



Centre Autonome d'Etudes et de Renforcement
des Capacités pour le Développement au Togo



THE AFRICAN CAPACITY BUILDING FOUNDATION | FONDATION POUR LE RENFORCEMENT
DES CAPACITES EN AFRIQUE

MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES DANS LES PAYS AFRICAINS : CAS DU TOGO



Novembre 2015



Centre Autonome d'Etudes et de Renforcement
des Capacités pour le Développement au Togo



THE AFRICAN CAPACITY BUILDING FOUNDATION | FONDATION POUR LE RENFORCEMENT
DES CAPACITES EN AFRIQUE

MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES DANS LES PAYS AFRICAINS : CAS DU TOGO

Novembre 2015

SOMMAIRE

Liste des figures	vi
Liste des tableaux	vi
Liste des sigles et acronymes	vii
Résumé exécutif	ix
INTRODUCTION	1
1. Analyse des stratégies et initiatives de mobilisation des ressources internes au Togo	3
1.1. Mobilisation de l'épargne privée	3
1.1.1. Le réseau bancaire	3
1.1.2. Les systèmes financiers décentralisés (SFD)	6
1.1.3. Les sociétés d'assurance	6
1.1.4. Les organismes de prévoyance sociale	7
1.1.5. La Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM)	8
1.2. Mobilisation des recettes de l'Etat	9
1.2.1. La Direction Générale des Impôts	9
1.2.2. La Direction générale des Douanes	9
1.2.3. L'Office Togolais des Recettes (OTR)	10
2. Lutte contre les flux financiers illicites (FFI)	12
2.1. Etat de la mobilisation des ressources internes et des flux financiers illicites au Togo	13
2.1.1. Etat des lieux de la MRI	13
2.1.2. Etat des lieux des FFI	22
2.1.2.3. Défis et opportunités	24
3. Impact de la MRI et de la lutte contre les FFI	25
3.1. Impact de la MRI	25
3.1.1. Impacts économiques	25
3.1.2. Impacts sociaux	26
3.2. Impact des FFI	27
4. Réussites et échecs en termes de mobilisation de ressources internes et de lutte contre les flux financiers illicites	28
4.1. Les réussites	28
4.2. Les échecs	29
5. Leçons apprises et impératifs de renforcement de capacités	29
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	30
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	33

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Evolution de la pression fiscale (%) 2003 – 2014	14
Figure 2 : Evolution des recettes non fiscales (milliards FCFA) 2003 – 2014	15
Figure 3 : Evolution des cotisations totales collectées par les sociétés d'assurance (milliards FCFA)	20
Figure 4: Flux financiers illicites sortants du Togo entre 2003 et 2011	23
Figure 5 : FFI et quelques indicateurs macroéconomiques (moyenne 2003–2011).....	23
Figure 6 : Evolution des dépenses d'investissement (milliards FCFA) 2003 – 2014	25

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Evolution du nombre de comptes bancaires pour 1 000 adultes au Togo 2004 – 2013	5
Tableau 2: Evolution du financement bancaire de l'économie togolaise (milliards FCFA) ..	16
Tableau 3 : Evolution des dépôts bancaires 2006 – 2014	17
Tableau 4 : Evolution des financements bancaires par terme (part en %) 2006 – 2014	18
Tableau 5 : Distribution de la part du budget alloué à la santé par type de dépense	26
Tableau 6 : Manque à gagner pour le Togo dû aux FFI (milliards FCFA)	27
Tableau 7 : Mesures à prendre pour renforcer les MRI et la lutte contre les FFI au Togo ...	31

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AGRISEF	Accès des agriculteurs aux services financiers
AJSEF	Accès des jeunes aux services financiers
APBEF-TOGO	Association Professionnelle des Banques et Etablissements Financiers du Togo
APD	Aide Publique au Développement
APSEF	Accès des pauvres aux services financiers
ASAR	Agences Semi-autonomes de Recettes
BATG	Banque Atlantique Togo
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BIA-TOGO	Banque Internationale pour l'Afrique au Togo
BOA- Togo	Bank Of Africa-Togo
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
BPEC	Banque Populaire pour l'Epargne et le Crédit
BRVM	Bourse Régionale des Valeurs Mobilières
BSIC-Togo	Banque Sahélo-Saharienne pour l'Investissement et le Commerce-Togo
BTCI	Banque Togolaise pour le Commerce et l'Industrie
BTD	Banque Togolaise de Développement
CADERDT	Centre Autonome d'Etude et de Renforcement des Capacités pour le Développement du Togo
CAS-IMEC	Cellule d'Appui et de Suivi des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit
CB/UMOA	Commission Bancaire de l'Union Monétaire Ouest Africaine
CEA	Commission Economique pour l'Afrique
CENTIF-TG	la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières du Togo
CDDI	Commissariat Général des Douanes et des droits Indirects
CGI	Commissariat Général des Impôts
CIMA	Conférence Interafricaine des Marchés des Assurances
CIPRES	Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale
CKR	Convention de Kyoto Révisée
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CRCA	Commission Régionale de Contrôle des Assurances
CREPMF	Convention portant création du Conseil Régional de l'Epargne Publique et des Marchés Financiers
CRRH	Caisse Régionale de Refinancement Hypothécaire
CRT	Caisse de Retraites du Togo
DGD	Direction Générale des Douanes
DGE	Direction des Grandes Entreprises
DGI	Direction Générale des Impôts

DGSCN	Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale
DNA	Direction Nationale des Assurances
DOSI	Délégation à l'Organisation du Secteur Informel
DPME	Direction des Petites et Moyennes Entreprises
DSRP-C	Document Complet de Réduction de la Pauvreté
DSRP-I	Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FFI	Flux Financiers Illicites
FNFI	Fonds National de la Finance Inclusive
GARI	Fonds de Garantie des Investissements Privés en Afrique de l'Ouest
GFI	Global Financial Integrity
IDE	Investissement Direct Etranger
IDH	Indice Humain de développement
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
MFR	Marché Financier Régional
MRI	Mobilisation des Ressources Internes
MTESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité Sociale
OCTRIB	Office Central de Répression du Trafic Illicite des Drogues et du Blanchiment
OMC	Organisation Mondial du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OTR	Office Togolais des Recettes
PDMFR	Projet de Développement du Marché Financier Régional
PIB	Produit Intérieur Brut
PME/PMI	Petite et Moyenne Entreprise / Petite et Moyenne Industrie
PSFG	Projet Secteur Financier et Gouvernance
PTF	Plan de Transition Fiscale
QUIBB	Questionnaire Unifié des Indicateurs de Base de Bien-être
RGPH-4	Quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SCAPE	Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi
SFD	Systèmes Financiers Décentralisés
SGI	Société Générale d'Intermédiation
SIAB	Société Inter-Africaine de Banque
SNDD	Stratégie Nationale de Développement Durable
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UMOA	Union Monétaire Ouest Africaine
UPT	Unité de Production Traditionnelle
UTB	Union Togolaise de Banque

1. INTRODUCTION

Après la longue crise sociopolitique que le pays a traversée dans les années 1990, le Togo a renoué avec de bonnes performances économiques depuis 2006. Mais, le niveau de la croissance économique demeure insuffisant pour permettre une réduction substantielle de la pauvreté. Afin d'augmenter son taux de croissance et le maintenir à un niveau qui puisse permettre de réduire sensiblement la pauvreté, le Togo a adopté une stratégie de développement à moyen terme, la « Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion des Emplois » (SCAPE) qui couvre la période 2013–2017. De même, la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) à travers laquelle le Togo s'engage d'ici 2030 à bâtir une société fondée sur un développement économique et social harmonieux, soucieux de l'environnement, tout en sauvegardant le patrimoine culturel a été élaborée.

Cependant, la réalisation de ces différents engagements de l'Etat nécessite la mobilisation d'importantes ressources financières. Un renforcement de la mobilisation des ressources internes (MRI) présente de nombreux avantages potentiels pour les pays africains selon CNUCED (2007). D'abord, il les rendra moins dépendants des apports de sources extérieures et moins vulnérables aux chocs extérieurs. Ensuite, cela leur offrira une plus grande marge de manœuvre, en leur donnant une meilleure maîtrise du processus de développement et en renforçant la capacité de leurs États. Enfin, le succès des efforts engagés pour augmenter la part des ressources intérieures dans le processus de développement dépend de la capacité de l'État à améliorer le climat économique intérieur, ce qui induit d'importants effets externes positifs. Ces efforts seront aussi perçus par les donateurs et par les investisseurs comme un signal positif qui pourrait favoriser des apports de ressources extérieures accrus. Par ailleurs, un renforcement de la lutte contre les flux financiers illicites permettrait de dégager des ressources supplémentaires pour le financement du développement.

Ainsi, les stratégies de développement du Togo auront de meilleures chances d'aboutir si elles sont basées sur un renforcement de la mobilisation des ressources domestiques. L'amélioration de ses capacités de mobilisation des ressources domestiques lui permettrait de réduire son déficit de ressources et d'accélérer son processus de développement économique et de réduction de la pauvreté. Toutefois, ces efforts pourraient être sapés par des sorties illicites de ressources ; d'où la nécessité de renforcer la lutte contre les flux financiers illicites.

2. ANALYSE DES STRATÉGIES ET INITIATIVES DE MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES

Les ressources internes sont constituées de l'épargne privée et des recettes de l'Etat. La mobilisation de l'épargne privée est le fait du secteur financier. Ce dernier est constitué de l'ensemble des institutions et organismes intervenant dans le financement de l'économie, la mobilisation de l'épargne, la gestion des risques et l'offre de moyens de paiement. Les institutions chargées de mobiliser l'épargne privée au Togo sont essentiellement les banques et les établissements financiers, les sociétés d'assurance, les institutions de sécurité sociale et les systèmes financiers décentralisés (SFD).

Globalement, le système bancaire togolais se caractérise par une surliquidité observée au niveau de la plupart des banques. Cette surliquidité se traduit d'une part par un excédent structurel de trésorerie et d'autre part par une augmentation continue des dépôts des banques togolaises auprès de la BCEAO au-delà des réserves obligatoires requises. Les institutions de micro finance togolaises sont fragiles. Le manque d'innovation en matière d'offre de crédit constitue un handicap majeur pour la quasi totalité des SFD.

Les compagnies d'assurance du Togo possèdent en général un réseau de distribution très limité et opèrent en deçà de leur potentialité et les organismes de prévoyance sociale sont déficitaires. Quant au marché financier régional, la Bourse des Valeurs Mobilières (BRVM) est très peu utilisée par les emprunteurs et épargnants togolais, étant donné que la culture des marchés financiers et la connaissance des valeurs mobilières n'est pas développée.

Conscientes de l'importance du secteur financier, les autorités publiques ont entrepris plusieurs initiatives en vue de l'assainir. A cet effet, elles se sont engagées dans un programme de réformes de ce secteur au milieu des années 2000, suite à une revue du secteur financier conduite par la Banque mondiale. L'Etat togolais a également mise en place la société nationale de recouvrement des créances et s'est engagé dans la privatisation des banques publiques. Aussi, des audits et notations, ainsi que des missions d'inspection sur place ont-ils été financés par le Projet Secteur Financier et Gouvernance (PSFG). Des programmes de formation ont également été mis en place pour le personnel des SFD. En vue de faciliter l'émission d'obligations, des réformes ont été conduites sur la période 2005–2011 dans le cadre du Projet de Développement du Marché Financier Régional (PDMFR). Malgré ces résultats positifs à la suite des initiatives et stratégies adoptées par l'Etat, plusieurs défis restent à relever dans le secteur financier togolais. Il s'agit principalement de renforcer les capacités humaines, matérielles et financières des structures impliquées et de poursuivre les réformes en vue de l'assainissement du secteur financier.

S'agissant de la mobilisation des ressources internes (MRI), la mobilisation des recettes fiscales a longtemps été l'œuvre de la Direction Générale des Douanes (DGD) et de la Direction Générale des Impôts (DGI). Des réformes entreprises par les autorités publiques ont conduit à la fusion de ces deux régies à travers la création de l'Office Togolais des Recettes (OTR). Plusieurs innovations importantes ont été apportées par l'OTR. On peut citer : (i) le renforcement des mesures de collecte des impôts, (ii) l'informatisation, (iii) l'interconnexion entre la Douane et les Impôts, (iv) l'adoption d'un nouveau code des Douanes et (v) le renforcement de la lutte contre la corruption. Ces différentes initiatives ont

permis d'améliorer sensiblement les capacités de mobilisation de ressources de l'OTR. Toutefois plusieurs défis restent à relever et qui sont liés (i) au renforcement des capacités des agents de l'OTR, (ii) à l'insuffisance de moyens logistiques, (iii) à la couverture du secteur informel, (iv) à la faible capacité de recouvrement de l'administration fiscale, (v) à l'inefficacité du recouvrement des taxes foncières urbaines, (vi) au manque d'adhésion des contribuables au civisme fiscal, (vii) à la rationalisation des exonérations fiscales, (viii) aux problèmes de connexion internet et d'électrification des bureaux de douane et centres d'impôts, particulièrement à l'intérieur du pays et (ix) au maintien et au renforcement de la stabilité économique et politique.

Par ailleurs, des actions ont été menées en vue de limiter les Flux Financiers Illicites (FFI) au Togo. Toutefois la situation du pays demeure préoccupante.

3. ETAT DES LIEUX DES MRI ET DES FFI

L'état des lieux de la mobilisation des ressources internes au Togo révèle une amélioration à tous les niveaux du système de mobilisation. Cette situation louable est essentiellement due à la mise en œuvre des réformes entreprises depuis la sortie de crise sociopolitiques du pays. Néanmoins, le niveau optimum de mobilisation des ressources internes est loin d'être atteint ; traduisant ainsi, l'existence de potentialités et de possibilités à exploiter.

En ce qui concerne l'état des lieux des FFI, le niveau des FFI reste préoccupant malgré les initiatives prises à cet effet.

4. IMPACT DES MRI ET DES FFI

es différentes actions menées en matière de mobilisation des ressources ont permis d'augmenter les ressources allouées aux services sociaux de base. Il en a résulté une amélioration des performances du Togo sur les plans économique et social. Aussi le 4ème rapport de suivi des Objectifs du Développement Millénaire – OMD (2014) souligne-t-il

des progrès remarquables réalisés dans plusieurs domaines. En matière de réduction du nombre de personnes souffrant de la faim, la proportion d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale est passée de 32,8% à 16,6% de 1990 à 2010 ; ce qui a permis au Togo d'atteindre la cible 1C de l'OMD 1. En matière d'amélioration de la qualité de l'éducation, le taux d'alphabétisation (15-24 ans) qui était de 63,3% en 1990 a atteint 79,7% en 2011. Dans le domaine de la santé, les taux de mortalité infantile et maternelle suivent une tendance à la baisse, ainsi que l'infection au VIH. En matière d'environnement, 6 togolais sur 10 ont accès à une eau de bonne qualité. En outre, l'Indice de Développement Humain (IDH) du Togo s'est amélioré entre 2000 et 2013, passant de 0,408 à 0,473 point, soit une amélioration de 16%. Au classement mondial, le pays a gagné deux places entre 2011 et 2013 et occupe la 166ème place sur un total de 187 pays en 2013.

