



REPUBLIQUE DU BENIN



-----  
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

-----  
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI  
-----

**ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE ( ENAM)**

*MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II  
OPTION : ADMINISTRATION DES FINANCES  
FILIERE : ADMINISTRATION DES IMPÔTS (AI)*

**THEME**

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DES  
PERFORMANCES DES STRUCTURES  
CHARGEES DU CONTROLE FISCAL A LA  
DIRECTION DES GRANDES ENTREPRISES  
(DGE).**

PRESENTE ET SOUTENU PAR :



**Eugénie A. GBEGNIHENOU**

**Epouse TOUDONOU**

SOUS LA DIRECTION DE :

**Félix AKPOVI**

Administrateur des Impôts  
Professeur à l'ENAM.

---

ANNEE ACADEMIQUE : 2005-2006

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

**IDENTIFICATION DU JURY**

<b>QUALITE</b>	
<b>MEMBRES DU JURY</b>	<b>NOM ET PRENOM</b>
<b>Président</b>	<b>Philippe NOUDJOUME, Professeur</b>
<b>Vice-Président</b>	<b>Alain QUENUM, Chargé de cours</b>
<b>Membre</b>	<b>N'OUENI B. Colette, née CHANCOCO, Administratrice du Trésor.</b>

## **DEDICACES**

Je dédie affectueusement ce mémoire :

A mon feu père **Samuel GBEGNIHENOU**.

A ma feuè mère **Appoline THIAW**.

A mes sœurs **Marguerite et Agnès**, trouvez dans ce travail un exemple de persévérance.

A mes enfants **Rodéric, Hermann et Hermine** qui m'ont toujours encouragée et qui ne m'ont pas manqué d'affection.

A mon époux, **Athanase J. TOUDONOU** pour son soutien quotidien.

## **REMERCIEMENTS**

A mon Directeur de recherches, Monsieur **Félix AKPOVI**, qui, malgré ses multiples occupations, a accepté de diriger ce travail. Qu'il trouve ici l'aboutissement de sa rigoureuse méthode de travail.

A tout le personnel de la Direction des Grandes Entreprises, notamment Madame **KPENOU Lucienne** pour sa contribution dans le déroulement de mes recherches.

A tous **mes professeurs, tous les enseignants** qui m'ont légué une partie de leurs connaissances, je présente ce travail comme l'expression de ma gratitude pour leur contribution à ma formation.

A tous ceux qui, de près ou de loin ont participé à la réalisation de ce document, je le leur présente en guise de remerciement.

## **LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS**

CGI : Code Général des Impôts

CIDAM : Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés

CIGE : Centre des Impôts des Grandes Entreprises

CIME : Centre des Impôts des Moyennes Entreprises

CIPAF : Centre des Impôts du Port et des Autres Frontières

CIPE : Centre des Impôts des Petites Entreprises

DGE : Direction des Grandes Entreprises

DGID : Direction Générale des Impôts et des Domaines

DI : Direction des Impôts

RI : Recette des Impôts

RPI : Recette principale des Impôts

SCD : Service des contributions directes

SCF : Service du contrôle fiscal

## **RESUME**

« Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ».

A cette disposition de l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dont la substance essentielle exprime les pouvoirs régaliens de l'Etat, s'ajoute aujourd'hui avec la modernisation des finances publiques, l'intervention de l'Etat dans le domaine économique et social.

Pour mener à bien ces lourdes tâches, l'Etat a besoin d'importantes ressources. Une fois la source des recettes déterminée, il reste à mener une politique fiscale adéquate pour un meilleur rendement du produit de l'impôt. Cette politique peut être définie comme un ensemble de stratégies englobant les mesures comptables et fiscales pour une gestion optimale des entreprises, mais également des mesures juridiques et structurelles en vue d'améliorer et d'assainir constamment l'environnement dans laquelle est mise en œuvre la fonction fiscale de l'Etat.

En dehors des problèmes comptables, fiscaux et juridiques, l'appareil d'administration de la fiscalité doit être à même de produire l'efficacité attendue par l'Etat. C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente étude intitulée : « **Contribution à l'amélioration des performances des structures chargées du contrôle fiscal à la Direction des Grandes Entreprises** ».

Dans le cadre de cette étude, nous avons identifié les problèmes spécifiques. Parmi ces problèmes, ceux liés à l'organisation des structures chargées du contrôle fiscal à la Direction des Grandes Entreprises sont essentiellement :

- le faible taux de couverture du contrôle fiscal,
- la forte concentration des structures dans la ville de Cotonou
- l'incivisme fiscal dû à la mauvaise gouvernance.

Les hypothèses formulées se présentent de la manière suivante :

- la forte concentration à Cotonou des structures chargées du contrôle fiscal entraîne une inefficacité des structures chargées de la fiscalité des grandes entreprises, le territoire national n'étant pas couvert.
- certains comportements du contribuable et même des agents du fisc entravent la performance des structures officielles mises en place.
- l'absence d'instruments adéquats de reconnaissance des grandes entreprises induit des difficultés d'identification des contribuables.

Ainsi, nous nous sommes fixés des objectifs par rapport aux problèmes spécifiques identifiés :

- proposer des conditions structurelles d'amélioration du taux de couverture du contrôle fiscal des grandes entreprises.
- Proposer un système d'identification plus efficace des contribuables.
- Rechercher la conscience professionnelle des agents.

Pour atteindre les objectifs fixés, nous avons mené des investigations qui se sont soldées par la confirmation des hypothèses émises. Une fois ces hypothèses confirmées, il s'impose de proposer des solutions. Il s'agit de :

- la réorganisation des structures chargées du contrôle fiscal en procédant à la déconcentration de la Direction des Grandes Entreprises et à une restructuration interne. Ainsi, nous avons suggéré de créer un centre des impôts des grandes entreprises avec des ramifications dans les départements ou groupes de départements.
- la redynamisation des structures chargées de l'enquête fiscale en vue de faire remonter à la structure centrale les informations économiques réelles sur les grandes entreprises ;
- la formation civique des agents et leur recyclage permanent en déontologie de l'agent du fisc

# **SOMMAIRE**

## ***INTRODUCTION GENERALE***

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

#### ***SECTION 1 : Restitution des observations de stage et ciblage de la Problématique***

***Paragraphe 1 : Etat des lieux de base***

***Paragraphe 2 : Ciblage de la problématique***

#### ***SECTION 2 : Des objectifs de l'étude à la méthodologie adoptée***

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

***Paragraphe 2 : Revue de la littérature et choix de la méthodologie***

## ***CHAPITRE 1 : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES***

#### ***SECTION 1 : Collecte et présentation des données***

***Paragraphe 1 : Préparation et réalisation de la collecte***

***Paragraphe 2 : Présentation et limites des données d'enquête***

#### ***SECTION 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic***

***Paragraphe 1 : Analyse des données et vérification des hypothèses***

***Paragraphe 2 : Diagnostic établi***

## ***CHAPITRE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE***

#### ***SECTION 1 : Approches de solutions***

Paragraphe 1 : Approches de solutions au problème spécifique n°1

Paragraphe 2 : Approches de solutions aux problèmes spécifiques 2 et 3

**SECTION 2** : Conditions de mise en œuvre des solutions

Paragraphe 1 : Recommandations pour la mise en œuvre des solutions

Paragraphe 2 : Autres recommandations

**CONCLUSION GENERALE**

**BIBLIOGRAPHIE**

**ANNEXES**

**TABLE DES MATIERES**

**INTRODUCTION GENERALE**

Pour mener à bien ses lourdes tâches, l'Etat en tant qu'entité juridique suprême de la nation a besoin d'importantes ressources. En effet, à l'instar des pays à faibles ressources, le budget de l'Etat béninois est essentiellement d'origine fiscale. Comme la plupart des pays africains, il convient d'augmenter ou du moins de garantir un meilleur rendement de l'impôt. Une fois la source de recettes déterminées, il reste à mener une politique fiscale adéquate, redistribuer de manière juste et équitable les richesses nationales et garantir une stabilité économique et sociale.

