

## La décentralisation à l'épreuve de l'incivisme fiscal dans les communes urbaines du Togo

### [ Decentralization and fiscal incivility in the urban communes of Togo ]

*Ouro Bitasse Eralakaza*

Maître-Assistant au Département de Sociologie, Faculté des Lettres et Sciences Humaines, Pôle de Recherche et d'Expertise sur la Dynamique des Espaces et des Sociétés (PREDES), Université de Kara, Kara, Togo

---

Copyright © 2022 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

**ABSTRACT:** The development of decentralized local authorities in Togo passes through the contribution of citizens to the tax base through the payment of taxes and levies. However, the municipalities, like the whole country, are confronted with fiscal incivility. Thus, this research wanted to understand the explanatory factors of taxpayers' resistance to paying taxes. To do this, she combined the method of documentary analysis and the realization of 34 in-depth individual interviews with resource persons in three communes of Togo, namely, the commune Tchaoudjo 1, the commune of Assoli 1 and the commune of Kozah1. The research highlights the socio-historical, political, social and communication factors, which explain the tax incivility of Togolese taxpayers. In addition, citizens' crisis of confidence in tax collection and management services is another major obstacle to tax compliance. These challenges need to be taken up through sustained education in social accountability for better appropriation from below of democratic values that should make it possible to initiate sustainable local development.

**KEYWORDS:** Decentralization, communes of Togo, fiscal incivility, social accountability, strategic actor.

**RESUME:** Le développement des collectivités territoriales décentralisées au Togo, passe par la contribution des citoyens à l'assiette fiscale à travers le paiement des taxes et impôts. Pourtant, les communes, tout comme l'ensemble du pays, sont confrontés à l'incivisme fiscal. Ainsi, la présente recherche a voulu comprendre les facteurs explicatifs de la résistance des contribuables à payer les taxes et impôts. Pour ce faire, elle a combiné la méthode d'analyse documentaire et la réalisation de 34 entretiens individuels approfondis avec les personnes ressources dans trois communes du Togo à savoir, la commune Tchaoudjo 1, la commune d'Assoli 1 et la commune de Kozah1. La recherche met en évidence les facteurs sociohistoriques, politiques, sociaux et communicationnels, qui expliquent l'incivisme fiscal des contribuables togolais. De plus, la crise de confiance des citoyens à l'endroit des services de collecte et de gestion des taxes et impôts, constitue un autre obstacle majeur au civisme fiscal. Ces défis nécessitent d'être relevés à travers une éducation soutenue à la redevabilité sociale pour une meilleure appropriation par le bas des valeurs démocratiques devant permettre d'amorcer le développement local durable.

**MOTS-CLEFS:** Décentralisation, communes du Togo, incivisme fiscal, redevabilité sociale, acteur stratégique.

### 1 INTRODUCTION

Suite au constat d'échec de l'Etat centralisé dans les pays africains post indépendants, la décentralisation a été perçue comme un mode de gouvernance plus à même de garantir un développement local plus participatif en suscitant l'adhésion des populations à la base aux initiatives d'autopromotion locale. Ce développement local tant attendu des collectivités territoriales décentralisées au Togo, doit passer par la contribution des citoyens à l'assiette fiscale à travers le paiement volontariste des

taxes et impôts tels que consacrés par la constitution de la République et les textes réglementaires en matière de décentralisation au Togo.

Paradoxalement, la mobilisation des ressources fiscales dans les communes urbaines<sup>1</sup> du pays, est confrontée à l'incivisme fiscal, se traduisant par une insoumission fiscale [1] fragilisant ainsi la réalisation des divers besoins de développement de ces communes. Par insoumission fiscale, il faudra entendre, de manière large, tout acte délibéré de refus, d'évitement, de contournement, de corruption des agents de l'administration fiscale; de même que les prélèvements fiscaux effectués par ces derniers pour leur propre compte [1]. C'est d'ailleurs, à juste titre que dans leur ouvrage sur la fiscalité au Togo intitulé, *Décentralisation et fiscalité locale* [2], les auteurs estimaient qu'en dépit des résultats enregistrés, plusieurs défis restent encore à relever, pour l'Office Togolais des Recettes, surtout en matière de recouvrement des impôts locaux.

La présente recherche s'inscrit dans la typologie de la déviance fiscale, elle-même inspirée de la théorie sociologique de l'étiquetage [3] et qui montre que la légitimité politique est essentielle dans l'efficacité fiscale et que l'approche par la rationalité cognitive rend compte de la décision du contribuable qui ne réagit pas (seulement) en vertu de l'approche par l'intérêt utilitariste [4]. Elle est d'autant plus pertinente que la sociologie fiscale étudie les relations entre l'impôt, l'Etat (et les autres collectivités territoriales, ici les communes) et la société. Le concept « incivisme fiscal » [5] peut être compris comme l'absence de civisme fiscal. Le civisme fiscal renvoie à l'idée d'un contribuable qui accomplit volontairement ses obligations fiscales, qui se conforme à la loi dans l'accomplissement de ce devoir fiscal. Donc, l'incivisme fiscal est le fait de ne pas se conformer volontairement à ses obligations fiscales, d'user de moyens illégaux pour éviter de répondre à ses devoirs fiscaux. En clair, on assiste à un non-respect de la législation fiscale. Le concept d'incivisme fiscal « peut être appréhendé comme l'ensemble des manœuvres et ou des comportements utilisés par les contribuables pour éviter de payer leurs impôts et taxes » [6], p.9.

Comme la totalité des pays francophones d'Afrique de l'Ouest, le Togo s'est engagé depuis quelques années, sur la voie de la décentralisation territoriale, processus politique, administratif et financier de mise en place de collectivités locales décentralisées. Selon [7], ce processus traduit un changement de paradigme dans la gouvernance démocratique des collectivités territoriales en Afrique.

Il faut rappeler que l'expérience togolaise en matière de pratique de la décentralisation remonte théoriquement à l'époque coloniale française puisque, c'est depuis cette période, entre les deux guerres mondiales, que la notion de commune urbaine est apparue au Togo. Les premières communes urbaines furent d'abord Lomé (1932), puis Aného (1933), suivies dans les années 1950 de Tsévié, Kpalimé, Atakpamé, Sokodé et Bassar [8]. Malgré les évolutions positives, le processus de décentralisation reste toujours inachevé en raison du manque de moyens financiers et humains à mettre à la disposition des mairies. C'est beaucoup plus une déconcentration politique et administrative puisque le pouvoir de décision sur le plan financier demeure en grande partie aux mains du pouvoir central. Ceci laisse une faible marge de manœuvre aux communes dont la faible capacité de mobilisation des ressources et la fragilité économique ne leur permettent pas de couvrir leur besoin en investissement.