Les FFI représentent un manque à gagner important pour le pays vu leur niveau très élevé. Un renforcement de la lutte contre ces dernières permettrait de booster les performances du pays dans les domaines économique et social et d'accélérer son processus de développement.

5. ANALYSE DES STRATÉGIES ET INITIATIVES DE MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES

En matière de réussite, la création de l'OTR en est un exploit pour le pays. La nature Semi-autonome de l'OTR lui permet de jouir d'une certaine autonomie de gestion qui le rend plus efficace. Ainsi, cette autonomie de gestion a permis à l'OTR de mettre en place un management de gestion axée sur les résultats, tout en mettant l'accent sur la transparence et la lutte plus efficace contre la corruption et la fraude fiscale.

En termes d'échec, la lutte contre les FFI peut être évoquée. En effet, malgré les différentes mesures prises, l'état des FFI demeure préoccupant au Togo. Cependant, à ce jour, aucune saisie de fonds par les structures impliquées n'a été dénombrée. Cette

situation s'explique par les insuffisances de capacités institutionnelles, matérielles, financières et humaines des structures impliquées dans la lutte contre les FFI

6. LEÇONS APPRISES ET IMPÉRATIFS DE RENFORCEMENT DE CAPACITÉ

Une amélioration des capacités de mobilisation des ressources internes et de la lutte contre les flux financiers illicites peuvent permettre au Togo de baser ses stratégies de financement de son développement sur des ressources internes. Cela lui permettra d'avoir un contrôle sur son processus de développement. De ce qui précède, il apparaît toutefois que s'il existe des opportunités en matière de mobilisation des ressources internes et de lutte contre les flux financiers illicites, il existe également plusieurs contraintes. Plusieurs défis restent donc à relever pour renforcer les capacités de mobilisation de ressources internes au Togo. Les mesures à prendre pour relever ces défis sont consignées dans le tableau ci-après :

Ressources	Mesures à prendre		
	Court terme	Moyen terme	Long terme
Mobilisation des recettes de l'Etat et lutte contre les flux financiers illicites	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poursuivre et renforcer la sensibilisation des agents économiques sur le civisme fiscal et renforcer le contrôle fiscal 2. Renforcer les capacités des ressources humaines de l'OTR et poursuivre son informatisation. 3. Améliorer les conditions de vie et de travail des agents travaillant dans les structures qui luttent contre les flux financiers illicites et les doter de moyens humains, matériels, financiers et institutionnels 4. Former les magistrats et officiers de police spécialisés dans l'instruction de dossiers liés aux FFI 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disposer d'une liste plus fiable des contribuables et de leurs charges fiscales 2. Améliorer la transparence de la gestion des finances publiques en prenant plus en compte les préoccupations des populations dans la programmation des dépenses publiques 3. Poursuivre l'assainissement du climat des affaires pour rendre les entreprises plus compétitives 4. Intensifier la lutte contre la fraude fiscale et la corruption 5. Rationaliser les exonérations fiscales par une évaluation périodique de leur efficacité 6. Assurer un haut débit de la connexion internet 7- Assurer une meilleure couverture électrique du pays <p>Intensifier la coopération internationale en matière d'échange d'informations</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Réorganiser l'agriculture, l'élevage et le secteur informel d'une façon générale pour les rendre plus imposables 2. Promouvoir la croissance économique 3. Intensifier la lutte contre la fraude fiscale 4. Mettre en place un code d'éthique et de déontologie qui doit régir la profession des agents impliqués dans la liquidation et la collecte des recettes de l'Etat

<p>Mobilisation de l'épargne privée</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poursuivre l'assainissement des banques et des institutions de sécurité sociale 2. Opérationnaliser le système de notation 3. Sensibiliser la population et les entreprises sur l'importance de l'assurance et de la sécurité sociale 4. Fournir plus d'informations aux entreprises sur les avantages et les exigences de la BRVM 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Augmenter le taux de bancarisation et rendre plus accessibles les services bancaires 2. Améliorer la gestion du risque au niveau des banques 3. Inciter les IMF à investir davantage dans les secteurs productifs à travers un partenariat avec les banques 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Réduire les possibilités de paiement en espèces 2. Revoir les taux de rémunération de l'épargne pour le rendre plus incitatif
---	--	--	---

INTRODUCTION

Le Togo s'étend sur une superficie de 56 600 km², avec une population estimée à 6 191 155 d'habitants selon le dernier recensement général de la population et de l'habitat RGPH-4 réalisé en 2010 par la Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale (DGSCN). L'agriculture est la principale source de richesse du pays. Elle emploie plus de la moitié de la population et contribue en moyenne à hauteur de 40% au PIB. Outre l'agriculture, le pays exporte du minerai, principalement le phosphate, le clinker et l'or et tire avantage du commerce sous régional, grâce à son port en eaux profondes.

Toutefois, la longue crise sociopolitique que le pays a traversé depuis le début des années 1990 ne lui a pas permis de profiter pleinement de son potentiel. Entre 1991 et 2006, le taux de croissance économique a enregistré une moyenne de 1,1% par an, soit un niveau très largement inférieur à l'accroissement naturel de la population estimé à 2,4% par an, d'où une chute du revenu par habitant de près de 20%.

On observe cependant depuis 2006, de bonnes performances en termes de croissance économique. Après s'être établie à 3,9% en 2006, le taux de croissance est passé à 4,8% en 2011, puis à 5,8% en 2012, avant de se fixer à 5,9% en 2014. Mais, le niveau de la croissance économique demeure insuffisant pour permettre une réduction substantielle de la pauvreté. Entre 2006 et 2011 par exemple, le taux de croissance du PIB réel par tête a été plus fort que celui de la croissance démographique. Toutefois l'indice de pauvreté n'a baissé que de 3 points au cours de la même période, passant de 61,7% à 58,7%, selon les deux enquêtes QUIBB réalisées à ces dates.

Cependant, dans le souci d'augmenter le taux de croissance et le maintenir à un niveau qui puisse permettre de réduire sensiblement la pauvreté, des stratégies de développement ont été élaborées par le Gouvernement du pays. Celles-ci s'inscrivent dans la perspective de la sortie de la fragilité, de la consolidation de la paix sociale, en vue de l'émer-

gence du Togo à l'horizon 2030. Dans cette optique, un Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP-I) structuré en trois (03) axes stratégiques a été adopté en 2008. Les acquis obtenus de la mise en œuvre de cette stratégie ont conduit à l'adoption en 2009, du Document Complet de Réduction de la Pauvreté (DSRP-C, 2009-2011), structuré autour de quatre piliers (04), à savoir : (i) le renforcement de la gouvernance, (ii) la consolidation des bases d'une croissance forte et durable, (iii) le développement du capital humain et (iv) la réduction des déséquilibres régionaux et promotion du développement à la base. Cette stratégie devait intégrer de manière transversale les préoccupations liées à l'environnement, au genre et aux droits humains.

En se basant sur les acquis de la mise en œuvre du DSRP-C, une stratégie de développement à moyen terme a été définie par le Gouvernement. Il s'agit de la « Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion des Emplois » (SCAPE) qui couvre la période 2013-2017. Orientée vers l'accélération de la croissance, la SCAPE vise la réduction de la pauvreté et des inégalités, ainsi que la création des emplois qui doivent se traduire par des effets multiplicateurs sur le niveau des revenus, la qualité de vie des togolais et la vitesse de réalisation des OMD.

La réalisation de ces différents engagements de l'Etat nécessite la mobilisation d'importantes ressources financières. Pendant longtemps, les débats sur les moyens de combler le déficit de ressources financières dans les pays africains ont été axés sur l'augmentation des apports de sources extérieures, telles que l'Aide publique au développement (APD), l'investissement direct étranger (IDE), et la réduction de la dette (Aryeetey, 2004). Une mobilisation accrue des ressources internes a été souvent considérée comme irréaliste, compte tenu du faible niveau des revenus, de la pression démographique et de la structure des marchés financiers, éléments sur lesquels il est généralement difficile d'agir dans le court à moyen terme (CNUCED, 2007). Mais, la focalisation sur les ressources externes pose au moins trois problèmes. En premier lieu, si l'APD reste une source majeure de financement en Afrique, elle est toutefois instable, fortement concentrée et tributaire des priorités (souvent géopolitiques ou stratégiques, y compris pour des raisons touchant à la sécurité) des partenaires au développement (CNUCED,

2006). Deuxièmement, l'IDE est aussi relativement instable et tend à être concentré sur les industries extractives, sans guère de liens avec l'économie nationale (CNUCED, 2005). Troisièmement, exception faite de l'Afrique du Sud, l'investissement de portefeuille est insignifiant dans la région (CEA, 2006). Ces problèmes sont de nature à rendre pro-cyclique les ressources financières allouées aux programmes de développement. Etant donné que l'on ne peut baser une stratégie de développement sur des budgets pro-cycliques, un accent particulier doit être mis sur la mobilisation des ressources internes.

De plus, un renforcement de la mobilisation des ressources internes (MRI) présente de nombreux avantages potentiels pour les pays africains selon la CNUCED (2007). D'abord, il les rendra moins dépendants des apports de sources extérieures et moins vulnérables aux chocs extérieurs. Ensuite, cela leur offrira une plus grande marge de manœuvre, en leur donnant une meilleure maîtrise du processus de développement et en renforçant la capacité de leurs États. Enfin, le succès des efforts engagés pour augmenter la part des ressources intérieures dans le processus de développement dépend de la capacité de l'État à améliorer le climat économique intérieur. Par ailleurs, les flux financiers illicites constituent un manque à gagner important pour le pays. Ces ressources qui sortent du pays de manière illicite pourraient servir à financer la réalisation de projets d'investissement permettant d'accélérer le processus de développement.

Les stratégies de développement du Togo auront de meilleures chances d'aboutir si elles sont basées sur un renforcement de la mobilisation des ressources domestiques. L'amélioration des capacités de mobilisation des ressources domestiques du Togo lui permettrait de réduire son déficit budgétaire et d'accélérer son processus de développement économique et de réduction de la pauvreté. Toutefois, ces efforts pourraient être contre carrés par des sorties illicites de ressources financières. D'où la nécessité de renforcer la lutte contre les flux financiers illicites.

C'est dans cette perspective que se situe la présente étude de cas dont l'objectif général est de documenter l'expérience du Togo en matière de mobilisation de ressources internes et de lutte contre les flux financiers illicites pour faire ressortir les leçons à tirer. De manière spécifique, il s'agit de :

- réaliser une cartographie des stratégies, des approches et des initiatives spéciales de mobilisation des ressources domestiques, menées par le Togo,
- discutez de l'efficacité du système de mobilisation des ressources internes du pays, basée sur les meilleures pratiques en portant une attention particulière au renforcement des capacités,
- discuter de la manière dont les stratégies ont affecté les performances du pays et les recettes intérieures,
- identifier et noter les accords de capacité spécifiques (y compris institutionnels, les systèmes et processus, les droits) et / ou difficultés en matière de MRI et de FFI,
- présentez les défis, les opportunités et les possibilités en matière de MRI et de FFI,
- identifier les leçons apprises, y compris les meilleures pratiques et
- proposer les voies à suivre en termes de besoins en matière de capacité et les rôles des acteurs étatiques et non étatiques impliqués dans les efforts de MRI.

Afin de réaliser cette étude, il a été adopté une méthodologie basée sur la revue documentaire, l'utilisation de données secondaires, ainsi que des entretiens avec de personnes ressources notamment, les responsables des institutions et structures impliquées.

Le reste du rapport est organisé en 6 sections. La section 2 présente le cadre institutionnel de MRI en analysant les stratégies, les systèmes et les initiatives spéciales ; la section 3 présente l'état des ressources internes et des flux financiers illicites au Togo ; la section 4 analyse l'impact de la MRI et de la lutte contre les FFI ; la section 5 présente quelques réussites et échecs en matière de mobilisation de ressources internes et de lutte contre les flux financiers illicites ; la section 6 présente les leçons et les impératives de développement de capacité et enfin, la section 7 conclut.

1. ANALYSE DES STRATÉGIES ET INITIATIVES DE MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES AU TOGO

Cette section présente le cadre institutionnel de mobilisation de l'épargne privée et des recettes publiques, ainsi que de la lutte contre les flux financiers illicites en insistant sur les stratégies, les systèmes et les initiatives spéciales, mais aussi, les résultats obtenus et les défis en termes de renforcement de capacité.

1.1. MOBILISATION DE L'ÉPARGNE PRIVÉE

La mobilisation de l'épargne privée est du ressort du secteur financier. Ce dernier est constitué de l'ensemble des institutions et organismes intervenant dans le financement de l'économie, la mobilisation de l'épargne, la gestion des risques et l'offre de moyens de paiement. Les institutions chargées de mobiliser l'épargne privée sont essentiellement les banques et les établissements financiers, les sociétés d'assurance, les institutions de sécurité sociale et les systèmes financiers décentralisés (SFD).

1.1.1. LE RÉSEAU BANCAIRE

Au 31 Mars 2015, le réseau bancaire togolais comporte quatorze (14) banques notamment:

- Bank Of Africa-Togo (BOA-Togo), Banque Atlantique Togo (BATG) ;
- Banque Internationale pour l'Afrique au Togo (BIA-TOGO) ;
- Banque Populaire pour l'Épargne et le Crédit (BPEC) ;
- Banque Sahélo-Saharienne pour l'Investissement et le Commerce – Togo (BSIC-Togo) ;
- Banque Togolaise de Développement (BTD) ;
- Banque Togolaise pour le Commerce et l'Industrie (BTCI) ;
- Diamond Bank Togo (succursale du Togo) ;
- ORABANK COTE D'IVOIRE, Succursale du Togo ;
- ORABANK Togo (ORATG) ;
- Société Inter-Africaine de Banque (SIAB) ;
- Société Générale-Bénin au Togo (succursale du Togo) ;
- Union Togolaise de Banque (UTB).

Ce réseau bancaire est renforcé par la présence de deux (02) établissements financiers : les Fonds de Garantie des Investissements Privés en Afrique de l’Ouest (GARI) et la Caisse Régionale de Refinancement Hypothécaire (CRRH).

Sur le plan institutionnel, les banques et établissements financiers sont régis par la Loi Bancaire, une loi nationale qui est une transposition d’un texte sous régional. Ils sont régulés par la banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest (BCEAO) et supervisés par la Commission Bancaire de l’Union Monétaire Ouest Africaine (CB/UMOA).

Malgré la présence de plusieurs banques commerciales au Togo, seulement une partie infime de la population togolaise dispose d’un compte bancaire. En effet, en dépit de l’évolution constatée entre 2004 et 2013, le nombre de comptes bancaires pour 1 000 adultes demeure faible. Le tableau ci-après présente l’évolution de ce ratio entre 2004 et 2013.