<<Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable>>. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leur faculté contributive. L'impôt doit être juste et équitablement réparti.

L'impôt au Bénin repose essentiellement sur un système déclaratif : il est établi sur la base des déclarations du contribuable. La confiance n'excluant pas le contrôle, il est indispensable que l'Etat vérifie la conformité des déclarations fiscales. Le moyen utilisé pour atteindre cet objectif est le contrôle fiscal.

Ce contrôle a pour objet de s'assurer si les contribuables se sont acquittés correctement de leurs obligations.

Dans l'optique de garantir à travers les structures chargées du contrôle fiscal, une amélioration de leur efficacité par une augmentation des recettes fiscales, il est mis en œuvre des réformes.

En posant le postulat que le fonctionnement optimum des services d'assiette permettra à l'administration fiscale de décourager la fraude fiscale, il est alors indiqué d'investir les structures du contrôle fiscal pour s'interroger sur leur

efficacité et leur efficience et le cas échéant explorer quelques pistes pour les rendre plus performantes. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons choisi de consacrer la présente étude à la : **contribution à l'amélioration des performances des structures chargées du contrôle fiscal à la Direction des Grandes Entreprises (DGE)**. Pour plus d'efficacité, nous avons choisi de porter nos réflexions sur les structures de contrôle fiscal d'une direction, la DGE.

Notre étude vise à proposer à l'administration fiscale des réformes pour l'assainissement de la fonction « contrôle fiscal » à travers la modernisation des structures, lois et règlements ainsi que le comportement des agents chargés d'animer ces structures.

Ce travail se fera sur un plan tripartite qui se présente comme suit :

- **Chapitre préliminaire** : Problématique, cadre théorique et méthodologie de l'étude.
- **Chapitre premier** : Collecte et analyse des données.
- **Chapitre deuxième** : Approches de solutions et conditions de mise en oeuvre

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

Le présent chapitre nous permettra de prendre connaissance des forces et surtout des faiblesses liées au mécanisme de fonctionnement de la structure d'accueil où nous avons eu à faire notre stage. Cet inventaire préparera au choix de la problématique et de la démarche méthodologique.

Ainsi, pour mieux cerner le thème choisi, nous partirons de la restitution des observations de stage afin d'inventorier les problèmes. Puis nous proposerons une démarche méthodologique liée à la problématique.

## **Section 1 – Restitution des observations de stage et ciblage de la problématique.**

La présente section nous permettra de prendre connaissance des réalités de la structure d'accueil. Il s'agira de faire ressortir les forces et faiblesses de cette structure afin de dégager des hypothèses de travail et la problématique à résoudre dans ce travail.

### **Paragraphe 1 : Etat des lieux de base**

#### **I – Historique et présentation du lieu de stage.**

##### **A – Contexte**

Le stage pratique de fin de deuxième cycle organisé par l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature au profit des étudiants de l'option Administration des Finances (AF), filière Administration des Impôts (AI) s'est déroulé du 2 Janvier au 10 Mars 2006 dans les locaux de la Direction Générale des Impôts. Ce stage complète la formation théorique.

## B – Présentation du lieu de stage

A l'instar des autres régies financières (Douanes et Trésor), le service des impôts anciennement appelé Service des Contributions Directes (SCD), puis Direction des Impôts DI) a été érigé en Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) au terme du décret 93-44 du 13 mars 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances.

La DGID est placée sous l'autorité du Directeur Général des Impôts et des Domaines. Ses domaines de compétence sont les suivants :

- Le recouvrement et le reversement au Trésor Public des impôts et taxes, ainsi que les redevances domaniales et taxes annexes ;
- La gestion des biens du domaine de l'Etat.

Dans ce cadre, la DGID est chargée de :

- la détermination de l'assiette ;
- la liquidation, le contrôle et le contentieux de tous les impôts et taxes prévus par la loi et le Code Général des Impôts ;
- la conservation des hypothèques et droits fonciers.

Ainsi, la DGID dispose des trois fonctions classiques de toute administration fiscale à savoir l'assiette, le contrôle et le recouvrement.

## **II – Restitution des mécanismes de fonctionnement**

### A – La Direction des Grandes Entreprises (DGE)

La Direction des Grandes Entreprises s'occupe de l'assiette, de la liquidation, du contrôle et du recouvrement des impôts dont sont redevables sur

le territoire national, les sociétés et autres entreprises soumises au régime réel normal d'imposition. Il s'agit des entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 80.000.000 francs CFA pour les opérations d'achat, ventes ; et supérieur à 25.000.000 francs CFA pour les opérations de prestations de service.

La DGE exerce deux types de contrôle : le contrôle interne, assuré par les services d'assiette, et le contrôle externe exécuté par le service du contrôle fiscal. Mais dans la pratique, le contrôle ponctuel est exercé uniquement par les services d'assiette.

- **Les services d'assiette.**

Ils sont au nombre de trois : SA1, SA2, SA3. Les dossiers des contribuables sont répartis entre ces services.

Les services d'assiette sont chargés de l'assiette des impôts et taxes d'Etat dont sont redevables les grandes entreprises qui figurent dans les fichiers de la DGE. Ils s'occupent de l'instruction des demandes en compensation d'acomptes forfaitaires payés au cordon douanier pour le compte de la DGID et des demandes de remboursement de crédit TVA.

Ils procèdent à une vérification dite de cabinet, c'est-à-dire celle qui s'effectue au sein de l'administration fiscale. Cette vérification est formelle et consiste à repérer à l'aide des procédés informatiques, les erreurs matérielles (erreurs de calcul). Il existe une autre vérification ou contrôle sur pièces lorsque la vérification a pour objet un examen approfondi des déclarations. Ce contrôle consiste à confronter des éléments indiqués dans les documents avec ceux contenus dans d'autres documents ou acquis par les renseignements.

En fin d'année, les services d'assiette font des recoupements c'est-à-dire la comparaison entre les bilans produits et les déclarations périodiques (IBIC, TVA,

IPTS, VPS). Dans le cas où ils constatent une fraude qui nécessite un déplacement, ils procèdent à une vérification ponctuelle.

Le contrôle ponctuel ne devait pas, comme dans une vérification générale de comptabilité, porter sur plusieurs impôts et sur toute la période non prescrite mais sur un seul impôt et sur une année. Il s'agit de faire une vérification rapide.

Le contrôle ponctuel peut être considéré comme le prolongement d'un contrôle sur pièces dans le cas où il y a absence de réponse de la part du contribuable à une demande du service ou bien lorsque la réponse est incomplète ou inexploitable.

Le contrôle ponctuel constitue une procédure de vérification de comptabilité. Sa mise en œuvre suppose l'envoi au contribuable d'un avis de vérification et il peut se faire assister d'un conseil de son choix.

- **Le Service du Contrôle Fiscal**

Le Service du contrôle fiscal est créé le 02 décembre 2003. Mais il n'a été fonctionnel qu'à partir de l'année 2005. Ce service est chargé du contrôle externe à savoir la vérification limitée ou générale de la comptabilité des entreprises dont les dossiers sont gérés par la DGE, et la vérification de la situation fiscale personnelle des dirigeants et des associés des entreprises relevant de sa compétence. La vérification de la comptabilité a pour objet d'examiner sur place la comptabilité d'une entreprise en la confrontant à certaines données de fait ou matérielles afin de s'assurer de la sincérité des déclarations souscrites. Cette vérification est mise en œuvre même si les déclarations prévues par la loi n'ont pas été produites en matière de BIC, de BNC, des taxes sur les chiffres d'affaires et de taxes diverses.

Le vérificateur doit acquérir une connaissance générale de l'entreprise afin de mieux appréhender sa situation au regard des impôts vérifiés. Il détient une carte professionnelle appelée « Commission » délivrée par la DGID et qu'il peut présenter. Il est assermenté et soumis au secret professionnel. Il rend compte à ses supérieurs hiérarchiques.

