits calibres issues de la déstabilisation de la Lybie et des différents conflits de la sous-région (Mali, Côte d'Ivoire)⁴³ représentent un danger pour le Bénin dans le contexte d'une mauvaise gestion des frontières terrestres et maritimes.

En outre, les difficultés des pouvoirs publics béninois à mettre en place un système efficace de contrôle des flux financiers étrangers, constituent une autre faiblesse structurelle qui classe le pays parmi les Etats ayant un faible niveau de suivi et de contrôle de son système financier. Cette difficulté à véritablement contrôler les flux financiers internationaux,

⁴⁰GRIP, « Enjeux et défis d'une architecture africaine de sûreté et sécurité maritimes », note n° 34, 16 septembre 2016. Le Bénin et le Togo ont connu ces dernières années de nombreuses attaques terroristes aux larges de leurs eaux internationales. Les attaques des pétroliers dans les eaux de ces deux Etats, s'inscrivent dans la dynamique de déstabilisation des côtes africaines du Golfe de Guinée en raison du trafic de pétrole dans cette partie de l'Afrique et des rançons que peuvent générer ces attaques.

⁴¹Augé Axel, « Les armées africaines et le développement : une transformation nécessaire », Bulletin du maintien de la paix, août 2011, en ligne : http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3992~v~Les_armees_africaines_et_le_developpement_une_transformation_necessaire.pdf, consulté le 11 juillet 2020.

⁴²Anani Lazare, Sossou-Agbo. *Dynamique territoriale à la frontière bénino-nigériane : rôle des marchés du Sud-Est*. Brit XI, Sep 2011, Genève/Grenoble, France. pp.23.

⁴³Conflict Armament Research, « *Enquête sur les transferts d'armes transfrontaliers dans le sahel* », novembre 2016, en ligne : <file:///C:/Users/Isara051/Desktop/Investigating-Libya-Cross-border-Weapon-Transfers-to-the-Sahel-French.pdf> , consulté le 29 août 2020.

entraîne de fait la possibilité qu'une partie du flux, serve au financement du terrorisme local aux ramifications internationales. Trafic de stupéfiants dans le prolongement des réseaux internationaux du Golfe de Guinée⁴⁴, blanchiment d'argents et financement d'organisations terroristes, voilà les accusations retenues contre des sociétés étrangères et groupes d'individus installés au Bénin et au Togo avec des ramifications aux Etats-Unis, au Canada et au Liban. Dans un dossier d'accusation formulé par le procureur de New York en février 2011⁴⁵ (l'acte 11 CIV 9186 de United States District Court Southern District Of New York), le nom de la capitale économique du Bénin est clairement cité à plusieurs reprises, comme terrain d'opération de blanchiment d'argents à grande échelle d'individus affiliés au Hezbollah, groupe paramilitaire libanais, que les Occidentaux ont classé sur la liste noire des organisations terroristes.

La fragilité du système de sécurité béninois est aussi un autre facteur de faiblesse structurelle. Mis en place depuis indépendance, l'appareil sécuritaire béninois reste imparfaitement construit. A l'image de nombreux Etats africains francophones, le Bénin dispose d'un organigramme de système sécuritaire⁴⁶ très centralisé avec une quasi-absence de structures décisionnelles intégrées⁴⁷. Cette situation est due aux dysfonctionnements d'un système sécuritaire marqué par

⁴⁴Simon Julien, « Le Sahel comme espace de transit des stupéfiants. Acteurs et conséquences politiques », *Hérodote*, 2011, pp.125-132.

⁴⁵On January 26, 2011, the U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control ("OFAC")

Department of the Treasury, Financial Crimes Enforcement Network ("Firi CEN") issued a finding and a proposed rule, pursuant to Section 311 of the USA PATRIOT Act, Title 31, United States Code, 5318A,

⁴⁶ Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique : *Politique et stratégie nationale de sécurité* (Cotonou, Imprimerie CACI, juin 2008).

⁴⁷Bagayoko Niagalé, La nécessaire réforme des systèmes de sécurité au sein de l'espace africain francophone, www.francophonie.org, consulté le 20 mars 2020.

l'inadéquation entre organes de gestion et de commandement⁴⁸. Les mauvaises conditions de travail, l'insuffisance des moyens humains, matériels et financiers, les luttes d'influence et le corporatisme entre les différents corps d'armée. Avec l'avènement de la police républicaine⁴⁹; fusion de la gendarmerie et de la police nationale, ce nouveau format des forces de sécurité béninoise, entend continuer dans la redéfinition d'une nouvelle réforme du secteur de sécurité (RSS). Elle a pour objectif la prise en compte de la sécurité des populations et la redéfinition d'une relation civilo-militaire prometteuse, qui soit en mesure de contenir l'émergence d'un islamisme politique.

2 – Le développement d'un islamisme radical primaire

Le développement de l'islamisme radical est un phénomène global et mondial. Son implantation et son développement dépendent essentiellement des raisons d'ordre sociologique, politique et géopolitique. L'islamisme radical est devenu ces dernières années une véritable menace de déstabilisation de la sécurité internationale. Dans cette perspective il modifie en profondeur l'agenda politique, sécuritaire et social des Etats. Même si le phénomène ne connaît pas une ampleur exceptionnelle au Bénin qui historiquement est constitué d'un islamisme monolithique, le développement rapide de l'islamisme politique radical sans frontière ces dernières années, atteste d'une généralisation sans précédent du phénomène. D'un certain point de vue, notamment en fonction d'une catégorisation ou d'une auto-identification, cette grille d'analyse peut donner lieu à des controverses et même des contestations. Dans ce sens, il est évidemment nécessaire de recentrer le débat en mettant l'accent sur - l'hypothèse de base qui est celle d'une

⁴⁸ Loko C.Théodore, *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest francophone : Le Bénin*, DCAF, 2011, p.4.