Tableau 1: Evolution du nombre de comptes bancaires pour 1000 adultes au Togo

Années	Nombre de comptes bancaires pour 1000 adultes
2004	82,8
2005	59,2
2006	64,7
2007	73,6
2008	214,8
2009	198,4
2010	159,7
2011	158,1
2012	157,9
2013	173,9

Source : Banque Mondiale

Pendant longtemps, le système bancaire togolais a connu une situation dégradée, avec un poids important des créances douteuses et un nombre élevé d'établissements placés sous administration provisoire ou sous surveillance rapprochée par la Commission Bancaire de l'UMOA. Le taux brut de dégradation du portefeuille et le taux net de dégradation sont restés très élevés.

Généralement, le système bancaire togolais se caractérise par une surliquidité observée au niveau de la plupart des banques. Cette surliquidité se traduit d'une part, par un excédent structurel de trésorerie et d'autre part, par une augmentation continue des dépôts des banques togolaises auprès de la BCEAO au-delà des réserves obligatoires requises.

Conscientes de l'importance du secteur financier, les autorités publiques ont entrepris plusieurs initiatives en vue d'assainir le système bancaire. A cet effet, elles se sont engagées dans un programme de réformes de ce secteur au milieu des années 2000, suite à une revue du secteur financier conduite par la Banque mondiale. L'Etat togolais a ainsi entrepris depuis 2008, un programme d'assainissement et de restructuration du système bancaire. Débuté par le « nettoyage » des bilans des banques publiques à travers la titrisation des créances en souffrance, ce programme s'est poursuivi dans le cadre des activités du Projet Secteur Financier et Gouvernance (PSFG) mis en place en 2009 et financé par la Banque Mondiale. Après l'assainissement des banques publiques et la mise en place de la société nationale de recouvrement des créances, l'Etat togolais s'est également engagé dans la privatisation des banques publiques.

Ces différentes initiatives ont permis d'obtenir un certain nombre de résultats positifs. En 2010, le ratio fonds propres de base sur actifs pondérés s'est amélioré. De même, les crédits en souffrance connaissent une baisse d'année en année. On note également un assainissement du portefeuille de ces banques et l'amélioration du taux de dégradation du secteur qui est passé de 33,7% en 2005 à 13,7% en 2010, puis à 10,1% en 2011

Malgré ces résultats remarquables à la suite des initiatives et stratégies adoptées par l'Etat, le secteur bancaire togolais demeure confronté à plusieurs défis. Il s'agit des problèmes de gouvernance, de système d'information de gestion et des capacités du personnel.

A ces problèmes, s'ajoutent certains facteurs de risque notamment, le fort taux de transformation des res

sources à court terme en emplois à moyen et long termes, l'étroitesse du marché togolais, la prépondérance des crédits au secteur commercial et l'importance du secteur informel.

Rappelons que d'autres mesures ont également été prises aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau national. On peut citer l'introduction de la notation des banques, et la gratuité de certains services bancaires dans le but de régler les problèmes liés à l'asymétrie d'information et de permettre une augmentation du taux de bancarisation. Ainsi, depuis le 1er octobre 2014, la BCEAO a édicté la gratuité d'un certain nombre de services bancaire relatifs à : (i) l'ouverture de compte, (ii) la délivrance d'un livret d'épargne, (iii) la transmission de relevés une fois par mois, (iv) le dépôt d'espèces dans la banque du client, (v) le paiement par carte bancaire au sein de l'UEMOA, etc. La BCEAO a également adopté en 2014, une politique qui permet aux banques nationales de relever le niveau de leur capital social à dix milliards FCFA jusqu'en 2017 dans le but d'accroître le financement des projets de long terme. Il est également mis en place, le Bureau d'informations sur le crédit (BIC) ; un dispositif de l'UEMOA, visant à évaluer le risque de défaillance d'un emprunteur. En outre, la tentative de suppression de l'asymétrie sur le marché bancaire a conduit au niveau régional, à la création des Centres de gestion agréés (CGA), dont la vocation est d'améliorer les états financiers des entreprises afin de faciliter leur accès aux crédits bancaires.

1.1.2. LES SYSTÈMES FINANCIERS DÉCENTRALISÉS (SFD)

Sur le plan institutionnel, les SFD opèrent également sous une loi nationale qui est une transposition d'un texte sous régional. La supervision des SFD est assurée par la Cellule d'Appui et de Suivi des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit (CAS-IMEC), créée en 1996 et chargée de surveiller l'application de la loi portant réglementation des SFD. Elle est appuyée par la BCEAO et la CB/UMOA.

D'une manière générale, les institutions de micro finance togolaises sont fragiles. Le manque d'innovation en matière d'offre de crédit constitue un handicap majeur pour la quasi totalité des SFD. De même, les politiques de crédit sont élaborées sans une étude minutieuse des besoins de la clientèle et des opportunités du marché.

Plusieurs initiatives ont donc été prises par les pouvoirs publics afin d'améliorer la situation, étant donné l'importance du secteur de la micro finance pour la réalisation de l'inclusion financière et la lutte contre la pauvreté. Aussi, des programmes de formation ont-ils été mis en place pour le personnel des SFD. Mais, malgré ces mesures, plusieurs défis restent à relever dans le secteur. Parmi ceux-ci, il convient de citer la nécessité de renforcer les capacités d'inspection de la CAS-IMEC. En effet, non seulement les critères retenus pour les inspections de la CAS-IMEC n'apparaissent pas clairement établis mais, ces inspections sont très centrées sur les contrôles de conformité des textes internes (politiques, statuts, procédures), avec la réglementation d'une part et d'autre part, de la conformité des pratiques avec les textes de l'institution. Si ces contrôles sont utiles pour mettre en évidence des dysfonctionnements importants à corriger au sein de l'institution, en particulier des contournements des règles et abus de droit, il manque cependant une analyse des risques à partir de l'examen des indicateurs de performances et des ratios prudentiels. En outre, le contrôle sur pièces n'exploite pas suffisamment les informations reçues et ne donne pas lieu à l'émission d'alertes ■

1.1.3. LES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE

Les activités d'assurance sont régies au niveau de la zone franc par le Code de la Conférence Interafricaine des Marchés des Assurances (CIMA) et supervisées par la Commission Régionale de Contrôle des Assurances (CRCA). Au niveau national, la supervision est assurée par la Direction Nationale des Assurances (DNA), logée au sein du Ministère de l'Economie et des Finances.

Il existe au Togo, douze compagnies d'assurance, dont sept (07) en non vie et cinq (05) sociétés vie. Ces sociétés possèdent en général un réseau de

distribution très limitée et opèrent en deçà de leur potentialité. Dans l'ensemble, le marché togolais couvre tout juste les engagements pris par les compagnies envers les assurés. Le surplus de marge de solvabilité du marché reste faible. En 2010, elle n'a été que d'un milliard de FCFA. L'équilibre financier du secteur n'est pas assuré et la marge d'assurance générée n'est pas suffisante pour couvrir les charges des compagnies. De plus, les frais de gestion ne sont pas maîtrisés par la plupart des compagnies, seules trois (3) compagnies ont en 2010 respecté la norme, c'est-à-dire un taux de charges inférieur à 25%.

Dans le bus d'améliorer les performances du secteur, au niveau sous régional, le Code CIMA a été modifié notamment, en son article 13 pour consacrer l'obligation de paiement de la prime au moment de la souscription, par une décision entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2011.

Parmi les défis à relever dans le secteur de l'assurance au Togo, on note le renforcement des capacités d'action de la DNA. En effet, ses moyens hu-

mans et financiers ne lui permettent pas d'accomplir ses missions de manière suffisamment efficace. En particulier, il n'y a pas d'actuaire à la DNA. Elle ne dispose d'aucun matériel informatique portable pour les contrôles sur place. De même, l'exploitation des états de la CIMA est insuffisante, par manque de formation spécifique et de matériels informatiques adéquats. L'absence de statut spécial et la faiblesse des rémunérations pénalisent l'attractivité de la DNA vis à vis des compétences et la motivation de ses éléments. Enfin, l'absence de canaux de communication institutionnelle avec les autres services de l'Etat (police, justice) et avec son autorité de tutelle (Ministre de l'Economie et des Finances) freine son action d'amélioration des conditions du marché.

1.1.4. LES ORGANISMES DE PRÉVOYANCE SOCIALE

Le régime de sécurité sociale est géré par deux (02) institutions, l'une parapublique, la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et l'autre publique, la Caisse de Retraites du Togo (CRT). Ces institutions sont chargées de la collecte des fonds et de la fourniture de diverses prestations. Les prestations servies sont financées par les cotisations de sécurité sociale, c'est-à-dire des contributions financières, assises et prélevées sur les salaires, à la charge du travailleur et de l'employeur et reversées à la CNSS par l'employeur. L'employeur cotise 16,5% du salaire du travailleur, tandis que le travailleur cotise 4,0% de son salaire, soit au total 20,5 % du salaire du travailleur.

La tutelle de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) est assurée par le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité Sociale (MTESS) et celle de la Caisse de Retraites du Togo (CRT) par le Ministère de l'Economie et des Finances. De plus, la CNSS est contrôlée par la Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale (CIPRES), l'organisme régional de supervision des établissements de prévoyance sociale de la zone franc.

La CNSS comprend trois (03) branches à savoir, les prestations familiales, les risques professionnels et les pensions. Elle assure également une action sanitaire et sociale. La branche des prestations familiales produit un résultat positif, structurel et croissant alors que la branche des pensions connaît un déficit structurel, la hausse des charges techniques étant plus rapide que celle des produits. En effet, cette branche accuse un déséquilibre annuel d'environ 3 à 4 milliards de francs CFA. L'augmentation du nombre de pensionnés par rapport au nombre de cotisants représente une menace pour le régime des retraites. Le ratio des retraités/cotisants est proche de 1 pour 3, alors qu'un ratio de 1 à 5 est nécessaire pour garantir l'équilibre d'un régime en répartition classique.

Quant à la CRT, elle couvre les pensions des fonctionnaires et des militaires. Le régime de la CRT est profondément déficitaire techniquement depuis 1999, c'est à dire que les charges techniques dépassent les produits, hors toute charge de gestion. Ainsi, la CRT a affiché un déficit technique de 3,5 milliards de FCFA en 2009 et de 5,2 milliards de FCFA en 2010. Les projections effectuées par le cabinet Actuarial ont démontré que, dans sa structure actuelle, le régime génèrera un solde technique négatif croissant. Ainsi, la perte technique annuelle sera de 27 milliards de FCFA en 2020 et 50 milliards de FCFA en 2040.

Spécifiquement, la CRT souffre d'un certain nombre d'insuffisances au niveau interne : un manque global de procédures, une absence de normes et de directions pour l'approbation des comptes, l'élaboration des budgets et leur exécution, le suivi comptable des engagements, et la gestion des ressources humaines. De plus, l'informatique de la caisse est obsolète et insuffisant.

Cependant, des actions ont été menées en vue d'améliorer les performances des organismes de prévoyance sociale au Togo. Au niveau de la CNSS, le Code de Sécurité sociale a été adopté en février 2011. Un audit financier et organisationnel, une étude actuarielle, une analyse des placements et une étude de faisabilité d'un régime complémentaire basé sur la capitalisation ont été conduites sous le financement du PSFG. Une réforme paramétrique issue de l'audit actuariel a été adoptée par le conseil d'Administration de la Caisse. En ce qui concerne la CRT, un contrôle physique des bénéficiaires a été effectué. Un audit organisationnel et financier et une étude actuarielle ont également été réalisés.

Suite aux recommandations des audits effectués, il ressort que les principaux défis à relever sont la modernisation des procédures, le renforcement de l'informatisation et le renforcement des capacités du personnel.

1.1.5. LA BOURSE RÉGIONALE DES VALEURS MOBILIÈRES (BRVM)

C'est en 1993 que les autorités de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ont décidé de la mise en place effective d'un marché financier, en application des dispositions du Traité du 12 mai 1962 instituant l'UMOA et révisé le 14 novembre 1973.

Le principal objectif de la création du Marché Financier Régional (MFR) de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) était de contribuer à la diversification du secteur financier, de mobiliser les ressources longues, nécessaires au financement de la production et de l'investissement et enfin de favoriser l'intégration régionale des pays de l'Union qui présentaient des atouts indéniables, dont l'intégration économique, le socle juridique commun, la monnaie commune, etc.

La Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) a son siège à Abidjan. Elle possède une antenne à Lomé pilotée par la Société Générale d'Intermédiation (SGI). Elle offre un accès au marché régional. Néanmoins, ce marché est peu utilisé par les emprunteurs et épargnants togolais étant donné que la culture des marchés financiers et la connaissance des valeurs mobilières font défaut. En vue de faciliter l'émission d'obligations, des réformes ont été conduites sur la période 2005–2011, dans le cadre du Projet de Développement du Marché Financier Régional (PDMFR). Des modifications ont ainsi été introduites sur le marché financier régional, entre autres, par l'instruction No 36/2009 du CREPMF qui introduit la notation. Une Caisse Régionale de Refinancement Hypothécaire a été créée le 16 juillet 2010 dans le cadre d'un projet sous le leadership de la BOAD .

Toutefois, force est de constater que parallèlement à certains défis persistants, de nouveaux challenges nécessaires au développement du marché sont apparues. Il s'agit notamment de : l'autonomie financière du Régulateur vis-à-vis des ressources publiques, l'accroissement de la visibilité du marché financier régional, l'amélioration de la structure et l'organisation du Régulateur et des Structures centrales du marché pour une meilleure efficacité, la poursuite de la professionnalisation des acteurs, l'amélioration de la culture boursière, de la protection et l'éducation des épargnants, le renforcement de la cote de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières, la facilitation du financement des PME par la création de mécanisme de marché qui

leur est dédié, l'instauration de mesures fiscales incitatives pour les sociétés candidates à la cote à travers une réduction ou une exonération d'impôts, l'amélioration de la qualité et du taux de diffusion de l'information financière pour accroître l'efficacité du marché et la signature de conventions de coopération avec différents régulateurs et bourses des valeurs.

Pour faire face à ces défis, un plan stratégique couvrant la période de 2014 à 2021 a été élaboré. Ce plan se décline en quatre (04) axes stratégiques notamment, (i) l'accroissement de l'attractivité du marché financier régional et sa contribution au financement des économies de l'Union, (ii) le renforcement de la protection des épargnants, la surveillance et le contrôle des intervenants du marché en vue de prévenir les abus de marché et les risques systémiques, (iii) l'amélioration de l'ancrage institutionnel régional et international du marché financier régional, l'organisation, le fonctionnement et le financement de l'ensemble des acteurs du marché et du CREPMF et (iv) la promotion du marché financier au niveau de l'Union et le renforcement de la coopération interafricaine et internationale.

1.2. MOBILISATION DES RECETTES DE L'ETAT

Avant la création de l'Office Togolais des Recettes (OTR) en 2012, les recettes de l'Etat étaient essentiellement mobilisées par la Direction Générale des Impôts (DGI) et la Direction Générale des Douanes (DGD). Ces deux directions sont placées sous la tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances.