Le vérificateur doit préciser au contribuable :

- les périodes soumises à la vérification ;
- les impôts soumis à vérification;
- la faculté qu'il a de se faire assister d'un conseil.

Le vérificateur procède ensuite à l'examen du dossier fiscal du contribuable sur la base des divers renseignements qu'il a pu obtenir. Le droit qui permet à l'administration de réparer les omissions (totales ou partielles), les insuffisances, les inexactitudes ou les erreurs d'imposition dans les conditions prévues à l'article 1085 du Code Général des Impôts (CGI) est le droit de reprise qui est mis en œuvre dans le délai de reprise (délai de prescription). En dehors des dispositions de l'article 1085, le CGI n'a pas prévu les conditions de mise en œuvre de l'action en répétition. Il s'agit du mode de calcul du délai de prescription et des règles relatives à l'influence des périodes prescrites sur les périodes non prescrites, et aux cas de prorogation du délai de prescription, aux modalités d'interruption de la prescription.

Aux termes de l'article 2 du décret n° 73/PR/MFAE du 08 Mars 1967, une vérification de comptabilité ne peut être engagée sans que le contribuable n'ait été informé par l'envoi ou la remise d'un avis de vérification. La notification de redressement doit être suffisamment motivée. Elle indique clairement la nature, les motifs et le montant des redressements. Elle précise les méthodes d'évaluation des conséquences sur les délais de procédure. Les dirigeants de l'entreprise a un délai

de vingt (20) jours pour répondre à l'administration fiscale. Il dispose donc du temps nécessaire pour examiner avec son conseil, les conclusions du vérificateur. Le redressement se fait suivant deux procédures :

La procédure de redressement contradictoire (PRC) est une prérogative de droit commun qui revient à l'administration pour lui permettre d'engager le dialogue avec le contribuable.

La procédure de redressement d'office (PRO) s'exerce lorsque le contribuable n'a pas déposé sa déclaration, n'a pas régularisé sa situation dans les 20 jours de la mise en demeure, lorsqu'il ne répond pas aux demandes d'éclaircissements et de justifications qui lui sont adressées ou encore lorsqu'il s'est opposé au contrôle fiscal dont il est l'objet. Ce sont des actes d'incivisme qui poussent le fisc à imposer d'office le contribuable. Ils conduisent à l'application de lourdes pénalités.

Par ailleurs, les vérificateurs rencontrent beaucoup de difficultés sur le terrain. Ils n'arrivent pas à mettre la main sur toutes les entreprises. Certaines entreprises disparaissent aussitôt après la réalisation de leurs activités. Si le vérificateur ne constate aucune irrégularité, le contribuable sera informé par écrit. La vérification est alors considérée comme terminée. Mais si le vérificateur constate une inexactitude, une omission ou une dissimulation dans les éléments déclarés ayant servi de base au calcul des impôts, il doit procéder aux redressements correspondants :

- soit en utilisant la procédure contradictoire, c'est la situation normale, de droit commun.
- soit dans des cas limites prévues par la loi, à l'aide de procédures plus contraignantes.

- **Les autres services de la DGE**

En dehors des Services d'Assiette et du Service du Contrôle Fiscal, la DGE dispose d'un secrétariat, d'un Service Informatique (SI) et d'une Recette Principale des Impôts (RPI).

La Recette Principale des Impôts est le seul service de recouvrement de la DGE. Elle assure la prise en charge des avis émis par les services d'assiette et la tenue des fiches « Compte Contribuable ». Cette tenue se fait de façon manuelle. Il en dénote un manque d'informatisation de la tenue de la fiche « Compte Contribuable ».

La RPI ne dispose que de quatre agents de poursuite. Il en résulte un manque de personnel. Ces agents de poursuite sont exposés à tout genre de risques. Ils ne perçoivent que sept mille cinq cents (7.500) francs CFA. Il faut ici noter une insuffisance de motivation de ces agents de poursuite.

#### B - Le Centre des Impôts des Moyennes Entreprises (CIME)

Le CIME s'occupe de l'assiette, de la liquidation, du contrôle, du contentieux et du recouvrement des impôts dont sont redevables les moyennes entreprises soumises au régime simplifié d'imposition (RSI).

Il s'occupe en outre de l'étude et du suivi des dossiers spécifiques ou techniques sur instruction du directeur départemental des impôts.

Les moyennes entreprises sont celles réalisant pour les opérations achats-ventes un chiffre d'affaire inférieur ou égal à quatre vingt millions (80.000.000) de francs CFA et supérieur à quarante millions (40.000.000) de francs CFA et pour les opérations de prestation de service, un chiffre d'affaire inférieur ou égal

à vingt cinq millions (25.000.000) francs CFA et supérieur à quinze millions (15.000.000) francs CFA.

Le CIME est composé de :

- deux services d'assiette
- un service de contrôle fiscal
- une recette des impôts
- un service informatique
- un secrétariat.

Le CIME a presque les mêmes attributions que la DGE. Le service du contrôle s'occupe non seulement de la vérification générale ou limitée de la comptabilité des entreprises dont les dossiers sont gérés par le CIME mais, il s'occupe également des petites entreprises qui sont inscrites au répertoire des Centres des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) de son ressort territorial.

Les directions départementales des Impôts (DDI) effectuent des contrôles pour faire sortir du régime du forfait les petites entreprises qui y ont été introduites irrégulièrement.

### **L'état de l'organisation mise en place depuis Octobre 2005**

Des modifications sont intervenues dans l'organigramme de la DGID pour le renforcement du contrôle fiscal.

La Direction du Centre des Impôts des moyennes entreprises vise particulièrement à œuvrer pour l'élargissement de l'assiette de l'impôt, gage d'une meilleure répartition des charges fiscales entre les contribuables.

En dehors des services centraux rattachés et de certaines directions à compétence nationale classique, la DGID a récemment enregistré l'érection en son sein de cinq nouvelles structures :

- la Direction de l'Information et des Etudes (DIE) ;
- la Direction Nationale des Vérifications et Enquêtes Fiscales (DNVEF) ;
- la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (D/CIME) ;
- le Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés (CIDAM) ;
- le Centre des Impôts du Port et des autres frontières (CIPAF).

## **Paragraphe 2 : Ciblage de la problématique**

Nous allons dans un premier temps recenser les forces et les faiblesses dégagées par l'état des lieux de base, ensuite présenter la liste des problématiques possibles et enfin choisir la problématique à résoudre et dégager la démarche méthodologique à adopter pour la résolution des problèmes choisis.

### **I – Inventaire des éléments de l'état des lieux de base et liste des problématiques possibles**

#### **A – Inventaire des forces et faiblesses**

- Inventaire des forces.
  - liaison entre les différents services de la DGID dans l'accomplissement de leurs tâches ;
  - application de lourdes pénalités suite à des actes d'incivisme.
  - Personnel compétent et qualifié
- Inventaire des faiblesses
  - faible taux de couverture du contrôle fiscal
  - un seul service informatique

- manque de personnel
- insuffisance de motivation des agents
- conditions de travail peu appréciables
- concentration des services de la DGE à Cotonou.

**B – Liste des problématiques possibles**

Le tableau ci-dessous présente une liste de problématiques.

<b>PROBLEMATIQUE</b>	<b>PROBLEME GENERAL</b>	<b>PROBLEME SPECIFIQUE</b>
Amélioration des performances des structures de la DGE	Faible taux des recettes fiscales	Non performance des structures
Amélioration du contrôle fiscal	Inefficacité du contrôle fiscal	Faible taux de couverture du contrôle fiscal  Insuffisance des textes en matière de procédure du contrôle fiscal
Amélioration des conditions de travail des agents	Conditions de travail peu satisfaisantes	Manque de personnel en quantité et en qualité,

**II – Choix de la problématique et démarche méthodologique**

**A – Choix de la problématique**

Au Bénin, la plupart des impôts sont établis à partir des déclarations souscrites par les contribuables. Ceux-ci ont la responsabilité de faire des déclarations sincères.