⁴⁹La Police républicaine, nouveau format des forces de sécurité intérieure béninoise a été créée par la loi n°2017-41 du 28 décembre 2017.

connexion et d'une contagion de l'islam local avec des confréries musulmanes internationales aux liens complexes et diffuses - qui doit rester le seul postulat d'analyse possible au-delà de tout parti pris et de tout cliché clivant. De fait, dans un contexte motivationnel unifiant et convergent de l'idéologie djihadiste internationale, les mouvements islamistes jouent à travers les imaginaires religieux un important rôle de conditionnement et d'endoctrinement. Ceci peut, dans des situations sociopolitiques spécifiques, dicter aux croyants de nouvelles bases confessionnelles « idéologisées » avec pour conséquences de fournir de nouveaux repères identitaires. De ce fait, ils peuvent constituer des canaux à travers lesquels se développent de nouvelles articulations entre des réalités locales et des processus translocaux⁵⁰. Exposé à cette nouvelle donne de l'islam international, le monolithisme islamique du Bénin connaît depuis peu des dynamiques de développement confrérique assez remarquable qui traversent actuellement le monde musulman. Ceci a pour conséquence le basculement de la population musulmane du Bénin dans un nouveau registre très mouvant et réformiste. Ces nouvelles confréries soufies⁵¹ pour l'essentiel (la Qadiriyya et la Tijaniyya) exercent des influences réelles mais diffuses à partir des points d'ancrage régionaux notamment dans le golfe de Guinée, le Sahel et dans des pays à fort taux d'islamisme, cherchant ainsi à faire autant de convertis que possible. L'impact du « réformisme » se traduit dans le contexte béninois à travers le processus de réislamisation par l'attrait exercé sur les jeunes issus de familles

⁵⁰Dassetto Felice et Laurent Pierre-Joseph, *Islam entre local et global, Ramatoullaye : une confrérie musulmane en transition* », Recherches sociologiques et anthropologiques, décembre 2006, p.51-62.

⁵¹ Les musulmans soufis sont des personnes qui recherchent l'intériorisation, l'amour de Dieu, la contemplation, la sagesse. Il s'agit d'une organisation initiatique et ésotérique souvent mise en opposition avec l'islam traditionnel par les Occidentaux, Gerhard J. Bellinger, Encyclopédie des religions, octobre 2000.

musulmanes qui finissent par rompre avec les pratiques religieuses de leurs parents da'wa⁵².

En raison de la proximité du Nigeria, l'influence conjuguée et diffuse de Yan Izala, d'Abubacar Gumi (1922-1992), d'Abd-el Wahhab, de Mawdudi et d'al Banna présents dans ce pays et prônant un islamisme salafiste⁵³ qui s'inspire du Wahhabisme saoudien, et préconise un retour à la religion originelle et à l'orthodoxie des pratiques religieuses des ancêtres, se généralise de plus en plus au Bénin. A l'influence de cet islam salafiste embryonnaire, s'ajoute celle des prédicateurs et théoriciens venant des États islamiques du Nord du Nigeria, et les monarchies du Golfe notamment l'Arabie saoudite et le Qatar⁵⁴. Ces influences se répandent un peu partout sur le territoire et font du champ islamique béninois une communauté de plus en plus hétérogène⁵⁵, avec des différences de croyance susceptibles de marquer une césure confessionnelle dans le monolithisme islamique du Bénin. Ainsi, le mouvement Yan Izala de Malanville, ville frontalière et marché international au nord du Bénin en est une émanation directe⁵⁶. Dans cette ville de l'extrême Nord du Bénin près des frontières nigériennes et nigérianes, la récente augmentation du nombre des madrasas (écoles coraniques) inquiéterait de plus en plus les responsables politiques et

⁵²Brégand Denise, « Circulation dans les « communautés » musulmanes plurielles du Bénin », *Catégorisations, auto-identifications, Cahier d'études africaines*, 2012/2 n°206-207, p.471-491.

⁵³ Le salafisme est un mouvement sunnite revendiquant un retour à l'islam des origines, qui serait donc fondé essentiellement sur le Coran et la Sunna. C'est un mouvement fondamentaliste.

⁵⁴Pour les monarchies pétrolières du Golfe, l'Afrique est devenue un enjeu stratégique de premier plan. Comme elle a été pour les anciennes puissances coloniales notamment la France, les Etats africains sont courtisés par certains pays du Golfe pour servir de réservoir de voix dans les enceintes internationales de négociation comme soutien de leur diplomatie d'affirmation d'influence et de puissance. Les stratégies d'approche se font essentiellement par la construction des mosquées. Et le financement des gros projets.

⁵⁵Brégand Denise, « *Circulation dans les « communautés » musulmanes plurielles du Bénin* », *Catégorisations, auto-identifications, Cahier d'études africaines*, 2012/2 n°206-207, p.471-491.

⁵⁶Brégand Denise, *Idem*

religieux locaux. Ceux-ci craignent une tentative d'endoctrinement et de manipulation de la croyance des jeunes, entité la plus vulnérable de la population. Dans un article consacré à Djougou, Benjamin Roger voyait déjà dans certaines des manifestations islamiques de cette localité « une forme d'intégrisme religieux » par le biais du Wahhabisme⁵⁷. En ce sens, le projet d'établissement d'un califat au Nigéria par Boko Haram peut déborder sur les frontières occidentales du grand voisin et par extension déstabiliser le Bénin. Dans ce cadre les terroristes de Boko Haram et autres mouvances salafistes n'auront plus besoin d'une logistique exceptionnelle et d'une « base succursale locale » pour porter la menace sur le territoire béninois à cause de la distance⁵⁸. S'il est évident qu'on ne peut pas tenir compte de l'ordre religieux islamique de plus en plus éclaté au Bénin, pour établir un quelconque lien organique entre l'évolution de la scène islamique béninoise et une potentielle menace sécuritaire sur le territoire national, il reste cependant un risque de menace tout à fait élevé pour lequel il est nécessaire d'assurer en amont un contrôle dissuasif et efficace⁵⁹. Malgré l'accumulation de facteurs crisogènes, il faut en réalité plusieurs combinaisons de situations comme des facteurs extérieurs pour que des inégalités sociales, les faiblesses structurelles et le développement d'un islam radical se transforment, dans une relation de causalité, en violence effective et/ou finalement en terrorisme⁶⁰.

B - Les facteurs externes

⁵⁷Roger Benjamin, *Cameroun, Tchad, Niger, Bénin : ces pays sous la menace de Boko Haram*, www.jeuneafrique.com, consulté le 15 mai 2020.

⁵⁸De Montclos Pérousse Marc-Antoine, *Boko Haram et le terrorisme au Nigéria : insurrection religieuse, contestation politique ou protestation sociale ?* Questions de recherche, n°40 juin 2012, pp.2-33.

⁵⁹UNESCO, « *La prévention de l'extrémisme violent par l'éducation. Guide à l'intention des décideurs politiques* » (2017), en ligne : <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002480/248087f.pdf>, consulté le 20 novembre 2020.

⁶⁰Cilliers Jakkie, « *L'Afrique et le terrorisme* », *Afrique Contemporaine* 2004, n°209, pp. 81-100

La géopolitique ouest africaine offre une diversité de situations de crise et de conflits, induits pour la plupart par le terrorisme et les menaces transnationales (1). Ce contexte régional de déstabilisation constitue une condition de menace sécuritaire pour le Bénin, en raison de son engagement militaire pour la sécurité régionale (2).

