



REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*\*

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET  
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

\*\*\*\*\*

UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI

\*\*\*\*\*

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE  
(ENAM)

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLEII POUR  
L'OBTENTION  
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES IMPOTS**

Option : ADMINISTRATION DES FINANCES

Filière : ADMINISTRATION DES IMPOTS

*ANNEE ACADEMIQUE : 2006-2008*

Thème

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA GESTION DU  
DOSSIER UNIQUE A LA D.G.I.D. : CAS DU C.I.M.E. DU  
LITTORAL**

*Réalisé et soutenu par :*  
Justin AGBIKOSSI

Directeur de Mémoire :  
Moussa AKINOTCHO  
*Administrateur des Impôts,- Chargé de Cours à  
l'E.N.A.M. - Chef du Centre des Impôts des Moyennes  
Entreprises du Littoral*

**Septembre 2008**

# IDENTIFICATION DU JURY

❖ **PRESIDENT : Dr Magloire LANHA**

❖ **VICE-PRESIDENT : Christophe  
AHOMLANTO**

❖ **MEMBRE : Tawaniou GUIWA**

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 LEUR AUTEUR.**

---

# DEDICACE

- *A mes parents, pour leurs efforts et soutiens,*
- *A mon épouse, Brigitte Augustine MEGNIGBETO, pour sa compréhension, ses conseils, et son soutien indéfectible,*
- *A Yétinhoué Boris Roi, Aïtchémé Ronaldo, Noukpo Yacinthe, Sènadou Samuella et Dénaton Brunelle mes petits cœurs chéris,*
- *A ma sœur Théodora et mon frère Toundé Saturnin,*
- *A tous et à toutes*

**JE DEDIE CE MEMOIRE.**

---

# REMERCIEMENTS

Nous voudrions à travers ces lignes, témoigner notre profonde gratitude à toutes celles ou tous ceux qui de près ou de loin, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

Nous voudrions particulièrement remercier notre Directeur de mémoire, le Chef du C.I.M.E. du Littoral **AKINOTCHO Moussa** qui, malgré ses multiples occupations professionnelles, a accepté encadrer ce mémoire.

Qu'il en soit infiniment remercié.

A monsieur **Aurélien ADANDE**, Chef du Service d'Assiette n°1 de la D.G.E et à tous les cadres que nous avons rencontrés au cours de notre stage à la D.G.I.D., et qui n'ont ménagé aucun effort pour aider la réalisation de ce mémoire, merci à vous, pour avoir accepté partager avec nous vos connaissances et expériences.

Nous tenons aussi à remercier les membres du jury, tout le corps professoral de l'**E.N.A.M.** sans oublier le personnel non enseignant de l'**E.N.A.M.** chargé de l'administration.

A tous les collègues de la promotion, en particulier à mesdames **OKRY AKOTO** Vicentia, **da-SILVA AGBETI** M. Kafilath, **ADAMOU** Zouhératou et monsieur Elysée **YAMADJAKO**, je vous dis merci pour les précieux moments passés ensemble au cours de cette formation.

# LISTE DES ABREVIATIONS

- A.I.B.:** Acompte sur Impôt assis sur les Bénéfices
- B.E.F. :** Brigade d'Enquêtes Fiscales
- C.A.H.T. :** Chiffre d'Affaires Hors Taxes
- C.F.P.B.:** Contribution Foncière des Propriétés Bâties
- C.F.P.I. :** Centre de Formation Professionnelle des Impôts
- C.G.I. :** Code Général des Impôts
- C.I.M.E. :** Centre des Impôts des Moyennes Entreprises
- C.I.P.E. :** Centre des Impôts de Petites Entreprises
- D.C.I.M.E. :** Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises
- D.D.E.T. :** Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre
- D.D.I. :** Direction Départementale des Impôts
- D.D.I.A.L. :** Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral
- D.D.I.A.D. :** Direction Départementale des Impôts de l'Atacora Donga
- D.D.I.M.C. :** Direction Départementale des Impôts du Mono Couffo
- D.D.I.B.A. :** Direction Départementale des Impôts du Borgou Alibori
- D.D.I.O.P. :** Direction Départementale des impôts de l'Ouémé Plateaux
- D.D.I.Z.C. :** Direction Départementale des Impôts du Zou et des Collines
- D.G.D.D.I. :** Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
- D.G.E :** Direction des Grandes Entreprises
- D.G.R.:** Direction de la Gestion des Ressources
- D.G.I.D. :** Direction Générale des Impôts et des Domaines
- D.I.E. :** Direction de l'Information et des Etudes
- D.L.C. :** Direction de la Législation et du Contentieux
- D.N.V.E.F. :** Direction Nationale de Vérification et d'Enquêtes Fiscales
- E.N.A.M:** Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

---

**F.C.F.A.** : Franc de la Communauté Financière Africaine  
**I/B.I.C.** : Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux  
**I.F.U.** : Identifiant Fiscal Unique  
**I.G.R.** : Impôt Général sur le Revenu  
**I.G.S.** : Inspection Générale des Services  
**I.P.T.S.** : Impôt Progressif sur les Traitements et Salaires  
**I.R.V.M.** : Impôt sur les Revenus des Valeurs Mobilières  
**M.F.R.E.** : Mission Fiscale des Régimes d'Exception  
**CO.R.DOC** : Cellule d'Ordre et de Documentation  
**R.F.U.** : Registre Foncier Urbain  
**R.I.** : Recette des Impôts  
**R.N.I.** : Recette Nationale des Impôts  
**R.P.I./D.G.E.**: Recette Principale des Impôts de la Direction des Grandes  
                  Entreprises  
**SA/D.G.I.D** : Secrétariat Administratif de la D.G.I.D.  
**S.A.** : Service d'Assiette  
**S.C.F.** : Service de Contrôle Fiscal  
**S.C.D.** : Service des Contributions Directes  
**S.E.D.T.** : Service de l'Enregistrement du Domaine et du Timbre  
**S.I.** : Service Informatique  
**T.P.U.** : Taxe Professionnelle Unique  
**T.U.C.A.**: Taxe Unique sur les Contrats d'Assurance  
**V.P.S.**: Versement Patronal sur Salaire

# LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU N° 1 : situation des contrôles sur pièces effectués par les S.A. de la D.G.E. de 2006 à 2008

TABLEAU N° 2 : situation des dossiers programmés pour la vérification générale de comptabilité par le S.C.F. de la D.G.E..

TABLEAU N° 3 : situation des restes à recouvrer à la D.G.E. de 2004 à 2007

TABLEAU N°4 : synthèse des réalisations de la R.P.I./D.G.E par nature d'impôt (en million de francs CFA ) de 2004 à 2008.

