



**PROJET D'APPUI A LA CONSOLIDATION DE LA BONNE GOUVERNANCE ET LUTTE
CONTRE LA CORRUPTION DANS LA REGION DES PLATEAUX AU TOGO**

N° de contrat : CSO-LA/2016/378-632

**Atelier d'information et de sensibilisation sur la loi organique relative aux
lois de finances, le code de transparence dans la gestion des finances
publiques et le code pénal togolais**

**Thème : Le code de transparence dans la gestion des
finances publiques au Togo**

Présenté par:

Franck Kokou SALOMON, vérificateur à l'inspection générale des finances

Anié, du 5 au 7 juillet 2017

Plan

INTRODUCTION : QU'EST-CE QUE LA TRANSPARENCE ?	3
Section I : LA LOI SUR LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU TOGO	5
Section II : REDEVABILITE ET CORRUPTION DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	12
2.1. La redevabilité.....	12
2.2. La corruption	12
2.2.1. Qu'est-ce que la corruption ?	12
2.2.2. Causes de la corruption	13
2.2.3. Formes de corruption	14
2.2.4. Types de corruption	14
2.2.5. Coût de la corruption	14
2.3. Lutte contre la corruption.....	14
2.3.1. Les mesures externes	15
2.3.2. Les mesures prises par le Togo.....	15
2.4. Comment sont gérés les cas de corruption au Togo ?.....	16
IGF - Cas pratique à Anié.....	17

INTRODUCTION : QU'EST-CE QUE LA TRANSPARENCE ?

Le vocable transparence peut être défini de deux manières : au sens propre et au sens figuré.

a) Au sens propre

Un matériau ou un objet est qualifié de transparent lorsqu'il se laisse traverser par la lumière. Cette propriété dépend de la longueur d'onde de la lumière et de la nature du matériau : ainsi, le verre est transparent dans le visible (on voit à travers), mais il bloque les rayons ultra-violets, ce qui explique notamment qu'on ne puisse pas bronzer derrière une vitre. Plus précisément, aucun matériau n'est *totale*ment transparent : il absorbe une part plus ou moins importante de la lumière reçue en fonction de la longueur d'onde.

b) Au sens figuré

Par analogie, le terme transparence est employé pour qualifier soit une pratique sociale soit pour qualifier un objet de recherche dans différentes disciplines s'occupant des affaires humaines, les pragmata (Études de la micro-économie et de la macro-économie et des finances, études du juridique et du fiscal, littérature, études des NTIC, philosophie, sciences politiques, études du religieux.).

Par ailleurs, nombre de chercheurs observent que le concept du « tout montrer-tout voir » est observable dans des espaces très disjoints (du système expert à la télé-réalité). En outre, on peut faire transparence de tout mais pas avec tout le monde. Et enfin, la transparence peut être apposée à la "mise à plat" avant de braquer les projecteurs.

Pour certains, se pose la question du sens de la transparence : la transparence permet-elle aux gens de mieux connaître le système ou au système de mieux connaître les gens ?

- Qualité d'une personne dont les pensées et les sentiments sont faciles à comprendre, à deviner.
- Qualité d'une institution qui informe complètement sur son fonctionnement, ses pratiques.
- Qualité de ce qui est facilement compréhensible, intelligible.

- **La transparence financière**

La transparence financière est révélatrice de la gestion d'une entreprise ou d'un marché. Une mauvaise transparence peut cacher des réticences à communiquer les mauvais résultats d'une entreprise (Enron), ou peut cacher des pratiques illicites. Les marchés organisés font traditionnellement preuve de plus de transparence que les marchés de gré à gré.

- **La transparence des espaces urbains**

Des considérations de prévention et de sanction des actes délictueux dans l'espace urbain amène la mise en place de systèmes de vidéotransmission et vidéo-enregistrement.

- **La transparence des vies publiques**

Acteurs de la vie politique, du spectacle, du sport, etc. voient leur vie présente et passée mise sous le feu des caméras.

- **La transparence dans la gestion et la décision**

On demande de plus en plus souvent aux décideurs politiques et des entreprises la transparence sur les décisions qu'ils prennent, sur leur motivation et leur gestion, pas seulement sur des questions financières ou de lutte contre la corruption.

En cas de problèmes de sécurité, pouvant avoir un impact sur la santé humaine, sur l'emploi, sur l'environnement, sur les riverains, etc. on demande aux entreprises de rendre compte des conséquences de leurs activités, dans le cadre de la responsabilité sociétale des entreprises.

Les modèles dans lesquels les décisions sont prises en consultant quelques experts avec peu de concertation sont de plus en plus critiqués. C'est la raison pour laquelle le concept de responsabilité sociétale émerge depuis quelques années.

