

LE BILAN DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU TOGO

INTRODUCTION

Définie de la façon la plus simple comme étant l'abus d'un pouvoir reçu en délégation pour un enrichissement privé, la corruption connue sous diverses appellations se manifeste aussi sous diverses formes : détournement de deniers et biens publics, concussion, enrichissement illicite, prise illégale d'intérêts, blanchiment de capitaux, abus de fonctions, trafic d'influence, entraves à la justice, fraude et évasion fiscales, pots-de-vin, dessous de table, etc.

Quelle que soit la forme considérée et quel que soit le nom que l'on lui donne, la corruption est un crime économique qui affecte tous les pays, petits et grands, riches ou pauvres ; mais ce sont les pays en développement qui en pâtissent le plus et peuvent perdre jusqu'à 25% de leurs budgets annuels. La corruption constitue, à n'en point douter, le plus gros obstacle au développement socio-économique des pays du sud.

Cependant, bien que la corruption soit un vice aussi vieux que le monde, c'est plutôt la fin du deuxième millénaire qui marquera le point de départ d'une prise de conscience collective à l'échelle mondiale, suivie d'une réaction forte contre le fléau de la corruption. C'est ainsi que le Protocole de la CEDEAO, la Convention de l'Union Africaine et la Convention des Nations Unies contre la corruption ont été négociés et adoptés presque simultanément, de 2001 à 2003.

Deux décennies après la révolte mondiale contre le fléau de la corruption, chaque Etat devrait être en mesure de faire le bilan de ses efforts domestiques en cette matière. En ce qui concerne le Togo, nous pouvons le faire en trois temps, à savoir les réformes en faveur de la bonne gouvernance économique, l'impact de la lutte contre la corruption et les perspectives.

I- LES REFORMES EN FAVEUR DE LA BONNE GOUVERNANCE ECONOMIQUE

Sous la haute impulsion de Son Excellence Monsieur le Président de la République, après avoir signé et ratifié les trois instruments juridiques internationaux ci-dessus, le Gouvernement togolais s'est engagé depuis 2005, posément mais sûrement, dans un vaste processus d'implémentation des mesures pertinentes prescrites par la communauté internationale. Ainsi, les cadres légal et institutionnel de la lutte contre la corruption ont été suffisamment améliorés.

1- Les réformes en faveur de la transparence dans les finances publiques

La collectes des recettes a fait d'une attention toute particulière. La plus grande réforme en cette matière aura été la création de l'Office togolais des recettes (OTR) par la loi n° 2012-016 du 14 décembre 2012 qui regroupe et chapeaute les douanes et les impôts, les deux gardes portes d'entrée des deniers publics.

Désormais, les agents des douanes et des impôts sont assujettis à l'obligation de déclaration de patrimoine, une mesure essentielle dans la prévention de l'enrichissement illicite. En outre, l'OTR contient dans son organigramme une direction d'audit interne et une direction anti-corruption.

La loi n° 2014 – 009 du 1^{er} juin 2014 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques institue l'obligation de déclaration de patrimoine à la charge des détenteurs de toute autorité publique, élus ou hauts fonctionnaires.

La loi organique N° 2014-013 du 10 juin 2014 relative aux lois de finances fait obligation à l'Etat d'informer les citoyens sur tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds

publics. Cette obligation d'informer les citoyens a été satisfaite par la loi n° 2016-006 du 30 mars 2016 portant liberté d'accès à l'information et à la documentation publique ainsi que ses textes d'application.

En matière du contrôle de la collecte et de la gestion des deniers publics, l'Inspection générale d'Etat (IGE) créée par le décret n°72-192 du 15 septembre 1972 était investie d'une mission générale et permanente de contrôle, d'audit, d'enquête, d'évaluation et de promotion de la bonne gouvernance. Ce décret a été remplacé par le décret n°2019-125/PR du 18 septembre 2019 qui prend en compte les nouvelles normes communautaires et internationales, tout en précisant le domaine de compétences de l'IGE par rapport aux autres organismes de contrôle.

Créée par la Constitution du 14 octobre 1992, la Cour des comptes a fait la loi organique n°98-014 du 10 juillet 1998 portant son organisation et son fonctionnement ; mais elle n'est devenue opérationnelle qu'avec la loi organique n°2009-003 du 15 avril 2009 fixant le statut des magistrats de cette cour, suivie de la nomination des premiers magistrats.

La Cour des compte et l'Inspection générale d'Etat ont été renforcées par l'Inspection générale des finances créée par le décret n°2008-037/PR du 29 juillet 2008.

