





# IDENTIFICATION DU JURY

**PRESIDENT (E) :**

**VICE PRESIDENT (E) :**

**MEMBRE DU JURY :**

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE (ENAM) N'ENTEND DONNER  
AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX  
OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE. CES  
OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME  
PROPRES A LEUR AUTEUR.**

# DEDICACE

*À toi,*

*Puissant artisan de ma vie et de toutes merveilles.*

*Jamais, tu ne laisses inachevée une œuvre entamée,*

*Et qui attend ton heure, est sûr de l'entendre sonner.*

*Ce travail vient de toi, il est à toi.*

*Reçois-le dans ta gloire.*

# REMERCIEMENTS

- A Monsieur Félix G. AKPOVI, qui a accepté sans condescendance de diriger ce travail, et qui n'a ménagé aucun effort pour le faire,
- A l'Administration de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature pour la bonne organisation de notre formation,
- A tous les professeurs et chargés de cours à l'ENAM,
- Au personnel de la DGID pour les facilités offertes,
- A Monsieur Nestor B. EZIN, mon époux, pour sa compréhension et son soutien,
- A Monsieur Raoul Placide HOUNGBEDJI dont la sollicitude et le dévouement sont sans pareils,
- A mes "sœurs et frères combattants",
- A mes parents et à mon tuteur Jules AZONDEKON pour avoir su me donner l'essentiel,
- A tous mes parents et amis,
- A tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce mémoire,

**Merci**

## **LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS**

<b>BEF</b>	: Brigade d'Enquêtes Fiscales
<b>BVIR</b>	: Brigade de Vérifications et d'Interventions Rapides
<b>BREP</b>	: Brigade de Recherches, d'Enquêtes et de Programmation
<b>BRV</b>	: Brigade de Recherches et de Vérifications
<b>CIME</b>	: Centre des Impôts des Moyennes Entreprises
<b>CNSS</b>	: Caisse Nationale de Sécurité Sociale
<b>DGID</b>	: Direction Générale des Impôts et des Domaines
<b>DI</b>	: Direction des Impôts
<b>DNVEF</b>	: Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales
<b>DGDDI</b>	: Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
<b>DGTCP</b>	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
<b>FMI</b>	: Fonds Monétaire International
<b>INSAE</b>	: Institut National des Statistiques et de l'Analyse Economique
<b>MF</b>	: Ministère des Finances
<b>MFAE</b>	: Ministère des Finances et de l'Analyse Economique
<b>MFE</b>	: Ministère des Finances et de l'Economie
<b>MFRE</b>	: Mission Fiscale des Régimes d'Exception

**NTIC** : Nouvelles Technologies de l'Information et de la  
Communication

**SGM** : Secrétariat Général du Ministère

**SYDONIA** : Système Douanier Automatisé

**TVA** : Taxe sur la Valeur Ajoutée

## **LISTE DES TABLEAUX**

- ❖ Tableau récapitulatif des problématiques identifiées
- ❖ Tableau de bord de l'étude
- ❖ Tableau récapitulatif du nombre d'enquêtes et recherches initiées et de leur degré d'exécution au cours de l'année 2004
- ❖ Tableau récapitulatif du nombre d'enquêtes initiées et de leur degré d'exécution au cours de l'année 2005

# GLOSSAIRE DE L'ETUDE

**Fisc ou administration fiscale** : c'est l'institution chargée d'établir, de liquider et de recouvrer les différents impôts.

**Droit de communication** : il s'agit de la possibilité offerte à l'administration fiscale de prendre connaissance de la comptabilité de la société contrôlée, si nécessaire des documents qui se trouvent en possession des tiers ou du contribuable lui-même, afin de déceler les entorses éventuelles aux obligations qui lui incombent en matière de déclaration, et de vérifier la sincérité des chiffres qui lui ont été soumis.

**Contribuable** : c'est celui à qui incombe la charge de payer l'impôt.

**Demande de justification** : c'est la demande formulée par le fisc à l'endroit du contribuable vérifié pour qu'il fournisse les preuves de ses allégations.

**Fraude fiscale** : c'est toute infraction ou violation de la loi fiscale dans le but de se soustraire au paiement de tout ou partie de l'impôt ; notamment en faisant de fausses déclarations.

**Recoupement** : c'est l'opération qui consiste à recueillir les informations nécessaires au contrôle de sources différentes, dans le but de les confronter pour vérifier leur concordance.

**Impôt** : c'est une prestation requise des particuliers, par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie directe en vue de la couverture des charges publiques et de la mise en œuvre de la politique économique et sociale de l'Etat.

**Contrôle** : action de veiller au respect des obligations déclaratives des contribuables et d'assurer la sincérité des chiffres déclarés

**Contrôle formel** : exercé dans le cadre du cabinet, il consiste à faire vérifier la qualité formelle des déclarations dans le but de relever les erreurs matérielles susceptibles leur exploitation.

**Contrôle sur pièces** : également exercé dans le cadre du cabinet, il consiste à faire une vérification de la cohérence interne des déclarations souscrites par les contribuables.

**Contrôle sur place** : c'est celui exercé à l'extérieur de l'administration fiscale ; notamment au siège social de l'entreprise qui fait l'objet de la vérification. Elle prend en compte l'ensemble de la comptabilité de l'entreprise pour les périodes qui ne sont pas encore frappées par la prescription.

**Contrôle ponctuel** : il est également extérieur, a un caractère inopiné et est de courte durée. Il intervient à l'occasion d'erreurs constatées dans une comptabilité et nécessitant une intervention rapide des services de gestion et de contrôle.

**Base d'imposition** : on appelle ainsi le montant auquel est appliqué un taux pour obtenir l'impôt brut.

**Moyennes entreprises** : ce sont les entreprises soumises au régime réel simplifié d'imposition. Elles ont un chiffre d'affaires inférieur ou égal à quatre vingt millions de francs CFA et supérieur à quarante millions de FCFA pour les opérations d'achats et de ventes, et un chiffre d'affaires inférieur ou égal à vingt cinq millions de francs CFA et supérieur à quinze millions de FCFA pour les opérations de prestations de services

**Demande d'éclaircissements** : ce sont les précisions, explications et renseignements que le fisc requiert du contribuable afin de mieux cerner le sens de certaines mentions contenues dans sa déclaration.

**Liquider l'impôt** : c'est déterminer le montant exact de l'impôt dû ; c'est calculer le montant de l'impôt.

# RESUME

Le présent mémoire est un document de restitution des travaux de recherches relatifs à la **réflexion sur la réforme des enquêtes fiscales dans le cadre de la dynamisation de la lutte contre la fraude fiscale au Bénin.**

Les recherches en question ont porté sur le système d'enquêtes fiscales pour essayer d'en appréhender la structure et le fonctionnement actuel ; en faire ressortir les insuffisances éventuelles et proposer des approches de solutions à ces dernières, en même temps que les conditions requises pour leur application effective. En un mot, il s'est agi d'apporter notre contribution à l'amélioration de ce système.

Pour atteindre cet objectif général que nous nous sommes fixé, il fallait nécessairement connaître les problèmes spécifiques du système d'enquêtes fiscales et en identifier les causes.

L'étude a donc été subdivisée en trois chapitres.

Le chapitre préliminaire s'est attaché à faire une présentation générale et une restitution des mécanismes de fonctionnement du système béninois d'enquêtes fiscales, tels qu'ils ont été identifiés au cours du stage effectué à la Direction Générale des Impôts et des Domaines. Ceux-ci se caractérisent par des atouts et des insuffisances.

Des problèmes recensés, Il ressort une problématique centrale : la nécessité d'améliorer la mise en œuvre des enquêtes fiscales. Elle découle du problème général qui est l'insuffisance de la mise en œuvre des enquêtes fiscales et a conduit à l'identification de trois problèmes spécifiques :

- ❖ Le faible taux d'exécution des enquêtes fiscales,
- ❖ l'inefficacité des systèmes de recoupement des informations fiscales,
- ❖ l'absence d'orientation des enquêtes vers des données susceptibles de favoriser l'examen de la situation fiscale personnelle.

L'ambition de résoudre ces problèmes nous a conduit à la formulation d'hypothèses :

- ❖ La première suppose que, le faible taux d'exécution des enquêtes fiscales est dû à la concentration à outrance à Cotonou des Services qui en ont la charge,

- ❖ La deuxième estime que, le renforcement de l'indépendance des services et structures en charge des enquêtes fiscales peut en améliorer l'efficacité,
- ❖ La troisième considère enfin que, Le défaut de mise en œuvre des moyens juridiques et techniques est à la base de l'absence du contrôle de la situation fiscale personnelle.

Des données ont ensuite été collectées et analysées en vue de vérifier ces hypothèses. La vérification a permis d'aboutir à la conclusion que les différentes hypothèses formulées sont confirmées.

Des approches de solutions ont alors été proposées aux niveaux législatif, réglementaire, organisationnel, structurel et fonctionnel pour une résolution des divers problèmes identifiés, avec à la clé, des dispositions à prendre pour concrétiser dans les meilleurs délais les propositions faites dans le sens de l'amélioration du système béninois d'enquêtes fiscales.

# **SOMMAIRE**

## **INTRODUCTION GENERALE**

### **CHAPITRE PRELIMINAIRE : PROBLEMATIQUE, CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE.**

Section1 : Restitution des observations de stage et ciblage de la problématique

Paragraphe1 : Restitution des observations de stage

Paragraphe2 : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique

Section 2 : Des objectifs de l'étude à la méthodologie adoptée

Paragraphe1 : Objectifs et hypothèses de l'étude

Paragraphe2 : Tableau de bord de l'étude, revue de littérature et méthodologie adoptée

### **CHAPITRE PREMIER : LES ENQUETES FISCALES AU BENIN : MISE EN ŒUVRE ET LIMITES.**

Section1 : Collecte présentation des données

Paragraphe1 : Préparation et réalisation de la collecte

Paragraphe2 : Présentation et limites des données

Section2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Paragraphe1 : Approche théorique de vérification des hypothèses

Paragraphe2 : Approche empirique de vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

## **CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE**

Section1 : Approches de solutions

Paragraphe1 : Approche de solutions aux problèmes législatif et réglementaires

Paragraphe2 : Approche de solutions aux problèmes organisationnel, structurel et fonctionnel

Section2 : Conditions de mise en œuvre des solutions

Paragraphe1 : Recommandations aux niveaux législatif et réglementaire

Paragraphe2 : Recommandations aux niveaux organisationnel, structurel et fonctionnel

**CONCLUSION GENERALE**

**BIBLIOGRAPHIE**

**ANNEXES**

**TABLE DES MATIERES**

## **Introduction Générale**

A l'instar d'autres Etats du monde, l'Etat béninois a besoin de ressources financières pour faire face à ses charges. Celles-ci proviennent de sources multiples et variées au nombre desquelles les recettes fiscales figurent en bonne place. Cette situation révèle dans toute son ampleur la nécessité pour le pays de disposer d'une administration fiscale efficace et capable de recouvrer effectivement les différents impôts et taxes dus par les contribuables.