1 – L’insécurité régionale

L’Afrique de l’ouest est confrontée ces dernières années à des crises sécuritaires endémiques qui, dans leur grande majorité, échappent presque totalement au contrôle des acteurs étatiques. Ce climat d’insécurité, propice à la déstabilisation s’est durement accentué avec la crise de sécurité dans le Sahel. Elle même induite par la montée d’un prosélytisme salafiste qui a bousculé les fragiles équilibres traditionnels dans la région avec les attaques des organisations terroristes islamistes d’Aqmi⁶¹ (Al-Qaida au Maghreb Islamique), Mujao⁶², Ansar Eddine⁶³, Al Mourabitoune⁶⁴, l’Emirat du désert et le Front pour la libération du Macina. Dans la même logique, les extrémistes radicaux de Boko

⁶¹Daniel Serge, *AQMI l’industrie de l’enlèvement*, France, Fayard, 2012, aux pp115-126. Le groupe Al Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI) constitue l’un des principaux groupes terroristes qui s’est installé dans les années 2000 au Sahel. Ce groupe est un produit de la guerre civile qu’a connu l’Algérie dans les années 90. Le Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) issu d’une faction dissidente du Groupe Islamique Armé (GIA) a donné naissance en 2007 au groupe terroriste connu aujourd’hui sous le nom AQMI.

⁶²Le Mouvement pour l’Unité et le Jihad en Afrique de l’Ouest a émergé en 2011 et son fondateur est Hamada Ould Mohamed Kheirou. Considéré comme un groupe dissident du groupe AQMI, le MUJAO compte quatre Katibas (brigades): Oussama Ben Laden, Usman Dan Fodio, Saladin et AnsarSuna. Parmi toutes les organisations terroristes actives au Mali, le MUJAO apparaît comme la plus radicale et la moins tolérante du fait sans doute de sa ligne idéologique (le Wahhabisme).

⁶³Inscrit sur la liste des organisations terroristes par L’ONU, le groupe Ansar Dine a vu le jour en mars 2013 et son fondateur est Iyad Ag Ghali. Composé de trois Katibas, le groupe Ansar Dine prône l’application de la charia dans tout le Mali. Il compte en son sein plusieurs responsables des rebellions touarègues dont le MNLA.

⁶⁴Issu de la fusion du MUJAO et du groupe des Signataires par le sang, Al-Mourabitoun signifie « les Almoravides ». Cette fusion serait demandée par le leader d’Al-Qaïda. Ayant prêté allégeance à Al-Qaïda, ce groupe terroriste concentre principalement ses actions sur les attentats-suicides, les prises d’otages, la guérilla.

Haram⁶⁵, ont exacerbés cette situation de crise sécuritaire déjà incontrôlable dans la région. De fait, en décidant de converger l'agenda politico-islamiste de Boko Haram avec la puissante organisation terroriste Etat Islamique au Levant (en Iraq et en Syrie), le serment d'allégeance d'Aboubacar Chekau⁶⁶ donne une nouvelle dimension au groupe islamique terroriste Boko Haram devenu depuis Etat islamique en Afrique de l'ouest. Cette affiliation a accru les capacités de violence de Boko Haram (comme la déstabilisation de tout le Nord-Est du Nigéria et environs et des enlèvements de masse en 2014 et en 2020)⁶⁷, dans un espace régional et continental moins structuré et très vulnérable. Cette nouvelle situation de crise sécuritaire n'épargne aucun Etat. Les attentats terroristes dans les frontières des Etats (au Nigéria, au Niger, au Tchad, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Cameroun), les actes de piraterie maritime (sur les Mers ouest africaines) et le développement récent du hacking (cyber attaque, rançon sur internet) fait basculer la région dans une dynamique d'instabilité chronique.

Dans ce contexte de déstabilisation et de menace en tout genre, le Bénin fait figure d'Etat voisin relativement moins inquiété. En effet, la position géographique excentrée du Bénin par rapport aux épicycles des actions des organisations terroristes islamistes, lui est relativement plus favorable contre d'éventuelles attaques de ces mouvances. Cependant, la singularité de la situation géographique du Bénin, ne signifie pas pour autant que la République du Bénin soit totalement à

⁶⁵Fondé en 2002 par Mohammed Yusuf, le groupe Boko Haram (l'éducation occidentale est un péché) a établi son fief dans l'État de Borno au Nigéria. Boko Haram, s'est imposé ces dernières années par l'atrocité de ces actions. Classé comme groupe terroriste par l'ONU, il défend l'application de la charia dans tous les États du Nigéria.

⁶⁶ Le chef de la secte islamiste radical nigérian Boko Haram Aboubakar Shekau, a fait allégeance à l'Etat islamique en Syrie et en Iraq (EI) dans un message audio diffusé le samedi 7 mars 2015.

⁶⁷Betché Zachée, *Le phénomène Boko haram. Au-delà du radicalisme*, Paris, L'Harmattan, 2016, p.70.

l'abri des menaces ou que celles-ci soient contenues. Penser autrement, serait nier la capacité de progression par capillarité qui caractérise le terrorisme. Ceci a été démontré le 2 mai 2019, lorsque deux touristes français ont été enlevés et leur guide béninois tué par des terroristes transfrontaliers venant du Burkina-Faso dans le parc animalier de Pendjari dans l'extrême nord du Bénin. En conséquence, le Bénin ne se trouve donc pas préservé de la menace terroriste, notamment de celle de Boko Haram, dont les rêves de califat au Nigéria sont désormais portés au-delà de ses frontières locales du Nord Est nigérian. De fait, en forçant le trait, on peut supposer que traqué sur la partie Est du Nigéria faisant frontière avec (le Cameroun, le Tchad et le Niger) qui constitue jusque-là l'épicentre d'action du groupe terroriste nigérian, Boko Haram qui ne connaît de limite à son pouvoir de déstabilisation autre que ses propres limites, pourrait réorienter son action vers l'Ouest, en direction des frontières béninoises. Cela justifierait à tout point de vue le besoin de lumière et de reconnaissance qui caractérise les groupes terroristes. En conséquence, en dépit de son positionnement géographique avantageux, l'extension opportuniste des groupes terroristes dans la sous-région ouest africaine, replacerait la République du Bénin dans la dynamique des Etats sous la menace terroriste.