2- Les réformes en faveur de la transparence dans les marchés publics

A l'instar des finances publiques, les marchés publics qui constituent la plus grande porte de sortie des deniers publics, ont fait l'objet d'une riche législation et d'une abondante réglementation. L'on retiendra dans ce domaine des textes adoptés conformément aux directives et règlements de l'UEMOA, elles-mêmes arrimées sur les standards internationaux, à savoir la loi n°2009-013 du 30 juin 2009 sur les marchés publics et délégations de service public et le décret n° 2009-277/PR du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégations de service public.

L'Autorité de réglementation des marchés publics et la Commission nationale de contrôle des marchés publics ont pour vocation d'assurer et de garantir la transparence et la concurrence dans les marchés publics.

3- La prévention et la lutte contre le blanchiment des capitaux

La prévention et la lutte de capitaux a fait l'objet de la loi n° 2007-016 du 06 juillet 2007. Cette loi a été complétée par le décret n°2008-037/PR du 28 mars 2008 portant création de Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF).

4- La prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées.

- La Haute Autorité de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées (HAPLUCIA)

Le premier organe de prévention et de lutte contre la corruption, fut la Commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique créée par un décret du 09 mars 2001. Cette commission n'a été active que pendant trois ans seulement. Ayant connu peu de succès, elle avait commencé par somnoler avant d'être emportée par les graves troubles sociopolitiques consécutifs au décès subit de feu Président Gnassingbé Eyadema survenu le 05 février 2005.

Le Togo a donc connu une décennie de léthargie jusqu'à la création de la Haute Autorité de prévention et de lutte contre la Corruption et les infractions assimilées (HAPLUCI) par la loi n°2015-006 28 juillet 2015. La première équipe de la HAPLUCIA ayant été nommée par un décret du 03 janvier 2017 et le nouvel organe est devenu opérationnel avec l'allocation du premier crédit d'équipement et de fonctionnement au moyen de la loi de finance 2018. Son action devrait permettre au Togo de rattraper le retard d'une décennie.

- **Le nouveau Code pénal du 24 novembre 2015**

L'ancien code pénal du 13 août 1982 contenait déjà les infractions de soustraction et de détournement des biens et deniers publics, la corruption active et passive des agents publics nationaux, la concussion, la prise illégale d'intérêt et les entraves à la justice.

Dans le chapitre V du titre IV intitulé « **Des Manquements au Devoir de Probité** », le nouveau Code pénal promulgué le 24 novembre 2015 a repris les infractions de l'ancien code tout en changeant leur nature et en aggravant les peines applicables.

En outre, les dispositions pénales pertinentes des trois instruments juridiques internationaux susmentionnés ont été introduites dans le nouveau Code pénal. Il s'agit de la corruption des agents publics étrangers et des fonctionnaires internationaux, la corruption dans le secteur privé, le trafic d'influence, l'abus de fonctions, l'enrichissement illicite et le blanchiment des capitaux.

Enfin, le législateur de 2015 a reconduit les peines complémentaires contenues dans l'ancien Code pénal, à savoir la déchéance civique, la confiscation du produit du crime, l'interdiction de séjour pour les condamnés étrangers et l'affichage ou la diffusion des décisions de condamnation.

II- L'IMPACT DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LES INFRACTIONS ASSIMILEES AU TOGO

Deux décennies après la révolte mondiale contre le fléau de la corruption, chaque Etat devrait être en mesure de faire le bilan de ses efforts domestiques en cette matière. Mais alors, étant attendu que, non seulement il est impossible d'être à la fois acteur et spectateur, mais encore et surtout, il n'est pas permis de se rendre témoignage à soi-même, il convient donc d'interroger ceux qui observent et notent le Togo en ce qui concerne les efforts déployés depuis plus d'une décennie pour maîtriser le phénomène cancéreux de la corruption.

1- L'Indice de perception de la corruption de Transparency International

Depuis 1995, l'ONG allemande Transparency International publie chaque année le Corruption Perception Index (CPI) ou « indice de perception de la corruption » en classant les pays d'après leurs niveaux perçus de corruption dans le secteur public. L'ONG établit sa liste en attribuant un score allant de **zéro « fortement corrompus »** à **100 points « très peu corrompus »**.

Comme tous les ans, sur l'indice de perception de la corruption de Transparency International 2019, la quasi-totalité du continent africain est dans le rouge. Seuls six (06) émergent la tête de l'eau en obtenant une note comprise entre 52 et 66/100.

Les multiples réformes entreprises par le Togo depuis plus d'une décennie en faveur de la bonne gouvernance lui avaient permis de passer de 27/100 en 2010 à 32/100 en 2015. Après avoir

stagné pendant trois ans, la note du Togo a chuté successivement à 30/100 en 2018 et 29/100 en 2019.