L'administration détient des pouvoirs qui lui permettent de contrôler l'exactitude et la sincérité des déclarations souscrites dans le but d'effectuer éventuellement les redressements nécessaires. C'est le contrôle fiscal. Ces tâches incombent à des structures dont la DGE. Nous avons choisi d'axer nos réflexions sur la problématique de l'amélioration des performances des structures chargées du contrôle fiscal à la DGE. Cette problématique se rapporte au problème général identifié qui est l'insuffisance des recettes fiscales. Elle regroupe les problèmes spécifiques suivants :

- faible taux de couverture du contrôle fiscal
- insuffisance des textes en matière de procédures de contrôle fiscal
- incivisme
- conditions optimales de performance des structures : conditions matérielles, financières et en ressources humaines.

En vue d'apporter notre modeste contribution à la résolution des problèmes liés à cette problématique, nous avons choisi de mener la présente étude sur le thème « Contribution à l'amélioration des performances des structures chargées du contrôle fiscal à la Direction des Grandes Entreprises ».

## B – Démarche méthodologique

Une fois les problèmes spécifiques regroupés, la problématique choisie, nous procéderons à la définition des objectifs à atteindre par rapport aux problèmes choisis. Ensuite, nous déterminerons les causes pouvant être à la base de ces problèmes afin de formuler les hypothèses de travail et d'élaborer le tableau de bord de l'étude. Nous effectuerons alors la revue de littérature qui nous permettra de mettre en exergue les contributions antérieures à la résolution des problèmes identifiés, puis nous définirons une conduite du travail. Enfin, nous ferons l'analyse

des données, l'établissement du diagnostic, les approches de solution et les conditions de mise en œuvre.

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

La présente section sera consacrée à la définition des objectifs, à la formulation des hypothèses et à l'élaboration du tableau de bord de l'étude. Puis nous présenterons la revue de littérature pour terminer par l'exposé de la méthodologie de travail liée à l'étude.

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

#### **I – Objectifs de l'étude et élaboration du tableau de bord**

##### **A – Objectif Général de l'étude**

Les objectifs poursuivis sont liés aux problèmes à résoudre et se présentent comme suit :

L'objectif général est de contribuer à l'amélioration des recettes fiscales. En effet, les enquêtes menées ont permis d'établir le point de situation suivante :

**Tableau n°1** – Statistique des recettes fiscales à la DGE

<b>ANNEES</b>	<b>MONTANT</b>
2003	113.776.423.797
2004	110.017.064.780
2005	105.813.825.581

Source : Direction des Grandes Entreprises

Il ressort de ce tableau une régression des recettes fiscales sur trois années consécutives. Cet état de chose peut être dû à l'incivisme fiscal des entrepreneurs. Elle révèle également le manque d'efficacité du contrôle fiscal.

## B - Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques sont liés aux problèmes spécifiques et peuvent être formulés de la façon suivante :

- proposer les conditions d'amélioration des performances des structures de contrôle de la DGE.
- Proposer une structure spécifique d'identification et de vérification rapides des contribuables.
- Suggérer une application stricte des textes et des manuels de procédure de contrôle fiscal et un recyclage permanent des agents en déontologie.

## II – Hypothèses et tableau de bord de l'étude

### A – Causes et hypothèses liées à la problématique choisie

Elles concernent essentiellement le niveau spécifique et sont formulées à partir des problèmes spécifiques identifiés.

#### **- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1**

Le faible taux de couverture du contrôle fiscal est dû à plusieurs causes. Mais nous en avons retenues deux :

La première est liée à l'insuffisance en personnel. En effet, la DGE dispose d'un effectif en personnel insuffisant et souvent surchargé de tâches. Ceci explique le nombre croissant de dossiers qui peine à être examiné.

La deuxième cause est liée à la forte concentration des structures chargées du contrôle dans la seule ville de Cotonou. En effet, la plupart des structures chargées du contrôle sont installées à Cotonou. Ceci ne permet pas un contrôle de proximité surtout pour les entreprises installées dans d'autres villes bien que

l'administration fiscale dispose des structures déconcentrées dans chaque département.

La forte concentration à Cotonou des structures chargées du contrôle fiscal de la DGE explique le faible taux de couverture du contrôle fiscal au niveau national.

**- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2**

Suite à la suppression de la Direction du Contrôle fiscal, la Direction des Grandes Entreprises a récupéré les compétences de vérifications générales de comptabilité des grandes entreprises. Ainsi, cette Direction est désormais compétente pour exécuter à la fois le contrôle sur pièces et le contrôle ponctuel. Ce qui occasionne un surcroît de travail aux agents de la DGE et infléchit la performance de toute la direction.

**- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3.**

L'incivisme fiscal conduit à la mauvaise gouvernance (élections non transparentes, pressions politico-administratives ).Ce qui influence négativement la conscience professionnelle de l'agent et hypothèque dangereusement la bonne performance des recettes fiscales.

De plus, l'insuffisance de l'effectif et de la formation du personnel, l'insuffisance des moyens matériels et la faible motivation des agents sont aussi des causes de la non performance des agents.

Nous émettons alors l'hypothèse n°3 de la façon suivante : l'incivisme fiscal conduit au ralentissement des recettes fiscales.

B – Tableau de bord de l'étude

C'est un tableau qui présente une synthèse des préoccupations. Il se présente comme suit (voir page suivante).

**Tableau n°2** : Tableau de bord de l'étude

<b>NIVEAU D'ANALYSE</b>	<b>PROBLEMES</b>	<b>OBJECTIFS</b>	<b>CAUSES SUPPOSEES</b>	<b>HYPOTHESES</b>
Niveau Général	<u>Problème général</u> Insuffisance des recettes fiscales	Dynamiser les structures du contrôle fiscal en vue d'améliorer le niveau des recettes fiscales		
Niveau spécifique 1	<u>Problème spécifique n°1</u> Faible taux de couverture du contrôle fiscal	<u>Objectif spécifique n°1</u> Développer un contrôle de proximité	<u>Cause spécifique n°1</u> Concentration à Cotonou des structures chargées du contrôle fiscal	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> Faible taux de couverture du contrôle fiscal dû à la concentration des structures de contrôle.
2	<u>Problème spécifique n°2</u> Compétences de vérifications générales de comptabilité des grandes entreprises exécutées par la DGE	<u>Objectif spécifique n°2</u> Créer une direction nationale de vérification générale et confier à la DGE les compétences du contrôle sur pièces et ponctuel.	<u>Cause spécifique n°2</u> Suppression des activités de vérifications générales par la direction du contrôle fiscal (DCF).	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> Les vérifications générales sont confiées à la DGE suite à la suppression de ces compétences séparément exercées par la DCF
3	<u>Problème spécifique n°3</u> Incivisme fiscal	<u>Objectif spécifique n°3</u> Faire réaliser l'égalité des citoyens devant l'impôt	<u>Cause spécifique n°3</u> Mauvaise gouvernance	<u>Hypothèse spécifique n°3</u> L'incivisme fiscal est dû à la mauvaise gouvernance.

## **Paragraphe 2 : Revue de la littérature et choix de la méthodologie de l'étude**

### **I – Revue de la littérature**

Elle consiste à faire l'état des connaissances sur les problèmes identifiés.

Le contrôle fiscal ou vérification fiscale remplit deux fonctions essentielles : il permet d'assurer l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt, et constitue « un moyen de dépistage de la fraude ». Selon **Philippe COLIN**, ces deux fonctions sont les principaux facteurs de tension entre l'entreprise et l'administration.

