



BÉNIN ET TOGO : EXEMPLES DE RÉFORMES EN COURS EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Compte rendu du déplacement du groupe interparlementaire d'amitié France – Afrique de l'Ouest au Bénin et au Togo

20 au 26 septembre 2021

Une délégation du groupe d'amitié France-Afrique de l'Ouest, conduite par son président, M. André Reichardt, et composée de Mme Hélène Conway-Mouret, présidente déléguée pour le Bénin, M. Thierry Cozic, président délégué pour le Togo, et Mme Nathalie Goulet, vice-présidente, s'est rendue au Bénin et au Togo, du 20 au 26 septembre 2021.

I.- Bénin : une réelle volonté réformatrice

A – De nombreux chantiers ouverts

Le Bénin, où les conflits interethniques sont inexistantes, a été le **premier pays à entrer dans la phase de transition politique**, en 1990, apparaissant comme un « **modèle** » **démocratique** en Afrique francophone.



La délégation avec M. Romuald Wadagni, ministre d'État, ministre de l'économie et des finances du Bénin, et M. l'Ambassadeur de France, Marc Vیزی

Du reste, **l'État y est fonctionnel** : les institutions sont stables, les agents publics

sont payés et le système académique est de bonne qualité, ce qui explique en partie la forte demande d'études supérieures en France.

En 2016, l'homme d'affaires Patrice Talon a été élu Président de la République sur un programme de réformes et de développement. Il a été largement réélu en avril 2021, des violences (une dizaine de morts) ayant toutefois émaillé la campagne. Le chef de l'État est attaché au développement de son pays et à l'obtention de résultats tangibles. L'économie béninoise est très bien perçue par les marchés financiers, ce qui lui permet de lever des fonds à faible coût.

Les mots d'ordre politiques sont « rupture » et « rigueur ». Pour autant, l'opposition, divisée, regrette des reculs démocratiques qui, selon elle, se traduiraient par une concentration des pouvoirs, un abaissement du Parlement et l'existence de prisonniers politiques. En outre, la volonté de développement du pays resterait sans effets sur la persistance de grandes difficultés sociales.

Le Bénin se caractérise actuellement par son grand dynamisme. La **numérisation de l'administration** (actes d'état civil, recensement de la population, procédures, y compris fiscales) constitue un important chantier. Le Bénin est, en Afrique, en avance dans ce domaine. La **lutte** a été engagée, de façon plutôt efficace, **contre la corruption** – un tribunal spécialisé a été créé en 2018 –, **le financement du terrorisme et le trafic de drogue**. Il en est de même pour la **fraude fiscale, sociale et douanière**. Toutefois, la **cybercriminalité, visant l'Europe notamment, est répandue**.

Le Bénin est le **premier producteur et exportateur africain de coton**. Il bénéficie d'un **ambitieux programme d'investissements, en particulier dans les infrastructures routières**. Les entreprises françaises sont très présentes dans ce chantier – elles détiennent un portefeuille de commandes d'un milliard d'euros –, ainsi que dans le bâtiment et les travaux publics (BTP). Les investissements industriels ne sont toutefois pas toujours rentabilisés, et le secteur bancaire reste fragile, surtout au plan local.

En dépit d'une volonté décentralisatrice affichée, le Bénin reste un État centralisé – on parle de « décentralisation contrôlée ». Par exemple, la gestion des ordures ménagères est nationale. Un mouvement de recentralisation est même à l'œuvre ; certains ministères peuvent se voir déposséder de leurs compétences au profit d'agences directement rattachées à la Présidence de la République. De nombreuses communes sont très dépendantes des transferts financiers de l'État, et le cadastre est déficient.

B – La restitution des œuvres d'art

Le Bénin est le premier pays à avoir formalisé une demande officielle de restitution de patrimoine culturel. **Le Président Emmanuel Macron s'est engagé à restituer 26 œuvres au Bénin**, engagement concrétisé par la loi du 24 décembre 2020.

Les œuvres seront d'abord accueillies à Ouidah, puis exposées à Abomey, lorsque la construction du musée de l'épopée des Amazones et des rois d'Abomey sera achevée.

Ce projet est naturellement très sensible pour les Béninois, qui déploient d'importants efforts pour le mener à bien.

La restitution des œuvres d'art fait l'objet d'une **coopération étroite entre les deux pays** qui ont signé un programme de travail commun en décembre 2019.

Cette restitution s'accompagne d'une politique de promotion du tourisme – axe de développement du pays et priorité du Président Talon –, d'une sensibilisation à la protection du patrimoine et d'actions de formation des professions culturelles, menées conjointement par l'Institut français et l'École du patrimoine africain.

L'Agence française de développement (AFD) contribue à la construction du musée d'Abomey, qui réunira les trésors nationaux, à la fois ceux qui se trouvent déjà dans le pays et ceux qui seront restitués, sous la supervision de l'UNESCO.

Par ailleurs, **le patrimoine mémoriel fait aussi l'objet d'importants chantiers,**

notamment à Ouidah, où se trouvent de nombreux sites tels que le fort portugais, le chemin de l'esclave, la Porte du non-retour ou encore le musée d'histoire.