- **La transparence fiscale**

C'est le régime fiscal particulier de certaines sociétés qui ne sont pas assujetties à l'impôt sur les bénéfices, mais dont on impose les activités comme si elles étaient directement le fait des associés (d'apr. Jur. 1971). Une loi du 15 mars 1963 a introduit en France pour certaines sociétés de promotion et de copropriété immobilière la notion de « transparence fiscale ». Dans ces cas, la société elle-même n'est pas considérée comme sujet fiscal et c'est l'actionnaire ou l'associé qui est imposé selon le régime applicable à la propriété immobilière directe (Fiscalité européenne, avr. 1976, p. 10 ds Clé Mots).

- **La transparence informatique**

C'est l'aptitude d'un dispositif d'un certain type à être utilisé, pour des fonctions analogues, à la place d'un dispositif d'un autre type, sans gêne pour les dispositifs en amont ou en aval (ordinateur par exemple) et sans nécessité de modifications dans le processus antérieur de traitement (programme par exemple) (CILF, oct. 1975, ds Clé Mots). Les nouveaux concentrateurs « 6 000 » de Codex (...) sont caractérisés par une large variété de capacités de transmission, leur transparence et par le fait qu'ils ne requièrent pas de programmation spéciale en tant que nœuds de réseaux, et aucune modification de programme hôte (Électronique actualité, 26 sept. 1975, p. 6, ds Clé Mots).

Section I : LA LOI SUR LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU TOGO

Au Togo, la transparence dans la gestion des finances publiques est consacrée par un code de transparence qui reconnaît formellement un certain nombre de droits aux citoyens.

La loi n°2014-009 du 11 juin 2014 relative au code de transparence dans la gestion des finances publiques au Togo dispose en substance:

CHAPITRE I^{er} - DISPOSITIONS GENERALES

Article premier : La présente loi porte code de transparence dans la gestion des finances publiques et définit les principes et obligations de gestion des fonds de l'Etat, et de celle des autres administrations publiques.

Art. 2 : Les citoyens, en leur qualité de contribuables et d'usagers des services publics, sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics. Ils sont mis en mesure d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques.

Art. 3 : Des dispositions nécessaires doivent être prises pour conformer la préparation et l'adoption des textes se rapportant directement ou indirectement à la gestion des finances publiques aux principes et règles définis par la présente loi.

Ces dispositions s'appliquent notamment à la préparation et à l'adoption :

- des lois de finances ;
- du règlement général sur la comptabilité publique ;
- du plan comptable de l'Etat ;
- de la nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- du tableau des opérations financières de l'Etat ;
- du plan comptable et nomenclature budgétaire des collectivités locales.

CHAPITRE II - LEGALITE ET PUBLICITE DES OPERATIONS FINANCIERES PUBLIQUES

Art. 4 : Les règles relatives à l'assiette, au taux et au recouvrement des impositions de toute nature sont définies par la loi. Les textes relatifs à la fiscalité sont facilement lisibles et compréhensibles. Une information large, régulière et approfondie sur la fiscalité et ses évolutions est faite au bénéfice des contribuables.

Art. 5 : Les contestations liées aux obligations fiscales et non-fiscales sont examinées dans des délais raisonnables.

Art. 6 : Aucune dépense publique ne peut être engagée et payée si elle n'est préalablement définie dans un texte, législatif ou réglementaire, régulièrement adopté et publié. L'administration fixe de façon explicite les règles et critères qu'elle suit dans le choix des dépenses et l'attribution des crédits. Ces règles sont accessibles au public.

Art. 7 : La réglementation applicable aux passations de marchés publics et de délégations de service public est conforme au présent code de transparence ainsi qu'aux normes et meilleures pratiques internationales.

Art. 8 : Les ventes de biens publics s'effectuent de manière ouverte, les transactions importantes font l'objet d'une information spécifique.

Art. 9 : Les contrats entre l'administration publique et les entreprises, publiques ou

privées, notamment les entreprises d'exploitation de ressources naturelles et les entreprises exploitant des concessions de service public, sont clairs et rendus publics. Ces principes valent autant pour la procédure d'attribution du contrat que pour son contenu.

Art. 10 : Les relations entre l'administration publique et les entreprises publiques sont régies par des dispositions claires et accessibles au public.

Art. 11 : Toute concession de droit d'utilisation ou d'exploitation d'actifs publics ainsi que les partenariats public-privés, s'appuient sur des bases juridiques formelles et explicites.

Art. 12 : Lorsque les décisions gouvernementales sont susceptibles d'avoir un impact financier, un chiffrage de l'impact budgétaire complet de ces décisions, en recettes comme en dépenses, est rendu public.

CHAPITRE III - ATTRIBUTIONS ET RESPONSABILITES DES INSTITUTIONS

Art. 13 : La répartition des compétences, des charges et des ressources publiques entre les différents niveaux de collectivités publiques, et les relations financières qu'elles entretiennent entre elles, sont clairement définies et font régulièrement l'objet d'une information globale, claire et cohérente.