TABLEAU N°5 : point des déclarations TVA et I/BIC reçues au titre de l'exercice 2007 au C.I.M.E. du Littoral.

TABLEAU N°6 : situation des vérifications générales de comptabilité effectuées par le S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral de 2006 à 2008.

TABLEAU N°7 : état des restes à recouvrer au C.I.M.E. du Littoral de 2004 à 2007

TABLEAU N°8 : statistiques de recouvrement suite à émission au C.I.M.E. du Littoral de 2004 à 2007.

TABLEAU N° 9 : tableau de synthèse des centres d'intérêt de l'étude

TABLEAU N°10 : synthèse des approches génériques

TABLEAU N°11 : tableau de bord de l'étude

TABLEAU N°12 : point des réponses à la question n°1 du questionnaire d'enquête

TABLEAU N°13 : point des réponses à la question n°2 du questionnaire d'enquête

TABLEAU N°14 : point des réponses à la question n°3 du questionnaire d'enquête

TABLEAU N°15 : point des réponses à la question n°4 du questionnaire d'enquête

TABLEAU N°16 : tableau de synthèse de l'étude

TABLEAU N°17 : point sur le questionnaire d'enquête

---

# LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE N°1 : représentation de la comparaison des recettes fiscales recouvrées par la R.P.I./D.G.E. par nature d'impôt et par rapport aux prévisions

GRAPHIQUE N°2 : représentation des causes de la non prise en compte de toutes les natures d'impôt par le dossier unique dans le système fiscal béninois

GRAPHIQUE N°3 : représentation des causes de la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le taux élevé de défaillance observé au niveau de leur comportement déclaratif.

GRAPHIQUE N°4 : représentation des causes du faible taux du contrôle fiscal observé au niveau des S.A. et du S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral

GRAPHIQUE N°5 : représentation des causes des insuffisances liées à la programmation des vérifications générales de comptabilité par la B.E.F..

# GLOSSAIRE DE L'ETUDE

**Assiette de l'impôt** : ensemble des travaux administratifs consistant à la détermination et à l'évaluation de la matière imposable.

**Assujetti** : est une personne (physique ou morale) qui réalise des opérations entrant dans le champ d'application de l'impôt imposable ou non.

**Contrôle fiscal** : opération juridique par laquelle l'Administration fiscale vérifie l'exactitude des déclarations souscrites par les contribuables. Ces déclarations sont présumées sincères. Le contrôle fiscal est l'ensemble des prérogatives reconnues à l'Administration pour réparer les omissions (totales ou partielles), les insuffisances ou erreurs d'imposition commises par les contribuables. Il s'exerce dans un délai appelé délai de prescription.

**Contrôle sur pièces** : C'est l'ensemble des travaux de bureau qui permettent un examen critique des déclarations à l'aide des renseignements figurant au dossier.

**Contrôle sur place** : également appelé contrôle fiscal externe, c'est un contrôle qui se déroule au siège de l'entreprise. Ce contrôle porte sur l'ensemble de la comptabilité de l'entreprise et couvre les périodes non prescrites.

**Contrôle ponctuel** : c'est un contrôle fiscal externe de courte durée. Il est souvent mis en œuvre par les services d'assiette lorsque les erreurs constatées dans la comptabilité d'un contribuable nécessitent une descente rapide sur le terrain pour vérifier les faits.

---

**Dossiers dits “inactifs”** : dans l’administration fiscale béninoise est qualifié de dossier mort, le dossier d’un contribuable qui ne souscrit plus régulièrement ses déclarations, qui n’exerce plus ou qui a cessé provisoirement les activités. C’est également le cas d’un contribuable qui a disparu du lieu d’exercice des activités sans aucune précision sur la nouvelle adresse. On peut les qualifier de dossiers mis en veilleuse.

## RESUME

A l'instar de ses homologues africains, en quête de ressources plus importantes pour le développement, le système fiscal de la République du Bénin a connu des réformes basées autant sur les politiques fiscales que sur les modes de gestion susceptibles d'améliorer le rendement de l'impôt.

C'est dans cette optique que le mode de gestion du dossier unique du contribuable a été adopté depuis l'année 1999 par l'administration fiscale. Mais, force est de constater, que ce mode de gestion du dossier unique du contribuable souffre de quelques imperfections.

Cette situation constatée au cours de notre stage, nous a impressionné tant et si bien que, nous avons décidé qu'il serait utile d'entreprendre une réflexion sur la thématique :

**« Contribution à l'amélioration de la gestion du dossier unique à la D.G.I.D. : cas du C.I.M.E du Littoral ».**

L'objectif poursuivi à travers cette étude est de proposer les conditions d'une gestion optimale du dossier unique du contribuable à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral. Les manifestations de ce problème sont regroupées en quatre problèmes spécifiques.

Ainsi, les hypothèses suivantes ont-elles été posées pour la résolution de ces problèmes spécifiques :

H1 : le manque de personnel qualifié serait à la base du caractère partiel du dossier unique à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral

H2 : le nombre trop élevé de contribuables à gérer par gestionnaire justifie la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives.

H3 : le faible taux de couverture du contrôle fiscal dans les S.A. et le S.C.F. est dû à l'insuffisance des moyens humains et matériels.

H4 : les insuffisances liées à la programmation de la vérification générale de comptabilité sont dues au faible niveau des contrôles sur pièces des S.A. du C.I.M.E. du Littoral.

La technique retenue pour vérifier ces hypothèses est celle du sondage qui a été utilisée pour la collecte des données sur le terrain. L'échantillon retenu est constitué des cadres de la catégorie A en service au C.I.M.E. du Littoral. Des seuils de décision ont été retenus par hypothèse pour apprécier les résultats de l'enquête sur le terrain.

Suite au dépouillement des données recueillies, toutes les hypothèses sont vérifiées à l'exception de la première qui s'est révélée fausse.

Ainsi donc, le diagnostic de l'étude a été établi sur la base des causes réelles identifiées. Des approches de solutions ont été proposées assorties des conditions de leur mise en œuvre pour les différents problèmes spécifiques.

# SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE  
OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

SECTION1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET  
OBSERVATIONS DE STAGE

Paragraphe 1 : Présentation du cadre physique de l'étude

Paragraphe 2 : Etat des lieux des structures d'accueil

SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique de l'étude

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la  
problématique spécifiée

CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX  
APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE GESTION OPTIMALE DU  
DOSSIER UNIQUE A LA D.G.I.D. ET PARTICULIEREMENT AU C.I.M.E  
DU LITTORAL

SECTION1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE  
L'ETUDE

Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

SECTION2 : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES  
AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE GESTION OPTIMALE DU  
DOSSIER UNIQUE A LA D.G.I.D. ET PARTICULIEREMENT AU C.I.M.E  
DU LITTORAL

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérifications des hypothèses

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en oeuvre

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES



***INTRODUCTION GENERALE***

---

L'une des institutions de l'histoire de l'humanité qui a pu résister et s'adapter à l'évolution du monde est sans doute l'impôt. Nos anciens royaumes ont également fait preuve de leur ingéniosité dans ce domaine..

En effet, de l'impôt de capitation, en passant par les prélèvements sur les récoltes ou les droits de douane perçus sur les côtes de Ouidah, tous ces divers prélèvements fiscaux faisaient partie des sources de recettes (en nature et en numéraire) du souverain dans nos anciennes cités royales les plus organisées comme celle d'Abomey. Mais, avec la colonisation, ses anciens attributs du roi ont connu de profondes mutations et furent remplacés par des impôts plus élaborés.

Ainsi, au lendemain de l'indépendance de la République du Bénin, les nouvelles autorités, pour faire face aux charges régaliennes que nécessite le fonctionnement d'un Etat moderne ont maintenu et développé ce système fiscal en fonction des besoins de plus en plus croissants du pays.

Il eut tout d'abord une organisation par type d'impôt, ensuite l'organisation par fonction fiscale enfin une dernière forme qui combine l'organisation par fonction fiscale avec le souci de prendre en compte, spécifiquement, chaque frange de contribuable. Cette réforme a conduit à la division des directions opérationnelles en Direction des Grandes Entreprises (D.G.E.), Direction des Centres Impôts des Moyennes Entreprises (D.C.I.M.E) et enfin les Centres des Impôts des Petites Entreprises (C.I.P.E) où le mode de gestion du dossier du contribuable est le « dossier unique ».

Ce mode de gestion du dossier unique du contribuable a été mis en application par l'administration fiscale depuis l'année 2000 conformément aux dispositions des notes n°013/MF/DC/DGID du 05-12-1999 et

---

n°100/MFE/DC/SGM/DGID du 20-07-2000, portant respectivement création de la D.G.E., du C.I.M.E. et des C.I.P.E. Il retiendra, à travers cet essai, notre attention afin de savoir si :

- cette réforme visant une meilleure gestion des dossiers et une amélioration de l'allocation des ressources de l'Etat a satisfait aux attentes de l'administration fiscale ;
- si l'administration fiscale est dotée des moyens humains, matériels et financiers adéquats pour la réalisation de cette mission.

Cette étude nous permettra de dégager les forces et les faiblesses de ce mode de gestion du dossier unique du contribuable et de proposer des solutions.

Tels sont les fondements du choix de notre mémoire intitulé :  
« **CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA GESTION DU DOSSIER UNIQUE A LA D.G.I.D : CAS DU C.I.M.E DU LITTORAL** ».

Dès lors, il sera abordé :

- dans un premier chapitre, le cadre institutionnel de l'étude, les observations du stage et le ciblage de la problématique ;
- dans un deuxième chapitre, le cadre théorique de l'étude et les approches de solution pour une gestion optimale du dossier unique à la D.G.I.D et particulièrement au C.I.M.E du littoral

## *CHAPITRE PREMIER*



CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,  
OBSERVATIONS DE STAGE ET  
CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

---

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (E.N.A.M), dans le cadre de ses activités pédagogiques, organise au profit de ses étudiants en fin de cycle un stage professionnel dans les structures de leur domaine de compétence. C'est dans cette optique que nous avons effectué un stage pratique du 15 Mai au 14 Août 2008 dans certaines directions centrales et techniques de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D).

Au cours de ce séjour, nous avons été particulièrement impressionné par les multiples défis qui restent à relever au niveau du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises (C.I.M.E.) du Littoral. Ainsi, nous avons décidé, de mener une étude plus approfondie sur ledit centre.

Aussi, aborderons-nous, à travers ce premier chapitre le cadre physique de l'étude et les observations du stage (Section 1), avant de procéder au ciblage de la problématique (Section 2).

## SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

Nous allons présenter le cadre de l'étude avant de mettre en exergue les observations faites au cours du stage.

### **PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DU CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE**

En République du Bénin, la mobilisation des ressources fiscales intérieures est assurée par la D.G.I.D. La présentation de cette importante régie financière se trouve ici au centre de nos préoccupations.

#### **A- Présentation générale de la D.G.I.D :**

En prélude à la présentation de la D.G.I.D à travers ses attributions et ses missions, il est utile de faire un bref aperçu historique de cette institution.

## 1 - Aperçu historique de la D.G.I.D :

A l'image de l'évolution historique des structures de l'administration fiscale française depuis la loi du 30 août 1940 jusqu'aux travaux de la mission dite « **mission 2003** »<sup>1</sup>, l'organisation des services des impôts depuis l'accession du Dahomey à la souveraineté internationale jusqu'en 1968 a été marquée par l'existence de deux (02) services :

- le Service des Contributions Directes (S.C.D.) précédemment situé au bloc administratif des impôts de l'avenue Monseigneur STEINMETZ,
- le Service de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre (S.E.D.T.) en face de la Cour suprême.

Aux termes des dispositions du **décret n° 215/PR/MFAE du 26 juin 1967**, le S.C.D. est devenu Direction des Impôts. Quelques temps plus tard, le S.E.D.T. a été transformé en Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (D.D.E.T.). C'est en 1968 que se réalisa la fusion des deux directions qui donna lieu à la Direction des Impôts. En 1973, cette direction unique a été érigée en Direction Générale des Impôts. En 1975, elle est redevenue Direction des Impôts. En application des dispositions du **décret n° 93-44 du 11 mars 1993** portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances (M.F.), l'administration fiscale béninoise a été érigée en Direction Générale des Impôts et des Domaines.

Pour remplir convenablement les attributions et missions qui lui sont dévolues, la D.G.I.D. est dotée d'une organisation adéquate qui assure le fonctionnement régulier des divers organes de cette régie.