C – Une riche coopération bilatérale

La France est le **deuxième bailleur bilatéral d'aide publique au développement** du Bénin après les États-Unis. L'**activité de l'AFD** au Bénin est centrée sur **quatre secteurs : l'énergie** (extension du réseau électrique, énergies renouvelables, éclairage public), **l'agriculture** – le pays est autosuffisant sur le plan alimentaire et sa balance commerciale agricole est positive –, **le développement urbain et le domaine social**. L'AFD cherche à redéployer ses activités, aujourd'hui concentrées dans le Sud du pays, vers le Nord, à la fois dans un objectif d'aménagement du territoire et de lutte contre l'insécurité aux limites de la zone sahélienne.

La **coopération militaire** a connu de nouveaux développements depuis la prise d'otages de deux Français en avril 2019, qui a fait prendre conscience à l'armée béninoise de la menace pesant sur son pays.

Au Bénin, dont les pays voisins souffrent tous plus ou moins de la violence terroriste, **la menace sécuritaire est multiple** : les **groupes armés terroristes**, qui, pour l'instant, traversent le Nord du pays pour sévir au Burkina-Faso en profitant du manque de coordination entre les armées béninoise, burkinabé et nigérienne – des échanges de renseignement entre services français et béninois ont permis d'arrêter plusieurs terroristes ; le **grand banditisme**, surtout d'origine nigérienne, dont les modes opératoires sont très violents ; la **piraterie**, d'origine généralement nigérienne également. Le Bénin est désormais plus vigilant et a entrepris la réorganisation de son système de sécurité (création de la police républicaine par fusion de la police et de la gendarmerie, maillage territorial, lutte contre la radicalisation, renforcement de la police routière, etc.). La sécurité dans les parcs nationaux, au Nord-Ouest du pays, a été déléguée à des *rangers d'African Parks*, une organisation non-gouvernementale (ONG) sud-africaine. La sécurisation des frontières repose à la fois sur la mise en place de postes militaires avancés et sur la **création de l'Agence de gestion intégrée des espaces frontaliers**, dont la mission comporte aussi des enjeux de développement et d'insertion sociale.

Dans ce contexte, l'armée béninoise a des **besoins importants de modernisation de ses équipements et de son commandement**. La France met à disposition du matériel militaire et mène des actions de

formation des troupes et de structuration de la nouvelle garde nationale. La police béninoise, qui assure un bon maillage territorial, bénéficie, elle aussi, de la coopération française en matière de formation, en particulier dans la lutte contre le trafic de drogues et la cybercriminalité.

II.- Togo : vers la décentralisation

A – Des réformes politiques et institutionnelles

Début 2021, le gouvernement togolais a invité les partis politiques à débattre au sein de la **Concertation nationale des acteurs politiques**, dont l'objectif est de préparer les prochaines échéances électorales, les élections régionales notamment. L'Assemblée nationale a adopté trois principaux textes issus des travaux de la Concertation : la réforme du code électoral, la **loi sur la décentralisation et les libertés locales**, et la loi sur les manifestations et les libertés publiques – même si des atteintes aux droits de l'Homme sont régulièrement dénoncées.



La délégation avec M. Payadowa BoukpeSSI, ministre d'État, ministre de l'administration territoriale, de la décentralisation et du développement des territoires du Togo

Par ailleurs, les autorités togolaises ont adopté une **feuille de route Togo 2025**, déclinant trois priorités : construire une société inclusive et assurer la paix ; développer l'emploi et la croissance en se fondant sur l'agriculture et la logistique ; moderniser l'État, par la décentralisation et le numérique.

La situation économique du pays est globalement bonne : le taux de croissance, de 5,7 % en 2019, est resté positif en 2020 (1 %) malgré la crise sanitaire qui a toutefois un impact sensible sur le déficit budgétaire et

la dette publique (importants engagements hors bilan).

B – D'importants efforts en matière de sécurité

Le Togo est confronté à une **menace sécuritaire recouvrant trois principales formes** :

- **le terrorisme** : la menace – il n'y a pas eu d'attentat terroriste sur le territoire togolais jusqu'à présent – existe surtout depuis septembre 2018. L'**opération Koundjoaré**, qui consiste à sécuriser la frontière Nord par un cordon militaro-policiier assurant un maillage territorial et la collecte de renseignements, donnerait de bons résultats. Pour pallier le déficit de confiance entre la population et les forces de sécurité, le Gouvernement a institué un Comité interministériel de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent (**CIPLEV**), structure décentralisée visant à identifier et faire remonter les besoins et difficultés que rencontrent les populations locales ;

- **la criminalité organisée**, en particulier le trafic de stupéfiants, la corruption et la cybercriminalité qui serait aux mains de Nigériens organisant des escroqueries en Afrique francophone ;

- **la piraterie maritime** : le golfe de Guinée en est l'épicentre, même si de nombreux bateaux stationnent dans les eaux territoriales togolaises, réputées plus sûres.