Art. 14 : Les compétences et responsabilités respectives du gouvernement et du Parlement en matière de conduite de la politique budgétaire, de choix des dépenses et des recettes publiques ainsi qu'en matière d'exécution et de contrôle budgétaires, sont clairement définies en application de la Constitution et de la loi organique sur les finances publiques.

Art. 15 : En matière budgétaire, le Parlement est appelé à délibérer chaque année sur le projet de budget de l'État et sur son exécution. Les parlementaires disposent d'un droit d'information et de communication sans réserve sur tous les aspects relatifs à la gestion des deniers publics.

Art. 16 : Est établi et rendu public un calendrier budgétaire annuel de préparation du budget. Ce calendrier notamment prévoit, dans un délai raisonnable précédant le dépôt des projets de loi de finances, la publication par le gouvernement de ses hypothèses économiques, de ses grandes orientations budgétaires pour l'année à venir et des principales mesures du prochain projet de budget. Ce document fait l'objet d'un débat au Parlement.

Art. 17 : A l'intérieur du gouvernement, le rôle et les responsabilités respectives du ministre chargé des finances, des autres ministres et du chef du gouvernement sont clairement définis, les grandes options de politique budgétaire sont arrêtées collégialement par le gouvernement.

Art. 18 : Les juridictions compétentes pour statuer sur les litiges et contentieux en matière de recettes fiscales et non fiscales, en matière de dépenses, de financement, de gestion domaniale, de marchés publics et de délégation de service public sont clairement identifiées.

Art. 19 : Dans les trois (03) mois suivant chaque alternance politique, la situation globale des finances publiques et, en particulier, la situation du budget de l'Etat et de son endettement font l'objet d'un rapport préparé par le Gouvernement et audité par un organe public indépendant et publié.

Art. 20 : Les principes ci-dessus sont transposés au plan local, avec les adaptations nécessaires, pour déterminer en matière de finances publiques, les pouvoirs respectifs des exécutifs locaux et des assemblées délibérantes, ainsi que la procédure budgétaire locale.

CHAPITRE IV - CADRE ECONOMIQUE

Art. 21 : Le budget de l'Etat s'insère dans un cadre global de politique macroéconomique, financière et budgétaire à moyen terme couvrant l'année à venir et les deux (02) années suivantes. Les hypothèses économiques retenues sont explicitées et justifiées. Ce cadre global est cohérent avec les engagements pris en application du Pacte de stabilité de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et comporte toutes les informations nécessaires à l'application des dispositifs de surveillance associés à ce pacte.

Art. 22 : Le gouvernement établit et publie, au moins une fois tous les cinq (05) ans, un rapport sur les perspectives d'évolution des finances publiques à long terme permettant notamment d'apprécier leur soutenabilité.

Art. 23 : Le solde (déficit, équilibre ou excédent) du budget de l'Etat est arrêté par une loi de finances. Le solde global consolidé de l'ensemble des administrations publiques ajoutant aux finances de l'Etat celles des collectivités locales et celles des organismes de protection sociale est publié dans des documents annexes aux lois de finances.

Art. 24 : Le gouvernement publie des informations détaillées sur le niveau et la composition de son endettement, interne comme externe, de ses actifs financiers et de ses principales obligations non liées à la dette notamment sur les droits acquis concernant les retraites de la fonction publique, sur les garanties accordées aux entités publiques comme privées, ainsi que de ses avoirs en ressources naturelles.

Art. 25 : La documentation budgétaire rend compte de la situation financière consolidée des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale et des finances des sociétés et établissements publics.

CHAPITRE V - ELABORATION ET PRESENTATION DES BUDGETS PUBLICS

Art. 26 : Les budgets annuels sont réalistes et sincères tant dans leurs prévisions de dépenses que de recettes.

Art. 27 : Les budgets et comptes publics, dans un souci d'exhaustivité, couvrent l'ensemble des opérations budgétaires et extrabudgétaires de l'administration publique. Aucune recette ne peut être affectée à une dépense prédéterminée, sauf, par exception, lorsqu'un lien économique réel existe entre une recette donnée et la dépense qu'elle finance.

Art. 28 : Les données financières sont présentées sur une base brute, en distinguant les recettes, les dépenses et le financement de la trésorerie, Les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont réunies dans un même budget et la procédure de préparation et d'adoption est unique et commune à ces deux (02) catégories de dépenses.

Art. 29 : Des informations comparables à celles du budget de l'année sont fournies sur l'exécution du budget de l'année précédente ; les changements de règles et périmètres de budgétisation opérés d'une année sur l'autre sont signalés de façon à pouvoir disposer de séries homogènes dans le temps.