Depuis les élections municipales de juin 2019 au Togo, le pays vise également à donner aux initiatives locales, un environnement institutionnel permettant de les valider et de pérenniser ainsi une dynamique de développement local qui redonne aux acteurs leurs véritables places et responsabilités dans la prise en charge de leur propre avenir. La décentralisation apparaît donc à priori, comme un instrument de facilitation et de consolidation du développement de proximité, en rupture avec les pratiques d'un développement centralisé, initié et programmé sans implication véritable des acteurs locaux.

Les 117 communes du pays font face aux besoins énormes de moyens financiers pour assurer des services publics de qualité, notamment la construction des routes, l'éclairage public, les équipements sociaux, la gestion des déchets, etc. Confrontés pourtant à l'incivisme fiscal des contribuables, les pistes de solutions passent inéluctablement par la meilleure compréhension de la résistance des citoyens à honorer leur devoir fiscal. Tel est l'objectif que s'est assignée la présente recherche qui se pose la question de savoir: Quels sont les représentations sociales et les raisons explicatives de l'incivisme fiscal dans les communes urbaines du Togo ? Elle postule que: les facteurs historiques, la crise de confiance aux services de

---

<sup>1</sup> Bien que le nouveau découpage territorial (Décret N° 2017-144/PR du 22/12/17, fixant les ressorts territoriaux et chefs-lieux des communes) ne distingue pas clairement les communes urbaines et celles rurales, nous désignons ici par communes urbaines, les communes englobant les grandes villes du Togo à l'instar de Sokodé, Kara et Bafilo.

collecte et de gestion des taxes et impôts, ainsi que l'ignorance des valeurs démocratiques, expliquent l'incivisme fiscal dans les communes urbaines du Togo.

## 2 POSITIONNEMENT THÉORIQUE

L'analyse dans la présente recherche est essentiellement faite à l'aune de la théorie de la redevabilité sociale [9] qui intègre l'engagement civique et est un mixte d'obligations: l'obligation aux responsables politiques de rendre des comptes à la population et l'obligation aux citoyens d'exiger des comptes de la part des responsables politiques tout en accomplissant leurs obligations fiscales.

La théorie de l'acteur stratégique [10], sera également mobilisée, étant donné qu'on doit chercher en priorité à comprendre comment se construisent les actions collectives à partir de comportements et d'intérêts individuels parfois contradictoires, l'incivisme fiscal des citoyens des communes urbaines togolaises par exemple. Il est question de façon concrète de chercher à comprendre les logiques qui sous-tendent d'un point de vue sociologique, cette insoumission fiscale. D'où « la nécessité de mettre l'accent sur les facteurs et les structures qui façonnent les stratégies et les préférences des acteurs, les conditions dans lesquelles ces dernières évoluent ou changent tout comme d'ailleurs l'identité même des acteurs » [11], p.2.

## 3 MATÉRIEL ET MÉTHODES

Afin de comprendre les raisons explicatives de l'incivisme fiscal au Togo, la recherche a combiné deux méthodes: l'analyse documentaire et celle qualitative basée sur les entretiens individuels approfondis.

Les documents ayant fait l'objet d'analyse de contenu sont principalement les articles et ouvrages spécifiques portant sur le processus de décentralisation au Togo ainsi que sur l'incivisme fiscal au Togo et ailleurs.

S'agissant des entretiens individuels approfondis, ils ont été réalisés dans trois communes urbaines du Togo à savoir, la commune de Tchaoudjo 1 dans la région centrale, la commune d'Assoli 1 et la commune de Kozah1, dans la région de la Kara. Ces entretiens ont été effectués en deux étapes (de mars à novembre 2021, puis de mars à mai 2022). Les catégories de personnes touchées sont les contribuables (commerçants et chefs d'entreprises), les autorités locales (maires, chefs quartiers, présidents de Comités de Développement de Quartiers (CDQ)), les agents de l'OTR et des communes, quelques chefs de ménages ainsi que des universitaires volontaires. Au total, 34 personnes ont été interviewées (soit 11 dans la commune de Tchaoudjo 1; 9 dans d'Assoli 1 et 14 dans la commune de Kozah 1). Les entretiens en tête à tête ont été réalisés pour certains en français, pour d'autres, en langues locales (Kabyè et Kotokoli). Les thématiques essentielles abordées par le guide d'entretien sont: l'historique de la décentralisation, l'évolution de l'appropriation du paiement des impôts et taxes par les contribuables, les facteurs explicatifs de l'incivisme fiscal. Les informations ont été préalablement enregistrées sur le téléphone portable, puis transcrites en français en utilisant une analyse thématique de contenu à l'aide du processus de codage déductif conformément à la méthode de traitement des informations qualitatives de [12].