1.2.1. LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

La DGI a pour missions d'asseoir et de recouvrer les impôts. Elle est composée des services centraux et des services extérieurs. Les services centraux sont des services de conception et de contrôle. Ils comprennent la Direction de l'Administration, de l'Organisation et des services d'appui, la Direction de la Législation Fiscale et du Contentieux, la Direction de L'informatique, la Direction des Grandes Entreprises (DGE), la Direction des Petites et Moyennes Entreprises (DPME), la Direction des recherches et de la vérification et la Direction des affaires domaniale et cadastrale. Les services extérieurs sont des services chargés de l'exécution des services d'assiette, de recouvrement et de contrôle. La direction générale des impôts est représentée au niveau régional, préfectoral et communal respectivement par les directions régionales des impôts, les contrôles préfectoraux des impôts et les centres des impôts.

1.2.2. LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES

La Direction générale des Douanes a pour attributions de : (i) veiller à l'application des lois et règlements en matière douanière, en particulier et en matière économique, en général, sur toute l'étendue du territoire douanier national, (ii) assurer la perception des droits et taxes de douane, ainsi que de toutes impositions exigibles à l'importation et à l'exportation, (iii) concourir à cet effet, à l'élaboration de la législation et de la réglementation en matière douanière, d'une part et en matière de contrôle du commerce extérieur et des changes, d'autre part, (iv) procéder aux enquêtes en matière douanière et des changes en vue de lutter contre la fraude, (v) participer avec les services compétents à l'élaboration des statistiques du commerce extérieur et (vi) collaborer avec les administrations compétentes à la surveillance des frontières nationales

et à la sauvegarde de l'intégrité territoriale.

La DGD comprend des Directions centrales et régionales, ainsi que des services extérieurs. La Direction Générale est l'organe de direction de l'ensemble de l'Administration des Douanes. Elle a un rôle de conception et d'application et comprend des directions centrales, des directions régionales et des services extérieurs. Les Directions Centrales sont : la Direction des Affaires Administratives et de la Formation ; la Direction de la Législation, du Tarif, des Régimes Economiques et des Relations Internationales ; la Direction de l'Informatique, des Statistiques Douanières, de la Comptabilité et du Budget ; la Direction du Contentieux, des Enquêtes Douanières et de la Valeur ; et la Direction du Contrôle des Services. Les Services Extérieurs assurent l'application de la législation et de la réglementation douanières. Ils sont composés de trois unités distinctes qui sont les Bureaux de douane, les Brigades de douane, et les Postes de douane.

Plusieurs initiatives et stratégies ont été mises en œuvre pour améliorer la collecte des impôts. Aussi note-t-on que depuis 2006, des réformes ont été entreprises pour améliorer la collecte des impôts à travers l'élargissement de l'assiette, l'amélioration du recouvrement, la réforme du trésor, la décentralisation (avec la création de directions régionales) et l'informatisation des services. Parmi ces réformes, on peut citer la limitation des exonérations accordées aux opérateurs économiques et le contrôle du dédouanement par le logiciel Sydonia++. L'introduction de ce logiciel a énormément réduit les risques de fraude et accru la célérité des opérations douanières. Ces réformes ont abouti à la création de l'OTR en 2012.

1.2.3. L'OFFICE TOGOLAIS DES RECETTES (OTR)

Dans le souci de relever le défi de l'amélioration de la mobilisation des recettes internes afin de réduire la dépendance du financement du développement aux ressources extérieures, le Gouvernement togolais a engagé des réformes profondes qui ont abouti à la création par loi N° 2012-016 du 14 Décembre 2012, de l'OTR. Cette dernière fusionne les directions générales des Douanes et des Impôts au sein d'une structure unique. C'est un établissement public à caractère administratif, doté d'une autonomie de gestion administrative et financière. Son opérationnalisation a été effective en 2014.

Ainsi, l'OTR a pour mission de :

- asseoir, administrer et recouvrer les impôts, taxes et droits de douanes et recouvrer les impôts locaux pour le compte des collectivités territoriales,
- combattre la fraude, l'évasion fiscale et la corruption,
- assurer un service de qualité aux contribuables/usagers,
- conseiller le Gouvernement sur toutes les questions portant sur la politique fiscale, de produire et publier les statistiques sur les recettes fiscales et douanières collectées,
- produire et publier les statistiques concernant la collecte des recettes fiscales et douanières.

Le fondement principal du choix des Agences Semi-autonomes de Recettes (ASAR) réside dans l'idée que ces organismes devraient jouir d'une certaine autonomie de gestion qui les rendrait plus efficaces dans la collecte des recettes publiques. Le choix de créer l'OTR s'inscrit en droite ligne dans le Plan de Transition Fiscale (PTF) de l'UEMOA qui recommande fortement aux Etats, entre autres, de renforcer la synergie entre les impôts et la douane à travers notamment, la création d'un identifiant unique du contribuable/importateur et la mise en œuvre d'une politique commune visant à favoriser le civisme fiscal.

L'objectif fondamental de la mise en place de l'OTR est d'améliorer la performance opérationnelle de l'administration fiscale et douanière en matière de collecte des recettes, créer un cadre favorable à la rationalisation et la simplification des procédures fiscales et douanières et éradiquer progressivement la pratique quasi généralisée de l'évasion fiscale. Fondée sur une culture de service de type privé axé sur les résultats, l'OTR vise également à réduire le coût du consentement volontaire à l'impôt des contribuables et à professionnaliser l'administration des recettes de l'État, tout en mettant l'accent sur la motivation de son personnel.

Parmi les innovations importantes apportées, il y a lieu de citer le renforcement des mesures de collecte des impôts, l'informatisation des bureaux de douane et des centres d'impôts, l'interconnexion entre le Commissariat Général des Douanes et Droits Indirects et le Commissariat Général des Impôts, l'adoption d'un nouveau code des Douanes en 2014 (loi N° 2014-003 du 28 avril 2014) et le renforcement des mesures de lutte contre la fraude et la corruption.

Le renforcement des mesures de collecte des impôts s'effectue par le paiement par l'intermédiaire des banques. Ainsi, les agents de l'OTR ne traitent plus de liquidité dans le recouvrement des impôts et taxes. Dans le cadre de l'informatisation, on note le remplacement du logiciel Sydonia++ par le Sydonia Word, plus efficient. De même, on note l'utilisation du logiciel SGIO pour la gestion des impôts. Quant à l'interconnexion entre la Douane et les Impôts, elle s'est réalisée grâce à l'interconnexion entre le Sydonia Word et le SGIO. Cela permet de disposer d'un seul numéro d'identification par contribuable et la disparition des numéros « 999999999 » réservés aux importateurs occasionnels. L'OTR a également renforcé les activités de communication et d'éducation des contribuables au civisme fiscal. L'émission télévisuelle « le contribuable » sur la chaîne nationale (TVT) et le numéro vert 8280 permettent de sensibiliser les contribuables et le public afin d'améliorer la qualité des services.

S'agissant du nouveau code des Douanes, il répond à un impératif d'adaptation de la législation douanière togolaise au nouvel environnement économique national et international, marqué par l'accroissement des échanges commerciaux et la nécessité de facilitation et de simplification des

opérations douanières. Il a la particularité de prendre en compte l'automatisation de la procédure de dédouanement (Cf. article 82), la possibilité de procéder au dédouanement des marchandises avant leur arrivée sur le territoire douanier (Cf. article 78 alinéa 2), l'endurcissement des sanctions liées aux infractions, à la contrefaçon et au piratage au rang de délits douaniers (Cf. articles 9 et 10), la précision des voies de recours des opérateurs économiques en cas de litige avec les services des douanes (Cf. Titre XII articles 357 à 367), et les infractions à la législation des changes (Cf. articles 368 à 369). De plus, il ouvre la voie à l'adhésion du Togo à la Convention de Kyoto Révisée (CKR), portant sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers. Il sied de noter que la CKR a été ratifiée par le Togo en 2014 et les instruments sont déposés à l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD). Le Togo a également ratifié l'Accord sur la Facilitation des Echanges (AFE) le 1er octobre 2015 à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Il est le 2ème pays ayant ratifié l'AFE dans la zone OMD Afrique de l'Ouest et Afrique Centrale.

Pour renforcer la lutte contre la corruption, un numéro vert est mis à la disposition de la population pour signaler toute tentative de fraude. De même, il est exigé de chaque membre du personnel de l'OTR quelle que soit sa catégorie socioprofessionnelle, de faire en début de carrière et chaque année, une déclaration des biens de la famille (conjoint(te), enfants).

En vue de l'élargissement de l'assiette fiscale, l'accent est mis sur le renforcement du contrôle fiscal et la sensibilisation des contribuables. Un recensement systématique des contribuables est également envisagé, de même que la simplification du système fiscal par une réduction du nombre de taxes qu'un contribuable doit supporter. Il importe de mentionner aussi, la mise en œuvre de la facture normalisée TVA suite à la signature par le Ministre chargé des finances de l'arrêté n°099/MEF/OTR/CI du 10 avril 2015 portant détermination des conditions d'édition et de gestion des factures normalisées et relèvement du seuil d'assujettissement à la TVA à 50 millions de FCFA conformément à la loi des finances gestion 2015 au lieu de 30 millions précédemment.

Ces différentes initiatives ont permis d'améliorer sensiblement les capacités de mobilisation des ressources de l'OTR. Ainsi, en 2014, l'OTR a mobilisé

pour le budget de l'Etat, 457,9 milliards FCFA ; ce qui équivaut à 110% des prévisions. Les recettes douanières et fiscales ont ainsi progressé de 54,3 milliards FCFA en 2014 par rapport à 2013 .

Il convient de noter que malgré les bons résultats obtenus, la création de l'OTR et son opérationnalisation n'ont pas permis de résorber toutes les insuffisances du système fiscal togolais. Plusieurs défis restent à relever. Les insuffisances se déclinent en termes de : (i) insuffisance de moyens logistiques, (ii) faible niveau de couverture du secteur informel, (iii) faible capacité de recouvrement de l'administration fiscale, (iv) manque de rigueur dans l'application de la réglementation en vigueur, (v) abus des avantages fiscaux par des traitements préférentiels accordés à certaines catégories de contribuables, (vi) inefficacité du recouvrement des taxes foncières urbaines qui représentent une source importante de mobilisation des recettes fiscales largement inexploitées.

Rappelons qu'il existe également d'autres contraintes à la mobilisation des ressources par l'OTR. Il s'agit d'un manque d'adhésion des contribuables au civisme fiscal, des problèmes de connexion internet perturbant l'utilisation du logiciel Sydonia Word qui nécessite un haut débit, et les problèmes d'électrification de certaines zones qui bloquent le processus d'informatisation.

2. LUTTE CONTRE LES FLUX FINANCIERS ILLICITES (FFI)

Le combat contre les flux financiers illicites a conduit le Togo et ses pairs, à entreprendre plusieurs initiatives. On peut citer la mise en place des structures suivantes, dont le champ d'action réglementaire prend en compte au moins en partie les questions liées aux FFI :

- l'Office Central de Répression du Trafic Illicite des Drogues et du Blanchiment (OCTRIB),
- la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières du Togo (CENTIF-TG).

Le Ministère de l'économie et des finances intervient également dans la lutte contre les FFI. En dépit de la présence de ces structures, à l'heure actuelle, aucun résultat n'est perceptible étant donné qu'aucune ressource issue des flux financiers illicites n'a encore été saisie par les structures impliquées. Plusieurs problèmes pourraient expliquer cette situation. Parmi ceux-ci, on peut citer : (i) l'insuffisance des ressources humaines de ces structures, (ii) le manque d'infrastructures, surtout sécuritaires, ainsi que le manque de spécialistes dans des domaines spécifiques, (iii) l'insuffisance des ressources financières et (iv) le besoin de renforcement des capacités des juges. Enfin, il faudrait signaler le fait que les structures concernées sont souvent des structures de détection et n'ont aucun pouvoir répressif. T

2.1. ETAT DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES ET DES FLUX FINANCIERS ILLICITES AU AU TOGO

2.1.1. ETAT DES LIEUX DE LA MRI

Cette section présente l'état des lieux de la MRI et des FFI au Togo. Elle présente respectivement les recettes fiscales, les recettes non fiscales, l'épargne privée et les FFI.

2.1.1.1. LES RECETTES FISCALES

“ Les recettes fiscales comprennent les impôts directs et les impôts indirects. Sur la période 2006–2014, les recettes fiscales sont passées de 15,4% du PIB à 20,2% du PIB (soit une progression de 179,1 milliards de FCFA à 458,2 milliards de FCFA). La figure 1 ci-dessous indique une augmentation continue du taux de pression fiscale entamée depuis 2008. Cette situation s'explique par les réformes des finances publiques introduites depuis 2006. Ces réformes incluent l'élargissement de l'assiette, la réforme du trésor, la décentralisation (avec la création de directions régionales) et l'informatisation des services de collectes de ressources internes. Ceci a permis une amélioration du recouvrement des services de collectes de ressources. Depuis 2011, il est observé un accroissement plus important des recettes fiscales, comparativement aux années antérieures. En effet, les recouvrements fiscaux du CGI ont atteint 212,1 milliards de FCFA en 2014, contre 113,5 milliards FCFA en 2010, représentant un taux de croissance de 86,9%.

S'agissant des impôts, il est relevé depuis 2011, des actions en vue de l'élargissement de l'assiette fiscale à travers des mesures législatives sur les exonérations et des politiques de réduction des taux d'imposition, révisées chaque année dans la Loi des Finances. Outre ces raisons, l'opérationnalisation de l'OTR a permis la réorganisation de la structure de collecte de ressources, ainsi que la performance de la mobilisation des recettes. Il convient de rappeler que les nouvelles mesures prises par l'OTR sont entre autres l'informatisation des services de collecte des impôts, la création d'une direction anticorruption au sein de l'OTR, le changement de la base de données des impôts par le logiciel SGIO en attendant l'opérationnalisation du logiciel E-TAX, le recouvrement des impôts par les banques, l'introduction dans l'économie de la facture normalisée afin de rendre formelle l'activité des entreprises et de faire un meilleur suivi.

D'autres mesures dissuasives et incitatives ont également été prises, dans le souci d'élargir l'assiette fiscale. Il s'agit du renforcement du contrôle fiscal et des campagnes de sensibilisation des contribuables pour un consentement à l'impôt à travers des émissions télé et radio éducatives et des forums de contribuables. Pour ce qui concerne le secteur informel, l'OTR prévoit un renforcement de la segmentation de ce secteur et une possibilité de télé déclaration dans le but de leur faciliter leur paiement.

Il importe de souligner que dans le cadre de la formalisation du secteur informel, il a été créé en 2008, la Délégation à l'organisation du secteur informel (DOSI) qui regroupe les acteurs du secteur informel en mutualités, afin de collecter une tranche de taxes trimestrielles qui est reversée à l'OTR.