D'après le Professeur **Jean SCMIDT**, la fraude « consiste essentiellement en une dissimulation volontaire à l'égard de l'administration fiscale d'actes : biens, recettes ou revenus permettant à celui qui la pratique, de se soustraire au paiement de l'impôt notamment dû ».

Le document intitulé « Stratégie de lutte contre la fraude fiscale en Côte d'Ivoire » fait état des nombreuses mesures qui ont été ciblées dans le cadre de la recherche de solutions au faible taux de couverture du contrôle. Au nombre de ces mesures, il y a la réforme des structures, c'est-à-dire une réorganisation des services de contrôle, d'enquêtes et de recherche. Le document conclut à la nécessité de la décentralisation des structures de contrôle pour assurer une bonne tenue du fichier des contribuables et pour améliorer la qualité des services grâce au contrôle de proximité.

**Jean GERBIER** dans son traité fondamental « Organisation et fonctionnement de l'entreprise » a indiqué sept phases successives de la réforme des structures. Il s'agit de la détermination de la mission de la structure, la

préparation psychologique à la réforme à entreprendre, la collecte des données, le diagnostic en vue de recentrer la mission, la conception, c'est-à-dire la recherche des solutions possibles et le choix d'une solution, le lancement de la réforme et enfin la maintenance qui assure l'adaptation ultérieure de la solution retenue.

Dans ce mémoire, toutes ces phases n'ont pas été couvertes. La mission étant connue, celle du contrôle fiscal, un léger diagnostic nous a permis d'identifier les améliorations structurelles a apporté pour augmenter la performance de la Direction des Grandes Entreprises (DGE).

En Août 2000, **Madame Rufine QUENUM et Monsieur Athanase TOBOSSOU**, au cours d'une conférence qu'ils ont animée, se sont appesantis sur les difficultés d'identification des contribuables. Le législateur a alors mis à la disposition de l'administration fiscale deux outils : l'immatriculation à l'INSAE et le Registre Foncier Urbain. Le premier outil permettrait d'identifier l'entreprise et le second permettrait d'améliorer l'adressage et de vite localiser le contribuable.

**Madame Aurore Hyasmine AGBOHOSSO**, dans son mémoire intitulé « Contribution à l'amélioration du contrôle fiscal en République du Bénin » (ENAM, 2005) a fustigé le déficit en contrôle fiscal au Bénin et a préconisé entre autres solutions, la réorganisation des structures chargées du contrôle fiscal et le renforcement du dispositif législatif par la prise d'actes législatifs en matière de procédures de contrôle fiscal.

**Messieurs CRECEL Roger et SOUROU Toussaint** dans leur mémoire de fin de formation des cadres A Administration des Impôts (ENA 1991) sur le thème « Contrôle fiscal en République du Bénin : problèmes et perspectives » ont mis l'accent sur l'insuffisance des textes en matière de contrôle fiscal. Cette

absence, selon les auteurs est essentiellement due à l'absence d'un guide de vérificateur devant améliorer les prestations du vérificateur.

Dans le même ordre d'idée, **Monsieur Cédric Olivier K. ELISHA**, dans son mémoire de fin de formation à l'ENAM (2005) portant sur le thème : « Problématique de la valeur normative de la doctrine administrative en droit fiscal » a suggéré des pistes d'éradication des pratiques fiscales qui frisent l'illégalité. Ainsi, il préconise la généralisation de l'information législative et l'exigence de la conformité des actes aux textes en vigueur.

Comme l'indique **Harold F. GORTNER** dans son livre « La gestion des organisations publiques » (Presses de l'Université du Québec, 1994), le contrôle est une tâche fondamentale dans toute organisation. Pour atteindre l'efficacité, notamment dans les organisations complexes, il est essentiel de mettre en place des mécanismes de contrôle permettant de surveiller et, au besoin, de réorienter les nombreuses activités spécialisées qui s'y déroulent. En tant qu'un outil, le contrôle est un moyen pour obtenir la performance que l'on se propose d'atteindre. Il est un cycle continu de surveillance et d'ajustement des activités et des procédures. Il en ressort qu'il ne peut être exécuté que par des agents compétents commettant un minimum d'erreurs.

## **II – Choix de la méthodologie de l'étude.**

L'étude a été conduite suivant deux méthodes.

### **A – L'observation empirique**

L'observation au cours du stage a permis de faire un certain nombre de constats sur la performance de la structure examinée. Au cours de cette observation, nous avons eu à nous entretenir avec les cadres de la DGE

(Inspecteurs des Impôts) qui nous ont informé sur les problèmes et le fonctionnement de la structure.

Cette démarche méthodologique nous a permis d'extrapoler des hypothèses de travail et d'affiner notre problématique.

### B – La démarche analytique

L'analyse des données recueillies nous a conduit à l'identification des problèmes spécifiques sur lesquels nous avons investi nos réflexions.

**CHAPITRE PREMIER****COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES**

Ce chapitre sera consacré à la réalisation d'enquête et de revue documentaire, à la présentation et à l'analyse des résultats obtenus.

## **Section 1 : Collecte et présentation des données**

Pour atteindre les objectifs, il faut une collecte d'informations sur le terrain. Ceci était nécessaire pour vérifier le fondement de nos hypothèses.

### **Paragraphe 1 : Préparation et réalisation de la collecte**

#### **I – Préparation de l'enquête**

Il s'agit de la préparation de l'enquête et de la revue documentaire.

##### **A – Préparation de l'enquête**

Dans le cadre de l'organisation de notre enquête, nous avons choisi des personnes ressources travaillant dans l'administration fiscale et surtout celles de la Direction des Grandes Entreprises.

##### **B – Préparation de la revue documentaire**

La revue documentaire a été possible à partir d'une grille de lecture comportant les mots clés de l'étude.

#### **II – Réalisation de la collecte**

##### **A - Réalisation de l'enquête**

Il s'agit d'une enquête purement interne à partir d'entretien avec les inspecteurs de la DGE.

##### **B – Réalisation de la revue documentaire**

La revue documentaire a été réalisée à partir des documents mobilisés auprès de la bibliothèque de l'ENAM et de celle de la DGID. Des documents m'ont été également remis au cours des entretiens.

## **Paragraphe 2 : Présentation et limites des données d'enquête**

Dans cette partie, nous avons retenu de présenter et d'analyser les résultats de nos enquêtes en nous référant à chacun des problèmes spécifiques identifiés.

### **I – Présentation des données d'enquête**

#### **A – Données relatives aux problèmes spécifiques n°1 et n°2 .**

Par rapport au problème spécifique concernant le faible taux de couverture du contrôle fiscal, les entretiens ont montré que les structures chargées du contrôle fiscal n'arrivent pas à couvrir tout le territoire. Le taux de couverture tourne autour de 2%. Ce faible taux de couverture favorise la fraude et l'évasion fiscales. Ces pratiques pèsent lourdement et négativement sur l'économie béninoise.

En ce qui concerne le problème spécifique n°2, la vérification de comptabilité ou contrôle externe doit pouvoir acquérir au niveau structurel toute son importance. Actuellement, cette compétence est exercée par le Service du Contrôle Fiscal de la Direction des Grandes Entreprises.

#### **B – Données relatives au problème spécifique n°3**

Le problème spécifique n°3 est lié à l'incivisme fiscal qui conduit à une mauvaise gouvernance.

D'une part les pressions politico-administratives détruisent la conscience professionnelle de l'agent et hypothèquent dangereusement la bonne performance des structures chargées du contrôle fiscal.

D'autre part, les manœuvres du chef d'entreprise pour dribler l'administration fiscale sont une autre preuve d'incivisme, faisant ainsi passer les agents du contrôle comme des agents « indésirables » qui « empêchent de vivre en tout quiétude ».

Par ailleurs, l'insuffisance de l'effectif et la formation du personnel, la mauvaise gestion de la carrière du personnel, la faible motivation de l'agent du contrôle, l'insuffisance des moyens matériels, l'organisation non performante du contrôle fiscal, sont autant de données qui ont été stigmatisées au cours de nos enquêtes

## **II – Présentation des données de la revue documentaire et limite**

Il sera présenté d'une part les données de la revue documentaire et la limite de ces données d'autre part.