Art. 30 : A l'appui des documents budgétaires, une description des principales mesures de dépenses et de recettes est fournie sur la base des objectifs des missions des administrations publiques, en précisant leur contribution aux objectifs de politique économique et leur cohérence avec chacune des grandes politiques publiques conduites par le gouvernement.

Art. 31 : Chaque catégorie de dépenses est prévue et autorisée selon une nomenclature stable et claire permettant de déterminer l'autorité responsable de la gestion du crédit, la nature économique de la dépense et la politique publique à laquelle elle contribue.

Art. 32 : Une comparaison des résultats et des objectifs, tant financiers que physiques, des principaux programmes budgétaires représentatifs des politiques publiques est communiquée au Parlement chaque année.

Art. 33 : Le produit de toutes les sources de recettes, y compris celles liées aux activités de mise en valeur des ressources naturelles et à l'assistance extérieure, apparaît de façon détaillée et justifiée dans la présentation du budget annuel.

Art. 34 : La nature et le coût budgétaire des exonérations et dérogations fiscales ainsi que les prêts, avances et garanties font l'objet d'une présentation détaillée à l'occasion de l'adoption du budget annuel.

Art. 35 : Tout écart significatif entre une prévision budgétaire et le résultat effectif correspondant ainsi que toute proposition de révision de prévision et d'autorisation budgétaires font l'objet de justifications détaillées et explicites.

CHAPITRE VI - MISE EN ŒUVRE DES RECETTES ET DES DEPENSES

Art. 36 : Les modifications des budgets publics éventuellement nécessaires dans le courant de l'exercice, sont présentées dans les mêmes formes que celles suivies pour le budget initial.

Art. 37 : La situation de l'exécution budgétaire fait l'objet périodiquement, en cours d'année, de rapports publics.

Art. 38 : Chaque étape du processus d'exécution de la dépense et de la recette est clairement définie, sans confusion, ni duplication. Les responsabilités de chacun des acteurs concernés, et leurs modalités de contrôle et de sanctions, négatives ou positives, sont formellement explicitées.

Art. 39 : Les comptes définitifs, contrôlés et accompagnés des rapports de contrôle, permettent chaque année, de vérifier le respect des autorisations budgétaires ainsi que l'évolution du patrimoine de l'Etat. Ils sont établis dans le respect des principes, règles et pratiques comptables internationalement reconnus. Ces comptes sont présentés au Parlement et publiés avant la présentation du budget suivant.

Art. 40 : Les activités et les finances des administrations publiques sont soumises à un contrôle interne.

Art. 41 : Les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la Cour des Comptes.

Art. 42 : Le programme et les méthodes de travail de la Cour des Comptes ainsi que les conclusions de ses travaux sont établis en toute indépendance du pouvoir exécutif.

Art. 43 : La Cour des Comptes rend publics tous les rapports qu'elle transmet au Parlement, au gouvernement et au Président de la République. Elle publie également ses décisions particulières sur son site web s'il existe et dans au moins deux (02) grands journaux nationaux de grande diffusion. Un suivi de ses recommandations est organisé et les résultats de ce suivi sont régulièrement portés à la connaissance du public.

Art. 44 : Les administrations chargées des statistiques peuvent collecter, traiter et diffuser les

informations en toute indépendance par rapport aux autorités politiques.

CHAPITRE VII - INFORMATION DU PUBLIC

Art. 45 : La publication, dans des délais appropriés, d'informations sur les finances publiques est définie comme une obligation légale de l'administration publique.

Art. 46 : Le calendrier de diffusion des informations sur les finances publiques est annoncé au seuil de chaque année et respecté.

Art. 47 : L'information régulière du public sur les grandes étapes de la procédure budgétaire, leurs enjeux économiques, sociaux et financiers est organisée dans un souci de pédagogie et d'objectivité ; la presse, les partenaires sociaux et, d'une façon générale, tous les acteurs de la société civile sont encouragés à participer à la diffusion des informations ainsi qu'au débat public sur la gouvernance et la gestion des finances publiques.

Art. 48 : L'ensemble des informations et documents relatifs aux finances publiques mentionnés dans le présent code de transparence sont publiés par les institutions compétentes dès qu'ils sont disponibles.

Art. 49 : Un guide synthétique budgétaire clair et simple est diffusé, à destination du grand public, à l'occasion du budget annuel pour décomposer les grandes masses des recettes et des dépenses ainsi que leur évolution d'une année à l'autre.

CHAPITRE VIII - INTEGRITE DES ACTEURS

Art. 50 : Les détenteurs de toute autorité publique, élus ou hauts fonctionnaires, font une déclaration de leur patrimoine en début et en fin de mandat ou de fonction. Une loi spécifique précise les conditions et le périmètre d'application de ce principe et définit les infractions et sanctions de tout enrichissement illicite.