Une telle ambition peut paraître bien difficile à atteindre au Bénin, le fisc ayant fait l'option de laisser aux contribuables le soin de souscrire eux-mêmes leurs déclarations d'impôts et de procéder aux paiements correspondants.

Comment concilier cette liberté offerte avec le penchant naturel de tout homme à se départir difficilement d'une partie de sa fortune, surtout lorsqu'il estime qu'il paye indûment ? En effet, « on reproche à l'Etat de confisquer le produit de l'activité privée et par là même, de porter atteinte à la propriété privée. Accessoirement, on critique ses méthodes, ses gaspillages et ses exigences. »<sup>1</sup>

Il n'est un secret pour personne que, de nombreux contribuables s'abstiendraient volontiers de déclarer et de payer leurs impôts, s'ils ne craignaient pas les contrôles assortis de sanctions que pourrait exercer l'administration fiscale. Au mieux, ils s'arrangeraient pour ne déclarer et ne payer que le minimum de ce qu'ils devaient effectivement payer. C'est pour ces différentes raisons qu'il a paru nécessaire d'assortir le système déclaratif de contrôles, et de moyens de contrainte pour obliger les contribuables réfractaires à s'acquitter de leurs obligations.

Les procédures de contrôle fiscal permettent donc à l'administration fiscale, dans le respect des droits et garanties accordés aux contribuables, de vérifier les déclarations souscrites et de les corriger lorsque cela s'avère nécessaire. Elles garantissent la limitation des pertes que subit l'Etat, du fait de l'absence ou de l'insuffisance des déclarations que font les citoyens, et servent de moyens de lutte contre la fraude fiscale.

---

<sup>1</sup> Cf. CARDYM et DELEPIERRE cités par Bruno TADDEI, la Fraude fiscale, librairies techniques, édit. 1974, p.24

Le contrôle fiscal se manifeste essentiellement sous deux formes :

- le contrôle de cabinet qui regroupe le contrôle formel et le contrôle sur pièces ;
- le contrôle externe qui regroupe la vérification de comptabilité et l'examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle.

Le contrôle fiscal ne saurait atteindre ses objectifs sans l'existence de structures administratives capables de rechercher l'existence de matières imposables que le contribuable essaie de dissimuler au fisc, ou les omissions volontaires auxquelles il se livre en vue d'échapper à tout ou partie de l'impôt.

Il existe donc au sein de l'administration fiscale béninoise, une structure chargée de la mise en œuvre des enquêtes fiscales. Habilitée à identifier les éléments de recoupement susceptibles de faire détecter des fraudes fiscales afin de mettre en branle la machine du contrôle fiscal, elle est chargée de mettre en œuvre le droit de communication, prérogative conférée au fisc notamment par les articles 1093 et suivants du code général des impôts.

Au regard de leurs objectifs, les enquêtes fiscales devraient assurer à l'Etat béninois une quiétude relative quant aux problèmes de fraude fiscale. Mais, force est de constater que, ce fléau est toujours d'actualité. Il se pose alors les questions de savoir comment les enquêtes fiscales sont mises en œuvre aujourd'hui au Bénin. Quelles sont les pesanteurs qui les empêchent de réaliser pleinement leurs objectifs ? Quelles approches de solutions faudrait-il envisager à leurs imperfections pour une sensible diminution de la fraude fiscale au Bénin ?

C'est dans cette perspective que nous avons choisi de conduire une étude dont le thème est intitulé : **Réflexion sur la réforme des enquêtes fiscales dans le cadre de la dynamisation de la lutte contre la fraude fiscale au Bénin.**

Pour y parvenir, nous avons adopté un plan axé autour de trois chapitres : le chapitre préliminaire identifiera une problématique et permettra d'adopter une méthodologie ; le chapitre premier fera un état des lieux et identifiera les facteurs d'inefficacité, et le chapitre deuxième proposera des approches de solutions aux problèmes identifiés avant de suggérer des mesures à prendre pour rendre ces dernières effectives.

**Chapitre préliminaire :**  
**PROBLEMATIQUE, CADRE THEORIQUE ET**  
**METHODOLOGIQUE DE L' ETUDE**

A la fin des années de la formation suivie au second cycle en administration des impôts à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, l'occasion nous a été offerte de prendre part à un stage pratique à la Direction Générale des Impôts et des Domaines en vue de confronter les connaissances théoriques acquises aux réalités pratiques.

La confrontation des connaissances théoriques acquises au cours de la formation à la réalité professionnelle nous a permis de nous imprégner des différents problèmes qui affectent le bon fonctionnement de l'administration fiscale en général et des structures chargées des enquêtes fiscales en particulier. Aussi, le chapitre préliminaire de la présente étude sera-t-il consacré à une restitution des différentes observations de stage, lesquelles permettront d'isoler une problématique qui constituera le centre des préoccupations.

Mais, cette étude ne saurait se faire sans la fixation préalable d'un certain nombre d'objectifs et l'adoption d'une méthodologie claire et précise.

**Section1: la mise en œuvre des enquêtes  
fiscales au Bénin : effectivité et limites.**

Le stage effectué a eu pour cadre, la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) et a permis de toucher du doigt la structuration des différents services qui interviennent dans la mise en œuvre des enquêtes fiscales au Bénin, ainsi que les entraves à l'efficacité de leur fonctionnement.

## **Paragraphe 1 : les mécanismes de fonctionnement du système béninois d'enquêtes fiscales : présentation, forces et faiblesses**

Les observations faites au cours de notre stage permettent de structurer le présent paragraphe en deux grands volets :

- présentation et restitution des mécanismes de fonctionnement du système d'enquêtes fiscales ;
- étapes de l'enquête fiscale et inventaire des atouts et problèmes du système d'enquêtes.

### **A : Présentation et restitution des mécanismes de fonctionnement du système d'enquêtes fiscales.**

Jusqu'à une période récente, la mise en œuvre des enquêtes fiscales relevait de la compétence de la Brigade de Recherches, d'Enquêtes et de Programmation (B.R.E.P), un Service de la Direction du Contrôle Fiscal (D.C.F). Ce Service menait des enquêtes en vue de déceler les manœuvres frauduleuses auxquelles se livrent très souvent les contribuables.

La détection d'irrégularités constitutives de fraude fiscale peut avoir lieu aussi bien à l'occasion des travaux de contrôle à proprement parler qu'au cours des recherches et enquêtes effectuées.

Depuis le 23 septembre 2005, le Ministre des Finances et de l'Economie a apporté des modifications à l'ancienne organisation des Services de la DGID, modifications au nombre desquelles la création par arrêté n°1222/MFE/DC/SGM/DGID/DGR<sup>2</sup> de la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales (D.N.V.E.F), nouvelle structure dont dépend le service en charge des enquêtes fiscales.

Cette option a conduit à la prise d'une note de service par la Directrice Générale des Impôts et des Domaines, note portant attributions, organisation et fonctionnement de ladite Direction<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Voir arrêté N° 1222/MFE/DC/SGM/DGID/DGR du 23 septembre 2005 portant création de la DNVEF à la DGID

<sup>3</sup> Voir la note de service N°337 de la DGID en date du 21 novembre 2005

Conformément à ladite note de service, cette Direction comprend :

- une Brigade d'Enquêtes Fiscales (B.E.F)<sup>4</sup> ;
- une Brigade de Vérifications et d'Interventions Rapides (B.V.I.R)<sup>5</sup>.

La brigade d'enquêtes fiscales est chargée notamment :

- de la recherche et du traitement des informations de recoupement auprès des administrations publiques et assimilées et des opérateurs économique ;

- du suivi des entreprises qui se déclarent sans activités ;

- de la mise en évidence des systèmes de fraudes sur le chiffre d'affaires ;

- de la recherche des contribuables qui se maintiennent à tort sous un régime fiscal autre que le leur ;

- de l'appui tactique aux services d'assiette, de contrôle ou de recouvrement ;

- de l'élaboration du programme de vérifications de comptabilité et de situation fiscale personnelle par l'étude et l'enrichissement des propositions des autres services de la DGID.

Elle reprend ainsi les compétences de l'ancienne B.R.E.P.

## **B : Présentation des activités relatives au déroulement des enquêtes fiscales et inventaire des atouts et problèmes du système béninois d'enquêtes fiscales.**

Le système béninois d'enquêtes fiscales recèle à la fois des atouts et des insuffisances. Mais, avant d'en arriver à la présentation des forces et faiblesses du système, il est nécessaire de décrire les étapes qui sont suivies pour la réalisation des enquêtes fiscales.

### **1 - Activités relatives au déroulement des enquêtes fiscales.**

Plusieurs activités sont menées dans le cadre des enquêtes fiscales. On peut retenir la recherche sur le terrain de renseignements à usage fiscal, la surveillance des dossiers fiscaux des entreprises considérées comme inactives par les services de gestion, l'exploitation de la presse et

---

<sup>4</sup> Op.cit, article 2-1

<sup>5</sup> Op.cit, article 2-2

des autres informations obtenues grâce à la collaboration avec des indicateurs et d'autres services et administrations<sup>6</sup> :

- la recherche de renseignements à usage fiscal est la principale mission de la Brigade d'enquêtes fiscales. A ce titre, sur sa propre initiative, à la demande des autres services de l'administration fiscale ou de la hiérarchie, elle recherche et opère des recoupements auprès des administrations et des opérateurs économiques, exploite la presse et procède à des enquêtes sur le terrain ;

- le suivi des entreprises qui se déclarent sans activité passe par la mise en œuvre d'une vérification régulière au moyen d'enquêtes sur le terrain, pour constater l'effectivité de l'absence d'activité. Toute constatation d'exercice d'activité par une entreprise qui s'était déclarée inactive emporte une information des services d'assiette qui réactiveront le dossier fiscal de ladite entreprise ;

- L'exploitation de la presse consiste en une consultation des annonces légales et des petites annonces qui pourraient porter à la connaissance des services des impôts, la création ou la transformation d'entreprises, l'attribution de marchés publics<sup>7</sup> Etc. ;

- la mise en œuvre de l'assistance mutuelle administrative, limitée aux opérations avec la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (D.G.D.D.I) à travers notamment la création et l'utilisation du logiciel SYDONIA-DGID, aux contrôles mixtes effectués par la D.G.I.D et la D.G.D.D.I.

Enfin, les enquêtes fiscales peuvent être mises en œuvre par des enquêtes sur place à travers le suivi des marchandises, le repérage des trafics ou des lieux de stockage dissimulés.