---

1- René OSSA (2007): « Administrer l'impôt les nouveaux enjeux de la fonction de gestion dans les pays en développement », IROKO Editions, 26

---

## **2- Attributions et compétences de la D.G.I.D.**

### **a – Attributions de la D.G.I.D.**

En application des dispositions de l'article 58 du **décret n° 2008-111 du 12-03-2008** portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, la D.G.I.D. est chargée :

- de déterminer l'assiette, de procéder à la liquidation, au contrôle et au traitement du contentieux de tous les impôts et taxes prévus au Code Général des Impôts ;
- d'assurer le recouvrement et le reversement au Trésor Public et autres institutions des impôts et taxes ainsi que des redevances domaniales et des taxes annexes ;
- de procéder au contrôle fiscal ;
- de veiller à la conservation des hypothèques et des droits fonciers ;
- de gérer les biens du domaine privé de l'Etat ;
- d'élaborer les comptes administratifs et de gestion de l'ensemble de son réseau comptable et les transmettre au Receveur Général des Finances en vue de la mise en état d'examen par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

### **b - Compétences de la D.G.I.D**

En vertu des dispositions de l'article 58 du **décret n° 2008-111 du 12-03-2008** portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, la D.G.I.D. est compétente pour ce qui concerne :

- les impôts directs et taxes assimilées ;
- les impôts indirects et taxes assimilées autres que ceux exigibles à l'importation et à l'exportation ;
- les droits d'enregistrement et de timbre et taxes assimilées ;

Elle est également chargée de :

- la gestion du domaine privé de l'Etat ;

- l'organisation et de la conservation de la propriété et des droits fonciers ;
- la gestion des biens vacants ou placés sous séquestre en conséquence d'une mesure de sûreté générale.

. Mais comment la D.G.I.D. est-elle organisée pour réaliser ses missions ?

## **B- Organisation de la D.G.I.D.** (voir organigramme en annexe n° 1 )

Après avoir présenté la D.G.I.D. à travers ses principales directions, nous focaliserons notre attention sur les structures d'accueil.

### **1- Organisation générale de la D.G.I.D.**

En application des dispositions du **décret n° 2008-111 du 12-03-2008** portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, la D.G.I.D. comprend, outre le cabinet du D.G.I.D. et son adjoint, les directions suivantes :

- sept (07) directions centrales que sont :
  - l'Inspection Générale des Services (I.G.S.) ;
  - la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (M.F.R.E.) ;
  - le Centre de Formation Professionnelle des Impôts (C.F.P.I.) ;
  - la Direction de la Gestion des Ressources (D.G.R.) ;
  - la Recette Nationale des Impôts (R.N.I.) ;
  - la Direction de la Législation et du Contentieux (D.L.C.) ;
  - la Direction de l'Information et des Etudes (D.I.E.).
- quatre (04) directions techniques à compétence nationale que sont :
  - la Direction des Grandes Entreprises (D.G.E.) ;
  - la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (D.D.E.T.) ;
  - la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales (D.N.V.E.F.) ;

- la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (D.C.I.M.E.).

Il convient de signaler qu'actuellement, les directions techniques à compétence nationale sont au nombre de quatre (04) contre cinq (05) précédemment, suite à la prise de l'Arrêté **n°0243/MDCB-MF/SGM/DGID du 09 juillet 2007 portant cessation d'activités du CIPAF** par le Ministre Délégué Chargé du Budget près du Ministre des Finances.

- sept (07) directions techniques à compétence territoriale que sont :
  - la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral (D.D.I.A.L.) située à Cotonou ;
  - la Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga (D.D.I.A.D.) située à Natitingou ;
  - la Direction Départementale des Impôts du Mono et du Couffo (D.D.I.M.C.) située à Lokossa ;
  - la Direction Départementale des Impôts de l'Ouémé et du Plateau (D.D.I.O.P.) située à Porto-Novo ;
  - la Direction Départementale des Impôts du Zou et des Collines (D.D.I.Z.C.) située à Bohicon ;
  - la Direction du Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés de Cotonou (D.C.I.D.A.M.).

Dans le cadre de la présente étude, seront passées en revue, seules la Direction des Grandes Entreprises (D.G.E.) et la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (D.C.I.M.E.) à travers précisément le Centre des Impôts des Moyennes Entreprises (C.I.M.E.) du Littoral.

## **2- Présentation et attributions des structures d'accueil de stage**

La D.G.E. et la D.C.I.M.E., notamment le C.I.M.E. du Littoral, sont au sein de la D.G.I.D. deux directions pilotes en ce qui concerne la mobilisation des

recettes fiscales. Ces deux structures se ressemblent aussi bien dans leurs attributions qu'en ce qui concerne leur organisation.

### **a- Présentation des structures d'accueil**

- **La D.G.E.**

La D.G.E. est une direction technique de la D.G.I.D à compétence nationale. qui comprend :

- deux (02) Services d'Assiette (S.A ) ;
- un (01) Service de Contrôle Fiscal (S.C.F.) ;
- un (01) Service Informatique (S.I.) ;
- une (01) Recette Principale des Impôts (R.P.I./D.G.E.).

Il faut également signaler qu'à la D.G.E., chaque S.A. dispose d'un secrétariat. L'organigramme de la D.G.E. est présenté à l'annexe n° 2.

- **La D.C.I.M.E.**

Aujourd'hui, la D.C.I.M.E. contrairement à la D.G.E. comprend deux centres fonctionnels à compétence territoriale limitée à savoir le C.I.M.E. du Littoral et le C.I.M.E de l'Atlantique. Pour les raisons évoquées ci-dessus, nous nous intéresserons uniquement au C.I.M.E du Littoral.

L'organisation actuelle du C.I.M.E. du Littoral se présente comme ci-après :

- trois Services d'Assiette (S.A.) ;
- un (01) Service de Contrôle Fiscal (S.C.F.) ;
- une (01) Recette des Impôts ;
- une (01) Cellule Informatique tenant lieu de service informatique ;
- un (01) Secrétariat pour le chef centre, une (01) secrétaire pour le S.A. 1 et le S.A.2 et un (01) secrétariat pour le S.A.3. Il convient de signaler que c'est le même local qui abrite le secrétariat du chef centre et celui des

SA.1 et S.A.2. (voir l'organigramme du C.I.M.E du Littoral en annexe n°3).

#### **b- Les attributions des structures d'accueil de stage**

- **Attributions de la D.G.E**

Aux termes des dispositions de l'arrêté n°339/MFE/DC/SGM/DGID du **06 avril 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement de la D.G.I.D.**, la D.G.E. est compétente pour :

- l'assiette, la liquidation, le contrôle, la confection des états de dégrèvement d'office et le recouvrement des impôts dont sont redevables sur le territoire national les grandes entreprises ;
- l'étude et le suivi de dossiers spécifiques ou techniques sur instruction du D.G.I.D.