2 –L'implication du Bénin dans la sécurité régionale

L'autre facteur extérieur de menace à la sécurité du Bénin peut être lié à des mesures de représailles des groupes terroristes du fait de l'engagement de son gouvernement dans la lutte contre le terrorisme international. En effet, dans un contexte régional instable et fortement déstabilisé, la sécurité du Bénin ne peut plus être pensée dans une vision tronquée purement nationale. Mais elle doit s'inscrire dans une recherche d'efficacité stratégique globale pensée et structurée qui ne

peut s'effectuer qu'à l'intérieur d'une vision sous-régionale. Il faut dire que la politique de sécurité régionale à laquelle participe le Bénin, s'inscrit dans la dynamique d'une action de sécurisation régionale. Les principales hypothèses de cette analyse démontrent que la sécurité d'un Etat s'intègre plutôt dans un ensemble régional, avec des régions géographiquement et socialement construites⁶⁸. Ici, la région est identifiée comme un sous-système constitué d'Etats voisins. L'espace géographique devient ainsi par extension un élément structurant dans la perception de la sécurité commune laquelle se fonde sur les sentiments collectifs de l'existence d'une menace présente et effective que nourrissent les Etats voisins. Ce sentiment d'insécurité collectif en l'espèce, est renforcé par la menace de déstabilisation de la sous-région ouest africaine par Aqmi, Boko Haram, Al Mourabitoune, et des terroristes de tous acabits. En fonction de cela, la sécurité du territoire béninois apparaît comme un objet empirique d'analyse construit en tant que variable explicative de l'action extérieure de l'Etat béninois dans son engagement international pour la sécurité. Dans cette perspective, en admettant que l'engagement pour la sécurité internationale et régionale, la lutte contre le terrorisme et la solidarité régionale sont des éléments motivationnels de l'action extérieure du gouvernement béninois, il serait en revanche difficile de comprendre l'indifférence du Bénin dans la guerre contre le terrorisme et les menaces transnationales qui se livrent à ses frontières. A contrario, l'engagement du Bénin dans la gestion des crises qui essaient dans la région et son implication dans la lutte contre la menace terroriste, pourraient être interprétés voire perçus par les différents groupes terroristes actifs comme des postures belliqueuses pour lesquelles il faut craindre à tout moment pour le Bénin, des mesures de représailles. De ce point de vue, il est difficile d'envisager

⁶⁸ Voir Buzan Bary et les tenants de l'Ecole de Copenhague.

une sécurité nationale sans un minimum de sécurité collective dans la mesure où les limites de la sécurité nationale sont déterminées par le degré de l'anarchie qui règne dans le système régional et international. La « sécurité nationale, c'est la capacité de résister à toute agression étrangère »⁶⁹. De ce fait, l'activisme terroriste sur les frontières nigérianes et nigériennes du Bénin, au Burkina Faso, voire au Mali implique une certaine responsabilité du gouvernement béninois dans la lutte contre le terrorisme dans la région. Ces pays à l'exception du Mali, qui partagent des milliers de kilomètres de frontières avec le Bénin et les autres Etats non frontaliers mais se situant dans le complexe régional de sécurité⁷⁰, sont au cœur des menaces de Boko Haram et d'Aqmi. En ce sens, une politique de sécurité et de défense commune, établirait un niveau de sécurité régionale plus globale et moins vulnérable. Cela revient à expliquer en d'autres termes que la sécurité du Bénin dans ce cas est intimement liée à celle des autres Etats. Cela est d'autant plus vrai que les différents gouvernements béninois ont inscrit leur engagement au-delà des frontières béninoises en prenant une part active dans la mise en place des forces militaires régionales destinées à lutter contre le terrorisme (Misma au Mali et Forces mixtes des Etats du bassin du Lac Tchad plus le Bénin pour la lutte contre Boko Haram). C'est dans le cadre des actions concertées de lutte contre les criminalités transfrontalières et le terrorisme, que la résolution 1566 du Conseil de sécurité des Nations Unies⁷¹ enjoignait aux Chefs d'Etat des Etats frontaliers du Nigéria à « unir leurs efforts pour apporter une réponse commune et coordonnée aux défis sécuritaires actuels liés aux

⁶⁹Giacomo Luciani, *The Economic content of security*, in *Journal of Public Policy*, vol. 8, n°2, 1989, p.151.

⁷⁰Ce qui détermine l'existence du complexe régional de sécurité c'est le fait que les Etats entretiennent un sentiment collectif de voisinage et de l'existence d'une menace présente et effective.

⁷¹Résolution S/RES/1566 du 8 octobre 2004, relative aux recommandations du Conseil de Sécurité des Nation-Unies à la lutte contre le terrorisme.

menaces que fait peser le groupe terroriste Boko Haram dans la région »⁷². Cependant, en dépit des menaces extérieures susceptibles de déstabiliser le Bénin, tout terrorisme même international a besoin des racines locales. Il se nourrit avant tout et principalement des problèmes propres à chaque pays ou à chaque région du monde⁷³. Ce qui en effet, peut ainsi justifier la mise en place des actions nationales de lutte contre le terrorisme.

II –Les stratégies nationales de lutte contre le terrorisme

Dans un contexte de rupture stratégique, qui reste très marqué par l'émergence et le développement des menaces asymétriques, l'exigence de l'élaboration de nouveaux paradigmes et d'une nouvelle politique nationale de défense et de sécurité au Bénin s'impose comme une évidence. Pour faire correspondre ces exigences à l'idéal de sécurité nationale, il peut être mis en place un dispositif global qui peut se décliner en deux ordres : un mécanisme juridique efficient de lutte contre le terrorisme (A), et une restructuration des forces de défense et de sécurité (B).

A– Des mécanismes juridiques insatisfaisants

La République du Bénin est l'un des pays de la sous-région ouest africaine à ne pas se doter encore d'une véritable loi antiterroriste malgré la persistance des menaces à ses frontières. Malgré les efforts en cette matière, l'arsenal judiciaire existant reste relativement inachevé (1), alors que l'utilisation des instruments juridiques internationaux au plan interne reste limitée (2).

⁷² Idem.

⁷³Cilliers Jakkie, *L'Afrique et le terrorisme*, op., cit.

1 – Un dispositif juridique national insuffisant

Ainsi que cela a pu être démontré plus haut, l'état de la situation sécuritaire au Bénin est problématique dans l'environnement stratégique d'insécurité qui prévaut en Afrique de l'ouest dans la mesure où cette menace est actuelle, réelle et préoccupante⁷⁴. Sur le plan juridique, le Bénin⁷⁵ ne dispose pas d'une législation spécifiquement appropriée pour faire face aux menaces transnationales de criminalité et de terrorisme. De fait, les faiblesses structurelles et organisationnelles de l'institution judiciaire, la concurrence des priorités politiques qui ne sont pas toujours les plus pertinentes, les incohérences de l'instrument juridique existant et le manque de volonté politique n'ont pas permis la mise en place d'un cadre juridique contraignant de prévention et de répression⁷⁶ du terrorisme. Il n'existe pas de loi antiterroriste au Bénin. Alors même qu'en matière du contreterrorisme, la dimension juridique est l'un des piliers essentiels de l'échafaudage antiterroriste.