En ce qui concerne les recettes de portes, elles se chiffrent en 2014 à 246,2 milliards de FCFA, contre 133,21 milliards FCFA en 2010, représentant respectivement 5,9% et 10,9% du PIB. Les performances du

CGD s'expliquent essentiellement par la mise en œuvre de nouvelles initiatives telles que (i) la migration de SYDONIA ++ à SYDONIA WORD qui permet le contrôle de toute la chaîne de dédouanement, mais permet également aux opérateurs économiques d'effectuer les déclarations en lignes ; gage de facilité pour ces derniers, mais aussi de réduction considérable des risques de fraude, (ii) l'adoption en avril 2014, du nouveau code des douanes et (iii) l'amélioration de la procédure de sélectivité pour accélérer les procédures de sortie des marchandises.

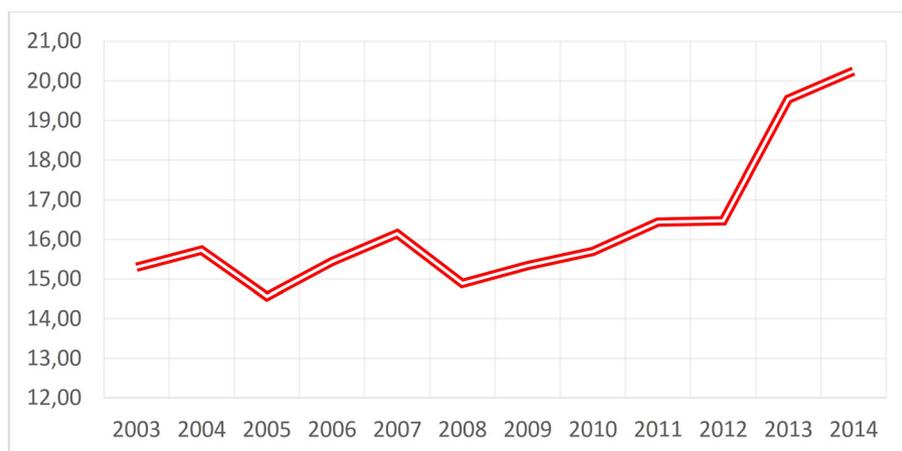
En tout état de cause, l'amélioration relative de la mobilisation des recettes internes au Togo est attribuable à l'opérationnalisation de l'OTR et surtout au management mis en place dans la structure à travers l'élaboration d'un plan stratégique triennal et de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats et des contrats de performance incitatifs aux bons résultats des agents.

Toutefois, des facteurs macroéconomiques ont également contribué à la dynamique de la mobilisation des ressources internes. Il s'agit entre autres de :

- la situation économique du pays de plus en plus favorable,
- l'amélioration du climat des affaires ,
- les mesures législatives de réduction du taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), de celui de l'impôt sur les sociétés (IS),
- l'adoption du nouveau code d'investissement (APIZF) et
- la révision des exonérations accordées aux entreprises de la zone franche.

Grâce à ces diverses réformes et politiques fiscales mises en œuvre, la pression fiscale a bondit de 16,5% à 20,2% du PIB entre 2012 et 2014.

Figure 1: Evolution de la pression fiscale (%) 2003 - 2014



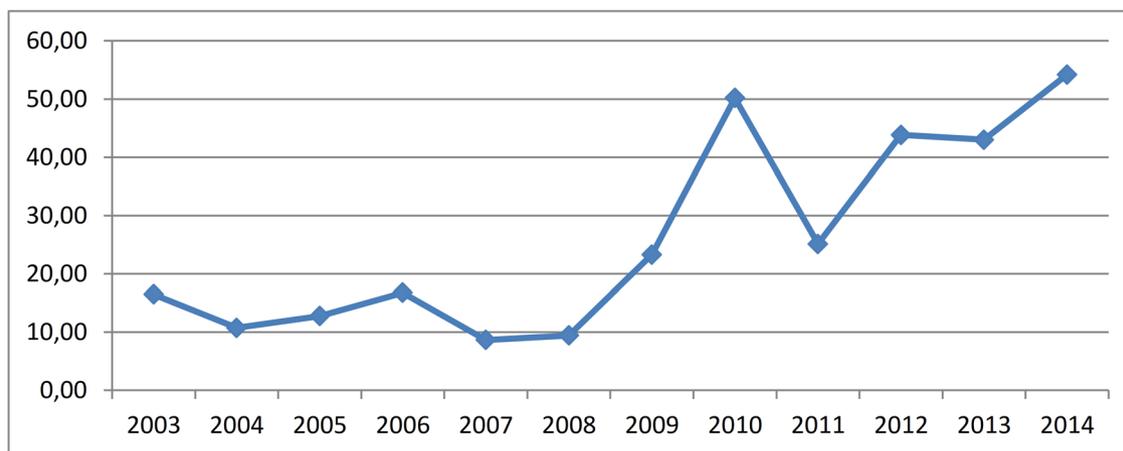
Source : Ministère de l'économie et des finances (MEF)

2.1.1.2. RECETTES NON FISCALES

Les recettes non fiscales comprennent essentiellement les produits des participations financières, les recettes des services, les revenus du domaine et de la redevance pour téléphonie mobile. Elles sont collectées par le trésor public togolais. Les recettes non fiscales représentent généralement moins de 10% des recettes totales de l'Etat. En 2010, elles ont enregistré une forte augmentation pour atteindre 50,2 milliards

de FCFA, contre 23,3 milliards de FCFA et 9,4 milliards de FCFA respectivement en 2008 et 2009. Ceci représente respectivement en termes de ratio 0,7%, 1,6% et 3,2% du PIB entre 2008 et 2010. Le montant des recettes non fiscales s'élève en 2014 à 54,3 milliards de FCFA, soit 2,4% du PIB.

Figure 2 : Evolution des recettes non fiscales (milliards FCFA) 2003 – 2014



Source : Ministère de l'économie et des finances (MEF)

La relative performance de la mobilisation des recettes non fiscales s'explique essentiellement par une hausse du taux des recouvrements au titre des redevances. Par contre, ces résultats sont en deçà des potentialités de mobilisation des recettes, attribuable à la mauvaise gestion d'un nombre de sociétés qui engendre des dividendes relativement faible pour l'Etat, ainsi que des fraudes fiscales.

2.1.1.3. L'ÉPARGNE PRIVÉE

Le secteur financier togolais est constitué de l'ensemble des institutions et organismes intervenant dans le financement de l'économie notamment :

■ Financement par le secteur bancaire

Le Togo étant membre de l'UEMOA et de ce fait, pays membre de la BCEAO, n'a aucune souveraineté sur sa politique monétaire. Les activités des banques commerciales installées au Togo sont ainsi régies par la politique de la BCEAO.

Le marché bancaire togolais compte à ce jour, quatorze banques. Ces structures ont pour principales missions de collecter les ressources auprès de la clientèle et d'utiliser une partie pour le financement de l'économie. Toutefois, les actions des banques ont une portée limitée compte tenu de l'existence d'un large secteur informel qui domine l'économie et dont les transactions échappent au système bancaire. Le secteur informel occupe plus de 80% de la population active et participe à environ 40% du PIB national. Cette proportion de la population exclue du système bancaire, constitue l'une des explications du faible taux de bancarisation, qui s'élève à 17,4% en 2014. De plus, la quasi inaccessibilité des acteurs du secteur agricole (qui contribuent massivement à la création de richesse nationale, mais considérés comme secteur

informel) au marché bancaire, en raison de la sensibilité du secteur et de l'importance du risque, réduit les marges de manœuvre dans la mobilisation des ressources internes, mais aussi, empêche le financement de ce secteur. Néanmoins, dans le souci de remédier à ce phénomène, l'Etat, en collaboration avec les partenaires techniques et financiers, constituent des fonds spéciaux destinés à financer uniquement les pro

jets d'investissement agricole. C'est le cas du Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire (PNIASA) qui a pour objectif « d'accroître le revenu des exploitations agricoles et de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des ruraux dans des conditions de développement durable et avec une attention particulière sur les populations les plus pauvres et les plus vulnérables » et qui dans le cadre de ses activités, octroie des crédits aux agriculteurs.

Toutefois, le marché bancaire au Togo connaît une floraison de ces activités ces dernières années. En effet, l'assainissement du secteur financier togolais, la privation de plusieurs banques étatiques, ainsi que l'installation de nouvelles banques privées ont permis de créer un environnement de concurrence, mais aussi d'efficacité du marché bancaire. Afin de mobiliser davantage de ressources, les différentes banques ont mis en œuvre un certains nombres de mesures incitatives, notamment : (i) l'offre de dix-neuf (19) services bancaires gratuits, (ii) l'exonération fiscale sur les revenus générés sur les comptes épargnes classiques, dans une limite maximale de dix millions FCFA, (iii) la politique de rémunération des comptes courants, (iv) l'extension des réseaux d'agences sur toute l'étendue du territoire, (v) l'offre de nouveaux produits d'épargne, avec des rémunérations plus attractive dans une marge allant de 3,5% à 4,75% et (vi) l'offre de produits d'épargne adossée à des produits de financement spécifiques tels que l'épargne logement. Ces mesures d'incitation ont permis d'obtenir un taux d'accroissement enregistré en termes de mobilisation de ressources de 11,2% en 2013, à 20,4% en 2014 .

Les encours de crédits à l'économie connaissent ainsi un accroissement continu, passant de 199,0 milliards FCFA en 2006 à 731,5 milliards FCFA en 2012 et ont atteint 887,0 milliards FCFA en 2014 , comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau 2: Evolution du financement bancaire de l'économie togolaise (milliards FCFA)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Crédits à l'économie	199,0	263,3	321,9	407,2	471,4	605,0	731,5	776,2	887,0
PIB (nominal)	160,1	212,8	418,5	493,6	571,3	772,6	989,5	064,7	262,3
Taux de financement (%)	17,2	21,7	22,7	23,7	30,0	34,1	36,8	37,6	39,2

Source : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)

Le progrès réalisé dans la mobilisation des ressources par les banques a permis d'améliorer le taux de financement bancaire (ratio crédits à l'économie rapportés au PIB) qui est passé de 17,2% en 2006 à 36,8% en 2012, puis à 39,2% en 2014.

Les sources d'épargne collectées par les banques proviennent généralement (i) des salaires, (ii) des revenus issus des activités commerciales et (iii) des indemnités. Toutefois, l'épargne mobilisée sur la place représente environ 20% du total des ressources mobilisées et participe au financement de l'économie dans les proportions autorisée par la loi (à travers le taux de transformation réglementé par la loi bancaire) et illustré par deux ratios, en l'occurrence le coefficient de liquidité (75%) et le ratio de couverture des emplois

à moyen et long termes par des ressources stables (50%).

Cependant, il y a lieu de souligner que le potentiel de financement bancaire est loin de son niveau optimum. En effet, les ressources collectées par le système bancaire sont en constante augmentation, mais sont nettement supérieures aux crédits alloués. Elles s'établissent à 283,2 milliards FCFA en 2006, à 529,9 milliards FCFA en 2010 et ont atteint 936,5 milliards FCFA en 2014. Mais encore, les concours octroyés par les banques togolaises restent dominés par des crédits de court terme qui représentaient en 2013, 55,5% des concours à l'économie, alors que les projets d'investissement pour le développement nécessitent des crédits de long terme.

Tableau 3 : Evolution des dépôts bancaires 2006 - 2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépôts en banque (Milliards FCFA)	283,2	323,7	397,2	469,4	525,9	628,6	733,5	823,2	936,5
Dépôts en banque (% du PIB)	24,4	26,7	28,0	31,4	33,5	35,5	36,9	39,9	41,4

Source : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)

De l'analyse du tableau, il ressort que les dépôts bancaires sont en constante augmentation depuis 2006. De 283,2 milliards FCFA, ils ont augmenté à 525,9 milliards en 2010, puis à 936,5 milliards FCFA en 2014. Ces ressources représentent 24,4% du PIB en 2006, 33,5% en 2010 et 41,4% du PIB en 2014.

Le tableau ci-dessous révèle qu'en dépit des efforts de mobilisation des ressources internes, les banques togolaises sont encore réticentes à accroître le taux de financement à l'économie et quand elles le font, elles consacrent la majorité des crédits à des financements de court terme. Les crédits de court terme octroyés par les banques sur la période représentent en moyenne 52,1% des concours à l'économie, tandis que les crédits des projets d'investissement de moyen terme représentent 46,%. Les concours octroyés en faveur des investissements de long terme ne représentent que 1,2% des crédits, ne permettant pas ainsi d'impulser les investissements productifs nécessaires à une croissance forte et durable.

Tableau 4 : Evolution des financements bancaires par terme (part en %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total des crédits	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Crédits de court terme	65,6	59,4	52,9	43,9	49,1	54,8	52,0	47,6	44,0
Crédits de moyen terme	33,0	39,6	45,7	53,9	48,8	43,5	46,5	52,4	56,0
Crédits de long terme	1,4	1,0	1,4	2,2	2,1	1,6	1,5	-	-

Source : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)

Le niveau relativement faible du taux de financement à l'économie – quoi qu'en hausse depuis 2009 (23,7 en 2009 et 39,2% en 2014) – s'explique par divers facteurs. L'existence d'un secteur informel étendu dans l'économie togolaise exclu automatiquement une majeure partie des acteurs économiques du marché bancaire. S'agissant des acteurs susceptibles d'avoir accès au marché, l'appréciation des risques par les établissements de crédit par rapport à la compétence des promoteurs, essentiellement des PME/PMI les conduit à la méfiance et ainsi, à la limitation des crédits. La non fiabilité de l'information financière est la principale raison de la réticence des banques à octroyer des crédits.

S'agissant du financement des projets de long terme, l'inadéquation entre les emplois et les ressources qui sont généralement à court terme, limite les marges de manœuvre des banques à octroyer davantage de crédit. Aussi, la faible qualité des dossiers introduits (business plan, étude de marché, etc.) et la faiblesse des garanties dont disposent les clients constituent-elles un frein au financement d'investissement de long terme. Par ailleurs, le manque de rigueur dans la gestion des crédits obtenus et le risque et performance élevé par rapport à la compétence du promoteur et de celle de son équipe technique limitent la confiance des banques.

En somme, le système bancaire togolais est caractérisé par :

- une mobilisation des ressources relativement faible, due essentiellement à la faiblesse des revenus qui sont consacrés à la consommation,
- un financement à l'économie modéré,
- une insuffisance de ressources à moyen et long termes destinées à financer des projets d'investissement,
- un financement inadéquat dans un contexte de recherche de développement durable.

Paradoxalement, les banques au Togo sont sur-liquides. Ce phénomène s'explique, rappelons-le, par une asymétrie d'information sur le marché bancaire et le problème d'appréciation élevée du risque qui ne permettent pas l'accès au crédit à une majorité d'opérateurs économiques.

■ **Financement par la micro finance**

A côté du système bancaire traditionnel, les institutions de la micro finance (IMF) jouent un rôle non négligeable dans la mobilisation de l'épargne des ménages et se chargent des rayons du marché qui échappent au système bancaire classique.