- **Attributions du C.I.M.E. du Littoral**

Le C.I.M.E. du Littoral de son côté est compétent pour les mêmes attributions mais en ce qui concerne les impôts d'Etat, droits et taxes dont sont redevables les moyennes entreprises exerçant dans le département du Littoral.

La notion de grande entreprise, de moyenne entreprise ou de petite entreprise est liée au niveau du chiffre d'affaires et détermine le régime d'imposition de l'entreprise.

En effet, conformément à l'arrêté n°124/MF/DC/DGID/DLC du **10 mars 1999 fixant les limites de chiffre d'affaires des régimes d'imposition**, il existe trois régimes d'imposition en République du Bénin.

Le régime du bénéfice et du chiffre d'affaires réel s'applique en vertu des dispositions de l'article 2 de l'arrêté ci-dessus cité aux « personnes physiques ou morales dont le commerce principal est de vendre des marchandises, objets, fournitures, denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fournir le

---

logement, ainsi que les exploitants agricoles, les planteurs et les éleveurs » qui réalisent un chiffre d'affaires annuel HTVA supérieur à quatre vingt millions (80 000 000) de francs C.F.A.. Les personnes physiques ou morales autres que celles définies ci-après sont également imposées suivant le régime du bénéfice et du chiffre d'affaires réel lorsque le chiffre d'affaires annuel HTVA est supérieur à vingt cinq millions (25 000 000) de francs C.F.A.. Ces sociétés sont soumises au régime du bénéfice réel normal.

Le régime du bénéfice et du chiffre d'affaires réel simplifié (R.S.I.) est celui qui s'applique aux personnes physiques et morales désignées ci-dessus dont le chiffre d'affaires (C.A.) annuel est inférieur ou égal à quatre vingt millions (80 000 000) de francs CFA et supérieur à quarante millions (40 000 000) de francs C.F.A.. Ce régime s'applique aux prestataires de service lorsque le C.A. annuel est supérieur à quinze millions (15 000 000 ) de francs C.F.A. et inférieur ou égal à vingt cinq (25 000 000) de francs C.F.A..

Enfin, le régime du forfait ou de la Taxe Professionnelle Unique (T.P.U.) s'applique aux petites entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur ou égal à quarante millions (40 000 000) de francs C.F.A. s'il s'agit des entreprises qui font des opérations « d'achat et vente de marchandises, objets, fournitures, denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fournir le logement, ainsi que des exploitants agricoles, les planteurs, les éleveurs » et un chiffre d'affaires inférieur ou égal à quinze millions (15 000 000) de francs C.F.A. s'il s'agit de prestataires de service.

Cependant, il convient de signaler qu'actuellement, il y a une avancée en ce qui concerne les seuils de chiffre d'affaires retenus pour segmenter la population fiscale. En effet, en application des dispositions de la note **n°094/MDCB-MDEF/CAB/SGM/DGID/DGE/DLC du 08 mars 2007**

**portant fixation de seuils de chiffre d'affaires et définition du domaine de compétence des services en matière de gestion et de transfert des grandes, moyennes et petites entreprises**, la grande entreprise est celle dont le chiffre d'affaires annuel HT est supérieur ou égal à trois cent millions (300 000 000) de francs C.F.A. quelle que soit la nature des activités exercées. La moyenne entreprise est celle dont le chiffre d'affaires annuel HT est inférieur à trois cent millions mais supérieur ou égal à quarante millions (40 000 000) de francs C.F.A sans tenir compte de la nature de l'activité exercée.

Enfin la petite entreprise est celle dont le chiffre d'affaires annuel HT est inférieur à quarante millions de francs C.F.A. indépendamment de la nature de l'activité.

Cependant, il convient de signaler que, sur le plan procédural, pour respecter le parallélisme des formes, il aurait fallu que la D.G.I.D initie un projet d'arrêté à la signature du Ministre de l'Economie et des Finances en lieu et place de ce texte (la note 094/MDCB-MDEF/CAB/SGM/DGID/DGE/DLC du 08-03-2008). En effet, c'était un arrêté qui a institué les régimes d'imposition comme nous l'avons évoqué précédemment

## **PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX DES STRUCTURES D'ACCUEIL**

Après le rappel sur la genèse et le contenu du mode de gestion des impôts actuellement en vigueur dans l'administration fiscale, nous restituerons, à travers les mécanismes de fonctionnement des deux directions retenues pour la présente étude, les forces et les faiblesses de ce type de gestion.

### **A-Genèse et contenu de la réforme du mode de gestion de dossier unique**

#### **1- Genèse de la réforme**

Au lendemain des indépendances des pays africains et dans le souci

de mobiliser des ressources substantielles pour le développement, les systèmes fiscaux africains ont fait l'objet de réformes successives fondées aussi bien sur les politiques fiscales que sur les modes d'administration susceptibles d'améliorer le rendement de l'impôt.

La République du Bénin n'a pas échappé à cette vague de réformes. En effet, au Bénin, il y eut d'abord une organisation par type d'impôt dans laquelle les centres des impôts étaient subdivisés en service des impôts directs, service des impôts indirects, service des impôts sur salaires et revenus des personnes physiques. Ainsi, il y avait le Service des Sociétés I qui s'occupait de l'assiette, de la liquidation, du contrôle et du contentieux des impôts directs des sociétés. En plus, il y avait le Service des Sociétés II qui était chargé de l'assiette, de la liquidation, du contrôle et du contentieux des impôts indirects (Impôt sur le Chiffre d'Affaires Intérieur I.C.A.I. et les taxes spécifiques).

Enfin, le Service des Impôts sur salaires qui gérait les impôts sur salaires et les revenus des personnes physiques.

La multiplication des interventions et l'inefficacité due à l'atomisation de l'information ont constitué les principaux griefs contre ce modèle :

Aussi, dans un premier temps, la population fiscale a-t-elle été segmentée en trois catégories, par la mise en application de **l'arrêté n°124/MF/DC/DGID/DLC du 10 mars 1999 fixant les limites des chiffres d'affaires des régimes d'imposition**. Il s'agit des trois régimes d'imposition exposés ci-avant.