Globalement, toutefois, les forces armées togolaises sont bien dirigées et performantes, même si des inquiétudes existent sur le matériel et les équipements.

Par ailleurs, le Togo est partie, avec le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Ghana, à l'**Initiative d'Accra**, de septembre 2017, en réponse à l'insécurité grandissante liée à l'extrémisme violent dans la région. Cette Initiative vise à prévenir la propagation de l'extrémisme violent à partir du Sahel et à lutter contre la criminalité transnationale organisée en zones frontalières. Elle repose sur trois axes : le partage d'informations et de renseignements ; la formation du personnel ; la conduite d'opérations militaires conjointes transfrontalières.

La **coopération franco-togolaise en matière policière** concerne principalement la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée (sessions de formation et livraison de matériels de mobilité). **Sur le plan militaire**, la France centre sa coopération sur la surveillance aérienne (drones), la mobilité terrestre, l'aide, notamment sanitaire, aux populations et le renseignement.

C – Deux réformes territoriales : la décentralisation et la mise en place du Sénat

La décentralisation constitue un axe de modernisation de l'État au Togo. Des élections municipales s'y sont tenues en juin 2019, après 32 ans de gestion directe par le pouvoir central. Quant aux élections régionales, elles devraient se tenir en juin 2022, ou au plus tard, en septembre-octobre. La tenue de ces élections conditionne la **mise en place du Sénat togolais** (dont le tiers des membres sera par ailleurs nommé par le chef de l'État). **Les autorités togolaises ont exprimé le souhait que le Sénat français, dans la continuité de l'engagement en ce sens du Président Larcher, apporte son soutien à la mise en place et au bon fonctionnement de leur chambre haute.**

La dynamique enclenchée est positive. Toutefois, le pays est aujourd'hui dans une phase d'apprentissage de la décentralisation, et le caractère opérationnel des institutions locales demeure perfectible. Les 117 communes togolaises n'ont pas encore de véritable expérience en matière de gouvernance locale. Les élus locaux et leurs services sont d'ailleurs demandeurs d'un renforcement de compétences et d'échange de bonnes pratiques.

La délégation a rencontré les maires de trois communes du littoral affecté par l'érosion. Celles-ci (Agbodrafo, Aného et Baguida) bénéficient, jusque fin janvier 2022, du projet d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les communes fragilisées par les risques de catastrophes, porté par l'association Nouvelle alternative pour le développement durable en Afrique (NADDAF).

Ces maires ont souligné les **défis importants de leurs territoires : environnementaux** (érosion côtière et crues du fleuve) ; **institutionnels et administratifs** (défaillances de l'état civil, insuffisance des ressources humaines, financières et

techniques, absence de fonction publique territoriale – même si la création d'une Agence nationale compétente est prévue, sur le modèle du CNFPT, manque d'engagement des femmes, etc.) ; **financiers** (faibles moyens du Fonds d'appui aux collectivités territoriales mis en place par l'État, fiscalité locale inefficace, absence de dispositif de responsabilité civile pour les élus).

Par ailleurs, à Adétikopé, la délégation a rencontré des jeunes de France Volontaires – **le Togo est le pays africain recevant le plus de volontaires** –, qui interviennent pour l'association Union des jeunes pour le développement (UJPOD), au plus près des populations, dans trois domaines : la santé (lutte contre le diabète), l'éducation (construction de bâtiments scolaires, aide aux devoirs) et l'environnement (creusement de puits).

Enfin, **la France reste le pays de référence au Togo**, même si elle a perdu sa place de premier bailleur bilatéral au profit de l'Allemagne. Si, du fait de sa dimension réduite, le marché togolais n'est pas toujours rentable pour les entreprises françaises, celles-ci sont bien positionnées sur le numérique, la biométrie ou les énergies renouvelables. La Présidente de l'Assemblée nationale a d'ailleurs relevé que **la relation bilatérale connaît actuellement une « lune de miel »**, illustrée par la rencontre entre les Présidents Gnassingbé et Larcher, au Sénat, le 9 avril 2021.

Les secteurs d'intervention traditionnels (éducation et formation professionnelle, énergie, eau et assainissement, développement rural) de l'AFD au Togo ont été étendus au financement de filets de protection sociale et au soutien à la réforme fiscale, notamment foncière. La coopération et l'action culturelle reposent sur trois axes : la formation, en particulier sur l'enseignement supérieur ; l'autonomisation des jeunes et des femmes ; la décentralisation et l'appui au développement local (partenariat avec le CNFPT).

Composition de la délégation

			
M. André REICHARDT Président du groupe Sénateur du Bas-Rhin (Les Républicains)	Mme Hélène CONWAY-MOURET Présidente déléguée (Bénin) Sénatrice représentant les Français établis hors de France (SER)	M. Thierry COZIC Président délégué (Togo) Sénateur de la Sarthe (SER)	Mme Nathalie GOULET Vice-présidente du groupe Sénatrice de l'Orne (Union centriste)

Composition du groupe d'amitié : http://www.senat.fr/groupe-interparlementaire-amitie/ami_573.html