Selon les indicateurs des systèmes financiers décentralisés (SDF) de la BCEAO, en 2014, le Togo comptait 92 IMF et 492 points de services, pour 2 590 547 clients, contre 938 000 en 2011 et 308 028 en 2005. Sur la période 2002–2012, l'encours des dépôts est passé de 35,3 milliards de FCFA à 174,6 milliards FCFA, et l'encours des crédits de 15,3 milliards FCFA à 97,7 milliards de FCFA. L'indicateur opérationnel des cinq meilleures IFM en 2012 révèle qu'elles ont octroyé un total de crédits de 68,08 milliards FCFA sur les 97,7 milliards FCFA de crédits accordées par l'ensemble des IMF. Pour ces crédits, 30,1 milliards étaient destinés aux financements des projets de court terme, 32,1 milliards pour les projets de moyens termes et 8,9 milliards étaient destinés au financement d'investissements de long terme.

Entre 2013 et 2014, le montant total des encours des dépôts est passé de 128,4 milliards à 152,2 milliards FCFA et l'encours des crédits est passé de 109,3 milliards à 126,7 milliards FCFA. Il s'agit là de ressources exclues du secteur bancaire.

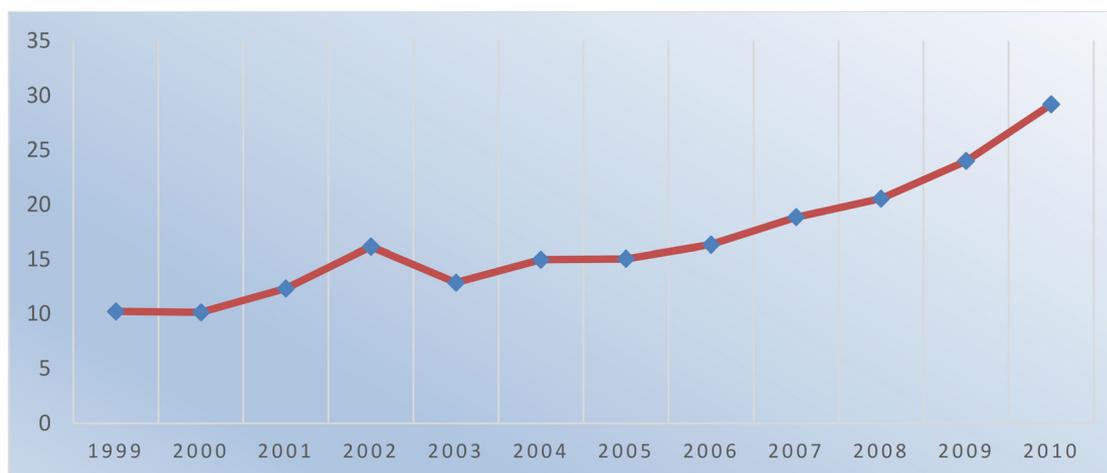
En dépit du fait que la micro finance couvre tous les secteurs, une partie du secteur rural reste encore exclue de ce système. Il revenait ainsi au gouvernement togolais de relever le défi de la couverture de la micro finance à toutes les populations vulnérables. Dans ce contexte, il a été créé en janvier 2014, le Fonds National de la Finance Inclusive (FNFI) dont la vocation est de rendre plus accessible les services financiers à cette tranche de population. Ce fonds constitue une des solutions adéquates et pratique pour relever les défis de la réduction de la pauvreté et de l'exclusion des marginalisés des systèmes financiers classiques. Concrètement, il s'agit de mettre à la disposition des populations vulnérables, des lignes de crédit à des conditions bonifiées, permettant l'offre des produits aux bénéficiaires à des coûts raisonnables. Trois (03) produits sont déjà disponibles. Il s'agit de : (i) l'Accès des pauvres aux services financiers (APSEF), (ii) l'Accès des agriculteurs aux services financiers (AGRISEF) et (iii) l'Accès des jeunes aux services financiers (AJSEF). Depuis sa création, plus de quatre cent mille personnes ont bénéficié de ces produits.

■ **Les assurances**

Les sociétés d'assurance au Togo jouent principalement deux rôles : sur le plan social, elles permettent, grâce aux contributions versées par les assurées, d'indemniser ceux d'entre eux qui sont victimes de coups de sort. Elles jouent aussi un rôle économique à travers les garanties d'investissements dont elles se constituent, mais aussi à travers les placements de cotisations gérés dans l'intérêt de la mutualité.

Entre 1999 et 2014, le montant des cotisations totales (vie et non vie) collectées par les sociétés d'assurances a plus que doublé passant de 10,24 milliards de FCFA à 16,9 milliards en 2006, à 29,2 milliards en 2010, puis à 45,5 milliards FCFA en 2014. Malgré la hausse des cotisations totales, elles demeurent à un faible niveau et représentent encore une infime proportion du PIB. Elles sont passées de 1,16% du PIB en 1999 à 2,01% en 2014. En moyenne, elles n'ont représenté que 1,4% du PIB.

Figure 3 : Evolution des cotisations totales collectées par les sociétés d'assurance (milliards FCFA)



Source : Ministère de l'Economie et des Finances (Direction Nationale des assurances)

Les ressources collectées par les assurances togolaises sont destinées à multiples usages, en l'occurrence, le respect des engagements pris vis-à-vis des assurés et bénéficiaires des contrats d'assurance et de capitalisation et le paiement des taxes (5% pour les assurances contre les risques de toutes natures de navigation maritime, fluviale ou aérienne, 25% pour les assurances contre l'incendie, 3% pour les assurances sur la vie et autres contrats épargne et de retraite, 6% pour toutes les autres assurances.

Néanmoins, les sociétés d'assurance togolaises ont encore beaucoup de progrès à réaliser dans la collecte des ressources internes. Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer la faiblesse des performances des entreprises d'assurance au Togo parmi lesquels la faiblesse du pouvoir d'achat des populations togolaises, le non-respect ou la lenteur dans le respect des engagements pris par les assureurs, la non cohérence entre les produits proposés par les assurances et les besoins réels des populations, mais aussi, la méconnaissance de la culture d'assurance.

■ Le marché financier régional

Le système financier de l'UEMOA a connu une diversification, avec la création de nouveaux compartiments du marché des capitaux sur lesquels les opérateurs économiques de l'Union peuvent émettre des titres, en complément aux crédits bancaires.

La mobilisation des ressources à la BRVM se fait à deux niveaux ; le marché des titres de dette sur lequel interviennent les Etats, les entreprises publiques et les institutions régionales de l'UEMOA et où s'opèrent les transactions sur les bons de trésor d'Etat, les bons de créances d'entreprises publiques et sur les obligations. L'autre marché est l'apanage des sociétés privées de la sous-région et où les achats et ventes sur les actions et les obligations sont effectués.

Le marché financier régional constitue un moyen efficace du financement des économies et des entreprises des pays de l'UEMOA, car ces dernières peuvent effectuer des levées de fonds importants, à des coûts raisonnables pour le financement des projets d'investissement.

Pourtant, l'Etat togolais intervient très peu sur le marché des titres. Entre 2009 et 2011, le Trésor Public togolais a mobilisé respectivement 96,3 milliards FCFA, 102,4 milliards et FCFA et 111,1 milliards FCFA. Les ressources mobilisées représentent respectivement 6,8%, 6,5% et 6,9% du PIB du pays, soit environ 7% du PIB sur la période. La faible mobilisation des ressources de l'Etat sur le marché financier s'explique par son recours au marché monétaire pour la levée des fonds nécessaires. En effet, l'Etat togolais opte

davantage pour des emprunts auprès des banques commerciales de la place pour trois raisons principales : (i) le faible coût de la rémunération des emprunts, (ii) la facilité d'accès à ces ressources et (iii) la garantie de la BCEAO pour les prêts octroyés par les banques commerciales.

Les entreprises togolaises sont aussi faiblement représentées sur le marché régional. En 2014, sur les trente-neuf (39) entreprises présentes sur le marché financier de l'UEMOA, trente-deux sont des sociétés ivoiriennes. On ne compte qu'une seule société togolaise (ECOBANK). Cette situation s'explique d'une part, par la méconnaissance des acteurs des mécanismes de marché et du manque d'incitation des épargnants et des emprunteurs. D'autre part, le non-respect des règles et des conditionnalités des entreprises – en particulier en ce qui concerne le respect des bonnes pratiques de gestion et de transparence des états financiers – limitent leur accès au marché régional. Cette situation est renforcée par la faible visibilité des actions entreprises par l'Antenne Nationale de Bourse du Togo, dans le cadre de la sensibilisation des acteurs potentiels du marché. Aussi, les conditions d'accès aux compartiments des actions en font des segments réservés aux grandes entreprises et industries ; excluant de ce fait, les PME/PMI qui constituent la majorité du tissu économique togolais. Il convient tout de même de noter que dans le souci d'accroître la participation des PME/PMI au marché des capitaux, il est mis en place un projet de création d'un troisième compartiment qui permettra aux PME/PMI qui respectent certains critères, de bénéficier de l'appui de l'accompagnement de la BRVM pour l'entrée en bourse de ces entreprises. Toutefois, la quasi inexistence d'un répertoire crédible des PME/PMI permettant d'identifier les sociétés éligibles à ce programme limite les actions de l'Antenne Nationale de Bourse du Togo.

Toutefois, l'amélioration du climat des affaires au Togo crée une porte d'entrée aux nouvelles entreprises dans le pays et constitue des opportunités de création de richesse, mais aussi de besoin de financement. Dans ce contexte, des défis majeurs doivent être relevés afin d'améliorer la présence du Togo et de ses entreprises sur le marché régional. Pour se faire, davantage d'actions de sensibilisation et de diffusion d'informations doivent être menées par l'Agence nationale de bourse du Togo auprès des entreprises. Au niveau national, l'Etat pourrait mettre en place des mesures incitatives à l'entrée en bourse des entreprises, notamment des mesures d'allègement fiscal. Le Gouvernement devrait également renforcer les capacités techniques, humaines et matérielles du Trésor Public afin de lui doter des compétences nécessaires pour la production des prévisions et des analyses économiques qui permettront de mieux définir les stratégies optimales de mobilisations des ressources sur la BRVM.

En somme, l'état des lieux de la mobilisation des ressources internes au Togo révèle une amélioration à tous les niveaux du système de mobilisation. Cette situation louable est essentiellement due à la mise en œuvre des réformes entreprises depuis la sortie de crise sociopolitiques du pays. Toutefois, le niveau optimal de mobilisation des ressources internes est loin d'être atteint ; traduisant ainsi l'existence de potentialités et de possibilités à exploiter.

2.1.1.4. POTENTIALITÉS ET POSSIBILITÉS

De l'avis des autorités gouvernementales et des partenaires au développement du Togo, les nouveaux gisements fiscaux à explorer pourraient consister entre autres à : (i) organiser et fiscaliser le secteur informel et agricole, (ii) amener la population à payer la taxe foncière en utilisant les services du cadastre, (iii) fiscaliser davantage certaines activités du port, notamment les bateaux en transit dans les eaux sécurisées togolaises, (iv) réévaluer la fiscalisation de la zone franche, (v) augmenter la production nationale avec la création de nouvelles activités.

Comme menaces, le système fiscal togolais peut être fragilisé par les avantages fiscaux accordés aux

entreprises de la zone franche qui peuvent réduire considérablement à long terme les recettes fiscales, le développement du secteur informel qui risque de compliquer l'organisation de ce secteur pour une imposition optimale, la corruption et la mauvaise gestion de l'administration fiscale qui peuvent non seulement contribuer à une baisse considérable des recettes fiscales mais remettre en cause la stratégie de croissance accélérée du gouvernement.

2.1.1.5. DÉFIS ET OPPORTUNITÉS

En termes d'opportunités du système fiscal togolais, on peut évoquer: (i) la création de l'OTR qui est une fusion des services impôts et des douanes avec une modernisation de la collecte des impôts et taxes, (ii) l'intensification des activités de la DOSI, (iii) le développement des services portuaires et aéroportuaires, (iv) le développement des industries extractives constitue également un potentiel énorme de ressources fiscales pour l'Etat togolais.

Toutefois, plusieurs défis restent à relever en termes de renforcement des capacités de l'OTR. On peut citer : (i) l'amélioration de moyens logistiques, (ii) l'amélioration du niveau de couverture du secteur informel (iii) le renforcement des capacités de recouvrement de l'administration fiscale, (iv) le renforcement de la rigueur dans l'application de la réglementation en vigueur, (v) l'allègement des procédures d'enregistrement (vi) la révision des avantages fiscaux accordés à certaines catégories de contribuables, et (viii) le renforcement du recouvrement des taxes foncières urbaines.

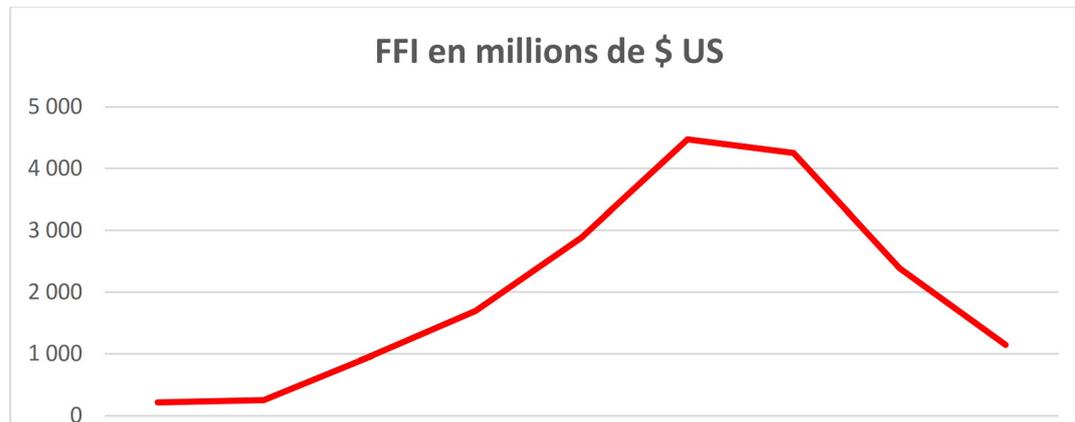
2.1.2. ETAT DES LIEUX DES FFI

Dans le présent rapport, il est adopté la définition des FFI proposée par le Global Financial Integrity (GFI), dont la base de données sur les FFI constitue la principale source de données utilisées.

2.1.2.1. AMPLEUR DES FFI

Malgré le fait que le Togo soit une petite économie, le niveau des FFI qui en sorte est alarmant, comme l'indique le graphique ci-dessous. De 2003 à 2011 Plus de 19 milliards de dollars sont sortis de manière illicite du pays soit plus de trois quart du PIB. Ces sorties de capitaux sont très préoccupantes étant donné le niveau élevé du taux de pauvreté au Togo et étant donné ses besoins en ressources financières.