La mise en œuvre de cet arrêté a engendré une nouvelle organisation par fonction avec la prise en compte de chaque catégorie de contribuable. Cette situation conduira à des réformes institutionnelles notamment :

- la création de la Direction des Grandes Entreprises (D.G.E) en remplacement de la Direction des Sociétés par la **note n°091/MF/CAB/DGID/DS/SII du 15-07-1996 modifiée par la note n°013/MF/DC/DGID du 05/02/1999** ;
- la création du C.I.M.E. et des C.I.P.E. par la **note n°100/MFE/DC/SGM/DGID du 20/07/2000.**

Avec cette nouvelle configuration et dans le souci d'efficacité et d'efficience, il s'est avéré nécessaire de mettre en place un nouveau mode de gestion des impôts appelé « **gestion du dossier unique du contribuable**. Cette réforme trouve son fondement historique dans un texte législatif du 06 janvier 1948 qui créa « *le casier fiscal unique* » en France.

## **2- Contenu de la reforme**

Dans le contexte béninois, il faut entendre par dossier unique le mode de gestion des impôts qui prend en compte pour chaque contribuable suivant son régime d'imposition tous les impôts d'Etat ou impôts locaux dont il est redevable dans un seul centre d'impôt.

Ainsi, le contribuable a dans ce centre un seul interlocuteur qui est le gestionnaire de son dossier. La particularité du système béninois par rapport à celui d'autres pays africains comme le Cameroun est que le dossier unique au Bénin ne prend pas en compte tous les impôts, droits et taxes auxquels un contribuable est assujéti. Par exemple, les impôts locaux, les droits d'enregistrement et de timbre ne sont pas pris en compte dans les liasses fiscales uniques à la D.G.E ni au C.I.M.E.

Par ailleurs, il faut signaler que le dossier unique tel qu'il est défini dans l'administration fiscale béninoise s'applique uniquement à la D.G.E., dans les C.I.M.E et les C.I.P.E.. Il faut signaler que l'innovation se situe surtout au niveau des Services d'Assiette de la D.G.E. et des C.I.M.E. En effet, avant

---

l'institution de la gestion du dossier unique du contribuable, au niveau des services de contrôle externe (Service de Contrôle Fiscal ) et des Recettes des Impôts ce mode de gestion était en vogue. Mais comment fonctionne le système ainsi décrit et quels en sont les atouts et les menaces ?

## **B- Restitution des mécanismes de fonctionnement de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral**

Nous présenterons d'une part les mécanismes de fonctionnement de la D.G.E. et d'autre part ceux du C.I.M.E du Littoral.

### **1- A la D.G.E.**

#### **a- Dans les S.A.**

A la D.G.E., les dossiers sont répartis entre les inspecteurs gestionnaires par nature d'activités et suivant la classification alphabétique en ce qui concerne les contribuables qui sont dans le négoce.

Le SA. 1 s'occupe des dossiers des contribuables exerçant dans le secteur des Pharmacies, des Industries, des Organisation Non Gouvernementales (O.N.G.), des Bâtiments et Travaux Publics (B.T.P) et une partie des contribuables du négoce.

Le S.A.2 gère les dossiers des banques, des Compagnies d'Assurance et des Coopérants et l'autre partie des contribuables du négoce et de prestation de service. **Cette répartition traduit une bonne organisation du travail au sein de cette direction technique à compétence nationale.**

Le dossier fiscal de tous les contribuables de la D.G.E comporte les déclarations souscrites par ceux-ci au titre des impôts d'Etat (à l'exception de la taxe immobilière sur le loyer, des droits d'enregistrement et de timbre) dont ils sont redevables. Il s'agit notamment de l'Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (I/BIC), de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (T.V.A.), des Impôts

---

sur Salaire (I.P.T.S. et V.P.S.), de la Taxe sur les Véhicules de Société (T.V.S.), des taxes spécifiques et autres droits et taxes. **Les renseignements fiscaux concernant un contribuable sont centralisés dans un seul dossier favorisant ainsi certains recoupements.**

En ce qui concerne l'I.G.R, nous avons constaté que, pour tous les dossiers consultés, les contribuables ne souscrivent pas les déclarations comme en matière de TVA et des impôts sur salaire. **Les contribuables de la D.G.E. ne souscrivent, pas de leur propre chef, les déclarations en matière d'I.G.R.**

Les dossiers des Compagnies d'Assurance agréées en République du Bénin sont gérés à la D.G.E.. Mais ces Compagnies souscrivent leurs déclarations en matière de la Taxe Unique sur les Contrats d'Assurance (T.U.C.A.) à la Recette des Impôts de la Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre (D.D.E.T.). Ces déclarations ne sont pas automatiquement acheminées aux gestionnaires des dossiers concernés.

En outre, les dossiers gérés à la D.G.E. ne comportent pas des renseignements concernant les droits d'enregistrement, de timbre et autres droits payés par les contribuables sur les diverses transactions ou mutations à la D.D.E.T.

Les dossiers ne comportent pas non plus des informations relatives aux impôts locaux (contribution des patentes, contribution des licences, contribution foncière des propriétés bâties, contribution foncière des propriétés non bâties, patente complémentaire relative aux marchés...). **Le dossier fiscal des contribuables relevant de la D.G.E. ne renseigne pas sur les impôts locaux et sur les divers droits payés à la D.D.E.T.**

La D.G.E. dispose d'une salle de dossiers où sont conservés et classés, suivant un ordre bien défini, tous les dossiers répertoriés à la D.G.E. Tout

dossier est coté et tout mouvement affectant le répertoire d'un gestionnaire (retrait de dossier pour étude ou consultation, transmission au service du contrôle fiscal) est noté et géré à l'aide de l'outil informatique. **A la D.G.E., une bonne organisation règne en matière de gestion des dossiers.**

Malgré l'apurement du répertoire des dossiers et après le transfert de ceux qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité à la D.G.E. au C.I.M.E. du Littoral, les SA de la D.G.E. ne parviennent pas encore à assurer des contrôles formel et sur pièces réguliers de tous les dossiers au titre d'un exercice donné. **Nous notons à ce niveau un faible taux de couverture des contrôles formel et sur pièces par rapport au nombre de dossiers inscrits au répertoire des S.A. de la D.G.E.**

Tableau 1 : Situation des contrôles sur pièces effectués par les SA de la DGE

NATURE D'IMPOT	2006	2007	2008 (Janv. à Juin)
Nbre de dos. dans les SA/DGE	1232	508	529
Nbre d'inspecteurs en poste	14	16	13
I/BIC	413	304	36
TVA	193	129	27
IPTS	11	20	06
VPS	11	17	04
IGR	42	87	11
TVS	46	41	04

**SOURCE:** Tableaux de bord de la D.G.E. (Service Informatique)/DGE

#### **b - Au Service du Contrôle Fiscal (S.C.F.) de la D.G.E.**

Les Inspecteurs Vérificateurs du Service du Contrôle Fiscal malgré leurs bonnes volontés ne parviennent pas à réaliser tous les contrôles programmés au titre d'un exercice donné. **Le taux de couverture des contrôles externes du**