### **A – Données de la revue documentaire**

La revue documentaire nous a permis de comprendre à travers nos diverses lectures et entretiens que l'impôt est soumis à des principes fondamentaux établissant sa nécessité, l'égalité des citoyens devant l'impôt, la légalité fiscale.

L'Etat, lors de l'élaboration du budget prévoit des dépenses publiques. Si les ressources externes sont constituées par les emprunts et les dons, les ressources internes sont composées en grande partie de recettes fiscales : impôts et taxes.

Selon Gaston JEZE, « *l'impôt est une prestation pécuniaire requise des particuliers, perçue par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie en vue de la couverture des charges publiques* ».

Cette définition suppose que l'impôt incombe aux contribuables et revêt un caractère coercitif. L'impôt, c'est donc de l'argent collecté de façon autoritaire par l'Etat. Il est nécessaire à l'Etat pour couvrir les charges publiques.

L'impôt étant nécessaire et indispensable, il doit être égal pour tous les citoyens. Cette égalité se fonde sur l'égalité de tout citoyen devant la loi fiscale.

Les structures en charge de son recouvrement se doivent donc d'être performantes afin de mettre en œuvre en toute impartialité ces principes fondamentaux de l'impôt.

Si les premières exigences de cette performance incombent aux agents à qui il est demandé une conscience professionnelle aigüe et résistante à toute épreuve, la performance voulue dépend également de l'organisation même du service du contrôle. En effet, il s'agit de définir une organisation structurelle qui soit conforme à une association d'unités successives établies suivant une logique tendant à un équilibre optimal entre les politiques et les objectifs de la DGE d'une part et les coûts économiques et sociaux des moyens mis en œuvre d'autre part.

## B – Limite des données

Elles concernent l'insuffisance des données et leur qualité. En effet, l'enquête a été réalisée sur un échantillon de personnes ressources et les résultats issus de cette enquête sont généralisés en vue de la vérification des hypothèses.

## **Section 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

### **Paragraphe 1 – Analyse des données et vérifications des hypothèses**

#### **I – Analyse des données**

##### **A – Analyse des données relatives aux problèmes spécifiques n°s 1 et 2**

- **Problème spécifique n°1**

L'analyse des résultats obtenus lors de nos investigations a révélé que l'administration doit être rapprochée de l'administré. Ce qui implique un contrôle de proximité. Il ressort donc que la DGE doit être organisée pour pouvoir exécuter ce contrôle de proximité. Il s'agira par exemple de procéder à une déconcentration ou à une décentralisation de ces structures. Les unités déconcentrées seront dotées de pouvoirs élargis aux domaines de compétence de la DGE mais avec une liaison hiérarchique avec la direction centrale. Cette couverture du territoire devra se faire progressivement compte tenu du lieu d'implantation des grandes entreprises.

Pour la ville de Cotonou où la plupart des grandes entreprises sont implantées, il pourrait être envisagé un recrutement complémentaire d'agents fiscaux compétents pour accroître l'effectif du personnel du CIGE en vue d'exécuter en temps réel le contrôle de proximité.

- **Problème spécifique n°2**

Le Service du Contrôle Fiscal est chargé du contrôle externe à savoir la vérification générale de la comptabilité des entreprises dont les dossiers sont gérés par la DGE, et la vérification de la situation fiscale personnelle des dirigeants et associés des entreprises. Dans ce cadre, le vérificateur examine le

dossier fiscal du contribuable. Il procède au contrôle des postes de bilan et de gestion, au contrôle de la cohérence des résultats déclarés.

En définitive, l'objectif est de contrôler l'exactitude des résultats déclarés par les entreprises et de les rapprocher des renseignements reçus en vue de rectifier au besoin. La vérification générale apparaît alors comme une phase très importante du contrôle fiscal. Elle permet de réduire l'invasion fiscale et la fraude fiscale. Une lenteur dans l'exécution de ces tâches entraîne indubitablement une perturbation du plan de recouvrement des impôts.

### B – Analyse des données relatives au problème spécifique n°3

Le problème spécifique n° 3 est lié à l'incivisme fiscal. Ceci est dû au comportement de certains agents qui manquent de conscience professionnelle et à certaines autorités politico-administratives qui développent des relations interventionnistes en marge de toute légalité.

Par ailleurs, les données recueillies ont révélé des failles dans la mise en œuvre de la législation fiscale. Le pouvoir de contrôler les déclarations des contribuables dont dispose l'administration fiscale béninoise présente quelques insuffisances. Tout porte à croire que le fisc béninois fonctionne dans l'illégalité, car bon nombre des actions de l'administration fiscale ne sont pas prévues par les textes. Le livre de procédures fiscales élaboré en 2005 résorbe quelque peu ce déficit. Toutefois, les habitudes demeurent. Il faut pouvoir conformer les actions aux prescriptions légales.

## II – Vérification des hypothèses

### A – Degré de validation des hypothèses spécifiques n°s 1 et 2

- Degré de validation de l'hypothèse n°1

A ce niveau, les données issues de l'enquête nous ont permis de comprendre que le faible taux de couverture du contrôle fiscal est dû au fait que la majorité des structures chargées de contrôle fiscal est installée à Cotonou. Il faut rapprocher l'administration de l'administré en pratiquant un contrôle de proximité.

- Degré de validation de l'hypothèse n°2

Au regard de son importance, la vérification générale de comptabilité des entreprises mérite d'être confiée à une structure spécifique jouissant d'un niveau hiérarchique plus élevé que celui du Service du Contrôle Fiscal.

#### B – Degré de validation de l'hypothèse n°3

L'hypothèse n°3 est liée à l'incivisme fiscal qui est dû à une mauvaise gouvernance (mauvais comportements, inconscience professionnelle, intervention intempestifs des autorité politico-administratives, etc...). Il ressort de l'analyse des résultats obtenus que la législation fiscale et les procédures fiscales ne sont pas mises en œuvre avec la rigueur convenue.

L'analyse des résultats montre que les causes supposées génératrices des problèmes à résoudre sont en définitive les vraies sources et, ainsi les hypothèses de travail sont vérifiées. Ce qui nous amène à formuler les éléments de diagnostic.

## **Paragraphe 2 : Diagnostic établi**

### **I – Diagnostic des problèmes spécifiques n°s 1 et 2**

#### **A – Diagnostic du problème spécifique n°1**

L'élément du diagnostic sera formulé de la manière suivante : la forte concentration des structures chargées de contrôle à Cotonou explique le faible taux de couverture du contrôle fiscal.

#### **B – Diagnostic du problème spécifique n°2**

L'élément de diagnostic peut être libellé de la manière suivante : la création d'une direction nationale de vérification générale des comptabilités et des enquêtes fiscales donnera plus de visibilité et de lisibilité à cette noble tâche importante du contrôle fiscal.

### **II – Diagnostic du problème spécifique n°3**

L'élément de diagnostic peut être formulé de la manière suivante : la non application stricte des textes législatifs surtout en matière de procédures de contrôle explique les insuffisances remarquées dans ce domaine.

Les hypothèses formulées étant vérifiées après analyse des données collectées, nous proposerons des approches de solution pour l'éradication des causes à la base des problèmes spécifiques identifiés en vue de rendre plus performantes les structures de contrôle de la Direction des Grandes Entreprises.

**CHAPITRE DEUXIEME :**

**APPROCHES DE SOLUTIONS ET**

**CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE**

Dans ce chapitre, il sera question de proposer des approches de solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

### **Section 1 – Approches de solutions**

Dans la présente section, nous évoquerons les solutions proposées en vue d'éviter la récurrence des problèmes qui empêchent la Direction des Grandes Entreprises d'être une structure performante en matière du contrôle fiscal.