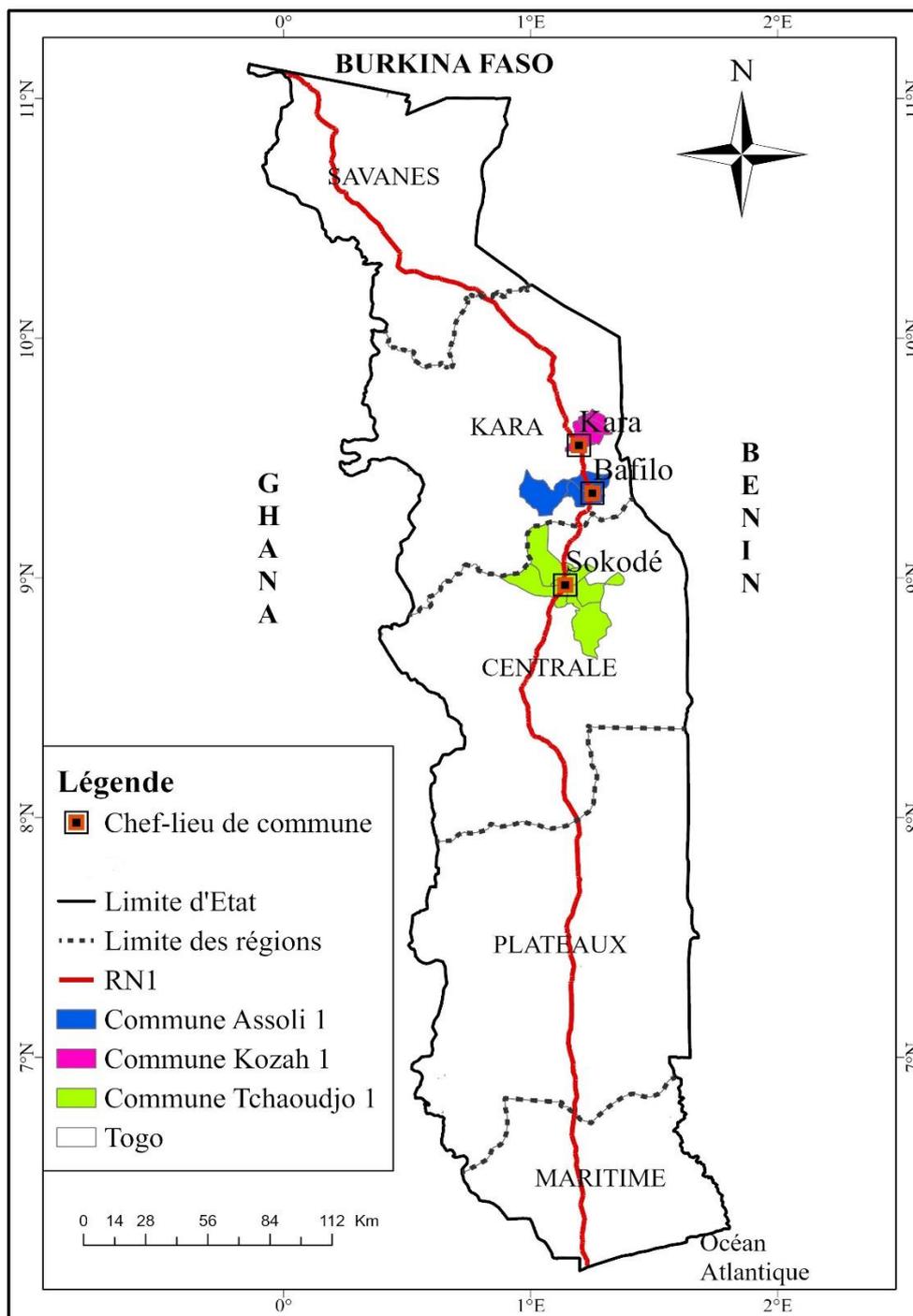


Fig. 1. Carte du Togo, montrant les trois communes d'étude

Source: Fond de carte de l'INSEED, réadapté par l'auteur

#### 4 RESULTATS DE LA RECHERCHE

L'examen des facteurs sociologiques de l'incivisme fiscal implique qu'il soit identifié les représentations sociales de l'impôt afin de comprendre les facteurs sociologiques de ce phénomène.

#### 4.1 LES FONDEMENTS SOCIO-HISTORIQUES DE L'INCIVISME FISCAL

##### 4.1.1 LA PERCEPTION COERCITIVE DES TAXES ET IMPÔTS, UN OBSTACLE AU CIVISME FISCAL

La perception que les citoyens ont des obligations fiscales auxquelles ils sont astreints conformément aux lois républicaines et locales peuvent être un facteur d'appropriation ou non de celles-ci, d'où l'importance dans le cadre de la présente recherche, de questionner les représentations sociales des taxes et impôts par les interviewés.

A l'analyse des données issues des entretiens, il ressort que l'incivisme fiscal tire sa source des frustrations et stigmates hérités de la période coloniale. Les interviewés établissent un lien entre l'insoumission des contribuables aux obligations des taxes et impôts dans certains milieux et le pénible souvenir du mode de perception de l'impôt pendant la période coloniale. L'impôt était perçu « *de façon forcée* » à travers ce que le colon appelait à l'époque l'impôt de capitation [13]. Cet impôt était perçu par tête d'habitant vivant dans la famille et son non-paiement à l'administration coloniale entraînait des sanctions humiliantes à l'endroit des populations. En matière financière, la règle était celle de l'autonomie définie par l'article 33 de la loi des finances du 13 avril 1900 et appliquée en Afrique Occidentale Française (AOF) dès 1902. Sauf les dépenses militaires, tous les frais de l'administration étaient à la charge des colonies, y compris les traitements des fonctionnaires en congé en France. Les charges de l'entretien de l'armée dans la colonie étaient également supportées par les budgets coloniaux. Chaque territoire devait donc disposer de ses ressources propres. L'impôt de capitation dû par les seules populations locales jusqu'au lendemain de la première guerre mondiale, fut le moyen pour mobiliser ces ressources et, surtout, résoudre par la même occasion le problème de la main d'œuvre.

Selon [13], le rôle économique et fiscal de l'impôt de capitation était d'une part, de donner aux populations le "goût du travail", de les insérer dans les activités de productions coloniales, d'autre part, leur faire financer l'équipement nécessaire à leur propre exploitation ainsi que les frais de l'appareil administratif d'oppression.

En effet, l'impôt de capitation, c'est-à-dire par tête, encore appelé l'impôt personnel, était une forme de contribution obligatoire que les peuples colonisés devaient verser au colonisateur, pour assurer le financement de leur domination. L'impôt personnel constitua un précieux outil devant permettre la réalisation de l'ambitieux programme de mise en valeur que la France avait entrepris dans son empire colonial. L'établissement de l'impôt de capitation rejoignait le principe fondamental de la doctrine coloniale française en matière financière: « dominer, exploiter, mais à moindre coût ». Cette conception des rapports économiques de la France avec ses colonies africaines fut dévoilée au grand jour, à partir de 1892, avec la mise en place des budgets locaux des colonies qui furent alimentés par le produit des redevances, impôts ou contributions que les conventions passées avec les chefs permettaient de percevoir. Par ces mesures, les colonies devaient assurer tous les moyens financiers, matériels et humains pour la mise en place de l'infrastructure coloniale. Cette vision des finances coloniales atteint son summum avec la loi de finances du 13 avril 1900, au terme de laquelle les colonies devaient désormais assurer par leurs propres moyens et leurs revenus intrinsèques, le financement total de leur outillage économique et infrastructurel, que l'exploitation de leurs ressources et leur mise en valeur allaient inéluctablement entraîner. Cette cadre juridique colonial consacra le principe de l'autonomie financière des colonies. Chaque région devait ainsi mobiliser ses ressources pour participer aux objectifs du colonisateur. Ce dernier supprima les subventions jusque-là accordées aux colonies dans leur budget. Dans cette logique, la colonie apparaît comme une entité devant répondre, au mieux et en tout temps, à sa vocation de support financier de la métropole, quel qu'en soit le coût social pour les indigènes.