**S.C.F. par rapport aux dossiers programmés est faible (voir tableau ci-dessous)**

**Tableau 2 : Situation des dossiers programmés pour la vérification générale de comptabilité par le S.C.F. de la D.G.E.**

<b>Années</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Eléments</b>			<b>(janv. à juin)</b>
Nombre de dossiers programmés pour la vérification générale	172	104	101
Nombre d'Inspecteurs au SCF /DGE	9	9	8
Nombre de dossiers effectivement vérifiés et approuvés	64	45	13
Nombre moyen de dossiers vérifiés et approuvés par inspecteur	7	5	1
Taux des vérifications générales de comptabilité par rapport aux dossiers programmés	37,21%	43,20%	12,80%

**SOURCE : SCF/DGE**

### **c - Au Service Informatique de la D.G.E.**

Le Service Informatique dans sa configuration actuelle ne dispose pas de statistiques sur les périodes antérieures à 2005. Ce service informatique qui devait être le pourvoyeur d'informations fiscales aux S.A. n'en est pas un. Les bases de données ne sont pas bien renseignées. Le logiciel Takoê gère actuellement quelques applications notamment celles relatives aux acomptes AIB, aux émissions des avis d'impositions. Mais, il ne permet pas pour le moment, tous les recoupements souhaités par les S.A. de la D.G.E. et même tous les autres utilisateurs de la D.G.I.D. **Le Service Informatique n'est pas encore à la hauteur des aspirations de tous ses utilisateurs.**

### **d - A la RPI/DGE**

La RPI/DGE comprend quatre divisions à savoir :

- la division recouvrement et contentieux ;

- la division comptabilité et statistiques ;
- la division caisse ;
- la division recette d'ordre.

Cette répartition témoigne a priori d'une bonne organisation de la R.P.I./D.G.E. Il convient cependant, de souligner que même après l'apurement du répertoire des dossiers de la DGE, la relance automatique des contribuables défaillants à l'expiration des délais de déclaration n'est pas encore possible. **La relance immédiate des contribuables défaillants n'est pas encore automatique à la R.P.I./D.G.E.**

Les réalisations de la R.P.I./D.G.E. depuis quelques années connaissent un accroissement. Cependant, nous notons également une évolution en dents de scie des cotes irrécouvrables d'une année à une autre. (voir tableau n°3).

Tableau 3 Situation des restes à recouvrer à la D.G.E.

Années	2004	2005	2006	2007
Eléments				
Cotes irrécouvrables	13 791 352 593	12 283 357 785	14 099 484 452	21 141 225 424

**SOURCE** : RPI/DGE

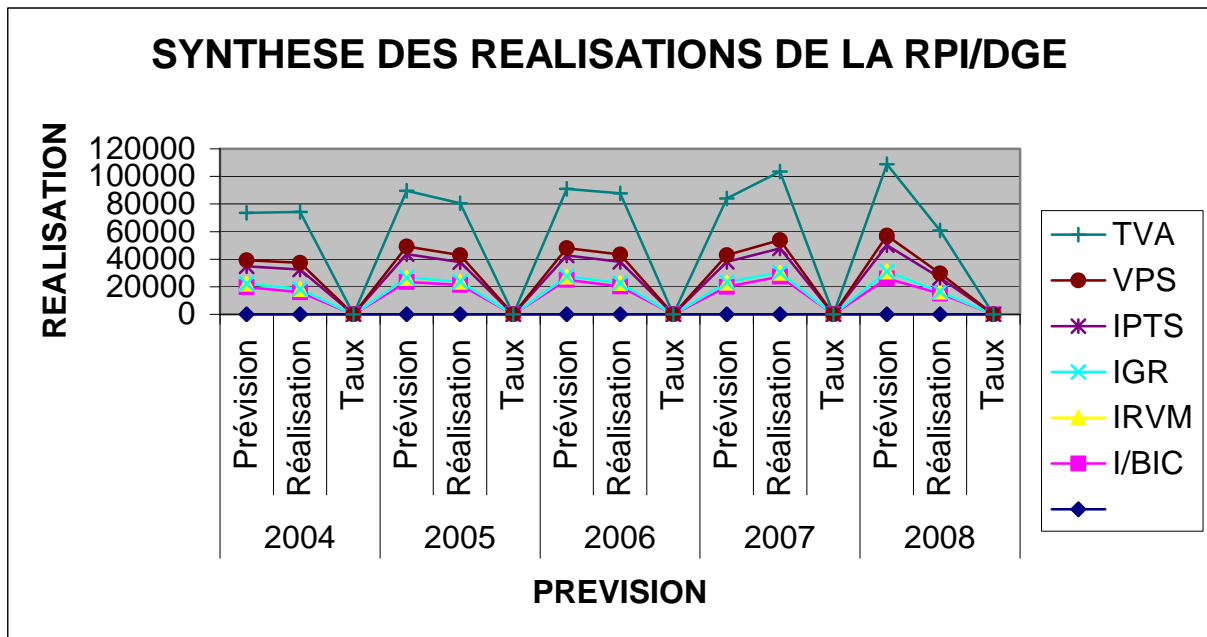
Tableau 4 : Synthèse des réalisations de la R.P.I./D.G.E. par nature d'impôt (en million de francs cfa)

NB : Il s'agit des impôts qui génèrent les ressources les plus importantes pour la D.G.I.D..

Eléments	2004			2005			2006			2007			2008 (du 01-01-08 au 30-06-08)		
	Prév.	Réali	Taux	Prév.	Réali	Taux	Prév.	Réali	Taux	Prév.	Réali	Taux	Prév.	Réali	Taux
I/BIC	19 778	15 963	80,71%	23 500	21 370	90,94%	25 000	20 145	80,58%	20 000	27 278	136,39%	26 000	15 020	57,77%
IRVM	2 500	2 289	91,58%	3 000	2 254	75,17%	2 500	2 489	99,57%	3 000	2 972	99,07%	5 000	1 471	29,42%
IGR	26	62	234,90%	100	84	84,17%	100	61	61,24%	150	84	56,60%	190	63	33,22%
IPTS	12 500	14 234	113,88%	17 000	14 073	82,79%	15 000	15 357	102,39%	14 800	17 493	118,20%	19 000	9 954	52,39%
VPS	4 500	4 837	107,49%	5 500	5 205	94,65%	5 500	5 427	98,69%	5 000	5 950	119,00%	7 000	3 266	46,66%
TVA	33 437	36 937	110,47%	40 550	38 483	94,90%	43 000	44 222	102,84%	41 000	49 795	121,45%	51 600	31 065	60,20%

SOURCE : R.P.I./D.G.E

GRAPHIQUE N°1 : Comparaison des recettes fiscales recouvrées par la R.P.I./D.G.E. par nature d'impôt par rapport aux prévisions



Ce tableau montre une évolution en dents de scie en ce qui concerne les impôts sur le revenu (I/B.I.C, I.G.R., I.P.T.S, V.P.S.) au cours de la période. Mais seulement, de 2005 à 2006 en matière d'I/BIC, nous notons une baisse des réalisations..