Figure 4: Flux financiers illicites sortants du Togo entre 2003 et 2011



Source: données du Global Financial Integrity (GFI)

L'ampleur des FFI est appréciée dans tableau ci-dessous qui indique la part des FFI dans certains indicateurs macroéconomiques clés du pays. Le tableau 5 indique en effet qu'en moyenne, les FFI ont représenté 76,3% du PIB, 105% de la somme des importations et des exportations et 24,6% du stock de capital. Cette situation inquiétante s'explique par l'inefficacité des stratégies et initiatives de lutte contre les FFI au Togo. Cette inefficacité est imputable aux insuffisances de capacités institutionnelles, matérielles, financières et humaines des structures impliquées dans la lutte contre les FFI.

Figure 5 : FFI et quelques indicateurs macroéconomiques (moyenne 2003-2011)

	IFF/PIB	IFF/ (Imports + Exports)	IFFF/IDE	IFF/Dépenses publiques en éducation	IFF/Dépenses publiques en santé	IFF/recettes fiscales	IFF/stock de capital	IFF/capita
Ratio	76,3	105	4122,7	2435,9	1088,7	98551,8	24,6	\$401,43
Rang (pays à faibles revenus)	1	1	3	1	1	2	1	8

Source: extrait du rapport Illicit financial flows and development indices: 2008–2012, GFI (2015)

Le problème des FFI semble donc particulièrement préoccupant au Togo. Selon les estimations de Global Financial Integrity (2013), au moins 60 % des flux financiers illicites dans le monde proviennent d'activités commerciales. Il ressort des enquêtes sur le terrain qu'au Togo, les principales activités d'où proviennent les FFI sont (i) les activités commerciales (importations et exportation de biens), (ii) les contrats de marchés publics et (iii) le secteur de l'extraction minière.

2.1.2.2. POTENTIALITÉS ET POSSIBILITÉS

Au Togo, il existe plusieurs institutions dont le champ d'action réglementaire prend en compte au moins en partie les questions liées aux flux financiers illicites. Il s'agit de :

- Ministère de l'économie et des finances,
- Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest,
- Office Central de Répression du Trafic Illicite des Drogues et du Blanchiment (OCTRIB) Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières du Togo (CENTIF-TG),
- Commission Nationale de Lutte contre la Corruption et le Sabotage Economique (CNLCSE),
- Office Togolais des Recettes (OTR),
- Initiative pour la transparence dans l'industrie extractive (ITIE),
- Ministère de la Justice.

Malgré l'existence de ces institutions la question des flux financiers n'est pas encore suffisamment prise en compte dans les stratégies de l'Etat. En outre, la situation est encore compliquée par l'absence de cohérence dans l'action des diverses institutions. Une coordination efficace reste à consolider. Aussi un manque de spécialistes capables de s'attaquer de façon décisive à la question est-elle entière.

2.1.2.3. DÉFIS ET OPPORTUNITÉS

Au regard de l'ampleur du phénomène, il semble raisonnable de se questionner sur le bon fonctionnement des structures qui combattent les flux financiers illicites. Dans les pays en développement, qui souvent ne disposent pas des capacités suffisantes dans l'administration publique, ce risque est grand (CEA, 2014). L'ampleur des difficultés rencontrées par les institutions qui devraient lutter contre les FFI est grande. La plupart de ces institutions ont du mal à constituer des capacités suffisantes (matériel, fonctionnaires ayant les compétences spécialisés) et ont des difficultés de financement.

En effet, le service du MEF chargé de suivre l'application de la réglementation en matière de transferts de fond n'est composé que de trois cadres qui sont obligés de cumuler d'autres fonctions compte tenu du sous-effectif général dans l'administration financière togolaise. A côté, la CENTIF n'est créée au Togo qu'en 2010 et peine à affirmer ses actions sur le terrain compte tenu du manque de ressources. En effet, l'équipe cadre se compose d'une quinzaine d'analystes qui ne sont pas spécialisés sur les différentes thématiques.

Les différents acteurs rencontrés sont unanimes sur les faibles capacités humaines dédiées au suivi des FFI : le besoin de formation des acteurs est patent, notamment, les structures comme le MEF, et le ministère de la justice, la CENTIF en ont le plus besoin. De plus, dans les cas de soupçon avérés, les capacités pour poursuivre les autorités et les multinationales qui embauchent les meilleurs experts, sont limités du fait de la non spécialisation des professionnels de justice sur la question.

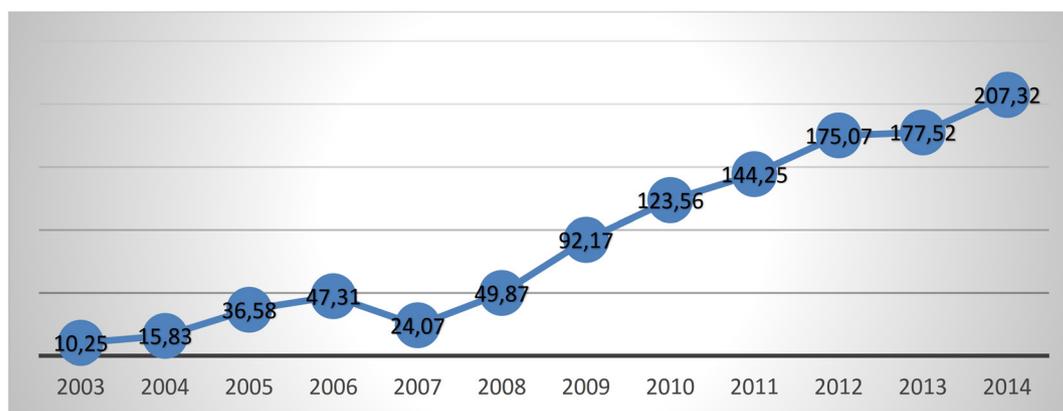
3.1 IMPACT DE LA MRI

Conscient de l'impact des ressources internes dans son processus de développement, le Togo a engagé des réformes structurelles dans le domaine afin de maximiser la mobilisation des ressources internes et mieux faire face aux financements des besoins économiques et sociaux.

3.1.1. IMPACTS ÉCONOMIQUES

L'utilisation des ressources internes mobilisées par l'Etat togolais sont essentiellement de deux ordres. Les recettes collectées par les institutions étatiques servent à effectuer les dépenses courantes et les dépenses d'investissement, tandis que les ressources mobilisées par les institutions financières sont soit investies, soit destinées à l'octroi de crédits. L'amélioration de la MRI se manifeste dans le budget de l'Etat par une hausse soutenue des dépenses d'investissement. En effet, les dépenses d'investissement ont cru de 24,1 milliards FCFA en 2007 à 207,3 milliards FCFA en 2014.

Figure 6 : Evolution des dépenses d'investissement (milliards FCFA)



Source : Ministère de l'économie et des finances (MEF)

Selon le rapport bilan de la SCAPE, le domaine des infrastructures économiques a bénéficié d'importants crédits d'investissements ; témoignant de la volonté du pays de se doter d'infrastructures de qualité et d'équipement modernes afin de faciliter les transactions économiques et consolider les bases d'une croissance économique durable.

S'agissant de l'emploi des ressources mobilisées par le système financier, la croissance soutenue sur la période 2008–2014 du taux de financement (de 17, % à 33,7%) – quoi que encore faible – est témoin de l'amélioration du climat des affaires et d'une économie florissante. En outre, la création du Centre de formalité des entreprises (CFE) stimule l'implantation des entreprises et la création d'emploi. Le taux de croissance économique est ainsi passé de 2,4% en 2008 à 4,0% en 2010, puis à 5,1% en 2013.

3.1.2. IMPACTS SOCIAUX

Dans son processus d'émergence à l'horizon 2030, le gouvernement togolais prévoit consacrer une partie de ses ressources au développement de deux principaux secteurs que sont l'éducation et la santé ; gage d'un développement socioéconomique inclusif et durable. Toutefois, l'impact de la mobilisation des ressources internes sur ces secteurs sociaux reste mitigé. Il convient tout de même de noter que les efforts du gouvernement dans le domaine social ont permis de réduire l'indice de pauvreté de 61,7% à 58,7% entre 2006 et 2011.

Dans le domaine de l'éducation, les résultats relevés dans le 4ème rapport des OMD témoignent des efforts fournis par le gouvernement togolais dans la mobilisation des ressources internes pour le financement de ce secteur. En effet, les investissements consacrés à l'éducation ont contribué à l'amélioration de la qualité de l'enseignement, mais aussi de la quantité des établissements scolaires et des équipements pédagogiques. A titre illustratif, le taux net de scolarisation se situe en 2012 à 83,9% et le taux d'achèvement à 75,7%. Quant au taux d'alphabétisation, il se situait à 79,7% en 2011, selon le rapport du Questionnaire des Indicateurs de Base du Bien-être (QUIBB) 2011. Les indicateurs de scolarisation ont progressé suite à la mise en œuvre de l'initiative de la gratuité des frais de scolarité dans l'enseignement préscolaire et primaire public. Dans le domaine de la santé, les résultats ne sont pas remarquables. Bien que des efforts aient été faits ces dernières années pour une amélioration de la prise en charge de la santé de la population, le secteur connaît des difficultés. En effet, entre 2009 et 2013, les prévisions du budget national allouées au secteur de la santé ont connu une légère baisse de 50,7 milliards FCFA à 45,0 milliards FCFA. Cependant forces est de constater une forte réduction des dépenses d'investissement au profit de celles du personnel et des transferts.

Tableau 5 : Distribution du budget alloué à la santé par type de dépense

Années	Personnel	Matériel	Transfert	Investissement	Total
2009	12,2%	6,9%	9,7%	71,3%	100%
2010	15,9%	9,4%	12,7%	62,0%	100%
2011	32,4%	12,3%	19,1%	36,1%	100%
2012	30,3%	10,1%	23,8%	35,8%	100%
2013	27,2%	7,9%	21,3%	43,6%	100%

Source : Données publiées par le gouvernement sur le budget de l'Etat et son exécution / CADERDT

De l'analyse du tableau ci-dessus, il ressort que la part des investissements dans les prévisions de dépenses du secteur de la santé a connu une baisse quasi continue de 71,3% à 43,6% entre 2009 et 2013. Cette situation ne permet pas au Togo d'atteindre ses objectifs en matière de développement et de modernisation du secteur de la santé.

De façon générale, les progrès réalisés ont permis une amélioration des performances du Togo sur dans plusieurs domaines. En matière de réduction du nombre de personnes souffrant de la faim : la proportion d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale est passée de 32,8% à 16,6% de 1990 à 2010, ce qui a permis au Togo d'atteindre la cible 1C de l'OMD 1.

En matière d'amélioration de la qualité de l'éducation, le taux d'alphabétisation (15–24 ans) qui était de 63,3% en 1990 a atteint 79,7% en 2011.

En matière de santé : les taux de mortalité infanto-juvénile et maternelle suivent une tendance à la baisse, ainsi que l'infection au VIH.

En matière d'environnement : 6 togolais sur 10 ont accès à une eau de bonne qualité.

L'Indice de Développement Humain (IDH) du Togo s'est amélioré entre 2000 et 2013, passant de 0,408 à 0,473 point, soit une amélioration de 16%. Au classement mondial, le pays a gagné deux places entre 2011 et 2013 et occupe la 166ème place sur un total de 187 pays en 2013.

3.2. IMPACT DES FFI

Il est évident que les performances du pays sont largement en dessous de ses potentialités. En effet, compte tenu de l'ampleur des FFI au Togo, ces résultats pourraient être considérablement améliorés si l'on parvenait à limiter les FFI. Dans ce cas, les ressources récupérées pourraient servir à financer les projets de développement notamment les infrastructures sanitaires et éducatives, et de renforcer les actions sociales de l'Etat. Cela permettrait de booster la croissance économique et de réduire les inégalités et la pauvreté.

Il est présenté dans le tableau ci-après le gain de richesse national que le pays aurait pu dégager en l'absence de FFI en utilisant l'ICOR (Incremental Capital Output Ratio) qui évalue la quantité marginale du capital d'investissement nécessaire pour une entité afin de générer la prochaine unité de production. La dernière ligne du tableau 6 indique le manque à gagner pour le pays en termes de gain de PIB dû aux FFI. L'impact économique du freinage des FFI est donc énorme ; d'où l'urgence pour le Togo d'entreprendre les actions idoines pour résoudre le phénomène.

Tableau 6 : Manque à gagner pour le Togo dû aux FFI (milliards FCFA)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
FFI	214	251	952	1 692	2 884	4 471	4 250	2 385	1 144
Investissement	270,9	303,1	334,7	357,2	363,5	442,1	505,1	571,9	655,3
PIB	1673,7	1937,1	2115,2	2202,8	2523,5	3163,4	3163	3172,9	3756
Taux de croissance	5	2,1	1,2	4,1	2,3	2,2	3,5	4	4,9
ICOR	3,3	7,4	13,4	4	6,3	6,3	4,5	4,5	3,6
Gain de PIB	65,6	34	71	422,9	458,6	711,9	934,1	528,7	320,3

Source : calculs des auteurs

Il ressort du graphique qu'en l'absence de flux financiers illicites, le Togo gagnerait 65,6 milliards supplémentaires de son PIB en 2006 et 320,3 milliards de ressources financières additionnelles à sa richesse nationale en 2014. Ces chiffres témoignent du manque à gagner pour le Togo causé par les FFI.

Il est présenté dans cette section, les situations de réussite et d'échec en matière de MRI et de lutte contre les FFI.

4.1. LES RÉUSSITES

En matière de réussite, l'OTR constitue pour le Togo un exploit. La nature Semi-autonome de l'OTR lui permet de jouir d'une certaine autonomie de gestion qui l'a rendu plus efficace. Ainsi, cette autonomie de gestion a permis à l'OTR de mettre en place un management de gestion axée sur les résultats tout en mettant l'accent sur la transparence et la lutte plus efficace contre la corruption et la fraude fiscale. A cet effet, l'OTR a mis en place certains outils depuis le démarrage de ses activités, notamment :

- le recouvrement des taxes par les banques : cet outil est une garantie de transparence et de sécurité des recettes de l'Etat. Il permet également aux opérateurs économiques de gagner du temps,
- les déclarations en ligne : l'OTR a pu moderniser et faciliter les opérations de déclarations des opérateurs économiques grâce au SYDONIA WORLD,
- la lutte contre la corruption et l'évasion fiscale : pour lutter contre la corruption l'OTR met en place un numéro vert 8280 et une adresse électronique anticorruption@otr.tg pour signaler tout acte de corruption,
- l'éducation du contribuable pour un consentement à l'impôt à travers des émissions télé et radio éducatives, des forums de contribuables et d'autre action de terrain.

Par ailleurs, un code de conduite a été adopté par l'OTR. Ce code fait obligation à tous ses agents d'adhérer aux principes et valeurs tels que l'intégrité, la dignité, l'objectivité l'efficacité, l'efficience, la disponibilité, la franchise, l'impartialité, le professionnalisme, l'esprit d'équipe, la courtoisie et la transparence. Le code oblige également les employés à déclarer dès la prise de service, ces avoirs et à fournir une déclaration indiquant chaque année, les augmentations/réductions de leurs avoirs. Toute augmentation non justifiée ou toute tentative visant à masquer une fortune inexplicable sera considérée comme une fraude lourde.