Ces mesures fiscales coloniales très coercitives ont inéluctablement engendré un traumatisme et une douleur chez les peuples colonisés, ce qui a eu pour conséquence les stigmates créés dans la conscience collective des Togolais d'alors et qui sont transmis de génération en génération. C'est ce qui ressort du témoignage suivant d'une autorité traditionnelle parmi tant d'autres, interviewée à Sokodé (Commune de Tchaoudjo 1):

*« Pendant la période coloniale, les colons obligeaient nos parents à verser l'impôt soit en espèce, soit en nature, soit contre les travaux forcés à travers la construction des routes ou l'exploitation des matières premières ou des ressources agricoles. Ce qui fait que jusqu'aujourd'hui, lorsqu'on parle de l'impôt, ça fait peur! »* (Témoignage d'un chef de quartier à Sokodé).

Comme on peut le remarquer à travers ce témoignage, le terme « peur » utilisé par l'interviewé pour désigner l'effet psychologique que l'évocation des notions de « taxe et/ou impôt » créent dans la conscience des citoyens, est une illustration de la représentation sociale de l'obligation fiscale jusqu'aujourd'hui.

Il est donc évident que même le passage de la colonisation à l'indépendance démocratique des pays africains dont le Togo, n'as pas réussi à effacer cette perception négative des taxes et impôts dans la conscience collective des africains. En effet, comme le précise [14], l'Etat en Afrique ne s'est pas construit en dehors de la trajectoire fiscale. A l'origine en effet,

« ...l'établissement de l'impôt personnel et sa hausse constante n'étaient pas guidés par le souci d'améliorer les conditions de vie des indigènes (...), les destinataires de l'impôt étaient les agents de l'administration coloniale et (...) son recouvrement était décrié à cause de sa brutalité de la rançon et de l'humiliation » (A. Sane, 1993, p. 33).

D'une ressource coloniale d'enrôlement, de sujétion et de contrôle des indigènes, une exigence fondamentale de participation indigène à l'économie marchande coloniale, la fiscalité a été le canal historique de l'imposition et de la légitimation des ordres coloniaux [15]. L' « impôt », mot qui couvrait une multitude de formes d'extorsion, a donc été le vecteur de « l'émergence et de la consolidation de l'Etat fiscal ».

Ainsi donc, l'impôt, qu'il soit sous forme de capitation ou de taxes indirectes ou de prestations, dont le travail forcé, constituait un précieux instrument d'exploitation et de domination au service de la cause coloniale. Des sanctions pour non-paiement d'impôts au colon ont fait des milliers de victimes, les contributions en nature par la fourniture de vivres aux souverains ont laissé des souvenirs tragiques sinon traumatiques dans la conscience collective. Il a souvent été utilisé comme un instrument de soumission ou d'humiliation de sorte que des stigmates demeurent ancrés dans le subconscient de la population. Et beaucoup de parents ont toujours relaté à leur descendance cette période sombre de la collecte des impôts dans les colonies présentant du même coup les agents chargés de la collecte des impôts et taxes comme des bourreaux et non des partenaires. La conséquence dès lors, selon les interviewés est que, lorsque les agents des impôts de l'Office Togolais des Recettes (OTR) ou les agents de recouvrement des Mairies, sont annoncés pour le recouvrement des impôts et taxes, certains commerçants ferment les boutiques ou ramassent leurs étalages et fuient jusqu'au départ de ceux-ci. C'est ce que tente de démontrer un agent de recouvrement de la commune d'Assoli 1 en ces termes: « Pour le citoyen, quand tu dois aux services des impôts ou de recouvrement, il vaut mieux fuir au lieu d'attendre qu'ils viennent saisir tes biens, ton matériel d'exploitation et procéder à la fermeture des locaux ».

Pour certains citoyens, l'administration fiscale actuelle n'est autre que le relais de celle coloniale qui traumatisait toute la population avec des méthodes brutales dans le recouvrement des impôts et taxes:

« Les colons Blancs sont aujourd'hui remplacés par les colons Noirs qui sont souvent plus dangereux que ceux qu'ils ont remplacés. Pendant la colonisation, on pouvait comprendre que c'est l'étranger qui persécutait les colonisés. Mais ce qui est plus grave aujourd'hui, ce sont nos propres frères Noirs qui nous gouvernent, ils exigent les taxes et impôts, que nous ayons réalisé des bénéfices ou pas sur nos activités, mais l'on ne voit pas à quoi cela sert réellement. Ils ne font que détourner cet argent pour leur propre enrichissement, sans réaliser les projets sociaux qu'ils sont censés réaliser. Lorsqu'il y a mévente et l'on leur explique son incapacité à payer, au lieu de le comprendre, ils ferment son commerce. Comment va-t-il faire pour s'occuper de la famille ? C'est ce qui fait les gens voient les agents de collecte de taxes ou d'impôt comme des voleurs » (Propos d'un chef d'entreprise à Kara, Commune de Kozah 1).

A travers ce témoignage, l'on comprend aisément que la représentation coercitive du fisc, non seulement elle persiste dans la conscience collective des contribuables, mais également, elle semble s'aggraver en raison du sentiment de détournement du rôle social et collectif des impôts et taxes, vers le rehaussement de l'intérêt individuel des gouvernants par le truchement de la corruption. Cette perception négative des impôts et taxes, selon les interviewés, est constitutive de la résistance ou de l'insoumission de la plupart des citoyens dans les communes, au paiement volontaire de leurs obligations fiscales.

#### **4.1.2 LA POLITISATION HISTORIQUE DES TAXES ET IMPOTS, UN OBSTACLE AU CIVISME FISCAL**

Un autre facteur historique de l'aversion de certains citoyens au paiement des impôts et taxes, est sans doute la politisation de l'obligation fiscale depuis la période des luttes pour l'indépendance du Togo.