Art. 51 : Le comportement des agents de l'Etat est régi par des règles déontologiques claires et largement connues de tous. Un code de déontologie spécifique aux élus, inspiré des principes du présent code de transparence, est établi par le Parlement. Les règles et procédures disciplinaires de la fonction publique sont renforcées en ce qui concerne les infractions en matière de finances publiques.

Art. 52 : Des sanctions, prononcées dans le respect des règles de l'Etat de droit, sont prévues à l'encontre de tous ceux qui, élus ou fonctionnaires, ont mal géré des deniers publics. La non dénonciation à la justice de toute infraction à ces règles par un agent public qui en aurait eu connaissance est sanctionnée.

Art. 53 : Les procédures et les conditions d'emploi dans la fonction publique sont fixées par la loi. Nul ne peut être nommé ou affecté à un poste comportant des responsabilités financières sans qu'aient été vérifiées préalablement ses compétences techniques, ses aptitudes professionnelles et les garanties déontologiques qu'il présente.

Art. 54 : Les administrations et les services chargés de la gestion des finances publiques disposent des conditions financières, matérielles et morales nécessaires à la bonne exécution de leurs missions.

Art. 55 : Les administrations financières, fiscales et douanières sont protégées par la loi de toute influence politique. Elles veillent au respect des droits des contribuables et à l'information du public à intervalles réguliers de leurs activités.

Art. 56 : Toutes les ressources de fonctionnement des administrations, y compris les ressources spécifiques qu'elles tirent de leurs activités propres sont entièrement intégrées dans les comptes publics et récapitulées chaque année dans un document transmis au Parlement.

Art. 57 : Les conditions, modalités et sources de financement des partis politiques sont fixées par une loi spécifique.

Art. 58 : Les budgets et comptes des institutions et organes constitutionnels sont établis et gérés dans les mêmes conditions de transparence, de sincérité et de contrôle que celles qui sont définies par le présent code pour l'ensemble des administrations.

CHAPITRE IX - DISPOSITIONS FINALES

Art. 59 : Les acteurs publics qui gèrent les fonds publics, élus ou fonctionnaires, acceptent des obligations d'intégrité et de rectitude particulièrement exigeantes à la mesure de la confiance qui leur est faite.

Art. 60 : Les sanctions prévues sont effectivement mises en œuvre.

Art. 61 : La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Lomé, le 11 juin 2014

Le Président de la République

Faure Essozimna GNASSINGBE

Section II : REDEVABILITE ET CORRUPTION DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

2.1. La redevabilité

La redevabilité se définit comme l'obligation de rendre compte de l'exercice d'une autorité. Elle traduit le besoin des citoyens de se procurer l'opportunité de voir et de dire si les responsables de la gestion des entités publiques (Etat, collectivités locales et entreprises publiques) ont utilisé les ressources disponibles de façon transparente.

Le droit des citoyens d'être informés des décisions et d'être consultés sur les affaires qui les concernent, contribue à l'épanouissement de la démocratie. L'information est donnée par voie d'affichage ou par tout autre moyen de communication.

La gestion du budget de l'Etat ou des collectivités locales est assurée principalement par les ordonnateurs et les comptables publics :

- **L'ordonnateur** : toute personne ayant qualité au nom de la collectivité de prescrire l'exécution des recettes ou des dépenses inscrites au budget.
- **Comptable public** : tout agent public régulièrement habilité pour effectuer, à titre exclusif, au nom de l'Etat ou d'un organisme public, des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres, soit au moyen de fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virement interne d'écritures, soit par l'intermédiaire d'autres comptables.

La loi oblige ces derniers à rendre compte de l'exécution du budget. En fin d'année, l'ordonnateur produit un compte administratif adressé à la Cour des comptes. Le comptable public, de son côté, produit un compte de gestion également adressé à la Cour des comptes. Le défaut de production de ces documents constitue une infraction qui appelle des pénalités prévues par les textes en vigueur.

Les modalités pratiques de mise en œuvre de cette obligation légale seront développées par le représentant de la Cour des comptes.

2.2. La corruption

2.2.1. Qu'est-ce que la corruption ?

Ce vocable a plusieurs définitions dans le temps et dans l'espace. Mais dans le cadre de nos échanges, nous nous contenterons de quelques-unes seulement :

- Selon Transparency International, « la corruption consiste en l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées »³.