Malgré le caractère récent de l'OTR, toutes ses bonnes pratiques ont permis de renforcer les capacités de MRI permettant ainsi d'accroître considérablement les recettes fiscales.

Un autre exemple de bonne pratique constitue l'ITIE. L'ITIE représente un effort commun destiné à prévenir les tractations malhonnêtes, en l'occurrence, le détournement, par des industries extractives, de revenus destinés aux comptes publics de l'État vers des comptes privés. En effet, le secteur extractif togolais compte principalement l'exploitation minière du phosphate (cinquième producteur mondial) et dans une moindre mesure, du fer, de l'or, du diamant, du calcaire, de la bauxite, du manganèse et de la chromite. S'y ajoute l'exploitation des eaux souterraines à des fins commerciales ainsi que l'exploitation des carrières et la production d'hydrocarbures.

Pour une meilleure traçabilité des fonds transférés, le Togo a rejoint l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives en 2010, et le Rapport ITIE 2012 indique que le secteur extractif a généré 33 millions d'USD de revenus gouvernementaux.

Pour une meilleure traçabilité des fonds transférés, le Togo a rejoint l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives en 2010, et le Rapport ITIE 2012 indique que le secteur extractif a généré 33 millions

d'USD de revenus gouvernementaux. En effet, l'ITIE est une réforme globale sur le plan international pour promouvoir les bonnes pratiques de la transparence et de la redevabilité dans la gouvernance du secteur extractif. La mission que se donne l'initiative, consiste à informer le public des flux des revenus du secteur extractif dans les recettes de l'Etat. Ainsi, chaque année, les industries extractives déclarent les paiements qu'elles ont effectués à l'Etat et les régies financières de l'Etat également déclarent les recettes qu'elles ont perçues de ces industries. Un conciliateur indépendant est alors chargé par l'ITIE de reconstituer la traçabilité des flux des flux déclaré et de signaler les anomalies.

Au Togo, trois (03) structures travaillent à la mise en œuvre de l'ITIE. (i) Le secrétariat technique : il effectue les tâches définies dans le plan d'action de l'ITIE et coordonne les activités des deux Groupes multipartites. (ii) Le Conseil national de supervision : dirigé par le premier ministre, il définit la politique générale et les lignes directrices stratégiques de l'ITIE. (iii) Le Comité de Pilotage : présidé par le ministre des Mines et de l'Énergie, il suit la mise en œuvre de l'ITIE selon une approche participative.

Depuis son intégration dans le processus ITIE, le Togo publie des rapports qui divulguent les revenus issus de l'exploitation de ses ressources naturelles, ainsi que les paiements que les entreprises exploitantes ont effectués. Les deux séries de chiffres sont ensuite comparées et ensuite réconciliées.

Chaque rapport ITIE donne lieu à une série de recommandations aux parties prenantes pour garantir la transparence des transactions financières entre les industries extractives et l'Etat. La mise en œuvre progressive des recommandations a valu au pays d'être désigné pays conforme dès 2013.

4.2. LES ÉCHECS

En termes d'échec, la lutte contre les FFI peut être évoquée. En effet, malgré les différentes mesures prises, l'état des FFI demeure préoccupant au Togo. A ce jour aucune saisie de fonds par les structures impliquées n'a été dénombrée. Cette situation s'explique par les insuffisances de capacités institutionnelles, matérielles, financières et humaines des structures impliquées dans la lutte contre les FFI. A titre illustratif, la CENTIF est une structure détective et non répressive. De ce fait elle n'a aucun pouvoir coercitif ; ce qui fait que les dossiers traités restent souvent sans suite. En outre, elle manque d'infrastructures surtout sécuritaires, de ressources humaines spécialisées dans des domaines spécifiques et de ressources financières.

5.

LEÇONS APPRISSES ET IMPÉRATIFS DE RENFORCEMENT DE CAPACITÉS

Une amélioration des capacités de mobilisation des ressources internes et de la lutte contre les flux financiers illicites peut permettre au Togo de baser ses stratégies de développement sur ses ressources internes. Cela lui permettra d'avoir un contrôle sur son processus de développement. De ce qui précède, il apparaît toutefois que s'il existe des opportunités en matière de mobilisation des ressources internes et de lutte contre les flux financiers illicites, il existe également plusieurs contraintes.

Dans le domaine de la mobilisation des ressources privées, étant donné que le système financier opère actuellement en deçà de ses potentialités, la poursuite des réformes et la mise en œuvre de mesures adéquates pourront permettre d'accroître les ressources mobilisées. Par exemple l'effectivité du système de notation dans le secteur bancaire permettra de réduire les asymétries d'information, ce qui permettra à son tour de régler le problème de surliquidité des banques togolaises qui pourront mettre des ressources longues au service du financement de l'économie. Quant à la mobilisation des recettes fiscales, la création de l'OTR, son informatisation et son management de qualité axé sur le résultat, le renforcement de la lutte

contre la corruption et le renforcement du contrôle fiscal constituent des opportunités d'accroissement des ressources domestiques au Togo. De plus, les taxes foncières urbaines constituent une opportunité de mobilisation de ressources fiscales largement inexploitées.

En ce qui concerne la lutte contre les flux financiers illicites, le vote de la loi sur la corruption, en juillet 2015, ainsi que la perspective de l'adoption des nouvelles dispositions communautaires qui instaurent la déclaration des opérations en espèce constituent des opportunités pour rendre plus efficace les actions des différentes structures impliquées.

Toutefois, plusieurs défis restent à relever pour renforcer les capacités de mobilisation de ressources internes au Togo. En matière de mobilisation des ressources internes, il s'agit de renforcer les capacités humaines, matérielles et financières des structures impliquées. De même au niveau des SFD, il faudrait renforcer les capacités matérielles et humaines de la CAS-IMEC à l'analyse des risques à partir de l'analyse des indicateurs de performances et des ratios prudentiels. Dans le secteur de l'assurance, il faudrait relever le défi du renforcement des capacités d'action de la DNA qui manque de moyens humains et financiers. Au niveau des organismes de prévoyance sociale, il ressort que les principaux défis à relever sont la modernisation des procédures, le renforcement de l'informatique et le renforcement des capacités du personnel.

En matière de mobilisation des recettes de l'Etat, il faudrait relever les défis liés : au renforcement des capacités des agents de l'OTR ; à l'insuffisance de moyens logistiques ; à la couverture du secteur informel ; à la faible capacité de recouvrement de l'administration fiscale ; à l'inefficacité du recouvrement des taxes foncières urbaines ; au manque d'adhésion des contribuables au civisme fiscal ; à la rationalisation des exonérations fiscales ; aux problèmes de connexion internet et d'électrification et au maintien, ainsi qu'au renforcement de la stabilité économique et politique.

En matière de lutte contre les flux financiers illicites, il faudrait relever les défis liés à l'insuffisance des ressources humaines au sein des structures impliquées notamment la CENTIF et renforcer les compétences de leurs agents. Par exemple la formation

de magistrats et d'officiers de police spécialisés dans l'instruction de dossiers liés aux FFI est une nécessité et devrait accélérer le traitement des dossiers que la CENTIF transmet au ministère de la justice. Il est impérieux aussi de créer un mécanisme de coordination approprié entre les structures qui, au plan national, ont mandat de traiter des transactions illicites. Toutefois, ces actions doivent être accompagnées par une réelle dotation en matériel et en ressources financières qui réponde aux besoins des structures.

Par ailleurs il est aussi nécessaire d'intensifier la coopération internationale en matière d'échange d'informations fiscales pour faire face avec des instruments appropriés à la l'aptitude de plus en plus subtile des multinationales et de l'économie numérique, à user de dissimulations.

Enfin la lutte contre les FFI nécessitera indéniablement une réponse internationale forte, impliquant les pays destinataires de ces flux.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La mobilisation des ressources internes est importante pour avoir le contrôle sur le processus de développement d'un pays. Conscientes de cela, les autorités togolaises ont pris diverses initiatives pour améliorer les capacités du pays à mobiliser les ressources internes. Il apparaît que malgré les progrès réalisés, les capacités de mobilisation des ressources internes du pays sont encore faibles. Beaucoup de défis restent encore à relever par le Togo pour atteindre son objectif. Il s'agit entre autres de relever les défis liés au renforcement des capacités humaines, matérielles, financières et institutionnelles de l'ensemble des structures impliquées dans la mobilisation des ressources internes et dans la lutte contre les flux financiers illicites et du renforcement de la stabilité politique et économique du pays. Le tableau ci-après récapitule les mesures à prendre pour accroître les capacités de mobilisation des ressources internes et de lutte contre les flux financiers illicites au Togo.

Tableau 7 : Mesures à prendre pour renforcer les MRI et la lutte contre les FFI au Togo

Ressources	Mesures à prendre		
	Court terme	Moyen terme	Long terme
Mobilisation des recettes de l'Etat et lutte contre les flux financiers illicites	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre et renforcer la sensibilisation des agents économiques sur le civisme fiscal et renforcer le contrôle fiscal • Renforcer les capacités des ressources humaines de l'OTR et poursuivre son informatisation. • Améliorer les conditions de vie et de travail des agents travaillant dans les structures qui luttent contre les flux financiers illicites et les doter de moyens humains, matériels, financiers et institutionnels • Former les magistrats et officiers de police spécialisés 	<ul style="list-style-type: none"> • Disposer d'une liste plus fiable des contribuables et de leurs charges fiscales • Améliorer la transparence de la gestion des finances publiques en prenant plus en compte les préoccupations des populations dans la programmation des dépenses publiques • Poursuivre l'assainissement du climat des affaires pour rendre les entreprises plus compétitives • Intensifier la lutte contre la fraude fiscale et la corruption • Rationaliser les exonérations fiscales par 	<ul style="list-style-type: none"> • Réorganiser l'agriculture, l'élevage et le secteur informel d'une façon générale pour les rendre plus imposables • Promouvoir la croissance économique • Intensifier la lutte contre la fraude fiscale • Mettre en place un code d'éthique et de déontologie qui doit régir la profession des agents impliqués dans la liquidation et la collecte des recettes de l'Etat

	<p>Dans l’instruction de dossiers liés aux FFI.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre l’assainissement des banques et des institutions de sécurité sociale 	<p>une évaluation périodique de leur efficacité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assurer un haut débit de la connexion internet • Assurer une meilleure couverture électrique du pays • Intensifier la coopération internationale en matière d’échanges d’informations 	
Mobilisation de l’épargne privée	<ul style="list-style-type: none"> • Opérationnaliser le système de notation • Sensibiliser la population et les entreprises sur l’importance de l’assurance et de la sécurité sociale • Fournir plus d’informations aux entreprises sur les avantages et les exigences de la BRVM 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmenter le taux de bancarisation et rendre plus accessibles les services bancaires • Améliorer la gestion du risque au niveau des banques • Inciter les IMF à investir plus dans les secteurs productifs à travers un partenariat avec les banques 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire les possibilités de paiement en espèce • Revoir les taux de rémunération de l’épargne pour le rendre plus incitatif

8. RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BCEAO (2012), « Financement de l'économie togolaise par les banques et le marché des capitaux »

CADERDT (2011), « Mobilisation des ressources internes dans les pays de la CEDEAO : le cas du Togo », Rapport final

CADERDT (2013), « Analyse de l'évolution des dépenses de santé de l'Etat togolais de 2009 à 2013 »

CEA (2006), « Rapport économique sur l'Afrique 2006: Flux de capitaux et financement du développement en Afrique », Addis-Abeba: CEA.

CNUCED (2006), «Le développement économique en Afrique: Doublement de l'aide: Assurer la «grande poussée», Publication des Nations Unies, numéro de vente F.06.II.D.10. New York et Genève.

CNUCED (2007), Retrouver une Marge d'Action : La mobilisation des Ressources intérieures et l'Etat Développementiste, Le Développement Economique en Afrique, New York et Genève.

CONSEIL RÉGIONAL DE L'EPARGNE

PUBLIQUE ET DES MARCHÉS FINANCIERS, Plan stratégique 2014 – 2021 du marché financier régional de l'Union Monétaire Ouest Africaine

MINISTÈRE DE LA PLANIFICATION ET

DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (2013), « Rapport de mise en œuvre de la SCAPE en 2013 », Lomé.

PNUD, (2014) « Quatrième rapport de suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement », Rapport final

PNUD, (2015) « Document de stratégie nationale de mobilisation des partenariats et de ressources », Rapport final



Centre Autonome d'Etudes et de Renforcement
des Capacités pour le Développement au Togo

58 Super Taco - Lomé Tél:(+228) 22 21 88 33
Fax: 22 22 88 33 / www.caderdt.com

Le Centre autonome d'études et de renforcement des capacités pour le développement au Togo (CADERDT) a été créé en 2010, à l'initiative du Gouvernement togolais, avec l'appui de la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF).

Le CADERDT a pour objectif principal le renforcement des capacités en matière d'analyse, de formulation et de mise en œuvre des politiques nationales de développement, en vue de promouvoir une croissance économique inclusive et durable. Les principaux bénéficiaires des activités du centre sont :

(I) L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, (II) LE SECTEUR PRIVÉ ET (III) LA SOCIÉTÉ CIVILE.

LE CADERDT A POUR MISSIONS DE :

- renforcer l'expertise nationale en matière de formulation, d'analyse et de mise en œuvre des politiques économiques et des programmes de développement,
- mettre à la disposition du Gouvernement et des autres parties prenantes (secteur privé et société civile), des résultats d'une recherche de qualité facilitant la formulation de la politique économique et la prise de décision,
- renforcer la capacité nationale à entreprendre un dialogue le plus large possible sur la politique nationale de développement,
- développer et disséminer les connaissances sur les problèmes de développement économique et social, de manière à faciliter la prise de décision dans le cadre du processus de développement.

LES PRINCIPALES ACTIVITÉS DU CADERDT SONT : (I) LES ÉTUDES ET LA RECHERCHE, (II) LA FORMATION, (III) LE DIALOGUE ET (IV) LE DÉVELOPPEMENT ET LA DISSÉMINATION DES CONNAISSANCES.

Le CADERDT bénéficie pour l'exécution de ses activités d'un financement conjoint de l'ACBF et de l'Etat et, œuvre également à la mobilisation des ressources auprès d'autres partenaires techniques et financiers, sous réserve que ces financements soient en droite ligne avec ses missions et objectifs.

A travers ses différentes expertises, le CADERDT met ses compétences au service du Gouvernement et des partenaires techniques et financiers qui œuvrent sans relâche au développement du Togo.



Centre Autonome d'Études et de Renforcement
des Capacités pour le Développement au Togo

58 Super Taco - Lomé Tél:(+228) 22 21 88 33
Fax: 22 22 88 33 / www.caderdt.com