Des manifestations scientifiques organisées pour faire le bilan de 50 années d'indépendance du Togo en 2010 ont permis aux universitaires de conclure que les Togolais auraient pu mieux faire s'ils n'avaient pas été englués dans des querelles politiciennes [16]. En effet, entre 1946 et 1960, le débat au Togo a été animé par deux courants politiques: d'un côté les nationalistes avec le Comité de l'unité togolaise (CUT) et le mouvement de jeunesse Juventó, de l'autre, les progressistes avec le Parti togolais du progrès (PTP) et l'Union des chefs et populations du Nord (UCPN). Ces deux coalitions s'opposèrent quant à la stratégie à adopter pour gagner l'indépendance. Le premier courant opta pour une indépendance immédiate avec les slogans *Ablodé* ou *Ablodé Gbadja*<sup>2</sup> qui avaient fait recette au cours de ces périodes indépendantistes (E. Batchana, 2013). Dans

---

<sup>2</sup> Mot mina ou éwé signifiant « indépendance » ou « liberté ». *Ablodé Gbadja* signifie « indépendance totale ». Ce slogan de ralliement des nationalistes serait emprunté de la Bible éwé de 1913 qui est une œuvre de la Mission de Brème [17].

ces luttes pour la conquête de l'indépendance et du pouvoir, les partis nationalistes (le CUT le JUVENTO) n'hésitaient pas à utiliser l'abolition du paiement de l'impôt comme stratégie politiques, faisant remémorer aux populations les douleurs engendrées par celui-ci durant la période coloniale:

« ...Les nationalistes avaient laissé penser qu'Ablodé résoudrait toutes les difficultés du Togo. Pour les populations, Ablodé Gbadja devait consacrer la fin des tracasseries, des brimades et des... impôts. Le 29 octobre 1958<sup>3</sup>, Emmanuel Aho, un jeune nationaliste, le dit clairement au commandant de peloton, Michel Togbé, en mission de collecte des impôts: Pourquoi perçoit-on encore l'impôt ? Ne savez-vous pas qu'il y a Ablodé et que chacun peut faire ce qu'il veut ? » (E. Batchana, 2013, pp. 18-19).

Ce témoignage, non seulement, il met à nu le rôle de la politisation dans la sédimentation historique de l'incivisme fiscale, mais montre également la mauvaise compréhension par les populations du sens de la liberté incarnée par les mouvements de décolonisation dans les pays africains comme le Togo. Cette politisation historique des impôts et taxes se confirme également à travers les témoignages aussi bien des chefs de ménages âgés et ayant vécu cette époque:

« Dès la veille des années d'indépendance, les leaders des premiers partis politiques au Togo utilisaient la cessation du paiement des impôts et travaux forcés comme des promesses politiques, d'où l'intégration dans la conscience collective des Togolais du caractère négatif de l'impôt » (Opinion d'un chef de ménage, Historien et enseignant à la retraite, à Kara).

Aujourd'hui encore, plusieurs partis de l'opposition, dans leur quête du pouvoir, continuent de stigmatiser le paiement des taxes et impôts à travers leurs discours politiques lors des campagnes électorales en mettant en exergue la corruption qui entourent l'administration publique en charge des recouvrements et de la gestion des recettes au niveau national et local. Ces pratiques à dessein politique contribuent à décourager nombre de citoyens à accomplir leur devoir civique en payant leurs impôts et taxes, construisant ainsi de façon tacite, l'incivisme fiscal. Au-delà de l'incivisme fiscal, c'est aussi la mauvaise compréhension du sens de la démocratie par certains citoyens qui se révèle au goût du jour, car, si la démocratie participative est une forme de partage et d'exercice du pouvoir, fondée sur le renforcement de la participation des citoyens à la prise de décision politique dans le cadre de la démocratie représentative, la « liberté » démocratique ne saurait exister sans l'acquiescement des obligations fiscales des citoyens.

#### 4.2 LA CRISE DE CONFIANCE DES CITOYENS AUX SERVICES DE COLLECTE ET DE GESTION DES TAXES ET IMPOTS

L'appropriation des pratiques démocratiques par les citoyens, à l'instar du paiement volontariste des taxes et impôts, est aussi fonction de la capacité de leurs dirigeants à susciter la confiance de ceux-ci aux institutions de la République et à ceux qui les incarnent.

A l'évidence des données issues des entretiens individuels réalisés au cours de la présente recherche, il est clair qu'une crise de confiance demeure entre les populations, les institutions et leurs dirigeants. C'est ce que révèle le témoignage ci-dessous parmi tant d'autres:

« Le problème chez nous au Togo, c'est que l'on ne comprend pas ce qui est fait des taxes et impôts que nous payons, car, que ce soit les agents de la mairie ou ceux de l'OTR, ils perçoivent régulièrement notre argent, mais on ne voit pas concrètement ce qu'ils font avec pour le développement de nos localités. On a l'impression que nous les pauvres, nous cotisons pour enrichir les plus riches! » (Propos d'une commerçante à Kara).

L'analyse approfondie de ce témoignage permet de comprendre d'abord, qu'il existe une crise de confiance entre les contribuables togolais et les services publics chargés du recouvrement des taxes et impôts (l'OTR au niveau national avec ses directions régionales et préfectorales; et les services de recouvrement des mairies au niveau de chacune des 117 communes que compte le Togo). Ensuite, il ressort que cette crise de confiance tire sa source du constat de corruption des dirigeants et par ricochet, la non réalisation des œuvres sociales auxquelles sont censés être affectées les ressources financières mobilisées par l'OTR et les collectivités territoriales décentralisées. Ces constats créent chez les contribuables, le sentiment de duperie et de leur exploitation par les acteurs publics en vue de leur enrichissement personnel par le détournement et la corruption.

La crise de confiance entre les contribuables et les agents de recouvrements fiscaux se manifeste également par les incompréhensions mutuelles. En effet, les entretiens indiquent également certains agents de recouvrement ne font pas preuve

3 Ce propos a été tenu lors des campagnes comptant pour les élections législatives de 1958 au Togo.

de courtoisie et de compréhension lorsqu'ils vont à la rencontre des contribuables, créant ainsi une distanciation sociale, et une défiance de la part de certains citoyens résistant ainsi à honorer leurs obligations fiscales:

« Certains agents de l'OTR et de la mairie, lorsqu'ils viennent pour réclamer les taxes, ils se comportent comme si nous étions leurs ennemis. Ils nous parlent de façon impolie et lorsque nous avons des difficultés à payer et que nous négocions un report de paiement, ils ne veulent même pas nous comprendre et ne pensent qu'à nous sanctionner en fermant nos magasins. Je pense que ces agents doivent nous respecter, car nous sommes là pour eux et ils sont là pour nous aussi... ». (Propos d'un commerçant à Sokodé).