Cette définition permet d'isoler trois éléments constitutifs de la corruption :

- l'abus de pouvoir ;
- à des fins privées (donc ne profitant pas nécessairement à la personne abusant du pouvoir, mais incluant aussi bien les membres de sa proche famille ou ses amis) ;

- un pouvoir que l'on a reçu en délégation (qui peut donc émaner du secteur privé comme du secteur public).
Transparency utilise également parfois cette définition : « abus de pouvoir à finalité d'enrichissement personnel ».
- L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe définit la corruption comme « l'utilisation et l'abus du pouvoir public à des fins privées »⁴.
- Pour la Commission des communautés européennes, « la corruption est liée à tout abus de pouvoir ou toute irrégularité commis dans un processus de décision en échange d'une incitation ou d'un avantage indu ».
- La définition donnée par le groupe multidisciplinaire sur la corruption du Conseil de l'Europe est légèrement différente^[réf. nécessaire] : « la corruption est une rétribution illicite ou tout autre comportement à l'égard des personnes investies de responsabilité dans le secteur public ou le secteur privé, qui contrevient aux devoirs qu'elles ont en vertu de leur statut d'agent d'État, d'employé du secteur privé, d'agent indépendant ou d'un autre rapport de cette nature et qui vise à procurer des avantages indus de quelque nature qu'ils soient, pour eux-mêmes ou pour un tiers ».
- La Banque mondiale retient la définition suivante pour la corruption : « Utiliser sa position de responsable d'un service public à son bénéfice personnel »⁵

2.2.2. Causes de la corruption

La corruption est due généralement à plusieurs causes :

- **Mauvaise gouvernance** : cadre législatif flou, système judiciaire inadéquat, manque de transparence et de responsabilisation, manque de liberté de la presse ;
- **Absence de toute politique anti-corruption préventive** et de prise de conscience de l'importance des questions comme l'éthique professionnelle, les conflits d'intérêts (pour éviter par exemple que les personnes entrent dans les conseils municipaux pour y défendre leurs propres intérêts fonciers, entrepreneuriaux ou autres ; manque de réflexe de se "désengager" de certaines décisions), le refus des cadeaux et autres avantages qui finissent par créer des relations troubles ou mal perçues par les tiers (y compris les cadeaux de fin d'année) ;
- **Institutions faibles** : fonctionnaires à forte autorité ayant peu de comptes à rendre, responsables officiels attirés par des rémunérations coupables et ayant des salaires faibles, facteurs culturels ayant trait au mode de contrôle dans l'administration ou à la croyance au « droit aux bénéfices » des responsables administratifs ;
- **Faibles salaires** : l'administration publique de nombreux États prévoit des salaires relativement faibles pour certains de leurs agents ; typiquement les médecins, les policiers (corruption policière (en)), les douaniers, par exemple, sont les victimes faciles de systèmes où la culture admet qu'il n'est pas besoin de les payer [de manière décente] étant donné qu'ils peuvent tirer un avantage occulte de leurs fonctions ;

- **Culture administrative et corporatiste peu propice** générant des craintes et qui dissuade toute dénonciation (ou simple remise en cause d'un système affecté) par les éléments intègres ou simplement désireux d'appliquer les règles existantes ; esprit de revanche du groupe et des supérieurs imposant des sanctions déguisées au lieu de valoriser l'intégrité (d'où la nécessité de véritables mesures et politiques de protection de la vie professionnelle des « lanceurs d'alerte » et éventuellement de leurs proches) ;
- **Aspects culturels** : le développement de la corruption est quelquefois attribué partiellement à des perversions de valeurs culturelles, lorsque par exemple la notion de respect ou de soumission à l'autorité est détournée de ses objectifs⁸. Une étude menée en 2006 (sur un échantillon toutefois limité de 193 étudiants issus de 43 pays) semble montrer une corrélation entre la propension à offrir des pots-de-vin et le degré de corruption existant dans le pays d'origine⁹.

L'économiste Robert Klitgaard a posé l'équation schématique suivante en ce qui concerne la corruption :

$$\text{Corruption} = \text{Monopole} + \text{Pouvoir} - \text{Transparence}$$

2.2.3. Formes de corruption

La Banque mondiale retient les formes de corruption suivantes:

- les « dessous de table » : ce sont des versements à des responsables officiels afin qu'ils agissent plus vite, de façon plus souple et plus favorable¹¹.
- La « fraude » : c'est la falsification de données, de factures, la collusion etc.
- « L'extorsion » : c'est l'argent obtenu par la coercition ou la force.
- Le « favoritisme » (« Népotisme », « Collusion ») : c'est le fait de favoriser des proches.
- Le « Détournement de fonds » : c'est le vol de ressources publiques par des fonctionnaires.

2.2.4. Types de corruption

La Banque mondiale retient les types de corruption suivants:

- La grande corruption : c'est une corruption à haut niveau où les décideurs politiques créant et appliquant les lois utilisent leur position officielle pour promouvoir leur bien-être, leur statut ou leur pouvoir personnel ;
- La petite corruption : c'est la corruption bureaucratique dans l'administration publique.