Signalons que les indicateurs qui apportent des informations aux inspecteurs chargés de mener les enquêtes fiscales se retrouvent souvent parmi les entreprises concurrentes et les employés mal traités ou abusivement licenciés.

En effet, la fraude à laquelle se livrent certaines entreprises ne défavorise pas que le pouvoir public. Elle crée de fait une concurrence déloyale entre fraudeurs et non fraudeurs, grands fraudeurs et petits

---

<sup>6</sup> Documents de l'atelier sur la lutte contre la fraude fiscale et douanière organisé conjointement par le C.R.A.T-FMI et la F.R.C.A ; Conakry, 21 au 24 juin 2004

<sup>7</sup> Op. cit

fraudeurs. Ceci amène les entreprises de bonne foi à coopérer avec les agents du fisc.

Pour leur permettre de jouer efficacement leur rôle, des outils juridiques sont mis à la disposition des services en charge des enquêtes fiscales. Il s'agit notamment du droit de communication aux termes des dispositions des articles 1093 et suivants du Code Général des Impôts<sup>8</sup>. L'exercice de ce droit se matérialise par le droit d'enquête, le droit de visite et de saisie dont dispose l'administration fiscale.

## **2- Inventaire des atouts et problèmes du système béninois d'enquêtes fiscales**

Le système béninois d'enquêtes fiscales présente un certain nombre d'atouts qui permettent à l'administration fiscale, dans une certaine mesure, d'accomplir sa mission.

Pour la mobilisation des informations nécessaires à l'appréhension de la fraude ou de l'évasion fiscale, il a été créé un réseau d'informations basé sur une coopération entre administrations. Au nombre des atouts dont disposent les services chargés des enquêtes, nous pouvons citer la mise en place d'un réseau d'informations qui met en principe la DNVEF en relation avec :

- la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) à travers le logiciel SYDONIA-DGID ;
- la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (M.F.R.E.), la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et des Timbres (D.D.E.T.) et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (D.G.T.C.P.) quant aux informations fiscales relatives aux marchés publics ;
- la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et les compagnies d'assurance pour les recoupements ;

---

<sup>8</sup> Code Général des Impôts du Bénin ; article 1093 à 1096

- les greffes des tribunaux pour déceler les créations d'entreprises et les décisions rendues par les tribunaux en matière fiscale ;
- la Brigade Economique et Financière de la police Nationale ;
- la presse à travers les annonces ;
- les institutions financières au sujet des opérations bancaires des contribuables, etc.

La D.N.V.E.F exploite en outre les informations des applications BREP, TAKOE et BRV pour reconstituer le chiffre d'affaires des entreprises.

De plus, l'adoption du livre de procédure fiscale et de la charte des contribuables vient renforcer la base juridique en matière d'enquêtes fiscales.

En ce qui concerne les problèmes qui entravent la mise en œuvre efficace des enquêtes fiscales, certains sont propres à l'administration fiscale et d'autres liés à l'incivisme fiscal au Bénin.

S'agissant des insuffisances propres à l'administration, on peut retenir :

- le couplage des activités de vérification de comptabilité et d'enquêtes pour en faire une seule Direction : il devrait être créé une Direction Nationale d'Enquêtes Fiscales avec des services d'enquêtes déconcentrés tout au moins par groupes de départements, en vue de développer une véritable expertise en matière d'enquêtes fiscales et pour favoriser un réel contrôle de proximité ;

- les interventions rapides qui constituent des attributions de la brigade chargée des vérifications de comptabilité, alors que l'efficacité et l'efficience de ces procédures seraient mieux assurées par la structure qui est directement chargée des enquêtes ;

- le faible taux de réalisation des enquêtes fiscales du fait de l'insuffisance criarde de personnels ;

- l'absence du contrôle de la situation fiscale personnelle des contribuables ;

- la complicité de certains agents du fisc avec les contribuables fraudeurs ;

- la concentration à outrance à Cotonou des services d'enquêtes. En effet, la D.N.V.E.F est une structure à compétence nationale qui ne dispose pas encore de services déconcentrés. La Brigade d'Enquêtes

Fiscales et la Brigade de Vérifications et d'Interventions Rapides ont virtuellement une compétence nationale. Elles ne disposent d'aucune antenne dans les départements. La concentration de leurs activités à Cotonou ou à Abomey-Calavi est préjudiciable à leur efficacité ;

- l'insuffisance de personnel ; à titre illustratif, la brigade d'enquêtes fiscales ne dispose que de quatre (04) cadres de catégorie A (y compris le chef de brigade), un de catégorie B et deux agents occasionnels pour faire tout le travail qui lui est confié ;

- la rareté de formations de recyclage qui constitue un sérieux handicap pour l'efficacité de la mise en œuvre des enquêtes, lorsqu'on connaît les exigences de modernisation et d'informatisation des méthodes de gestion qui s'imposent aujourd'hui aux entreprises ;

- les difficultés de gestion des dossiers des contribuables et de recoupements des informations comptables lors du contrôle.

Les problèmes liés aux contribuables quant à eux se présentent comme suit :

- les défauts de déclarations ou les déclarations tardives d'existence et/ou de résultats ;

- les minorations et dissimulations fréquentes de la base imposable ;

- la recherche acharnée de protecteurs parmi les agents du fisc et même au niveau de la hiérarchie ;

- le non respect des obligations comptables et celles qui sont liées au droit de communication de l'administration.

En résumé, la tendance généralisée à la fraude, la prépondérance du secteur informel et les minorations et dissimulations fréquentes de la base imposable constituent les manifestations de l'incivisme fiscal au Bénin. Cet état de choses rend difficile la tâche aux services chargés des enquêtes.

Au regard de tout ce qui précède, il ressort que plusieurs problématiques sont susceptibles d'être retenues dans le cadre de la réflexion sur les enquêtes fiscales en vue de contribuer à l'amélioration de l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale au Bénin.

## **Paragraphe2 : problématique de l'étude et voies de résolution.**

Force est de constater que, comme beaucoup d'autres systèmes administratifs, le système béninois d'enquêtes fiscales est marqué par deux grandes caractéristiques que sont ses points forts et ses points faibles. Les derniers conduisent à la formulation d'une problématique.

Il s'agira de déterminer une problématique parmi toutes celles qui pourraient être identifiées, et de proposer des voies et moyens pour la résoudre.

### **A : problématique**

Elle ressort d'un ensemble de problématiques qui auraient toutes pu être envisagées. Après les avoir listées, celle qui semble le plus à même d'aider à améliorer le fonctionnement actuel des enquêtes fiscales au Bénin sera retenue.

La première tient à l'incivisme fiscal et transparaît dans le défaut de déclaration ou les déclarations tardives, le défaut de paiement ou le paiement tardif des impôts dus, la minoration ou la dissimulation des éléments de base de l'imposition, le non-respect des obligations comptables. Il s'agit de la prépondérance du secteur informel et de la tendance généralisée à la fraude.

La deuxième tient à la nécessité de réformer les structures et procédures d'enquêtes en raison des limites qu'elles portent.

La troisième est relative à l'organisation et à la gestion des ressources dont dispose la D.G.I.D. Elle se révèle à travers l'insuffisance de personnels, la concentration à Cotonou des services de la D.N.V.E.F et le manque de formation et de recyclage du personnel existant.

Ces différentes problématiques peuvent être retracées dans le tableau qui suit :

**TABLEAU RECAPITULATIF DES PROBLEMATIQUES IDENTIFIEES**

<b>Numéros</b>	<b>Libellés de la problématique</b>	<b>Problème général</b>	<b>Problèmes spécifiques</b>
Problématique n°1	Incivisme fiscal	Non respect des obligations par les contribuables	<ul style="list-style-type: none"><li>. les contribuables ne déclarent pas ou déclarent tardivement l'existence et les résultats de leurs entreprises ou leurs revenus</li><li>. ils ne paient pas ou paient tardivement les impôts dus</li><li>. ils diminuent ou dissimulent des éléments de la base imposable</li><li>. ils ne respectent pas les obligations comptables et de communication</li></ul> Ils s'organisent en mafia fiscale
Problématique°2	Inadéquation des structures et procédures d'enquêtes fiscales	Insuffisance de la mise en œuvre des enquêtes fiscales	<ul style="list-style-type: none"><li>- le taux de couverture des enquêtes fiscales est très faible.</li><li>- il y a des difficultés de recoupement des informations comptables</li><li>- Les enquêtes fiscales ne sont pas du tout orientées vers les situations fiscales personnelles</li><li>- le défaut de modernisation des structures et procédures d'enquêtes fiscales</li></ul>
Problématique n°3	Organisation et gestion des ressources	Insuffisance et mauvaise utilisation des ressources humaines à la D.N.V.E.F	<ul style="list-style-type: none"><li>- le personnel est insuffisant</li><li>- les services d'enquêtes fiscales sont trop concentrés à Cotonou</li><li>- il y a un manque de formation et de recyclage du personnel existant</li><li>- le service est sans moyen de déplacement</li></ul>

**Sources : Résultats de nos investigations**

Chacune des problématiques identifiées ci-dessus mériterait de faire l'objet d'une étude approfondie mais nous choisirons la deuxième afin d'apporter notre contribution à la réduction effective de la fraude fiscale au Bénin et à l'amélioration des recettes fiscales qui constituent une proportion considérable du budget de l'Etat..

En effet, le système d'enquêtes fiscales a besoin aujourd'hui d'une amélioration dans sa mise en œuvre afin d'accroître les recettes fiscales. La recherche d'une telle amélioration s'impose quand on sait que le budget de l'Etat béninois est essentiellement fiscal.

Voilà pourquoi les recherches menées s'inscrivent dans le domaine du contrôle fiscal en vue d'apporter une modeste contribution à la résolution des problèmes liés à la problématique choisie. Le thème de recherches s'intitule donc : **Réflexion sur la réforme des enquêtes fiscales dans le cadre de la dynamisation de la lutte contre la fraude fiscale au Bénin.**

## **B : Spécification et vision globale de résolution de la problématique**

Au Bénin, le choix a été fait par le législateur de laisser aux contribuables le soin de déclarer et de payer eux-mêmes leurs impôts. Mais, conscient des implications d'un tel choix, il a établi des mesures de contrôle des déclarations souscrites au nombre desquelles les enquêtes fiscales. Elles pourraient être définies comme les procédures par lesquelles, l'administration fiscale identifie les éléments contenus dans la déclaration du contribuable ou dans ses actes et qui sont susceptibles de conduire à la détection des fraudes fiscales, afin de mettre en branle la machine du contrôle fiscal. En d'autres termes les enquêtes fiscales reviennent à rechercher, à traiter et à restituer l'information utile et/ou, à confirmer ou infirmer par des recoupements, celle existante. Elles se manifestent essentiellement par la mise en œuvre des droits de communication, d'enquêtes de visite et de saisie. Au regard de ces objectifs, les enquêtes fiscales constituent un moyen qui, s'il était judicieusement utilisé, permettrait de lutter

efficacement contre la fraude fiscale. Il est donc important de mettre en évidence leurs insuffisances, d'identifier les facteurs limitants qui génèrent les problèmes spécifiques relevés et de proposer des voies et moyens pour l'amélioration de l'efficacité du contrôle fiscal.