A contrario, l'arsenal juridique en vigueur au Bénin en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière tient en quelques dispositifs essentiellement consacrés au blanchiment d'argents et au financement du terrorisme. Il s'agit du Décret n°2008-248 du 07 mai 2008 portant nomination des membres de la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières CENTIF, du Décret n°2006-752 du 31 décembre 2006 portant création, attribution, organisation et

⁷⁴Obi I. Cyril « *Terrorism in west Africa; Real emerging of imagined Threats?* », dans John Davis (ed), *Terrorism in Africa: The Evolving front in the War on Terror*, Lanham et al, Lexington Books, pp.57-71.

⁷⁵Le Bénin, à l'instar de quelques autres Etats africains, ne s'est pas encore doté de véritables lois antiterroristes contraignantes avec une réorganisation judiciaire correspondant au degré des menaces. Cet attentisme des autorités peut-être justifier par le fait que la République du Bénin ne soit pas sous forte menace terroriste comme certains pays de la sous-région ouest africaine.

⁷⁶Marchadier Fabien, « *Terrorisme* », in Joël Andriantsimbazovina et al. (dir.), *Dictionnaire des droits de l'Homme*, Paris, 2008, Presses universitaires de France, p.728.

fonctionnement de la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières, d'une loi n°2006-14 du 31 octobre 2006 portant lutte contre le blanchiment des capitaux, et d'une deuxième loi n°2012-21 du 10 mai 2012 sur la lutte contre le financement du terrorisme. Il faut bien voir que ces différents décrets sont des avancées significatives dans la mise en place des dispositifs juridiques de lutte antiterroriste. Cependant, il faut reconnaître que ces mesures restent relativement limitées face à l'ampleur de la menace terroriste. Dans le même registre la République du Bénin s'est récemment dotée d'une nouvelle loi sur le numérique⁷⁷. Cette loi vise à mettre en place un cadre légal qui fixe les règles et les modalités de lutte contre la cybercriminalité, définir le cadre institutionnel et l'utilisation de la cryptologie afin de garantir la cyber sécurité en République du Bénin. Avec la mise en place de la carte nationale d'identité électronique, le Bénin se hisse ainsi à un niveau élevé en matière de cyber sécurité. Le décret N° 2013 – 213 du 03 mai 2013 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Office Central de Répression de la Cybercriminalité l'O.C.R.C est apparu comme un instrument majeur qui vient renforcer l'ensemble des dispositifs de lutte contre les cybers criminalités en République du Bénin. S'il convient de reconnaître l'importance de ce décret et son régime d'application, il faut tout de même en relativiser la portée étant donné qu'il n'est pas allé loin dans ses dispositions surtout par rapport aux immenses possibilités de déstabilisation qu'offre l'espace numérique. La création de la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme⁷⁸ (CRIET), dont l'une des attributions est de connaître les

⁷⁷La loi n° 2017 – 20 portant code du numérique en République du Bénin, puis mise en conformité avec la Constitution le vendredi 05 janvier 2018, suite à la DCC 17-223 du 02 novembre 2017.

⁷⁸La loi 2018-13 du 02 Juillet 2018 a créé la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (Criet). Cette cour, conformément à l'article 5 de ladite loi, est une cour pénale spéciale chargée de la répression du crime de terrorisme, des infractions à

crimes terroristes sur le territoire béninois, devrait contribuer à élever sur le plan judiciaire, la capacité de l'Etat béninois à faire face aux menaces terroristes. Mais la CRIET a suscité beaucoup de polémiques autour de sa création et surtout dans son fonctionnement sur le deuxième volet des crimes dont elle est amenée à connaître, en l'occurrence le volet économique. Ces polémiques témoignent d'une absence de consensus des acteurs autour de la nouvelle juridiction. Ce qui peut relativement entamer la crédibilité de la cour dans son fonctionnement notamment sur le volet lutte contre le terrorisme. Plus globalement, le cadre législatif en matière de lutte contre le terrorisme est encore relativement insuffisant et presque inadapté lorsque pour pallier aux insuffisances, le Benin doit s'appuyer sur les instruments internationaux

2 – Des instruments internationaux inadaptés

Face à la faiblesse de son cadre législatif en matière de lutte contre le terrorisme, le Bénin à l'instar d'autres Etats africains, peut s'appuyer sur les conventions antiterroristes régionales et internationales⁷⁹ pouvant lui servir de palliatifs. En effet, ne disposant pas d'un cadre législatif performant de lutte antiterroriste, le gouvernement béninois semble s'adosser à l'apport législatif des conventions régionales et internationales. Cette posture peut être dangereuse dans la mesure où les conventions régionales en général visent à apporter une réponse à un niveau plus global par l'articulation d'initiatives transnationales, de coopération et de coordination entre Etats. En ce sens, il faut admettre qu'en pratique, il y a des difficultés d'application des normes

caractère économique telles que prévues par la législation pénale en vigueur ainsi que de la répression du trafic de stupéfiants et des infractions connexe.

⁷⁹Les conventions antiterroristes régionales et internationales, visent à apporter une réponse à un niveau plus global des stratégies de luttes antiterroristes par l'articulation d'initiatives transnationales, de coopération et de coordination entre les Etats. Il s'agit principalement des conventions de l'UEMOA, de la CEDEAO, de l'Union Africaine et de l'Organisation des Nations Unies.

internationales en matière de lutte contre le terrorisme dans les cas particuliers de terrorisme ou de menace terroriste au plan interne. Ces difficultés renvoient aux problèmes de l'efficacité des conventions internationales dans l'ordre juridique interne. De fait, s'il est tout à fait normal pour le Bénin d'inscrire sa stratégie nationale de lutte contre le terrorisme dans une stratégie globale, il faut noter qu'en raison de leurs caractères généraux, et à cause notamment de la faiblesse de la coopération entre Etats ainsi qu'à des régimes juridiques et concepts idéologiques parfois éloignés⁸⁰, les conventions internationales paraissent moins efficaces face aux spécificités nationales singulières à chaque Etat. De ce fait, il convient de les suppléer avec les lois nationales⁸¹.

Mis à part la répression du financement du terrorisme qui est opportunément prévue par la plupart des lois antiterroristes en Afrique sub-saharienne⁸², la prévention et la répression occupent très peu de place dans le dispositif juridique béninois. Il est alors nécessaire de les renforcer et de les rendre à la fois pertinentes et efficaces. Dans ce sens, il est important de rappeler que la qualité d'une loi renvoie à sa capacité, à son efficacité à travers sa clarté et sa précision à résoudre une situation donnée. A cet effet, l'avènement d'une loi efficiente contre le terrorisme et les menaces transnationales au Bénin permettrait à l'ensemble de tous les acteurs intervenants en la matière d'assurer convenablement les missions pour lesquelles elle a été édictée. Elle doit en effet, aider à définir les compétences en fonction des acteurs et des

⁸⁰Batsanov Sergei, *International Treaties and Fight against Terrorism*, International school on Disarmament and Research on conflicts, Italian Puguast Group, Andalo, www.isodarco.it/coyrses/andalo06/paper/andalo_Batsanow, consulté le 15 octobre 2020.