Les approches de solutions envisagées sont relatives à chacun des problèmes spécifiques traités.

#### **Paragraphe 1 : Approches de solutions aux problèmes spécifiques n°1 et n°2.**

Dans ce paragraphe, nous proposerons la réorganisation des structures chargées du contrôle. La forte concentration des services du contrôle fiscal de la DGE dans la seule ville de Cotonou ne permet pas de couvrir l'ensemble du territoire national. Il serait alors indiqué de déconcentrer la Direction des Grandes Entreprises afin que le contrôle fiscal sur cette catégorie de contribuables puisse être exécuté par des structures appropriées dans chaque département ou groupe de départements (région). La démarche serait d'installer ces structures en tenant compte de l'implantation des grandes entreprises dans les autres grandes villes du Bénin (Porto-Novo, Parakou, Abomey, Bohicon, etc...). On peut suggérer de créer des régions fiscales regroupant deux ou plus de départements.

Ainsi, nous proposons la création par département ou groupe de départements d'un Centre des Impôts des Grandes Entreprises (CIGE) qui pourrait se déconcentrer au niveau des communes ou groupes de communes en tenant compte de l'évolution du tissu fiscal en ce qui concerne les grandes

entreprises. Même si l'Etat n'a pas les moyens de cette réforme, il convient qu'à court terme, la déconcentration de la DGE soient opérées. Il s'agit concrètement de la création de trois Centres des Impôts des Grandes Entreprises (CIGE) à savoir :

- le CIGE du Sud, basé à Cotonou et dont la compétence s'étend sur les départements du littoral, de l'Atlantique, de l'Ouémé et du Plateau.
- le CIGE du Centre, basé à Bohicon et dont la compétence s'étend sur les départements du Zou, des Collines, du Mono et du Couffo.
- le CIGE Nord, basé à Parakou et dont la compétence s'étend sur les départements du Borgou, de l'Alibori, de l'Atacora et de la Donga.

Le CIGE aurait rang de direction et serait doté d'une certaine autonomie organisationnelle et directement rattaché à la sous-direction générale chargée des vérifications et des enquêtes fiscales. En effet, dans le cadre des réformes des structures de la DGID, il pourrait être envisagé la création de quatre sous-directions générales, à savoir :

- la sous-direction générale chargée des vérifications et des enquêtes fiscales,
- la sous-direction générale chargée des domaines et du cadastre,
- la sous-direction générale chargée du réseau comptable,
- la sous-direction générale chargée des réformes et de l'application de la réglementation.

Dans ce cadre, il serait créé un ou plusieurs services d'assiette et un ou plusieurs services de contrôle fiscal au niveau de chaque CIGE en tenant compte de l'importance du tissu fiscal des localités.

Les attributions des services d'assiette seraient limitées au contrôle de cabinet (contrôle formel et contrôle sur pièces). Les attributions des services de contrôle fiscal seraient limitées au contrôle ponctuel.

Dans cette hypothèse, la vérification générale devrait être confiée à une structure aussi déconcentrée et chargée uniquement des contrôles externes.

En effet, l'activité de vérification générale est très importante. Elle doit être plutôt séparée de toutes autres activités afin de permettre le développement d'une véritable expertise en matière de vérification générale. Il serait opportun de disposer de structures de vérification générales et des structures de vérifications spécialisées dans des domaines précis.

Par ailleurs, le CIGE doit disposer de structures spécifiques, chargées exclusivement de la recherche de l'information économique. En aval, il s'agit de pouvoir localiser le lieu d'implantation réelle de l'entreprise. Les informations recueillies au niveau de la CCIB renseignent sur la création de l'entreprise et sur son existence juridique. Mais elles ne renseignent pas sur le lieu de son implantation réelle. Il arrive que des entreprises n'observent pas strictement les engagements (surtout celui concernant le lieu d'implantation) qu'elles ont contractés avec l'Etat lors de leur admission à un régime du Code des investissements. Cet état de chose pose des problèmes quant à la localisation de l'entreprise. Ce renseignement est pourtant utile à l'inspecteur pour l'exécution de son contrôle. C'est pourquoi, il serait suggestif de mettre en place une structure spécialisée qui sera chargée de nourrir en amont de toute fraude fiscale, le CIGE d'informations sur le lieu d'implantation réelle de l'entreprise.

Cette réforme au niveau des structures de la DGE, chargée du contrôle fiscale permettrait de développer un contrôle de proximité. Cela permettra en

outre de mieux appréhender le tissu fiscal et de mieux connaître les contribuables.

### **Paragraphe 2 - Approches de solutions au problème spécifique n°3**

Concernant le problème spécifique n°3, c'est-à-dire l'incivisme, les agents doivent travailler avec une haute conscience professionnelle. Ainsi, il doit être organisé à leur intention, périodiquement des séances d'information sur l'évolution de textes législatifs, sur la compréhension des textes légaux en vue d'en harmoniser l'interprétation. Au niveau de toutes les structures de contrôle, le même texte ne saurait être sujet à une interprétation multiple. Cet état de chose est souvent source de contentieux. Les agents devront donc suivre périodiquement des séances de recyclage. Car l'ignorance des textes est source d'abus.

De plus, la motivation de l'agent doit être suffisamment étudiée pour le mettre à l'abri de toute tentation voire de toute compromission.

Si ces dispositions doivent être prises au niveau des agents, il convient que la bonne gouvernance se traduise dans la pratique de tous les acteurs de la vie politique et sociale au Bénin.

### **Section 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions**

Pour garantir une efficacité optimale des solutions proposées, certaines dispositions méritent d'être prises, afin que soient définitivement éradiqués les différentes causes des problèmes qui se posent à la DGE.

### **Paragraphe 1 : Recommandation pour la mise en œuvre des solutions**

**Proposées.**

C'est dans cette optique que nous faisons quelques recommandations à l'endroit des inspecteurs de la DGE en fonction des solutions de chaque problème en résolution.

A cet effet, il faudrait que l'administration dispose de moyens humains et matériels suffisant pour accompagner, dans le secteur de la fiscalité, le processus de l'administration déconcentrée et/ou décentralisée du territoire. Pour l'heure, l'administration fiscale souffre d'un manque de personnel et de moyens adéquats. De plus, les nouvelles structures proposées ont besoin d'être animées par des agents compétents et bien formés à la spécialité fiscale.

Il faut rapprocher davantage l'administration de l'administré en développant le contrôle de proximité sur toute l'étendue du territoire nationale.

L'administration fiscale doit continuer à recycler ses agents car les contribuables sont à la recherche des moyens pour frauder. Les agents du fisc doivent être formés à leurs stratégies ou stratagèmes pour être à même de les contrôler plus aisément.

Il est recommandé d'améliorer les conditions de travail des inspecteurs en leur offrant un cadre de travail plus adéquat et une stimulation à la hauteur de l'importance des tâches exécutées pour les mettre à l'abri de la compromission.

### **Paragraphe 2 : Autres recommandations**

L'efficacité du contrôle fiscal exige que les contribuables soient informés de leurs droits et de leurs obligations. A cet effet, il convient que soit éditée la Charte du contribuable vérifié qui est un extrait du livre de procédures fiscales. Cette charte doit être adressée au contribuable en même temps que l'avis de vérification afin que ses droits et obligations soient clairement connus.

Il faut signaler qu'il faudrait que le contribuable prenne conscience d'une bonne utilisation du produit de l'impôt qu'il paye, et qu'il comprenne qu'il contribue au financement des dépenses de l'Etat et de sa collectivité.

Enfin, la mise en place des nouvelles structures proposées nécessite un engagement financier à prévoir. Toutefois, elle doit se faire de façon progressive en prenant en compte l'implantation géographique réelle du tissu industriel béninois. Il ne s'agit donc pas de créer des structures à étendre automatiquement à toutes les régions géographiques de notre pays.