Ce témoignage relance le débat sur la nécessité d'humanisation des procédures fiscales au Togo. Il est important que les agents de recouvrement soient davantage sensibilisés sur la nécessité du relèvement du défi communicationnel entre eux et les contribuables avant d'espérer de la part des citoyens, une appropriation de leurs obligations fiscales, gage d'un renflouement de masse de l'assiette fiscale et d'une forte mobilisation des ressources financières pour la réalisation des divers besoins des communes.

#### 4.3 L'ANCRAGE DEMOCRATIQUE PAR LE BAS, UN DEFI DE LA DECENTRALISATION ET DU CIVISME FISCAL

L'instauration du civisme fiscal dans les communes togolaises tout comme au niveau national est avant tout une question d'éducation fiscale. Selon [18], la décentralisation « repose sur un principe démocratique en ce qu'elle permet aux populations organisées au sein d'une collectivité territoriale de gérer leurs affaires de façon autonome en tant que personne de droit public ». C'est cette personnalité morale de la collectivité qui justifie le pouvoir de décider en même temps que la capacité de disposer de moyens matériels et financiers d'agir. Si du point de vue technique, la décentralisation répond à un souci de bonne gestion, du point de vue politique, elle permet de réaliser une percée dans la démocratie en instaurant une participation des membres de la collectivité aux décisions touchant à leurs intérêts collectifs. Ce qui entraîne plus aisément leur adhésion aux dites décisions. Du côté, la mobilisation locale des ressources humaines de qualité (personnel compétent mais aussi honnête et engagé pour la cause collective) et matérielles (capacité de mobilisation de taxes, la régulation du foncier, etc.) se dégagent comme défi majeur local pour une décentralisation réussie au Togo.

Mais force est de constater que les capacités de mobilisation des ressources financières aussi bien pour l'Etat central que pour les communes, sont lourdement handicapées par des logiques parallèles et inciviques aussi bien des contribuables que des acteurs publics se manifestant par l'application à deux vitesses des obligations fiscales. En effet, de l'analyse des données d'entretien, il ressort que l'insoumission fiscale n'est pas seulement l'œuvre des exclus ou de simples citoyens: ceux qui occupent des positions d'autorité ou bénéficient des parcelles d'influence au sein des appareils étatiques et municipaux prennent activement part au processus d'incivisme fiscal. C'est l'insoumission fiscale « par le haut » [1] qui prend les formes, d'exemptions fiscales, d'exonérations diverses, d'allocation de crédits non remboursables, de subventions aux transactions privées, etc. L'insoumission fiscale par le haut prend aussi les formes de la contrebande, de l'évasion fiscale, de la fraude douanière, de la corruption etc.:

« Pour dire la vérité, la question de l'incivisme fiscale au Togo est avant tout une affaire des barons du régime au pouvoir et de leurs protégés avant les pauvres citoyens sur qui on met la pression au quotidien... Voyez-vous, les propriétaires des grandes entreprises et des grandes sociétés sont soit, les autorités politiques du pays, soit, pour les étrangers qui entretiennent de très bonnes relations avec les hommes politiques bien placés et sont en complicité avec eux pour éviter de payer les taxes et impôts par des moyens divers mais illégaux. Ni les autorités politiques propriétaires d'entreprises, ni leurs protégés locaux comme étrangers ne paient normalement les taxes et impôts. Vous comprenez que le manque à gagner pour le budget national et ceux locaux sont énormes en raison de ces dysfonctionnements bien connus par les services fiscaux mais qui ne font que s'accroître sous leur regards impuissants. Après, ce sont les petits commerçants et petits contribuables comme nous, qui payons le lourd tribut quand les grands contribuables se frottent les mains en contournant savamment l'OTR et les services de recouvrement des mairies, voilà la vérité ... » (Propos d'un chef d'entreprise privée à Kara)

L'insoumission « par le haut » est un processus de mise en crise de l'état fiscal qui allie « illégalismes de droit » et pillage des ressources publiques [1]. Les grands opérateurs économiques ayant de solides entrées dans les milieux politiques lorsqu'ils ne sont pas « membres titulaires » du Bureau politique ou du Comité central des partis qui gouvernent, désertent le champ de l'économie officielle pour s'installer dans l'ombre. La contrepartie, c'est qu'ils contribuent au financement de la survie des régimes et des leaders au pouvoir. L'Etat est ainsi privé de recettes fiscales considérables susceptibles de permettre un encadrement matériel et sécuritaire des couches défavorisées et vulnérables. Dans cette perspective, il est possible d'appréhender l'incivisme fiscal par le haut sous l'angle du crime fiscal [19], le crime fiscal étant aussi et surtout, le détournement des recettes fiscales par les administrations fiscales. Au total, l'insoumission fiscale renvoie à tout un « régime d'accumulation » par les plus favorisés au dépend et contre les moins favorisés.

Au demeurant, la solution au civisme fiscal passe inexorablement par l'éducation à la base de tous les Togolais quels qu'ils soient, au civisme et au respect de la chose publique.

## 5 DISCUSSION DES RESULTATS

Il est discuté dans la présente rubrique les principaux résultats en lien avec les représentations socio-historiques des obligations fiscales ainsi que les facteurs explicatifs de l'incivisme fiscal dans les communes togolaises. La discussion est faite à la lumière de la théorie de la redevabilité sociale de [9] et celle de l'acteur stratégique [10].

S'agissant des représentations socio-historiques des obligations fiscales par les contribuables, il ressort une perception négative des taxes et impôts dans la conscience collective des Togolais en raison des frustrations et stigmates hérités des mesures fiscales coloniales très coercitives qui ont engendré un traumatisme et une douleur chez les peuples colonisés, ce qui a eu pour conséquence, la transmission de génération en génération de ces stigmates dans la conscience collective des Togolais. Ce résultat corrobore ceux de [5] au Cameroun et du [6] au Burkina Faso, qui mettent en exergue l'origine historique et coloniale de l'incivisme fiscal,

Par ailleurs, les interviewés pensent que l'administration fiscale actuelle n'est autre que le relais de celle coloniale qui traumatisait toute la population avec des méthodes brutales dans le recouvrement des impôts et taxes et qui semble s'aggraver en raison du sentiment de détournement du rôle social et collectif des impôts et taxes vers l'assouvissement des intérêts individuels des gouvernants par le truchement de la corruption. De plus, selon les interviewés, la politisation des taxes et impôts à la veille et au début de l'indépendance du Togo a semé les germes de l'incivisme fiscal chez les togolais, des pratiques qui subsistent dans les discours de certains chefs de partis de l'opposition qui instrumentalisent les obligations fiscales à des fins de stratégie politique. La recherche met également à nu une crise de confiance entre les contribuables et les agents de recouvrements fiscaux se manifestant par le manque de courtoisie et de compréhension lorsqu'ils vont à la rencontre des contribuables, créant ainsi une distanciation sociale, et une défiance de la part de certains citoyens résistant ainsi à honorer leurs obligations fiscales.