Néanmoins, si en occupant la 130^{ème} place sur 180 pays classés en 2019, le Togo ne se classe certainement pas parmi les 50 pays les plus intègres au monde, il ne se range pas non plus parmi les 50 Etats les plus corrompus. Sur le plan mondial comme en Afrique, le Togo se classe plutôt dans le peloton du milieu où le taux de la corruption peut être considéré comme modéré.

En outre, le Magazine US News& Report de Washington (fondé depuis 1933) a établi et publié le top 10 des pays les plus corrompus en 2019, dont cinq Etats latino-américains, trois Etats asiatiques et deux pays africains. Fort heureusement, le Togo ne figure pas sur cette liste.

2- Le Baromètre mondial de la corruption

Etabli en 1999 par Transparency International, le Baromètre mondial de la corruption évalue les perceptions des citoyens et leurs expériences de corruption. Ainsi, les citoyens donnent leur opinion concernant notamment les secteurs publics qui selon eux sont les plus corrompus, sur l'évolution de la corruption dans leurs pays, ainsi que sur les efforts de leurs gouvernements en matière de lutte contre ce fléau.

Dans le rapport 2019 l'Afro baromètre, avec 57% des Togolais qui pensent que la corruption a augmenté les 12 derniers mois, le Togo occupe la 17^{ème} place africaine et se classe ainsi parmi les 11 pays du milieu où le taux de perception de la corruption par les citoyens se situe entre 40 et 57%. Pour ces pays, la corruption peut être considérée comme modérée, alors que 17 pays présentent un taux de perception élevé compris entre 60 et 85%, tandis que les 7 pays les plus ou moins intègres affichent un taux de perception de 10 à 39%.

3- L'Indice Ibrahim de la Gouvernance en Afrique (Ibrahim Index of African Governance, IIAG)

La Fondation Mo Ibrahim est une initiative africaine portée sur les fonds baptismaux en 2006, avec pour objectif, l'importance critique de la gouvernance et du leadership pour l'Afrique. Etabli un an plus tard, l'Indice Ibrahim de la Gouvernance en Afrique (IIAG) fournit des données de la mesure annuelle de la qualité de la gouvernance dans les pays africains couvrant les quatre composantes ci-après : la sécurité et l'Etat de droit, la participation et les droits humains, le développement économique durable et le développement humain.

Sur l'Indice Mo Ibrahim, le Togo affiche une progression en dents de scie. Il était passé du score de 45,0 en 2010 à 51,7 en 2015 en occupant ainsi la 26^{ème} place africaine. Dans le rapport 2017, le Togo se classait deuxième parmi les dix meilleurs pays réformateurs de la gouvernance de la décennie 2007-2016, soit une progression de 10 points. Avec une note de 49,1/100 et la 30^{ème} place dans le rapport 2018, le Togo s'est classé dans le top 15 des meilleurs pays réformateurs en Afrique avec une progression de 5,2 points.

4- Rapport de la Banque mondiale sur l'évaluation des politiques et des institutions nationales (Country Policy and Institutional Assessment, CPIA)

Le CPIA est un indicateur développé par de la Banque mondiale pour évaluer la performance politique et institutionnelle des pays. Il ressort du rapport 2019 pour l'Afrique que le Togo progresse pour la deuxième année consécutive. Sur une échelle de 0 à 6, le Togo est passé

successivement de 3/6 en 2017 à 3,1/6 en 2018 et 3,2/6 en 2019. Ainsi, sur les 38 pays africains remplissant les conditions nécessaires pour bénéficier de l'aide de l'Association internationale de développement (IDA), le Togo fait partie des 8 premiers pays ayant le mieux amélioré la qualité de leurs politiques et institutions.

5- La revue annuelle de l'UEMOA

Dans sa 5^{ème} revue annuelle 2019, l'UEMOA conclut qu'avec un taux de 71% de mise en œuvre des réformes, politiques, programmes, projets et textes communautaires, les performances du Togo sont plutôt satisfaisantes.

6- Le Millennium Challenge Corporation (MCC)

Le Millennium Challenge Corporation (MCC) est une initiative de l'administration américaine qui consiste en un partenariat avec les pays qui ont réalisé une certaine performance dans les trois domaines prioritaires suivants :

- Bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques ;
- Création d'un environnement favorable à l'initiative privée ;
- Engagement de l'Etat à faire des investissements importants dans le secteur social.

Le MCC conduit le Millennium Challenge Account (MCA), un fonds de développement bilatéral annoncé par l'administration Bush en 2002 et créé en janvier 2004. Il est destiné à accélérer la croissance en vue de réduire la pauvreté par le biais de la croissance économique. Le MCC conditionne les prêts à l'adoption de politiques économiques favorables à l'investissement, notamment à travers des partenariats public-privé.