2.2.5. Coût de la corruption

Selon une estimation de la Banque mondiale, en 2001-2002 1 000 milliards de dollars auraient été détournés en pots-de-vin. Ce montant représente environ 3 % des échanges de la planète pour cette même période¹².

Selon l'agence de notation Standard and Poor's, les investisseurs ont une probabilité allant de 50 à 100 % de perdre la totalité de leurs investissements dans un délai de cinq ans dans les pays connaissant divers degrés de corruption¹⁶.

2.3. Lutte contre la corruption

De nombreux efforts sont déployés à travers le monde pour combattre ce fléau qui se développe sous diverses formes.

2.3.1. Les mesures externes

Il s'agit de :

- la Convention interaméricaine contre la corruption, adoptée par l'Organisation des Etats américains le 29 mars 1996¹ ;
- la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union Européenne, adoptée par le Conseil de l'Union Européenne le 26 mai 1997² ;
- la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, adoptée par l'Organisation de coopération et de développement économiques le 21 novembre 1997³ ;
- la Convention pénale sur la corruption, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 27 janvier 1999⁴ ;
- la Convention civile sur la corruption, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 4 novembre 1999⁵ ;
- le Protocole de la CEDEAO sur la lutte contre la corruption adopté le 21 décembre 2001 ;
- la Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption, adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union Africaine le 12 juillet 2003 ;
- la Convention des Nations-Unies contre la corruption adoptée en 2004 ;
- la création d'une Académie internationale de lutte contre la corruption (IACA)

2.3.2. Les mesures prises par le Togo

Par rapport au problème de la corruption, l'Etat togolais a mis en place un dispositif de contrôle bien encadré :

➤ Création des corps de contrôle

- **l'Inspection Générale d'Etat (IGE)** créée par décret N° 72-192/PR du 15 septembre 1972 : elle est chargée d'exécuter des missions de contrôle et d'audit pour le compte du Président de la République.
- **l'Inspection Générale des Finances (IGF)** créée par décret N° 2008-093/PR du 29 juillet 2008 : placée sous l'autorité du Ministre de l'Economie et des Finances, elle exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière ; elle peut recevoir missions du Président de la République et du Premier ministre.
- **la Cour des comptes (Cc)**, créée par la loi 98-014 du 10 juillet 1998, avec un décret d'application pris le 24 mars 2009, a pour attributions essentielles :
 - ✓ le jugement des comptes des comptables publics ;
 - ✓ l'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ;
 - ✓ le contrôle de la gestion de tous les démembrements de l'Etat ;
 - ✓ le contrôle de tous les organismes recevant des aides, sous quelque forme que ce soit, de l'Etat ou de ses démembrements ;
 - ✓ le contrôle de la gestion des ordonnateurs et des administrateurs de crédit.
- **la Haute Autorité de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées**, créée en 2015 (loi n°2015-006 du 28 juillet 2015) : elle est chargée de promouvoir et de renforcer la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées dans les administrations, les établissements publics, les entreprises privées et

les organismes non étatiques.

- **l’Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)** : elle est chargée de veiller au respect des règles et procédures relatives à la passation des marchés publics et délégations de service public au Togo.
- **la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF)** : elle lutte contre le blanchiment de l’argent au Togo.
- **Création de l’Office Togolais des Recettes (OTR)** par la loi n° 2012-016 du 14 décembre 2012 ; elle est chargée :
 - ✓ d’asseoir, d’administrer, de recouvrer pour le compte de l’Etat, les impôts, taxes et droits de douanes à caractère national, conformément aux textes applicables en la matière;
 - ✓ d’asseoir, d’administrer, de recouvrer, les impôts, taxes et autres droits locaux perçus pour le compte des collectivités territoriales, conformément aux taxes en vigueur;
 - ✓ de conseiller le gouvernement sur toutes les questions se rapportant à la politique fiscale;
 - ✓ de promouvoir le consentement volontaire à l’impôt auprès des contribuables;
 - ✓ d’assister le gouvernement dans sa politique de promotion de l’investissement privé et de facilitation des échanges commerciaux;
 - ✓ de combattre la fraude et l’évasion fiscales et coopérer à cette fin avec les pays étrangers;
 - ✓ d’accorder des exonérations fiscales et douanières conformément à la réglementation nationale et aux accords régionaux et internationaux;
 - ✓ de représenter le ministre chargé des finances sur sa demande dans les instances régionales et internationales sur toute question concernant la politique fiscale et douanière;
 - ✓ de produire et de publier les statistiques concernant la collecte des recettes fiscale et douanière.
- **adhésion du Togo à l’Initiative pour la Transparence dans les industries Extractives (ITIE-Togo)** : depuis 2010, toutes les recettes perçues par les agences gouvernementales au titre de l’exploitation des ressources minières, pétrolières, des roches et de l’eau sont compilées dans un rapport indépendant porté à la connaissance du public.