⁸¹ Namountougou Mathieu, *Conflits liés aux ressources et terrorismes, deux facettes de l'insécurité*, in Cahier de l'Afrique de l'Ouest, *Des mécanismes antiterroristes à l'épreuve*, OCDE, 2013, p. 4.

⁸²Ibidem,

institutions afin de leur permettre de connaître et de traiter des crimes terroristes, en établissant les degrés de sanction et les peines encourues en cas d'infraction. Pour qu'une loi antiterroriste puisse être efficace, elle doit obéir à quelques conditions essentielles⁸³ notamment :

- contenir une définition appropriée ou efficace du terrorisme qui puisse prendre en compte toutes les manifestations ou formes d'expression du phénomène afin de mieux cerner son envergure,
- incriminer le terrorisme et prévoir un régime procédural dérogatoire et enfin,
- tenir compte des droits de l'homme c'est-à-dire ne pas sacrifier les libertés individuelles au nom de la lutte contre le terrorisme.

Au-delà de cette énumération des conditions d'une loi antiterroriste efficace, c'est la nécessaire articulation de mécanisme juridique national avec les forces de défense et de sécurité à travers leur capacité d'action qui allie efficacité et résilience du Bénin.

B - Les forces de défense et de sécurité et les capacités nationales de résilience

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les forces de défense et de sécurité sont considérées comme la dimension essentielle. Leurs missions se définissent principalement autour des fonctions de prévention, de protection et d'intervention. Ces fonctions imposent en amont de bonnes capacités d'anticipation induites par un système de renseignement efficient (1) ainsi qu'à une doctrine militaire et sécuritaire qui prend en compte non seulement les paramètres de défense

⁸³ Namountougou Mathieu, *Conflits liés aux ressources et terrorismes, deux facettes de l'insécurité*, in Cahier de l'Afrique de l'Ouest, Des mécanismes antiterroristes à l'épreuve, op., cit.

nationale et de sécurité intérieure mais aussi la dimension civile dans une nouvelle conception de « sécurité globale ».

1 - Le renseignement, ligne de force stratégique antiterroriste

Au prisme des enjeux de sécurité et de défense au Bénin, face à la complexité de la lutte contre les menaces asymétriques, une attention particulière est accordée aux missions de renseignement. Dans la guerre contre les acteurs transnationaux non étatiques, le plus souvent mobiles et insaisissables, le renseignement militaire apparaît comme la première ligne de défense. Il est susceptible de garantir la supériorité des forces béninoises sur les terroristes et assurer par la même occasion la souveraineté stratégique du Bénin vis-à-vis des puissances internationales⁸⁴. Le renseignement militaire est le levier d'anticipation stratégique essentiel par lequel les forces de sécurité garantissent l'efficacité des actions militaires contre toutes les menaces qu'elles soient de criminalité transnationales ou du terrorisme. C'est aussi l'outil indispensable dans la prévention de la menace dont l'usage permet à travers la collecte d'information, le suivi et l'analyse des données sur les facteurs susceptibles de présenter un risque potentiel pouvant constituer un foyer d'instabilité. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la qualité du renseignement militaire requis est nécessairement d'un niveau technique et technologique pointu. De ce point de vue, il requiert à la fois l'usage aussi bien des technologies les plus modernes que les sources humaines traditionnelles les plus fiables. C'est ainsi que les communications électroniques et téléphoniques constituent avec l'imagerie numérique et la biométrie un champ privilégié en matière

⁸⁴Soudan François, « *Renseignement : tout un système de surveillance à bâtir* », 21 septembre 2014, Jeune Afrique, en ligne : <http://www.jeuneafrique.com/mag/264022/politique/renseignement-tout-un-systeme-de-surveillance-abati>, consulté le 20 juin 2020.

d'investigation. Le renseignement traditionnel de proximité, celui qui permet de disposer des agents sur le terrain pour recueillir des informations auprès de la population apparaît comme un élément essentiel dans le circuit du renseignement au Bénin.

Mais face à une menace variée, réelle et forte, le faible équipement en matériels modernes adaptés au renseignement des forces de sécurité béninoise, ne permet pas d'envisager le niveau d'exigence technologique et humaine nécessaire à l'obtention optimale d'informations pertinentes et exploitables. De fait, l'armée béninoise ne dispose pas des moyens technologiques nécessaires capables d'assurer un renseignement qui soit à la hauteur du niveau de la menace. Cette situation est révélatrice du niveau de capacité des forces de sécurité et de défense béninoise. Non pas qu'elles soient incompetentes ou mal formées, mais démontre un sous équipement dangereux face aux défis auxquels elles doivent faire face. De même, un système de renseignement bureaucratique classique, qui diffuse ses informations bien après le moment où elles auraient pu être utiles, ne saurait suffire dans des conditions précises de menaces⁸⁵. Quant à l'utilisation des ressources humaines dans la collecte d'information, il y a assez peu d'agents sur le terrain et dans les cas où il y en a, ils sont assignés à des missions plus politiques⁸⁶ que relevant d'une stratégie organisationnelle en vue de l'obtention des informations pour des actions de sécurité. De même, le concours de la population reste marginal ou à tout le moins inopérant, s'il n'est pas dans le pire des cas passif. Le manque et le

⁸⁵Heitman Helmoed, « *Optimiser les structures des forces de sécurité africaine* », Mai 2011, Centre d'études stratégiques de l'Afrique en ligne : <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2016/06/ASB13FR-Optimiser-lesstructures-des-forces-de-s%C3%A9curit%C3%A9-africaine.pdf>, consulté le 15 novembre 2020.

⁸⁶Les renseignements au Bénin servent pour la plupart du temps à la surveillance des activités des opposants politiques dans le but de les affaiblir politiquement en les discréditant au travers de leurs activités parallèles que les débats d'idée qui peuvent opposer majorité et opposition.

besoin d'informations et de sensibilisation sur les menaces terroristes des autorités béninoises en matière de terrorisme et de menace transnationale, expliquent partiellement la mobilisation encore imparfaite des acteurs de la société civile, dont le concours associé à l'engagement des forces de défense serait hautement appréciable.