Chaque année, le MCC évalue et produit un « scorecard » (feuille de notation) de vingt indicateurs pour chaque pays éligible. En décembre 2015, sur la base de l'amélioration du Togo par rapport à ces indicateurs, le Conseil d'administration du MCC a déclaré le pays éligible au Programme Threshold ou Programme Seuil. Ce programme est conçu pour soutenir les réformes politiques et institutionnelles du Togo dans deux domaines identifiés comme des contraintes à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, à savoir le régime foncier et technologies de l'information et de la communication (TIC).

Sur la carte des scores du **MCC 2020**, le Togo valide pour deux années consécutives 14 indicateurs sur 20, y compris le contrôle de la corruption avec une note de 67/100, en occupe ainsi la 4^{ème} place ouest-africaine. Le Togo est désormais éligible au Programme Compact, une opportunité de financement plus consistant que le Programme Threshold.

7- Le Rapport Doing Business de la Banque mondiale

Institué depuis 2002 par la Banque mondiale, le **Rapport Doing Business** établit chaque année un classement des pays selon leur environnement d'affaires. Dans le rapport 2017, le Togo était classé 154^{ème} sur 190 pays étudiés. En 2018, il a perdu deux places en chutant au 156^{ème} rang. En 2019, le Togo a fait un bond de 19 places, en passant du 15^{ème} au 137^{ème} rang mondial. Le Togo était alors classé respectivement 1^{er} pays réformateur de l'UEMOA, 2^{ème} en Afrique et 6^{ème} au monde, en se hissant ainsi dans le top 10 mondial.

Dans le rapport 2020, le Togo fait un nouveau bond spectaculaire de 40 places, soit 59 places en deux ans, en passant du 137^{ème} au 97^{ème} rang mondial. Au niveau régional, il passe de la

21^{ème} à la 9^{ème} place africaine, devenant alors respectivement le premier pays africain réformateur de l'année 2019, le 3^{ème} dans le monde, en améliorant ainsi sa place dans le top 10 mondial.

III- CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Il ressort de tout ce qui précède que sur les sept organismes internationaux qui ont observé et noté le Togo la dernière décennie, six témoins font ressortir un excellent dynamisme des réformes entreprises par le Togo. Si les notes du Togo sont tout juste moyennes sur l'Indice Ibrahim de la Gouvernance en Afrique, sur le Baromètre mondial de la corruption et dans le rapport CPIA, les réformes du Togo affichent plutôt une excellente santé auprès de l'UEMOA, du Millennium Challenge Corporation et du Doing Business de la Banque mondiale.

C'est donc sur le seul Indice de perception de la corruption de Transparency International qu'après avoir stagné pendant trois ans, la courbe du Togo est devenue descendante pour deux années consécutives. Cette situation ne contredit nullement la reconnaissance du dynamisme des réformes du Togo par plusieurs témoins.

Il convient de faire observer que le rapport 2019 de Transparency International laisse transparaître une régression globale. Ainsi, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la France et le Canada ont perdu chacun respectivement entre deux et quatre places. En Afrique, 19 Etats ont gagné entre 1 et 18 places ; 5 pays ont stagné, alors que 25 pays ont perdu entre une et 25 places.

Dans l'espace CEDEAO, six pays ont progressé, à savoir le Sénégal, le Niger, la Guinée Bissau, le Bénin, le Libéria et le Mali ont gagné respectivement une, deux, trois, quatre, cinq, sept et dix places, alors que neuf Etats ont régressé, notamment la Côte-d'Ivoire, le Togo, la Guinée, la Gambie, le Niger, le Nigéria, la Sierra Léone, le Burkina Faso et le Ghana qui ont perdu respectivement une, deux, trois, quatre, six ou sept places.

Il faut aussi noter que non seulement les critères d'évaluation varient d'une agence à une autre, mais encore l'ONG allemande Transparency International peut paraître plus exigeante que les autres agences ; ce qui est de bonne guerre. Cette ONG incite plutôt les pays à maintenir l'élan des réformes et à mieux faire. Car en la matière la concurrence est rude et celui qui dort sur ses lauriers risque de se voir dépasser par les pays qui se font beaucoup plus violence.

L'élaboration de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées sera le plus grand chantier de l'année 2020. Bien plus, le succès du processus de décentralisation en cours, la mise en œuvre effective de la loi organique fixant les conditions de déclaration des biens et avoirs des agents publics, le renforcement de la répression des actes de corruption et infractions assimilées, ainsi que l'adoption rapide de la loi-cadre sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées devraient permettre au Togo de reprendre la progression sur l'indice de perception de la corruption de Transparency International.

Fait à Lomé, le 12 février 2020

Essohana WIYAO
Président HAPLUCIA TOGO