A travers ces résultats, ce sont les logiques des acteurs mobilisant des stratégies [10] pour justifier leurs comportements qui sont intéressants à comprendre et expliquer d'un point de vue sociologique. En effet, les agents de l'OTR et ceux du recouvrement des communes, dans une logique bureaucratique et se sentant investis d'un pouvoir public, interviennent pour réclamer les impôts et taxes que les contribuables doivent à l'Etat ou aux collectivités territoriales de façon parfois discourtoise et brutale, de l'avis des contribuables interviewés. En se comportant ainsi, d'un point de vue légal, ils sont dans leur droit en tant qu'agent public de recouvrement. Mais, cette logique génère une réaction inattendue de la part des contribuables, celle de la résistance à payer leurs obligations fiscales. Ces effets pervers [20] ont pour conséquence d'amenuiser drastiquement les ressources fiscales mobilisées et interpellent sur la nécessité d'un dialogue compréhensif et d'une collaboration partenariale entre ces deux catégories d'acteurs afin de restaurer la confiance nécessaire devant garantir l'efficacité du recouvrement fiscal.

La recherche montre également que les capacités de mobilisation des ressources financières, aussi bien pour l'Etat central que pour les communes, sont handicapées par des logiques parallèles et inciviques aussi bien des contribuables que des acteurs publics se manifestant par l'application à deux vitesses des obligations fiscales: ceux qui occupent des positions d'autorité ou bénéficient des parcelles d'influence au sein des appareils étatiques et municipaux prennent activement part au processus d'incivisme fiscal par la corruption. Ce résultat recoupe en partie celui de [1] qui estime que l'insoumission fiscale renvoie à tout un *régime d'accumulation*. Selon l'auteur, il convient aussi d'inscrire cette dynamique d'accumulation, d'appropriation et de confiscation dans les formes spécifiques de structuration politico-économique qui prennent corps à l'intérieur des mouvements sociaux paraétatiques. Cette étude avance par conséquent l'hypothèse d'un régime d'accumulation interstitiel qui s'insère dans le gap entre l'Etat et individu, citoyen et contribuable. Dans un contexte où, face à la dissidence de l'Etat, les individus répondent aussi par une autre dissidence, il se crée un vide qui est très vite occupé par de nouveaux acteurs sociaux. Ces pratiques contribuent ainsi à décourager nombre de citoyens à accomplir leur devoir civique en payant leurs impôts et taxes, générant de façon tacite, l'incivisme fiscal.

Ces résultats révèlent, dans un contexte de décentralisation au Togo, l'importance de la recevabilité sociale [9] dans la promotion de la démocratie participative et citoyenne dans les communes togolaises en vue de la restauration du civisme fiscal. En effet, les relations entre les citoyens et les pouvoirs publics, doivent dépasser le simple dialogue et s'orienter vers une dimension beaucoup plus importante, celle de la *redevabilité sociale*.

Selon [9], p.3, la redevabilité est « l'obligation qui est faite aux détenteurs de pouvoir de rendre des comptes ou d'assumer la [responsabilité] de leurs actions ». Au concept de *redevabilité* s'ajoute l'adjectif *sociale* qui intègre l'engagement civique. La redevabilité sociale, selon l'auteur, va au-delà de la justification des actions et des résultats. Elle prend en compte la dimension de la participation citoyenne, particulièrement le contrôle de l'action publique par des citoyens ordinaires. La redevabilité

sociale est en conséquence un mixte d'obligations: l'obligation aux responsables politiques de rendre des comptes à la population et l'obligation aux citoyens ordinaires d'exiger des comptes de la part des responsables politiques. Les raisons d'être de la redevabilité sociale tournent alors autour de 3 axes principaux: la promotion de la bonne gouvernance, l'accroissement de l'efficacité du développement et le renforcement des moyens d'action. La mise en place des mécanismes de redevabilité sociale contribuent au renforcement des moyens d'action des citoyens. Avec le développement des mécanismes de la redevabilité sociale, les moyens d'action des citoyens sont renforcés grâce à leur participation et à leur engagement civique. Ainsi, en restaurant la confiance des contribuables, la promotion de la redevabilité sociale diminuerait le sentiment d'injustice sociale et susciterait l'engouement des citoyens à honorer leurs obligations fiscales.

Le rôle social des taxes et impôts étant d'apporter une justice fiscale aux citoyens et une meilleure répartition des richesses, la politique fiscale constitue l'un des instruments par lesquels l'action publique peut avoir un impact sur la réduction de la pauvreté et le développement local participatif.

## **6 CONCLUSION**

La présente recherche visait à comprendre les facteurs explicatifs de la résistance des contribuables à honorer leurs obligations fiscales dans un contexte de décentralisation. L'hypothèse de base est que, les facteurs historiques, la crise de confiance aux services de collecte et de gestion des taxes et impôts, ainsi que l'ignorance des valeurs démocratiques, expliquent l'incivisme fiscal dans les communes du Togo. Pour y arriver, elle a combiné la méthode d'analyse documentaire et celle qualitative à travers la réalisation de 34 entretiens individuels approfondis avec les personnes ressources dans trois communes du Togo à savoir, la commune de Tchaoudjo 1 dans la région centrale, la commune d'Assoli 1 et la commune de Kozah1, dans la région de la Kara.

Il ressort que l'incivisme fiscal tire sa source des frustrations et stigmates hérités de la période coloniale. Ces mesures fiscales coloniales très coercitives ont engendré un traumatisme et une douleur chez les Togolais, ce qui a eu pour conséquence les stigmates créés dans la conscience collective des populations et qui sont transmis de génération en génération, sapant l'engouement au civisme fiscal. Le passage de la colonisation à l'indépendance démocratique du Togo, loin d'effacer cette perception négative des taxes et impôts dans la conscience collective des Togolais, n'a fait que les perpétuer à telle enseigne que certains contribuables pensent que l'administration fiscale actuelle n'est rien d'autre que le relais de celle coloniale qui traumatisait toute la population avec des méthodes brutales dans le recouvrement des impôts et taxes. Cette représentation sociale est aggravée par le sentiment des contribuables, d'un détournement du rôle social et collectif des impôts et taxes, vers la réalisation des intérêts individuels des gouvernants par la corruption dont ils font preuve. Par ailleurs, la politisation des taxes et impôts depuis la veille et au début de l'indépendance du Togo a semé les germes de l'incivisme fiscal chez les togolais qui se perpétue à travers les discours de certains acteurs politiques de l'opposition. Ces pratiques contribuent à décourager nombre de citoyens à accomplir leur devoir civique en payant leurs impôts et taxes, construisant ainsi de façon tacite, l'incivisme fiscal.