Les problèmes spécifiques seront donc choisis, la problématique formulée et les objectifs à atteindre fixés, par rapport aux problèmes spécifiques identifiés. Des hypothèses seront enfin formulées.

Pour réussir le processus qui précède de façon efficace et rationnelle, une revue de littérature sera faite afin d'appréhender les développements antérieurs en relation avec le thème ; puis, la méthodologie à adopter pour analyser les données obtenues dans le cadre des collectes d'informations pour vérifier les hypothèses formulées sera précisée.

La collecte des données que nous analyserons sera faite ; les hypothèses vérifiées et un diagnostic établi avant la formulation des approches de solutions accompagnées des conditions de leur mise en œuvre.

## **Section 2 : Objectifs de l'étude et méthodologie adoptée.**

Il s'agit de préciser les objectifs à atteindre au bout de la présente réflexion puis, de formuler les hypothèses avant d'exposer la revue de littérature et la méthodologie adoptée.

### **Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude.**

La présente étude n'aurait pas de raison d'être si elle n'était sustentée par des objectifs clairs et précis, eux-mêmes prenant leurs sources dans des hypothèses de départ.

## **A : Objectifs de l'étude**

Ils se décomposent en objectif général et en objectifs spécifiques.

L'objectif général poursuivi en menant la présente réflexion est de contribuer à une amélioration des enquêtes fiscales pour aboutir à un accroissement des recettes fiscales de l'Etat béninois, en luttant efficacement contre la fraude fiscale. Mais, la concrétisation de cet objectif passe par la mise en œuvre d'objectifs spécifiques préalables.

Ces derniers s'énoncent comme suit :

1. Montrer que l'amélioration de la mise en œuvre des enquêtes fiscales influera positivement sur le suivi du tissu fiscal et le comportement des contribuables au Bénin ;

2. Contribuer à une appréhension suffisante et à une bonne gestion des informations fiscales afin de prévenir et de sanctionner les intentions et les actes frauduleux des contribuables ;

3. Faire ressortir la nécessité de réformes hardies et immédiatement applicables pour améliorer le système national d'enquêtes fiscales.

Tous ces objectifs trouvent leurs fondements dans des hypothèses qu'il convient également de formuler.

## **B : Hypothèses de l'étude**

Notre étude s'articulera principalement autour de trois hypothèses qui découlent des problèmes spécifiques et des objectifs précédemment identifiés. On peut retenir que :

- le faible taux d'exécution des enquêtes fiscales est dû à la concentration des services qui en ont la charge ;

- le renforcement de l'indépendance des services et structures en charge des enquêtes fiscales peut en améliorer l'efficacité;

- Le défaut de mise en œuvre des moyens juridiques et techniques est à la base de l'absence d'orientation des résultats des enquêtes fiscales vers la vérification de la situation fiscale personnelle

## **Paragraphe 2 : Tableau de bord de l'étude, revue de littérature et méthodologie adoptée.**

Afin de conduire convenablement les présents travaux, un tableau de bord doit être établi, une revue de littérature faite, et une méthodologie adoptée.

### **A : Tableau de bord et revue de littérature de l'étude.**

Pour réaliser ce travail de façon ordonnée et cohérente, un Tableau de Bord de l'Etude (TBE) a été réalisé. C'est un tableau qui présente une synthèse des préoccupations exprimées supra. L'exposé de la revue de littérature et de la méthodologie adoptée sera fait après la présentation de ce tableau.

#### **1- Présentation du tableau de bord :**

**TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE SUR : «La réforme des enquêtes fiscales dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale au Bénin»**

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes (supposées)	Hypothèses
Niveau Général	<u>Problème général</u> Insuffisance de la mise en œuvre des enquêtes fiscales	<u>Objectif général</u> Contribuer à l'amélioration du contrôle fiscal	-	-
Niveaux Spécifiques	1 <u>Problème spécifique n°1</u> Faible taux d'exécution des enquêtes fiscales	<u>Objectif spécifique n°1</u> Aider à améliorer la mise en œuvre des enquêtes fiscales	<u>Cause spécifique n° 1</u> Concentration des Services d'enquêtes Fiscales	<u>Hypothèse spécifique n° 1</u> Le faible taux d'exécution des enquêtes fiscales est dû à la concentration à outrance à Cotonou des Services qui en ont la charge
	2 <u>Problème spécifique n°2</u> Inefficacité des systèmes de recoupement des informations fiscales	<u>Objectif spécifique n°2</u> Contribuer à une appréhension et à une bonne gestion des informations fiscales	<u>Causes spécifiques n° 2</u> Absence d'un système informatique national de traitement des données et insuffisance ou manque de formation des agents	<u>Hypothèse spécifique n° 2</u> le renforcement de l'indépendance des services et structures en charge des enquêtes fiscales peut en améliorer l'efficacité
	3 <u>Problème spécifique n°3</u> Absence d'orientation des enquêtes vers des données susceptibles de favoriser l'examen de la situation fiscale personnelle	<u>Objectif spécifique n°3</u> Faire ressortir la nécessité de réformes judiciaires et immédiatement applicables	<u>Cause spécifique n° 3</u> Défaut de mise en oeuvre des moyens juridiques et techniques	<u>Hypothèse spécifique n°3</u> Le défaut de mise en œuvre des moyens juridiques et techniques est à la base de l'absence d'orientation des résultats des enquêtes fiscales vers la vérification de la situation fiscale personnelle.

## **2- Revue de littérature**

Une lecture attentive a été faite de différentes études en relation avec le présent thème de réflexion pour en faire un point et cerner les différentes approches développées par leurs auteurs sur la question.

Cette lecture nous a permis de constater que, les enquêtes fiscales ne sont pas l'apanage exclusif de l'administration fiscale béninoise. Il en est ainsi dans la mesure où, elles sont mises en œuvre dans de nombreux pays francophones en commençant par la France elle-même avec simplement des différences qualitatives prononcées.

La nécessité d'améliorer les performances des services d'enquêtes fiscales a fait l'objet de nombreux écrits et rencontres ; tant aux plans national, continental que mondial. Ainsi, il nous a été donné de prendre connaissance du contenu de nombreux ouvrages, rapports et mémoires dont les plus importants sont :

- Le code général des impôts ;
- Le livre des procédures fiscales ;
- les documents de l'atelier sur la lutte contre la fraude fiscale et douanière organisée conjointement par le Centre Régional d'Assistance Technique du FMI pour l'Afrique de l'ouest et la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique, à Conakry du 21 au 24 juin 2004 ;
- la Note de Service n°082/MF/DC/DI du 24 janvier 1992 portant organisation et méthodes de travail des vérificateurs généraux ;
- l'Arrêté N°1222/MFE/DC/SGM/DGID/DGR du 23 septembre 2005 portant création de la DNVEF à la DGID ;
- l'Etude critique des procédures de contrôle fiscal en République du Bénin ; mémoire de fin de formation, cycle I ENAM 2003 ;
- Problématique du secteur informel et stratégies de lutte contre la fraude fiscale en République du Bénin ;
- le Décret n°73/PR/MFAE du 8 mars 1967 portant organisation des procédures, délais et pénalités en matière de vérification des comptabilités industrielles, commerciales, non commerciales, agricoles et artisanales ;

- Bilan de la mise en œuvre des plans d'action des administrations fiscale et douanière et poursuite de la modernisation » de Gilles Montagnat- Rentier et Patrick Fosset, mars 2004 ;
- Mémento fiscal, Francis LEFEBRE, édition 2005 ;
- Cours de contrôle fiscal, deuxième année du second cycle de l'ENAM de Mr AKPOVI G. Félix.

## **B : Méthodologie de l'étude**

La méthodologie adoptée peut être décomposée en deux grands volets : l'un théorique et l'autre empirique.

L'approche théorique de la présente étude consistera à identifier les causes supposées qui contribuent à une inefficacité des enquêtes fiscales puis, d'y proposer des approches de solutions. A cette fin, un rappel des données théoriques de la base juridique et des règles procédurales en matière d'enquêtes fiscales mérite d'être fait..

Cet état des lieux établi, il faudra confronter les données théoriques recueillies aux réalités de terrain pour en apprécier le bien fondé.

Dans cette perspective, un contact a été établi avec certains acteurs des enquêtes fiscales au Bénin pour prendre connaissance des réalités empiriques de nos idées au moyen d'entretiens. Les données recueillies dans ce cadre seront par la suite analysées pour déterminer le degré de réalisme des hypothèses initialement formulées.

## **Chapitre premier**

### **LES ENQUETES FISCALES AU BENIN : MISE EN ŒUVRE ET LIMITES.**

La résolution de la problématique de l'étude suppose une recherche sérieuse de données y afférentes et la mise de ces données en présence des réalités de terrain pour en vérifier la pertinence. Nous exposerons donc d'une part les procédés à suivre pour collecter les données et d'autre part, les résultats découlant de leur vérification.

### **Section1 : Collecte des données.**

Deux points essentiels seront abordés dans la présente section :

- la préparation et la réalisation de la collecte ;
- la présentation des données et l'exposé de leurs limites.

### **Paragraphe1 : Préparation et réalisation de la collecte**

La collecte de données envisagée ne donnerait pas de résultats fiables si elle n'était préalablement préparée. La phase de préparation et la phase de réalisation proprement dite de la collecte ne peuvent donc être occultées.

#### **A : Préparation de la collecte**

Une préparation matérielle de la collecte et un choix des outils appropriés pour la réaliser ont été faits.

Un fonds documentaire a été mobilisé et exploré dans le cadre des recherches.

Principalement, nous nous sommes intéressée au cours de contrôle fiscal reçu à l'E.N.A.M dans le cadre de notre formation et aux textes réglementant les enquêtes fiscales à savoir :

- l'Arrêté N°1222/MFE/DC/SGM/DGID/DGR pré-cité portant création de la Direction Nationale de Vérification et d'Enquêtes Fiscales (D.N.V.E.F) à la Direction Générale des Impôts et des Domaines ;

- la Note de Service n°082/MF/DC/DI du 24 janvier 1992 portant organisation et méthodes de travail des vérificateurs généraux ;

- le livre des procédures fiscales ;

- la Note de Service n°337/MFE/DC/SGM/DGID/DNVEF du 21 novembre 2005 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales .

Des entretiens ont également été menés pour récolter des données. Pour les entretiens, un guide a été élaboré<sup>9</sup> qui retrace les grandes questions auxquelles il était indispensable de trouver des réponses. Des personnes ont ensuite été ciblées qui pouvaient apporter des réponses fiables et exploitables à nos questions.

## **B : Réalisation de la collecte**

C'est la phase à laquelle les divers outils mobilisés à l'étape de préparation ont été mis en oeuvre.

La revue documentaire nous a porté respectivement dans divers centres de lecture et de documentation dont les plus importants sont :

1- la bibliothèque de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ;

2- la bibliothèque centrale du campus universitaire d'Abomey-Calavi;

3- le centre de documentation de M. Félix AKPOVI, Administrateur des Impôts, directeur du présent mémoire ;

4- l'Internet ;

5- la bibliothèque de la Cour Suprême de Cotonou ;

6- la bibliothèque JURISJAM de maître Jacques MIGAN.

Ensuite, le formulaire d'entretien élaboré à été distribué aux personnes préalablement ciblées. Il s'agit pour l'essentiel de :

- cinq agents de la DNVEF ,et
- deux agents précédemment en service à l'ex BREP,
- trois agents des services d'assiette.

---

<sup>9</sup> Voir annexe n°1

## **Paragraphe2 : Présentation et limites des données**

C'est le lieu de restituer les différents résultats des collectes effectuées et d'en préciser les limites.

### **A : Présentation des résultats de la collecte**

Un point sera fait des nombreuses informations mobilisées au cours de la revue documentaire et des entretiens.

Les différentes lectures faites ont permis de prendre connaissance des procédures de mise en œuvre des enquêtes fiscales au Bénin. Elles ont révélé que, les enquêtes fiscales se manifestent essentiellement par :

- la recherche sur le terrain de renseignements à usage fiscal ;
- la surveillance des dossiers fiscaux considérés comme inactifs par les services de gestion ;
- l'aide aux services vérificateurs.

La recherche de renseignements à usage fiscal se fait à l'initiative de la Brigade d'enquêtes fiscales ou à la demande des autres services de l'administration fiscale. Dans ce cadre, la Brigade d'enquêtes fiscales opère des recoupements auprès des administrations publiques ou assimilées et des opérateurs économiques, exploite la presse et procède à des enquêtes sur le terrain.

Pour les recoupements :

- la brigade d'enquêtes fiscales exploite les sources importantes d'informations que sont les administrations et assimilées et les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées. Pour les administrations, elle prend en compte les renseignements relatifs aux importateurs et exportateurs fichés par la douane grâce au logiciel SYDONIA-DGID. De même, elle exploite les renseignements provenant de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, notamment celles provenant du service de règlement, et relatives aux marchés de l'Etat et des collectivités publiques. En outre, elle procède à des recoupements à partir du registre de commerce pour prendre connaissance des créations d'entreprises, consulte la liste des entreprises agréées au code des investissements, exploite les

données détenues par les administrations et établissements publics dont la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (en relevant le montant des salaires déclarés par les entreprises) ou, en relevant le montant des factures payées et les adresses des clients auprès des entreprises qui fournissent le téléphone, l'eau, l'électricité ;

- elle exploite les annonces légales et les petites annonces qui révèlent la création, la transformation d'entreprises, et l'attribution des marchés publics ;

- elle mène des enquêtes sur le terrain en suivant les marchandises, et en repérant les trafics et les lieux de stockage dissimulés.

Quant au suivi des entreprises qui se sont déclarées sans activités, la brigade d'enquêtes fiscales vérifie, par des investigations sur le terrain qu'elles sont effectivement sans activité.

Enfin l'appui tactique aux vérificateurs est fait par la brigade d'enquêtes fiscales qui apporte une aide aux vérificateurs dans leurs investigations sur place, principalement pour le contrôle des stocks, le relevé des prix de vente en vue de déterminer les marges bénéficiaires appliquées, le dépouillement des factures pour vérifier la validité de déductions opérées en matière de TVA ou, les charges comptabilisées pour l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ainsi que pour la reconstitution des recettes en examinant par exemple les bons de commande et les fiches de chantier.

La DNVEF dispose à cet effet de moyens juridiques que représente le droit de communication, de moyens humains (bien que ridicules) pour la mise en œuvre de sa mission.

Le droit de communication est un moyen de contrôle mis à la disposition de l'administration fiscale, aussi bien en matière d'impôts directs qu'en matière d'impôts indirects. Il consiste à obtenir du contribuable ou d'entreprises tiers en relation d'affaire avec celui-ci, la production de tous documents qui permettent de vérifier sa situation fiscale. Il se matérialise par les droits d'enquêtes, de visite et de saisie qui consistent pour l'administration fiscale à se déplacer sur les lieux, dans les locaux des contribuables pour visiter, se faire communiquer ou saisir des documents et autres éléments pouvant permettre de prendre des mesures conservatoires lorsqu'il y a des risques avérés de fraudes très mobiles.

Des différents entretiens et recherches, il ressort que, les enquêtes fiscales suivent les étapes suivantes<sup>10</sup> :

- ▼ l'élaboration du programme d'action à soumettre au Directeur pour avis ;
- ▼ l'information du supérieur hiérarchique avant la mise en œuvre du programme élaboré ;
- ▼ la préparation d'un avis de passage signé du Chef du service ;
- ▼ le déplacement vers le lieu d'exécution ;
- ▼ la remise de l'avis de passage au contribuable ;
- ▼ l'exécution proprement dite des enquêtes : cette étape nécessite beaucoup de flair de l'enquêteur ;
- ▼ l'élaboration du rapport avec indication de la méthodologie suivie et des résultats obtenus ;
- ▼ l'envoi du rapport à la Direction des Grandes entreprises ou au Centre d'Impôt des Moyennes Entreprises (CIME), suivant le régime fiscal auquel est soumis le contribuable en cause. Ces Structures doivent informer la DNVEF des actions subséquentes menées.

Mais, force est de constater qu'à ce jour, la DNVEF ne dispose pas de personnel suffisant pour faire face à sa mission.. Les moyens matériels, surtout le matériel roulant pourtant très indispensable pour les déplacements, sont quasi inexistant.

Les agents de la DNVEF interrogés ont confirmé ces informations. Dans une large mesure, leurs préoccupations rejoignent celles de la majorité des personnels de l'administration publique béninoise.

Il s'agit d'une part de l'insuffisance d'agents aussi bien en nombre qu'en compétence. D'autre part, il y a le défaut de formation et de recyclage continu en cours de carrière du peu de personnel existant.

Il y a en outre le manque de matériels performants et modernes de travail, surtout les outils informatiques et ceci engendre les difficultés de mise en œuvre des enquêtes fiscales sur l'ensemble du territoire national. Aujourd'hui elles se limitent pour la plupart au sud du pays, notamment à Cotonou. Ce dernier problème est également lié au manque de structures départementales de la D.N.V.E.F.

---

<sup>10</sup> Cette présentation des étapes suivies dans la mise en œuvre des enquêtes fiscales découle de nos entretiens avec les agents de la DNVEF

Soulignons enfin que, les enquêtes fiscales sont aussi limitées par les réticences des contribuables qui sont bien souvent tentés de tout mettre en œuvre pour ne pas recevoir les agents chargés des enquêtes. Les interventions qu'ils mettent en branle à travers des collègues et des autorités pour faire échouer les enquêtes qui les visent, en sont une parfaite illustration.

## **B : Limites des données**

Il est important de faire ressortir ici les limites des résultats des différentes collectes. En effet, il y a eu de nombreuses difficultés dont les plus importantes seulement seront soulignées.

La recherche documentaire n'a pas été chose aisée ; dans la mesure où, il nous a été particulièrement difficile de mobiliser des ouvrages qui traitent spécifiquement de notre thème. Par conséquent, les données recueillies restent parcellaires.

En effet, dans les centres de documentation parcourus, les ouvrages relatifs de manière précise à ce sujet de réflexion ont été difficiles à trouver.

Il faut ajouter à ces désagréments, la fermeture périodique et les changements répétés d'horaires de fonctionnement de la bibliothèque de la cour suprême.

Par ailleurs, les entretiens menés avec les différentes personnes interrogées à la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales n'ont pas permis de trouver toutes les réponses souhaitées. Ceci s'explique par leur manque fréquent de disponibilité à nous recevoir et à nous fournir les renseignements dont nous avons besoin. Il convient de signaler que cet état de fait était souvent dû à l'étendue des tâches qu'elles ont à accomplir, à la nécessité pour elles de respecter les secrets professionnels et la discrétion qu'impose tout système d'enquête.

## **Section 2 : Vérification des hypothèses.**

Il s'agit à ce niveau de confronter les résultats des investigations aux réalités de terrain pour en apprécier le bien fondé.

## **Paragraphe 1 : Approche théorique de vérification des hypothèses.**

Une analyse des données collectées afin de dégager les éléments de réponses nécessaires à la vérification des hypothèses sera présentée. Cette vérification sera suivie d'un diagnostic qui permettra de confirmer ou d'infirmer les hypothèses formulées.

### **A- Analyse des données de la revue documentaire**

Les règles en vigueur en matière d'enquêtes fiscales portent essentiellement sur le droit de communication.

La recherche sur le terrain de renseignements à usage fiscal reste encore limitée dans son effectivité et ceci, à cause de l'insuffisance de personnel.

Les différents textes qui régissent les enquêtes fiscales n'ont pas accordé à la Brigade d'Enquêtes Fiscales l'autonomie qui convient à un service de renseignements, avec des moyens adéquats à l'exemple du service de renseignements de la douane qui dispose d'un budget propre.

Une analyse des données portant sur l'évolution des enquêtes fiscales révèle une faiblesse du taux de leur mise en œuvre. Ceci s'explique par le fait que, le rythme d'augmentation du nombre de contribuables est largement supérieur à celui de la fréquence des enquêtes.

A titre illustratif de la situation décrite ci-dessus, nous pouvons présenter les tableaux suivants :

<b>Enquêtes BREP</b>	Enquêtes et recherches initiées en cours au début du trimestre	Enquêtes et recherches nouvelles initiées au cours du trimestre	Nombre d'enquêtes et de recherches achevées au cours du trimestre	Nombre d'enquêtes et de recherches non achevées au cours du trimestre	
<b>DGID</b>	16	46	54	8	
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>46</b>	<b>54</b>	<b>8</b>	
<b>Enquêtes BREP</b>	Nombre d'enquêtes en cours au début de l'année 2004	Nombre d'enquêtes nouvelles au cours de l'année 2004		Nombre d'enquêtes non achevées au cours de l'année 2004	
		Enquêtes initiées	Enquêtes demandées		
<b>DGID</b>	07	58	14	51	16
<b>Total</b>	<b>07</b>	<b>58</b>	<b>14</b>	<b>51</b>	<b>16</b>

**Source : Rapports d'activités (impôts d'Etat) années 2004 et 2005**

## **B : Vérification théorique des hypothèses et établissement du diagnostic.**

Si les textes existent en matière d'enquêtes fiscales, force est de constater que, les services créés n'ont pas été dotés de moyens matériels et humains suffisants pour atteindre les objectifs qui leur ont été fixés. La résultante de cette situation est bien évidemment le faible niveau de mise en œuvre des enquêtes fiscales.