2 –L'engagement des forces de défense pour une sécurité globale au Bénin

La lutte contre les menaces transnationales et le terrorisme, nécessite une armée puissante aguerrie et bien formée. La puissance militaire dépend de l'équilibre judicieux entre deux variables : le format des forces armées et la qualité de cette dernière. Autrement dit, la puissance d'une armée est déterminée par la convergence entre les systèmes d'armes et les systèmes d'hommes. On ne saurait dire avec justesse qu'il existe une telle adéquation au niveau des forces armées béninoises. De fait, avec 11 millions d'habitants environ, le Bénin dispose d'une force armée de petite taille : 7000 hommes – dont 6500 pour l'armée de terre -, en plus 2500⁸⁷ gendarmes devenus depuis des policiers au sein de la grande réforme de police républicaine. La structure des forces terrestres est bataillonnaire, avec deux escadrons blindés, un bataillon d'infanterie motorisée, huit bataillons d'infanterie, un bataillon aéroporté, deux bataillons d'artillerie⁸⁸ (16 canons de 105 mml), un du génie, un de communication et un de logistique. En plus de 18 PT-76, les forces disposent de 3 AML-90, 14 BRDM-2,7 M-8, 10 VBL, 22 M-113 et 10 casspir de transport de troupes⁸⁹. La marine nationale quant à elle est dotée de cinq patrouilleurs légers. La force aérienne est centrée sur le

⁸⁷Langlois Pierre, « Les forces armées béninoises », *Défense et sécurité internationale*, juillet-août 2016, n°124, p.43.

⁸⁸Idem.

⁸⁹ Idem.

transport (1 Twin Otter, 2B-727, 1 HS-748,4 hélicoptères AW109 et 1 Ecureuil), et dispose en outre de deux LH-10 Ellipse⁹⁰ notamment utilisées pour des missions de surveillance maritime. Quelques autres instruments de guerres ont été approvisionnés suite aux événements du 02 mai 2019⁹¹ qui a fait apparaître les carences de l'armée béninoise. Outre le format de l'armée, certains autres facteurs définissent une armée. Il s'agit : du budget de défense, du professionnalisme et du niveau d'entraînement des soldats. Au demeurant, l'arsenal militaire béninois est relativement peu fourni dans la configuration géopolitique de déstabilisation dans laquelle il se trouve. Si le matériel n'est pas déjà complètement usé au mieux, il n'est plus peut-être tout à fait fonctionnel au pire, rendant les possibilités d'utilisation presque nulle face aux nouvelles menaces⁹². En matière de lutte contre le terrorisme, le rôle des forces de défense est éminemment important dans la mesure où la défense engage la survie de la Nation, ses institutions, son territoire, ses intérêts vitaux, tout autant que ses valeurs. Même si l'ensemble de la stratégie de lutte antiterroriste n'est pas que du ressort militaire, la responsabilité qui leur incombe est du niveau de l'importance qu'elle revêt.

Dans un contexte de cristallisation des politiques de défense en Afrique sub-saharienne⁹³ dans la lutte contre le terrorisme, les armées

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Voir supra, p.10.

⁹² Diallo Boubacar, *Les armées d'Afrique de l'Ouest face à la menace des groupes politico-militaires*, Paris, L'Harmattan, 2016, à la p 64.

⁹³ En raison de la recrudescence des menaces transnationales, du terrorisme et des conflits en tout genre, on assiste depuis quelques années à une augmentation très sensible du budget de la défense des Etats africains. Même si la tendance générale est à l'augmentation selon SIPRI plus 8,8% en 2014, cette augmentation ne touche pas tous les Etats. En effet, en dehors des Etats rentiers (Algérie, Angola, Nigéria et autres), la majorité des Etats africains confrontés aux difficultés économiques sévères, affectent peu de ressources à leur budget de la défense ce qui, en conséquence, confine de nombreuses armées nationales africaines dans des conditions de faiblesses en matériel, en sous-effectif et donc en incapacité de faire face aux différentes menaces existantes.

béninoises présentent un certain niveau de faiblesse. Elles se caractérisent notamment par le sous-équipement en matériel de guerre et en sous-effectif. En conséquence, le maillage sécuritaire stratégique se révèle parfois sinon souvent déficitaire et presque inefficace. De même, il est à déplorer une carence de doctrine d'engagement des forces. En effet, à l'optimisation des ressources sécuritaires, préexiste une doctrine d'emploi qui fixe le cadre général des actions à mener et les objectifs à atteindre, car il existe un continuum entre capacité opérationnelle et doctrine d'action. Ces capacités opérationnelles supposent en amont un circuit très court de l'évaluation de la crise et d'un processus décisionnel en boucle courte. Elles s'apprécient sur le terrain par la capacité d'intervention préalablement établie. Elle fonctionne par le mécanisme d'alerte des forces qui permet de mobiliser, d'équiper et d'engager rapidement l'échelon initial d'une force prête à l'emploi. Ainsi, au regard de ses faiblesses, on peut penser qu'il peut être difficile pour les armées nationales de garantir la sécurité du territoire face au péril djihadiste. Dans ces conditions, seules des initiatives de réformes⁹⁴ peuvent permettre aux forces de défense béninoises, de sortir de ce marasme avec la définition de nouvelles politiques de sécurité globale, cohérente et préventive en fonction de l'évolution des menaces. L'approche préventive, apparaît comme une mesure structurante dont la mise en œuvre peut permettre aux forces de sécurité d'anticiper la survenance de toute forme de menace. Selon Axel Augé, en ce qui concerne le terrorisme, « le cœur du métier des armées africaines doit en effet se recentrer sur la défense et la sécurisation des territoires nationaux aux frontières poreuses en raison des crises

⁹⁴De Haynin de Bry Guy, « *La réforme des armées de l'Afrique subsaharienne. Mythe ou Réalité ?* », dans Augé Axel, Klaousen Patrick (dir.), *Réformer les armées africaines. En quête d'une nouvelle stratégie*, Paris, Karthala, 2010, pp27-45.

africaines faisant du territoire un enjeu central »⁹⁵. Dans le souci de restructuration des forces de sécurité, le gouvernement du Président Patrice Talon a initié la mise en place d'une nouvelle force, la Force Unique de Sécurité Intérieure (FUSI) encore appelée Police républicaine qui est la fusion de la police nationale et la gendarmerie. Etant donné les défis sécuritaires et leur dimension, il s'imposait selon les autorités béninoises une cohérence d'actions et une meilleure organisation des armées béninoises dans un environnement sécuritaire sous-régional éclaté. Pour le président Talon, « ces menaces exigent une nouvelle définition des rôles et de nouvelles compétences davantage tournées vers le développement du renseignement »⁹⁶. Selon le président, cette réforme se justifie encore dans la mesure où « Les ressources limitées de notre pays nous contraignent à plus de rationalisation et de recherche d'efficacité dans l'utilisation de nos forces de sécurité »⁹⁷. Entrée en fonction depuis janvier 2018 avec un statut de force paramilitaire, la police républicaine est censée renouer avec la population un partenariat stratégique afin de résorber la criminalité et garantir un environnement propice au développement.