## **CONCLUSION GENERALE**

Au Bénin, le système fiscal est déclaratif. Le paiement spontané (sans l'intervention de l'administration fiscale) doit être fondé sur la sincérité des déclarations fiscales. L'administration doit prévoir assez de textes fiscaux pour éradiquer tous ces maux qui minent l'administration fiscale à savoir l'incivisme fiscal, la fraude, l'évasion fiscale, etc...

Pour une grande efficacité du contrôle fiscal, l'administration se doit d'entreprendre des réformes qui appellent l'assainissement radical et rationnel de son organisation à travers une modernisation des structures, des textes et du comportement des hommes chargés de les animer. Cette réorganisation doit épouser le processus de décentralisation en cours, la courbe d'évolution du tissu fiscal et la recherche constante des performances des structures et des résultats attendus par l'Etat. La philosophie est que l'administration fiscale doit être là où se trouve l'entreprise qui n'aurait donc plus besoin de parcourir de longues distances avant de l'atteindre.

La Direction des Grandes Entreprises est une grande direction sensible et devrait être dotée de moyens matériels, organisationnels et humains suffisants et adéquats.

L'Etat doit pouvoir opter pour une politique de recrutement massif et de formation des agents surtout les vérificateurs.

L'efficacité du contrôle fiscal exige également que les contribuables soient informés des droits et obligations qui sont les leurs. A cet effet, la DGID devrait édicter la Charte du Contribuable vérifié qui est un extrait du livre de procédure fiscale. Cette charte doit être adressée au contribuable en même temps que l'avis de vérification afin que ces droits et obligations soient clairement connus.

***BIBLIOGRAPHIE***

## Ouvrages

- 1 – COZIAN Maurice (2003) : **Précis de fiscalité**, tome 2, Litec,
- 2 – COZIAN Maurice (1991) : **Précis de fiscalité des Entreprises**, édition Litec, Paris, 719 p.
- 3 – COZIAN Maurice (1996) : **Les Grands Principes de la fiscalité des Entreprises**, Litec, Paris.
- 4 – LEFEBVRE, Francis (1976 : **Les impôts en France : Traité pratique de la fiscalité française et plus particulièrement des impôts dus par les entreprises**, Editions Francis LEFEBVRE, Paris.

## Mémoires

- 1 AGBOHOSSO Aurore Yasmine (2005) : Contribution à l'amélioration du contrôle fiscal en République du Bénin, ENAM
- 2 BADIROU KASSALI (2003) : Etude critique des procédures de contrôle fiscal en République du Bénin, ENAM.
- 3 CRECEL Roger et SOUROU Toussaint (1991) : Le contrôle fiscal en République du Bénin : problèmes et perspectives, ENA.
- 4 DEDEWANOU Charlemagne (2000): Impact de l'information fiscale sur le rendement de la DGID, Cycle I ENA.
- 5 ELISHA Cédric Olivier (2005) : Problématique de la valeur normative de la doctrine administrative en droit fiscal, Cycle I, ENAM
- 6 KADADI Mbo-ya (1996) : Impact du contrôle dans le système fiscal béninois, UNB/ENA.

## **Textes fiscaux**

- 1 – Code Général des Impôts
- 2 – Décret n°73/PR/MFAE (1967) portant organisation des procédures, délais et pénalités en matière de vérification de comptabilités industrielles, commerciales, non commerciales, agricoles et artisanales.
- 3 – Livre de procédures fiscales (2005)

## **Internet**

- <http://www.jurisfreesurf.fr>
- <http://www.fizcal.com>

***TABLE DES MATIERES***

<i>Avertissement</i>	<i>i</i>
<i>Identification du Jury</i>	<i>ii</i>
<i>Dédicaces</i>	<i>iii</i>
<i>Remerciements</i>	<i>iv</i>
<i>Liste des sigles et abréviations</i>	<i>v</i>
<i>Résumé</i>	<i>vi</i>
<i>Sommaire</i>	<i>viii</i>
<b><u>INTRODUCTION GENERALE</u></b>	<b>1</b>
<b><u>CHAPITRE PRELIMINAIRE : PROBLEMATIQUE, CADRE</u></b>	<b>4</b>
<b><i>THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE</i></b>	
<b><u>SECTION PREMIERE : Restitution des observations du stage et ciblage de la problématique</u></b>	<b>5</b>
<u>Paragraphe 1 : Etat des lieux de base</u>	5
I – Historique et présentation du lieu de stage	5
A – Contexte	5
B – Présentation du lieu de stage	6
II – Restitution des mécanismes de fonctionnement	6
A – La Direction des Grandes Entreprises	6
B – Le Centre des Impôts des Moyennes Entreprises	11
<u>Paragraphe 2 : Ciblage de la problématique</u>	13
I – Inventaire des éléments de l'état des lieux de base et liste des	13
Problématiques possibles	
A – Inventaires des forces et faiblesses	13
B – Liste des problématiques possibles	14
II – Choix de la problématique et démarche méthodologique	14
A – Choix de la problématique	14
B – Démarche méthodologique	15
<b><u>SECTION 2 : Des objectifs de l'étude à la méthodologie adoptée</u></b>	<b>16</b>
<u>Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude</u>	16
I – Objectifs de l'étude	16
A – Objectif général de l'étude	16
B – Objectifs spécifiques	17
II – Hypothèses et tableau de bord de l'étude	17
A - Causes et hypothèses liées à la problématique choisie	17
B – Tableau de bord de l'étude	18
<u>Paragraphe 2 : Revue de la littérature et choix de la méthodologie</u>	21
I – Revue de la littérature	21
II – Choix de la méthodologie de l'étude	23

<b><u>CHAPITRE PREMIER : COLLECTE ET ANALYSE</u></b> <b><u>DES DONNEES</u></b>	25
<b><u>SECTION 1 : Collecte et présentation des données</u></b>	26
<u>Paragraphe 1</u> : Préparation et réalisation de la collecte	26
I – Préparation de l'enquête et de la revue documentaire	26
A – Préparation de l'enquête	26
B – Préparation de la revue documentaire	26
II – Réalisation de la collecte des données	26
A – Réalisation de l'enquête	26
B – Réalisation de la revue documentaire	27
<u>Paragraphe 2</u> : Présentation et limites des données d'enquête	27
I – Présentation des données de l'enquête	27
A – Données relatives aux problèmes spécifiques n°s 1 et 2	27
B – Données relatives aux problèmes spécifiques n°3	27
II – Présentation des données de la revue documentaire et limites	28
A – Données de la revue documentaire	28
B – Limites des données	29
<b><u>SECTION 2: Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic</u></b>	30
<u>Paragraphe 1</u> : Analyse des données et vérification des hypothèses	30
I – Analyse des données	30
A - Analyse des données relatives aux problèmes spécifiques n°s 1 et 2	30
B – Analyse des données relatives au problème spécifique n°3	31
II – Vérification des hypothèses	31
A – Degré de validation des hypothèses spécifiques n°s 1 et 2	31
B – Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°3	32
<u>Paragraphe 2</u> : Diagnostic établi	33
I – Diagnostic des problèmes spécifiques n°s 1 et 2	33
A – Diagnostic du problème spécifique n°1	33
B – Diagnostic du problème spécifique n°2	33
II – Diagnostic du problème spécifique n°3	33
<b><u>CHAPITRE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET</u></b> <b><u>CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE</u></b>	34
<b><u>SECTION 1 : Approches de solutions</u></b>	35
<u>Paragraphe 1</u> : Approches de solutions au problème spécifique n°1	35
<u>Paragraphe 2</u> : Approches de solutions aux problèmes spécifiques 2 et 3	38

<b>SECTION 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions</b>	38
<u>Paragraphe 1</u> : Recommandations pour la mise en œuvre des solutions	38
<u>Paragraphe 2</u> : Autres recommandations	39
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	41
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	43
<b>TABLE DES MATIERES</b>	46