L'absence d'autonomie de la Brigade d'Enquêtes Fiscales limite considérablement l'efficacité et l'efficience de sa capacité d'action. En effet, elle ne peut mettre en œuvre librement son programme d'enquêtes puisqu'elle ne peut utiliser que les moyens mis à sa disposition par la Direction Générale des Impôts et des Domaines en passant par la DNVEF. Par conséquent, si cette dernière manque de moyens, l'impact est immédiat sur la mise en œuvre du programme de la BEF. L'amélioration des recettes fiscales de l'Etat qui est une conséquence de l'efficacité des enquêtes fiscales s'en trouve donc limitée.

Enfin, la DNVEF fait l'objet d'une trop grande concentration de ses services. En effet, elle ne dispose aujourd'hui que d'un seul service qui est basé à Cotonou. Elle peut donc difficilement toucher les contribuables qui se situent à des endroits plus ou moins éloignés de sa sphère de concentration. Un tel état de fait est préjudiciable à l'efficacité des enquêtes fiscales.

De tout ce qui précède, nous pouvons établir les diagnostics suivants :

- l'insuffisance de personnels explique le faible niveau d'effectivité des enquêtes fiscales au Bénin ;

- le manque d'autonomie de la Brigade d'Enquêtes Fiscales ralentit ses initiatives. En effet, qui dit enquête dit promptitude et, plus la hiérarchie est lourde, moins vite les initiatives se trouvent concrétisées; notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de la procédure d'interventions rapides ;

- la concentration à Cotonou des activités du seul service d'enquêtes fiscales justifie l'impossibilité d'une couverture appropriée du territoire national.

## **Parapraphe2 : Approche empirique de vérification des hypothèses.**

Cette vérification se fera sur la base des données empiriques collectées au cours des entretiens avec notamment les agents de la DNVEF. Nous analyserons d'une part les données et en vérifierons d'autre part le bien fondé avant d'établir le diagnostic approprié, en fonction des problèmes spécifiques identifiés auparavant.

### **A- Analyse des résultats d'entretiens**

Certaines informations collectées à l'occasion des entretiens viennent confirmer les hypothèses que nous avons formulées. D'autres informations en sont des causes explicatives. La synthèse des entretiens peut être présentée comme suit :

- l'absence de moyens adéquats pour permettre à la BEF de remplir efficacement sa mission ;

- le taux de couverture territoriale des enquêtes fiscales est très faible ;

- la DNVEF manque de moyens matériels et d'outils informatiques adéquats. Il lui manque par exemple un logiciel approprié de collecte et de traitement d'informations à usage fiscal. Le logiciel BRV, de portée très limitée, comporte beaucoup d'insuffisances au plan technique ;

- les activités du seul service d'enquêtes fiscales font encore l'objet d'une trop grande concentration à Cotonou .

Les autres causes évoquées qui expliquent l'existence de limites à la mise en œuvre des enquêtes fiscales sont :

- le manque de personnel en nombre et en qualité. Cette insuffisance en personnel explique pour une large part la faible couverture du territoire par les enquêtes fiscales. Une analyse du rapport entre le nombre d'agents de la DNVEF et le nombre total de contribuables révèle que les enquêtes fiscales ne peuvent pas être assurées sur toute l'étendue du territoire national. Ce déficit en personnel aurait pu être corrigé par une utilisation judicieuse d'outils performants de travail qui malheureusement n'existent pas non plus. Ceci favorise les fraudeurs qui ne craignent plus d'être mis à nu par le biais des enquêtes fiscales ;

- le défaut de formation et de recyclage des agents est également un facteur limitant les bonnes performances des enquêtes fiscales. En effet, les entreprises actualisent constamment de nos jours leurs méthodes d'exploitation et de gestion comptable, surtout avec l'informatisation induite par la généralisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Il faudrait donc que les méthodes d'enquêtes fiscales fassent l'objet d'une véritable amélioration équivalente pour être à la hauteur de la mission. Autrement, les outils informatiques performants qu'utilisent les entreprises constituent également pour elles un puissant moyen de fraude.

## **B : Vérification des hypothèses et établissement de diagnostics**

Le problème, à ce stade des travaux, est de déduire des différents résultats de nos entretiens, le degré d'exactitude des hypothèses formulées et de dégager un diagnostic. Au regard de tous les développements qui précèdent, on peut affirmer que :

**1-** le faible taux d'exécution des enquêtes fiscales trouve son fondement notamment dans la concentration à Cotonou des services de la BEF. Il en découle que, les agents n'arrivent pratiquement à rien faire, au regard des enquêtes nécessitées par l'ampleur de la fraude fiscale, puisqu'ils ne peuvent être partout à la fois. Les contribuables qui se situent dans des zones où les services de la BEF ne sont pas actifs échappent donc aux enquêtes et, s'ils fraudent, il y a, à coup sûr, un manque à gagner pour l'Etat. La première hypothèse est donc vérifiée ;

**2-** l'absence d'autonomie de la BEF qui se manifeste d'une part, par le manque de moyens matériels et financiers propres à cette structure handicape sensiblement les résultats qu'elle pourrait atteindre dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, notamment en matière de mise en œuvre de la procédure d'interventions rapides. D'autre part, l'implication directe de la hiérarchie dans la mise en œuvre des enquêtes fiscales en constitue un facteur d'inefficacité. Cette situation ne favorise donc pas l'amélioration du niveau de réalisation des recettes fiscales et introduit de graves distorsions dans le processus de concurrence. Elle

consacre particulièrement l'inégalité des contribuables devant l'impôt et crée ou fait croître l'incivisme fiscal ;

ce manque d'autonomie bloque également l'esprit d'initiative des cadres ; or, le principe est toujours clairement affirmé selon lequel, « une mission, des moyens » : La deuxième hypothèse est également justifiée ;

**3-** le défaut de mise en œuvre des moyens juridiques et techniques qui pourtant existent entraîne l'absence d'orientation des résultats des enquêtes fiscales vers la vérification de la situation fiscale personnelle. On constate effectivement que, cette forme de vérification n'est pas encore effective dans le système fiscal national : la troisième hypothèse est vérifiée.

On pourrait ajouter à tout ce qui précède l'absence d'un logiciel adéquat pour la collecte et le traitement des informations dû au fait que les entreprises importent sous des numéros INSAE occasionnels, ce qui ne permet pas au service d'enquêtes d'appréhender effectivement leur chiffre d'affaires et leurs achats. En outre, le numéro INSAE n'a jamais permis à l'administration fiscale d'atteindre ses objectifs en matière de création et de gestion d'un fichier central des contribuables. Par exemple, l'interconnexion entre les logiciels SYDONIA de la douane et le logiciel TAKOË des impôts ne permet pas de simplifier et de sécuriser l'échange et l'utilisation des informations sur les importations du contribuable. C'est ce qui explique les difficultés de recoupement des informations fiscales.

L'analyse des résultats des entretiens nous permet de conclure que, les causes que nous avons identifiées comme susceptibles d'expliquer les insuffisances du système béninois d'enquêtes fiscales sont effectivement celles qui sont à la base des dites insuffisances.

Cette conclusion nous permet de suggérer des approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

## **Chapitre deuxième**

### **APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS PROPOSEES.**

Les enquêtes fiscales telles qu'elles se mettent en œuvre aujourd'hui nécessitent quelques réaménagements et renforcements pour mieux atteindre leurs objectifs, principalement pour mieux contribuer à la lutte contre la fraude fiscale, en permettant de connaître et de sanctionner ceux qui fraudent avec la loi fiscale.

Les recherches faites dans le cadre de ce travail ont permis de prendre connaissance des insuffisances qui entravent l'efficacité des enquêtes fiscales.

Le présent chapitre s'attachera par conséquent à faire des propositions de solutions susceptibles de contribuer à résoudre les problèmes identifiés. Mais, il ne servirait à rien de proposer des solutions si elles ne sont suivies de modalités pratiques de mise en œuvre effective.

Les mesures qui seront proposées viseront à corriger aussi bien les insuffisances textuelles, structurelles que fonctionnelles.

### **Section 1 : Approches de solutions**

Les différentes mesures proposées en vue d'améliorer les enquêtes fiscales au Bénin peuvent être regroupées en deux grandes catégories :

- les mesures législatives et réglementaires ;
- les mesures organisationnelles, structurelles et fonctionnelles.

## **Paragraphe 1 : Approches de solutions aux niveaux législatif et réglementaire**

Les enquêtes fiscales sont régies par un ensemble de textes législatifs et réglementaires dont un toilettage et une modernisation contribueraient à l'amélioration de leur mise en oeuvre.

### **A- Les réformes à mettre en oeuvre**

Sous un angle législatif et réglementaire, il y a lieu de procéder à des réformes fiscales passant par une clarification et une simplification des textes et procédures, puis un renforcement des moyens d'action et d'intervention de la structure chargée des enquêtes fiscales pour une bonne détection des indices de fraude chez les contribuables.

Afin de rendre les dispositions du code général des impôts accessibles et compréhensibles à tous les citoyens, l'administration fiscale doit poursuivre l'effort de vulgarisation entrepris à travers l'édition du livre des procédures fiscales et de la charte du contribuable. Elle doit également œuvrer pour une clarification du contenu des différents textes qui existent. De façon plus simple, il s'agira de tout mettre en oeuvre pour faire connaître l'impôt au contribuable et le sensibiliser, l'éduquer à une bonne culture fiscale.

Des textes de lois pourraient être pris en vue de :

- réformer et renforcer le système de sanctions. En effet, un contrôle fiscal non assorti de fortes sanctions est sans efficacité réelle ; on peut s'inspirer par exemple du système de sanctions en vigueur dans la législation française ;
- faire un toilettage du livre de procédures fiscales en actualisant les dispositions désuètes et en y introduisant des règles relatives aux domaines non abordés ;
- prendre une mesure autorisant, pour certains secteurs d'activités ou certaines particularités de la fraude, des investigations fiscales en dehors des heures habituelles de travail notamment pendant les heures de la nuit ;
- faire payer obligatoirement par chèque les achats à partir d'un certain montant, pour favoriser les investigations de recoupement au niveau des banques.

En effet, la liquidité à outrance de notre économie est un facteur très favorable à la fraude fiscale.