La recherche met également en évidence une crise de confiance entre les populations, les institutions de recouvrement des taxes et impôts ainsi que leurs dirigeants. Cette crise de confiance tire sa source d'abord, du constat de corruption des dirigeants et par ricochet, la non réalisation des besoins sociaux auxquelles sont censés être affectées les ressources financières mobilisées par l'OTR et les collectivités territoriales décentralisées. Ces constats créent chez les contribuables, le sentiment de duperie et de leur exploitation par les acteurs publics en vue de leur enrichissement personnel. Ensuite, cette crise de confiance se manifeste également par les incompréhensions mutuelles liées au manque de courtoisie et de compréhension de certains agents de recouvrement lorsqu'ils vont à la rencontre des contribuables, créant ainsi une sorte de défiance de la part de certains citoyens qui se traduit par leur résistance à honorer leurs obligations fiscales.

En outre, les capacités de mobilisation des ressources financières sont également handicapées par des logiques parallèles et inciviques de certains contribuables et surtout des acteurs publics se manifestant par l'application à deux vitesses des obligations fiscales: ceux qui occupent des positions d'autorité ou bénéficient des parcelles d'influence au sein des appareils étatiques et municipaux prennent activement part à l'incivisme fiscal. Tous ces constats et pratiques sont les soubassements de l'incivisme fiscal des contribuables au sein des communes togolaises, confirmant ainsi l'hypothèse de la recherche.

Ces défis nécessitent d'être relevés à travers une éducation soutenue à la redevabilité sociale et à la restauration de la légitimité des acteurs publics, pour une meilleure appropriation par le bas des valeurs démocratiques devant permettre d'amorcer le développement local durable.

## REFERENCES

- [1] Chouala Yves Alexandre, 2009, L'économie fiscale des transitions africaines, Éléments pour une sociologie des luttes sociopolitiques autour de l'impôt, Polis/R.C.S.P./C.P.S.R. Vol. 16, Numéros 1 & 2, Université de Yaoundé II.
- [2] Médé Nicaise, Tchodié Philippe Kokou B., 2022, Décentralisation et fiscalité locale, Harmattan Sénégal, 624p.
- [3] Becker Howard Saul, 1963, Outsiders. New York: The Free Press of Glencoe. DOI: 10.3917/meta.becke.1985.01.
- [4] Leroy Marc, 2009, La sociologie fiscale, Enjeux sociopolitiques pour un dialogue avec les économistes, Revue de l'association française de sociologie, Varia 4, <https://doi.org/10.4000/socio-logos.2278>.
- [5] Moussa Akinotcho, 1998, « L'incivisme fiscal au Cameroun: causes, manifestations et conséquences », Mémoire de Fin de Formation en vue de l'obtention du Diplôme de l'ENAM, 65p.
- [6] Centre d'information, de formation et d'étude sur le budget (CIFOEB), 2019, Etude sur les facteurs explicatifs de l'incivisme fiscal au Burkina Faso et les modalités d'incitations aux paiements des impôts, [https://cifoeb.org/wp-content/uploads/2019/11/LINCIVISME-FISCAL\\_CIFOEB-2019.pdf](https://cifoeb.org/wp-content/uploads/2019/11/LINCIVISME-FISCAL_CIFOEB-2019.pdf).
- [7] Bourreau Jean-Marie, 1996. « L'appui au développement local: une nouvelle approche pour la conservation des ressources naturelles ». AFVP, n°20, 219p.
- [8] Marguerat Yves, Nyassogbo Gabriel Kwami, 2005 « L'urbanisation et les villes”, in Gayibor Nicoué Lodjou (dir.), Histoire des Togolais, de 1884 à 1960, Tome 1, PUL, vol 2, pp. 525-544.
- [9] Enocque François Pierre, 2012, « Haïti: redevabilité sociale et mise en place d'un système démocratique », Développement et civilisations, N° 404, pp. 1-4.
- [10] Crozier Michel et Friedberg Erhard, 1977, L'Acteur et le système, Editions du Seuil.
- [11] Bakary T., 1999, Sociologie fiscale des processus de transitions politiques, Institut de Gouvernance, Codesria.
- [12] Raymond Henry, 2001, Paroles d'habitants, une méthode d'analyse, Paris, L'Harmattan, Habitats et sociétés.
- [13] Idrissa Kimba A., 1993, L'impôt de capitation: Les abus du Régime de surtaxation et la résistance des populations. African Economic History, 21, 97–111. <https://doi.org/10.2307/3601811>.
- [14] Sane A., 1993, L'impact économique de la fiscalité dans le cercle de Thiès de 1895 à 1945, Mémoire de DEA en Histoire, Dakar, Université Cheikh Anta Diop.
- [15] Touré Abdoulaye, 1991, Un aspect de l'exploitation coloniale en Afrique: Fiscalité indigène et dépense de l'intérêt social dans le budget du Sénégal 1905-1946, Thèse de Doctorat de 3ème cycle en Histoire, Dakar, Université Cheikh Anta Diop, 1991, 427p.
- [16] Batchana Esohanam, 2013, « Ablodé, Ablodé Gbadja, symbole d'une indépendance manquée au Togo ? L'exemple du cercle de Klouto, chef-lieu Kpalimé”, Les indépendances en Afrique, L'évènement et ses mémoires, 1957/1960-2010, Odile Goerg, Jean-Luc Martineau et Didier Nativel (dir.), pp. 231-251, Presses universitaires de Rennes, <http://www.openedition.org/6540>.
- [17] Mayeda Ningui Wéssowa, 2009, Christianisation et mutations socio-culturelles du Togo septentrional au temps colonial: 1896-1960, thèse de doctorat unique en histoire, université de Lomé.
- [18] Amlalo Mensah Sédo, 2007, La décentralisation en marche au Togo.
- [19] Machira Jane, 1999, Taxation, Crime and Governance, Research Proposal, Codesria, Governance Institute.
- [20] Boudon Raymon, 1977, Effets pervers et ordre social, P.U.F., Paris.