Conclusion

Une politique efficace de lutte contre le terrorisme doit tenir compte de la menace dans les termes les plus larges. Dès lors, la force militaire à elle seule, ne peut pas être le seul échelon de lutte contre le terrorisme. Il requiert aussi une large gamme de réponses politiques, comprenant le renforcement des capacités, l'implication et l'adhésion des citoyens à la

⁹⁵Augé Axel, « *La réforme du secteur de la sécurité et de la défense en Afrique subsaharienne : vers une institutionnalisation de la gouvernance du secteur sécuritaire* », Afrique contemporaine, n° 218, 2006, pp. 49-67.

⁹⁶Allocution du président Talon le mardi 18 juillet 2017 lors de la réception du rapport de la Commission d'étude de la création de la Force Unique de Sécurité Intérieure.

⁹⁷Idem.

fois pour renforcer la capacité de l'Etat, et les conditions sous-jacentes propices à la propagation du terrorisme. Ainsi, au-delà des forces de sécurité et de défense, la dimension politique est aussi importante que nécessaire. La réponse aux menaces transnationales et à l'islamisme radical n'est pas exclusivement de l'ordre juridique et militaire. Elle relève également et surtout de la dimension politique. Elle consiste à la prise d'initiatives visant à adopter des politiques sociales apaisées permettant de résoudre par le dialogue, les crises sociales (le plus souvent instrumentalisées par les entrepreneurs de violence). En clair, l'aspect politique est aussi nécessaire, dans la mesure où la poussée de l'islamisme radical germe le plus souvent sur les ruines de l'éclatement social non maîtrisé. D'une manière générale, la fragmentation des sociétés provoque l'émergence de contre-modèles, de mouvements radicaux ou fondamentalistes, qui menacent la cohésion interne des Etats⁹⁸. Même s'il est difficile d'établir des liens organiques entre les organisations terroristes islamistes opérant en Afrique de l'ouest et une potentielle menace terroriste au Bénin, on ne peut cependant pas exclure que les populations vulnérables constituées des jeunes déscolarisés et mal intégrés dans le tissu social ne soient pas attirées par la tentation du gain facile, le grand banditisme très rémunérateur, la rançon des otages et autres trafics que font miroiter les entrepreneurs de violences. Dans la même configuration, il n'est pas à exclure aussi que le discours religieux et l'idéologie salafiste de rédemption, prêchés à souhait ne servent aussi d'éléments de cooptation de cette population fragile. La sécurité et la défense de la nation engagent bien sûr l'intégralité des forces de défense. Mais c'est l'ensemble de toutes les ressources vives de la communauté nationale qui doit se mobiliser

⁹⁸Morel Pierre, *Pour une réflexion méthodique sur la sécurité européenne*, RDN, n°762, été 2013, pp : 85-95.

autour de ces enjeux. Dans ce cadre, il est à considérer que les Béninois sont acteurs et responsables de leur propre sécurité et ainsi que de celle de toute la nation. Cela nécessite de créer une relation pacifiée entre tous les corps d'armée et la société civile en enrayant la perception négative⁹⁹ entre les deux acteurs majeurs de la sécurité nationale. De plus dans une société béninoise à forte prévalence animiste¹⁰⁰, les chefs traditionnels béninois peuvent jouer un rôle majeur dans la lutte contre le terrorisme et les menaces transnationales au niveau local. De fait, en raison d'une forte croyance et d'une adhésion des Béninois à la pratique du « Bo »¹⁰¹, les chefs traditionnels dépositaires de ces pratiques et personnalités morales très respectées sont susceptibles de constituer des pôles de sécurité. A l'image du « Toffa »¹⁰² qui est un rituel annuel de consultation des divinités sur les situations générales du pays qui suscite de plus en plus d'intérêt pour les Béninois. On peut ajouter à ce pouvoir sacré de consultation de ces dignitaires, un pouvoir sacré de mobilisation pour la sécurité du pays. Dans un article sur le sujet, Claude-Helene Perrot soutient que les autorités traditionnelles, en plus de jouer un rôle important dans le développement, constituent des

⁹⁹ En Afrique en générale et au Bénin en particulier, la relation entre les corps d'armée et les citoyens est très complexe et assez peu cordiale. Affublés généralement des qualificatifs de corrompus et de raquetteurs, les corps d'armées notamment les policiers et les gendarmes font les frais de leur intransigeance vis-à-vis de leur concitoyen. Cette situation a créé une atmosphère délétère entre les deux acteurs qui nuis à une éventuelle collaboration.

¹⁰⁰Même si en termes de population, le nombre des animistes est assez peu élevé par rapport aux autres entités religieuses, le Bénin est connu pour être un pays où la référence aux pratiques ancestrales est très développée. Ce qui peut peu ou prou représenter un atout pour la société, vu le rôle agrégateur dans la symbolique des valeurs traditionnelles que peuvent jouer les chefferies traditionnelles.

¹⁰¹Voir, « *L'introduction à la sociologie politique du Bénin* » du professeur Victor Prudent Topanou, dans lequel ses travaux sont consacrés à la pratique du « Bo » et du « Glo » qui renseigne davantage sur l'importance que revêt cette croyance dans la société béninoise.

¹⁰²Le « Toffa » est une consultation annuelle des divinités au Bénin héritée des traditions ancestrales. Il regroupe les grands dignitaires prêtres du Fâ de tout le pays. Cette consultation qui a généralement lieu dans le mois de décembre, est l'occasion pour les prêtres du Fâ de consulter les divinités pour le compte de la communauté nationale béninoise, de ce que sera la nouvelle année qui s'annonce. En raison de la haute considération qui est portée aux auteurs de cette consultation dinatoire, elle suscite de plus en plus l'intérêt des Béninois.

acteurs majeurs dans le processus de règlement des conflits nationaux¹⁰³. La proximité des autorités traditionnelles leur permet d'être mieux renseignées et aptes à faire le lien entre les populations locales et les autorités étatiques¹⁰⁴. Enfin, elles peuvent par exemple constituer des points focaux où les populations pourront signaler des cas de radicalisation. Elles constitueront ainsi le premier niveau de solution visant à résorber le phénomène¹⁰⁵.

¹⁰³Perrot Claude-Helene, « *Les autorités traditionnelles et l'État moderne en Afrique subsaharienne au début du XXIe siècle* », *Cadernos de Estudos Africanos*, 2009, pp.11-21.

¹⁰⁴Sarambe Lalloux Aurelle, *Les mécanismes de lutte contre le terrorisme en Afrique de l'ouest : quel impact ?* Thèse de Doctorat, Université d'Ottawa, 2018, p.119.

¹⁰⁵ Idem.