En outre, il faudra œuvrer pour une codification rapide des nouvelles dispositions légales contenues dans les lois de finances. Il n'y a qu'à consulter la dernière édition du code général des impôts pour se rendre compte de l'écart important entre elle et la dernière Loi de Finances en matière de dispositions fiscales. En effet, elle date de l'an 2003 ; ce qui signifie que les innovations apportées par les lois de finances gestions 2004, 2005 et 2006 n'y ont pas encore été intégrées.

Il va de soi que, toutes ces réformes n'auraient aucun effet, si elles ne font pas l'objet d'une application effective doublée de sanctions en cas de non exécution.

## **B : Renforcer et appliquer effectivement les sanctions**

Il serait inexact de considérer qu'il n'y a pas de sanctions prévues à l'encontre des contribuables qui contournent ou tentent de contourner la loi fiscale au Bénin. Ce qu'il faut tout de même relever, c'est la nécessité d'appliquer effectivement les sanctions prévues et de combler le vide juridique là où aucune sanction n'est prévue pour décourager les fraudeurs et leurs complices.

Dans cette logique, on pourrait prévoir en plus des sanctions qui existent déjà, comme c'est aujourd'hui le cas en Côte d'Ivoire<sup>11</sup> :

- l'interdiction de séjour pour les ressortissants d'Etats étrangers qui se livreraient à la fraude ;
- des sanctions pénales privatives de liberté ;
- la déchéance du droit d'exercer le commerce ;
- des sanctions pénales contre les comptables et dirigeants auteurs de dissimulation ou de manœuvres frauduleuses dans les déclarations fiscales.

Cet arsenal pourrait être complété par la mise en vigueur d'un système d'incitation et de sanctions des agents de l'administration fiscale pour les amener à créer et/ou à renforcer la conscience professionnelle, et à œuvrer pour l'établissement et le renforcement de la bonne gouvernance. Cela s'avère indispensable dans la mesure où, l'interventionnisme de certains responsables

---

<sup>11</sup> Documents de l'atelier sur la lutte contre la fraude fiscale et douanière, supra

hiérarchiques au profit des contribuables en cause reste encore une réalité, et entrave pour une large part l'efficacité des enquêtes fiscales<sup>12</sup>.

## **Paragraphe2 : Approches de solutions aux niveaux organisationnel, structurel et fonctionnel**

Les exigences d'une amélioration du système d'enquêtes fiscales imposent de procéder à une réorganisation des structures et des méthodes d'enquêtes.

### **A : Réorganisation des services d'enquêtes**

La réorganisation des services d'enquêtes passe par l'adoption et la mise en œuvre d'une politique générale de déconcentration des structures chargées des enquêtes fiscales puis, par leur renforcement et leur spécialisation.

Pour ce faire, Il faut d'abord élaborer une stratégie et convaincre la hiérarchie à l'adopter.

Ensuite, il faut déconcentrer les services d'enquêtes. Une telle option permettrait d'assainir les fichiers des contribuables et d'améliorer la qualité des services offerts aux contribuables en rapprochant d'eux l'administration fiscale. Dans la même logique, une décentralisation des services d'enquêtes permettrait à la DGID d'avoir une meilleure connaissance du terrain pour réunir et recouper les informations utiles à la détection des circuits de fraude en vue de mieux les combattre.

Il faudrait créer des structures d'enquêtes qui doivent œuvrer à la naissance et au développement d'une véritable expertise en matière d'enquêtes fiscales.

Ainsi, l'Etat devrait se donner les moyens de créer une Direction Nationale d'Enquêtes Fiscales (DNEF) qui devrait être déconcentrée jusqu'au niveau des communes.

Il faudrait décentraliser aussi les compétences des structures d'enquêtes. Ainsi, la DNEF pourrait s'occuper de l'élaboration du programme national de vérifications externes ; les directions départementales pourraient élaborer le programme de vérifications spécifiques au département.

---

<sup>12</sup> Nous tenons ces informations de nos entretiens avec les agents de la DNVEF

L'administration de la DNEF pourrait relever de la compétence d'un Sous Directeur Général.

A cet effet, il paraît utile de préciser qu'il pourrait y avoir trois autres Sous Directions Générales à savoir :

- la Sous Direction Générale chargée de l'administration du réseau comptable ;
- la Sous Direction Générale chargée des réformes et de l'application de la réglementation ;
- et la Sous Direction Générale chargée de l'administration des domaines et du cadastre.

En ce qui concerne la direction départementale, elle peut être composée d'une brigade d'interventions rapides (BIR) fixée au chef lieu du département et d'une ou plusieurs brigades d'enquêtes fiscales dans chaque commune ou groupe de communes.

La BIR pourrait être compétente pour la mise en œuvre de toutes les procédures de contrôle fiscal à savoir :

- le droit de perquisition fiscale,
- le droit de vérification,
- la prise de mesures conservatoires.

Si les moyens ne sont pas suffisants pour accompagner cette réforme, nous proposons ce qui suit, applicable à court terme :

- la suppression de la DNVEF ;
- la création de quatre sous directions générales dont la sous direction générale chargée des vérifications et des enquêtes ;
- la création de la Brigade d'Interventions Rapides (BIR), un service à compétence nationale, ayant rang de direction directement rattachée à la sous direction chargée des enquêtes ;
- la création de quatre Directions Régionales de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales (DRVEF).

La Direction Régionale pourrait être définie comme une direction dont la compétence s'étend sur plusieurs départements. Elle est placée sous l'autorité du Sous Directeur Général. Ainsi, on pourrait avoir :

- . la Direction Régionale du Littoral et de l'Atlantique basée à Cotonou. En attendant la déconcentration proposée ci-dessus, elle pourrait être composée d'une Brigade de Vérifications Générales et d'une Brigade d'Enquêtes Fiscales, toutes deux basées à Cotonou ;
- . la Direction Régionale de l'Ouémé et du Plateau basée à Porto-Novo, ayant la même organisation ;
- . la Direction Régionale du Centre basée à Bohicon compétente sur le territoire du Zou, des Collines, Du mono et du Couffo, ayant la même organisation ;
- . et la Direction Régionale du Nord, basée à Parakou, compétente sur le territoire du Borgou, de l'Alibori, de la Donga et de l'Atacora et ayant la même organisation.

## **B : Adaptation des méthodes d'enquêtes aux exigences de lutte contre la fraude fiscale**

Il est plus que nécessaire aujourd'hui de mettre l'accent sur les structures d'enquêtes afin d'assurer la surveillance effective du tissu fiscal. Ceci passe par la mise en œuvre effective des procédures d'enquêtes, de visite et de perquisition des contribuables suspects.

L'informatisation des services d'enquêtes doit impérativement devenir une réalité. En effet, l'insuffisance de moyens de traitement automatique des informations limite considérablement l'exploitation de celles-ci.

La structure qui sera chargée des enquêtes doit également veiller à l'élaboration d'une politique de communication à la fois interne et externe, à travers l'établissement de relations et le développement de l'échange d'informations avec les autres administrations, la concertation permanente avec le secteur privé, la promotion du civisme fiscal, la mise en œuvre de l'assistance mutuelle administrative tant au niveau régional qu'international

Enfin, elle devra être dotée en quantité et en qualité suffisantes de moyens roulants pour faire face aux multiples déplacements qu'implique sa mission.

## **Section 2 : Mesures à prendre pour l'effectivité des solutions proposées.**

L'amélioration du système béninois d'enquêtes fiscales passe nécessairement par la résolution d'un certain nombre de problèmes. C'est dans cette optique que nous suggérons que les différentes réformes proposées ci-dessus soient effectivement mises en œuvre.

Pour y parvenir, les recommandations qui suivent peuvent être faites.

### **Paragraphe 1 : Recommandations aux niveaux législatif et réglementaire.**

La mise en œuvre des solutions proposées en vue de l'amélioration des enquêtes fiscales appelle certaines recommandations à l'endroit de l'administration fiscale et des contribuables. Elles doivent être prises en compte par le fisc pour assurer l'efficacité et le bon fonctionnement du système d'enquêtes fiscales.

#### **A- Recommandations au niveau législatif.**

Du point de vue législatif, il faut que les réformes proposées soient effectivement mises en œuvre par le fisc. Etant donné que « nul n'est censé ignorer la loi », la sensibilisation des contribuables doit être une réalité pour porter à leur connaissance les innovations contenues dans les nouveaux textes ou les modifications apportées aux anciens.

Pour la prise effective des nouvelles dispositions, les acteurs du système d'enquêtes fiscales doivent élaborer et soumettre aux autorités hiérarchiques des avant-projets de lois , pour qu'ils soient introduits en conseil des ministres.

Des plaquettes comportant les principaux articles expliqués et simplifiés des différents textes de lois existants peuvent être édités et mis à la disposition des citoyens, gratuitement ou à prix modique.

## **B : Recommandations au niveau réglementaire**

L'effectivité des réformes proposées au niveau législatif peut être assurée par la prise des dispositions subséquentes nécessaires pour amener les agents habilités à bien les appliquer.

Des décrets et arrêtés d'application doivent être pris pour faire appliquer les dispositions législatives.

Des décrets et arrêtés pourraient être pris, en suivant le schéma des réformes des structures dont celles en charge des enquêtes.

## **Paragraphe 2 : Recommandations aux niveaux organisationnel, structurel et fonctionnel.**

L'organisation, la structuration et le fonctionnement de l'administration fiscale béninoise nécessitent d'être renforcés pour assurer l'efficacité des enquêtes fiscales.

### **A- Recommandations au niveau organisationnel**

Au niveau organisationnel il faut inclure le pouvoir de vérification dans les attributions des services d'enquêtes. A cet effet, la nouvelle Direction Nationale d'Enquêtes Fiscales devra être compétente pour effectuer les vérifications qui s'imposent en cours d'enquêtes.

L'administration fiscale veillera également à mettre chaque agent au poste où il sera le plus efficace par rapport à sa formation et à ses expériences,

Avec le temps, et lorsque la nouvelle structure aura acquis l'expertise et l'efficacité nécessaires, chaque département pourra être doté de sa Direction pour une meilleure couverture du territoire.

### **B : Recommandations au niveau fonctionnel**

Il s'agit :

- d'assurer un recrutement en nombre suffisant d'agents bien formés ;

■ de les soumettre à des formations complémentaires, surtout en informatique et en éducation civique afin que chacun se préoccupe plus de ce que doit gagner son pays à travers l'accomplissement de sa mission en temps et en heure;

■ de redéfinir la position de la Direction chargée des enquêtes dans l'organigramme de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) et la doter de moyens humains et financiers suffisants pour mener à bien les nombreuses missions qui lui sont confiées.