2.4. Comment sont gérés les cas de corruption au Togo ?

La Cour des comptes et les corps de contrôle administratif réalisent des audits et contrôles qui décèlent les irrégularités commises par les agents publics. Ils prennent des mesures conservatoires lorsque les circonstances l’exigent et transmettent les rapports ayant des suites judiciaires au ministère public.

Le code pénal togolais prévoit les infractions et les sanctions applicables aux actes de corruption laissés à l’appréciation des juges.

Tout citoyen qui dispose de preuves avérées sur un cas de corruption au Togo peut faire une dénonciation sur les adresses suivantes :

▶ **Cour des comptes :** www.courdescomptes.tg

▶ **Inspection Générale d’Etat :** www.ige.tg

- ▶ Inspection Générale des Finances : www.igf.tg
 - ▶ OTR (numéro vert anticorruption) : 8020
 - ▶ ARMP (numéro vert anticorruption) : xxxxxxxxxxxx
 - ▶ HAPLCCIA (numéro vert anticorruption) : xxxxxxxxxxxx
-

IGF - Cas pratique à Anié

La commune de Rambo vient d'enregistrer des pluies diluviennes qui ont fait un millier de sans-abris confrontés à une crise alimentaire brutale. Pour faire face à cette situation conjoncturelle, le conseil municipal décide de mettre en place un magasin de secours social et constitue un premier stock composé de mille (1 000) sachets de 25 kg de riz parfumé, mille (1 000) bidons de 5 litres d'huile de soja et cinq cents (500) paquets de savon OMO. La gestion de tous ces produits livrés sur commande par une maison commerciale de la place appartenant à l'épouse du Maire est confiée au régisseur du patrimoine municipal.

Une semaine plus tard, et plus précisément un vendredi soir aux alentours de 23 heures, pendant qu'il faisait la ronde autour du parc automobile de la mairie, le gardien de nuit vit arriver dans la cour le Maire de Rambo à bord de son véhicule privé TOYOTA 4 X 4 double cabine climatisée. D'une voie roque, il lança : Où es-tu gardien ?

- Le gardien à distance : me voici chef !
- Le Maire : comment ça va ici ?
- Le gardien : rien à signaler, Monsieur le Maire, tout en accourant dans l'obscurité avec sa lampe-torche dans la main gauche.
- Et le Maire d'ajouter : d'accord, je suis revenu chercher mes verres médicaux que j'ai oubliés en rentrant ce soir à la maison.

Quelques instants après, le gardien aperçut le Maire en train de charger des sacs de riz et des bidons d'huile dans son véhicule. Il observa la scène qui dure près d'une demi-heure devant le magasin de secours social dont le Maire et le régisseur du patrimoine municipal détenaient, chacun, une clé infalsifiable. En quittant les lieux, il tendit gentiment un billet neuf de dix mille (10 000) francs CFA au gardien pour l'aider, ajouta-t-il, à régler la facture des soins de son enfant hospitalisé depuis trois jours à la clinique Bon Pasteur de la ville. Mais le Maire, un peu plus pressé cette nuit-là, a oublié de fermer la porte d'accès privé de son bureau où il était allé chercher la clé du magasin.

Après son départ, le gardien profita, à son tour, pour s'introduire dans le bureau du Maire d'où il sortit avec cinq billets flambants de 10 000 FCFA et trois bouteilles de Champagne qu'un couple venait d'offrir au Maire dans la même journée, à l'issue d'une cérémonie de mariage célébrée à ladite mairie. Il organisa tout au long du week-end, avec sa famille, une fête en l'honneur de son enfant libéré de l'hôpital le samedi au petit matin.

Le lundi, dès son arrivée au service à 7 heures, le Maire constata que son bureau a été cambriolé. Pris de colère, il fit appeler "manu militari" le gardien et lui intima l'ordre de lui expliquer ce qui s'est passé la nuit dernière dans le service qu'il est censé garder. Et pour l'écouter, le Maire invita dans son bureau le Commissaire de police, le régisseur du patrimoine municipal qui est son neveu ainsi que le secrétaire général de la mairie qui se trouve être le demi-frère de l'épouse du Maire.

Dans ce décor, le gardien, visiblement saisi de panique, se mit à genou et commença à pleurer.

Travail à faire : Imaginez la suite de cette affaire !

Durée : 2 heures

Distribution des rôles :

- le maire ;
- le gardien ;
- le régisseur du patrimoine municipal ;
- le secrétaire général ;
- le commissaire de police ;
- le personnel de la mairie ;
- l'épouse du maire ;
- le préfet ;
- le ministre de l'administration territoriale ;
- le Premier ministre ;
- le Président de la République ;

- la presse ;
- les habitants de la commune ;
- les réseaux sociaux.