## **Conclusion Générale**

Il était important de mener une réflexion sur les enquêtes fiscales au Bénin puisqu'elles participent de l'amélioration de l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale et des recettes fiscales. En effet, les enquêtes fiscales apparaissent comme un moyen efficace de détection d'indices de fraude afin d'asseoir le juste impôt. Pour cette raison, leur mise en œuvre devrait être rigoureuse et faire l'objet d'une attention particulière de la part des responsables de l'administration fiscale.

Au terme de la présente réflexion, il apparaît clairement que le cadre de fonctionnement du système d'enquêtes fiscales est un élément de première importance qui reste à parfaire. De même, de nombreuses insuffisances limitent encore l'efficacité des actions du système d'enquêtes fiscales. Elles sont soit liées aux contribuables qui s'abstiennent souvent de déclarer ou de payer l'intégralité de leurs impôts, soit à l'administration fiscale qui manque d'organisation et de moyens matériels et humains suffisants pour jouer intégralement sa partition pour des enquêtes fiscales fiables et contribuant véritablement à une réduction de la fraude fiscale. En vue d'y apporter des solutions, il fallait forcément fixer au préalable des objectifs à atteindre à travers ce travail, afin de contribuer à l'amélioration de son fonctionnement.

C'est une évidence que, l'efficacité des enquêtes fiscales réside principalement dans la capacité des structures qui en ont la charge à détecter les entraves et irrégularités mises en œuvre par les contribuables pour échapper à tout ou partie de l'impôt. A cette fin, elles doivent être dotée des moyens nécessaires pour jouer efficacement le rôle qui leur est dévolu, lequel cadre parfaitement avec les propos du Ministre français de l'économie et des finances qui disait le 22 octobre 1974 : « je considère comme Giscard d'ESTAING que, nous devons éliminer la fraude fiscale comme phénomène social et qu'il n'y a pas de meilleure œuvre de transformation en profondeur de la société...que d'amener tous les citoyens à payer correctement leurs impôts. »<sup>13</sup>

Notre souhait est que, les résultats de cette étude soient d'une utilité effective pour l'administration fiscale béninoise. Ainsi, ils auront contribué à améliorer le

---

<sup>13</sup> Extraits de l'exposé sur le projet de loi de finances 1975 présenté par le Ministre de l'Economie et des Finances devant l'Assemblée Nationale française le 22 octobre 1974

système d'enquêtes fiscales, afin de lutter efficacement contre le fléau que représente la fraude fiscale au Bénin. En effet, « le produit de la fraude représente un "manque à gagner" pour le fisc et met à mal l'économie du pays. Ce dernier est donc conduit à augmenter les taux afin de tenir compte de ce " coefficient" de fraude dont l'existence ne doit pas se traduire par une diminution des rentrées fiscales telles que celles-ci sont escomptées. Demander plus pour obtenir en définitive la somme nécessaire compte tenu de la fraude, voilà la méthode. » Mais, « La fraude ne doit pas diminuer le rendement de l'impôt... Cette situation comporte un triple inconvénient :

- les contribuables honnêtes supportent une contribution aux charges publiques beaucoup plus importante que celle qui devrait normalement leur incomber ;

- les distorsions économiques résultant de la législation fiscale et dues à l'existence de taux élevés, sont renforcées ;

- l'incitation à la fraude est d'autant plus grande que les taux sont plus élevés<sup>14</sup>. »

On admettra donc qu'il est impératif de dynamiser et d'améliorer l'efficacité des services d'enquêtes pour établir une justice fiscale effective et mettre ainsi tous les contribuables au même niveau dans la contribution aux charges de l'Etat.

---

<sup>14</sup> V. Les distorsions économiques d'origine fiscale. Rapport général, p. 72

# BIBLIOGRAPHIE

## I- Mémoires

- 1 BADIROU KASSALI Loukoumanou : « **Etude critique des procédures de contrôle fiscal en République du Bénin** », mémoire de fin de formation cycle I, ENAM, 2003 dirigé par Mr AKPOVI G. Félix.
- 2 BATIA GOUNOU Raïssa : « **Contribution à l'étude de la réforme et du contrôle de l'impôt sur le revenu en République du Bénin** », mémoire de fin de formation cycle I, ENAM, 2003, dirigé par Mr AKPOVI G. Félix
- 3 ATCHADE Ghislaine : « **Problématique du secteur informel et stratégies de lutte contre la fraude fiscale en République du Bénin** », mémoire de fin de formation cycle I, ENAM, 2004, dirigé par Mr AKPOVI G. Félix.

## II- Ouvrages généraux et spécialisés

- 4 MONTAGNAT-RENTIER Gilles et Patrick Fosset, **Bilan de la mise en œuvre des plans d'action des administrations fiscales et douanière et poursuite de la modernisation, mars 2004**
- 5 LEFEBRE Francis, Mémento fiscal, édition 2005
- 6 TADDEI Bruno, La Fraude Fiscale, Librairies de la Cour de Cassation, Paris 1974.

## III- cours

- 7 Cours de contrôle fiscal de Mr AKPOVI G. Félix, Administrateur des Impôts à la DGID, 2002.
- 8 Cours de pratique de la vérification de Mr AKPOVI G. Félix.
- 9 Organisation et rôle des services fiscaux de Mr BOURAÏMA Ramanou

#### **IV- Textes législatifs et réglementaires**

10 Code Général des Impôts

11 Livre de procédures fiscales

12 Décret n°73/PR/MFAE du 8 mars 1967 portant organisation des procédures, délais et pénalités en matière de vérification des comptabilités industrielles, commerciales, non commerciales, agricoles et artisanales.

13 Arrêté N°1222/MFE/DC/SGM/DGID/DGR du 23 septembre 2005 portant création de la DNVEF à la DGID

14 Note de service n°082 /MF/DC/DI du 24 janvier 1992 portant organisation et méthodes de travail des vérificateurs généraux.

15 Note de service n°337/MFE/DC/SGM/DGID/DNVEF du 21 novembre 2005 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales

#### **V- Autres**

16 Lexique d'économie

17 WW. google.fr

18 Documents de l'atelier sur la lutte contre la fraude fiscale et douanière organisée conjointement par le Centre Régional d'Assistance Technique du FMI pour l'Afrique de l'ouest et la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique. Conakry : du 21 au 24 juin 2004

# **ANNEXES**

# N°1

## Guide d'entretien

1. Que doit-on entendre par enquêtes fiscales ?
2. Quels sont les contribuables visés par les enquêtes fiscales ?
3. Quelles formes peuvent revêtir les enquêtes fiscales ?
4. Quelles sont les étapes qui doivent être suivies pour procéder aux enquêtes fiscales ?
5. Pendant longtemps, vous n'êtes jamais parvenus à vérifier la situation fiscale personnelle des contribuables. Cet état de choses a-t-il changé aujourd'hui ?
6. Quels sont à votre avis les facteurs favorables à une mise en œuvre efficiente des enquêtes fiscales ?
7. Y a-t-il des insuffisances à votre avis dans notre système d'enquêtes fiscales ?
8. Quels sont les impacts des enquêtes fiscales sur les recettes fiscales de l'Etat béninois ?
9. Quels sont les principaux problèmes que vous rencontrez avec les contribuables enquêtés ?
10. Quelles suggestions feriez-vous pour l'amélioration des enquêtes fiscales chez nous ?

# TABLE DES MATIERES

<b>PAGE DE GARDE n°1 ( page vierge)</b> .....	<b>i</b>
<b>IDENTIFICATION DU JURY</b> .....	<b>ii</b>
<b>DECLARATION D'ENGAGEMENT DU CHERCHEUR</b> .....	<b>iii</b>
<b>DEDICACES</b> .....	<b>iv</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>v</b>
<b>LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS</b> .....	<b>vi</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	<b>viii</b>
<b>GLOSSAIRE DE L'ETUDE</b> .....	<b>ix</b>
<b>RESUME</b> .....	<b>xii</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>xiv</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....	<b>1</b>

## **CHAPITRE PRELIMINAIRE : Problématique, cadre théorique et méthodologique de l'étude**.....3

<u>Section1</u> : Restitution des observations de stage et ciblage de la problématique .....	3
<u>Paragraphe1</u> : Restitution des observations de stage.....	4
A- Présentation des mécanismes de fonctionnement du système d'enquêtes fiscales.....	4
B- Restitution des mécanismes de fonctionnement du système d'enquêtes fiscales .....	5
<u>Paragraphe2</u> : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique .....	9
A- Ciblage de la problématique .....	10
B- Spécification et vision globale de résolution de la problématique.....	12
<u>Section 2</u> : Des objectifs de l'étude à la méthodologie adoptée.....	13
<u>Paragraphe1</u> : Objectifs et hypothèses de l'étude.....	13
A- Objectifs de l'étude.....	14
B- Hypothèses l'étude.....	14

Paragraphe2 : Tableau de bord de l'étude, revue de littérature et méthodologie adoptée.....15

A- Tableau de bord et Revue de littérature de l'étude.....15

B- Méthodologie de l'étude .....18

**CHAPITRE PREMIER : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES.....19**

Section1 : Collecte présentation des données.....19

Paragraphe I : Préparation et réalisation de la collecte.....19

A- Préparation de la collecte .....19

B- Réalisation de la collecte.....20

Paragraphe2 : Présentation et limites des données.....21

A- Présentation des résultats de la collecte.....21

B- Limite des données.....25

Section2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....26

Paragraphe1 : Approche théorique de vérification des hypothèses.....26

A- Analyse des données de la revue documentaire.....26

B- Vérification théorique des hypothèses.....28

Paragraphe2 : Approche empirique de vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....29

A- Analyse des résultats d'entretien .....29

B- Vérification des hypothèses et établissement de diagnostics.....30

**CHAPITRE DEUXIEME : Approche de solutions et conditions de mise en œuvre .....33**

Section1 : Approches de solutions.....33

Paragraphe1 : Approches de solutions aux problèmes législatif et réglementaire.....34

A- Les réformes à mettre en œuvre.....34

B- Renforcer et appliquer effectivement les sanctions.....36

Paragraphe2 : Approches de solutions aux problèmes organisationnels, structurels et fonctionnel.....37

A- Approches de solution aux problèmes organisationnels.....37

B- Adaptation des méthodes d'enquêtes aux exigences de lutte contre la fraude fiscale.....	39
<u>Section2</u> : Conditions de mise en œuvre des solutions .....	40
<u>Paragraphe1</u> : Recommandations aux niveaux législatif et réglementaires...	40
A- Recommandations au niveau législatif.....	40
B- Recommandations au niveau Réglementaire.....	41
<u>Paragraphe2</u> : Recommandations aux niveaux organisationnel, structurel et fonctionnel.....	43
A- Recommandations au niveau organisationnel.....	43
B- Recommandations au niveau fonctionnel.....	44
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>45</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>46</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>48</b>