En revanche, quant aux impôts sur la consommation notamment la TVA, nous notons un accroissement des réalisations d'une année à une autre depuis 2006.

Nous allons à présent procéder à l'état des lieux du C.I.M.E. du Littoral.

## 2- Au C.I.M.E. du Littoral

### a – Dans les SA

Au C.I.M.E. du Littoral, les dossiers sont répartis entre les S.A. par secteur d'activités et suivant l'ordre alphabétique. Ainsi, au :

- S.A. 1, nous avons :

- les dossiers de négoce (des lettres A à E) ;
- les prestataires de service ;

- les écoles et les O.N.G.
- SA 2, nous avons :
  - Les dossiers de négoce (des lettres F à M) ;
  - Les pharmacies ;
  - Les professions libérales ;
  - Les petites industries.
- SA 3, nous avons :
  - Les dossiers de négoce (des O à Z) ;
  - Les bâtiments et travaux publics.

A l'instar de la D.G.E., dans les S.A du C.I.M.E. du Littoral, les renseignements fiscaux concernant un contribuable sont centralisés dans un dossier unique. Il s'agit notamment des déclarations souscrites au titre de l'Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (I/BIC), de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), des Impôts sur Salaire (I.P.T.S. et V.P.S.), de la Taxe sur les Véhicules de Société (T.V.S.), des taxes spécifiques et autres droits.

Les SA du C.I.M.E. du Littoral ne gèrent pas les impôts locaux, ni les droits d'enregistrement, de mutation, de conservation qui sont payés à la D.D.E.T. Tous les impôts d'Etat ne sont pas non plus pris en compte au niveau du C.I.M.E. du Littoral. C'est le cas par exemple de la Taxe Immobilière sur le Loyer (TIL) ou de la Taxe Foncière Unique /Budget national (TFU/BN) dans les zones où il y a le Registre Foncier Urbain. **Le fichier unique n'est donc pas au complet et fragilise le mode de gestion du dossier unique du contribuable.**

En ce qui concerne l'I.G.R., nous avons constaté également au C.I.M.E. du Littoral, pour tous les dossiers consultés l'absence des déclarations au titre de cet impôt. **Les contribuables du C.I.M.E. du littoral ne souscrivent pas spontanément les déclarations en matière d'IGR.**

---

Au C.I.M.E. du Littoral, le seul bâtiment qui abrite tous les services (les 03 S.A. et la R.I.) est un immeuble qui date de la période coloniale. C'est une vieille bâtisse dans laquelle les agents sont à l'étroit et cohabitent avec des tas de dossiers au point où l'air ambiant dans les bureaux n'est pas très sain. **Nous notons qu'au C.I.M.E. du Littoral, les bureaux sont insuffisants.**

Nous avons noté au titre de l'exercice 2007, un écart considérable entre le répertoire des Service d'Assiette S.A. (environ 4 600) et celui de la Recette des Impôts (environ 7 152) même en considérant les dossiers des écoles et des O.N.G. Le volume et la consistance du porte-feuille des contribuables du C.I.M.E. du Littoral ne sont pas totalement maîtrisés. **Donc le répertoire des dossiers du C.I.M.E. du Littoral n'est pas assaini et mis à jour périodiquement.**

Dans les bureaux des SA du C.I.M.E. du Littoral, les dossiers des contribuables sont entreposés dans des conditions inappropriées. Ils sont déposés à même le sol. De même, les conditions de répartition et de prise en charge sont presque inexistantes, au point où il est difficile de connaître le nombre exact de dossiers physiques gérés par un cadre. Il n'y a pas une salle pour les dossiers où ceux-ci pourront être rangés et gérés comme à la D.G.E. **Nous avons donc noté l'absence d'une salle des dossiers et des meubles de rangement au C.I.M.E. du Littoral.**

Le comportement déclaratif des contribuables du C.I.M.E. du Littoral n'est pas bien suivi. Le tableau ci-après présente la situation des déclarations reçues au C.I.M.E. du Littoral au titre de l'exercice 2007.

Tableau 5 : Point des déclarations TVA et I/BIC reçues au titre de l'exercice 2007

NATURE DES DECLARATIONS	NOMBRE DE DECLARATIONS RECUES
Nombre de dossiers gérés	4 600
<b><i>Déclaration TVA</i></b>	
<i>Nbre de déclarations reçues (moyenne mensuelle)</i>	2 356
<i>Nbre de déclarations avec paiements (moyenne mensuelle)</i>	695
<i>Nbre de déclarations sans paiement (moyenne mensuelle)</i>	1 661
<b><i>Déclarations I/BIC</i></b>	
<i>Nombre de déclarations reçues</i>	1 585

**SOURCE :** *Compte rendu de la mission d'assistance technique dans le domaine de l'Administration Fiscale du Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique de l'Ouest). Avril 2008..*

Ce tableau illustre bien l'importance du taux de défaillance par rapport aux obligations déclaratives des contribuables. En effet, sur un effectif d'environ quatre mille six cent (4 600) contribuables, seuls deux mille trois cent cinquante six (2 356) soit 51.21 % en moyenne par mois souscrivent leurs déclarations en matière de la TVA. Dans ce lot, seuls six cent quatre vingt quinze (695) soit 15% des déclarations sont suivies de paiement. En ce qui concerne l'Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux, seuls deux mille quatre vingts (2 080) soit 45.22% respectent leurs obligations déclaratives. **Le taux de défaillance par rapport aux obligations déclaratives des contribuables du C.I.M.E. du Littoral est très élevé.**

Les contrôles sur pièces effectués par les inspecteurs des S.A. du C.I.M.E. Littoral sont réalisés parfois sans avoir toutes les informations nécessaires au dossier. Par exemple, en l'absence des déclarations de TVA, l'inspecteur notifie quand même cet impôt sur la base du chiffre d'affaires de l'I/BIC. Il considère

---

les déductions et les éventuels paiements antérieurs comme étant nuls sous réserve des observations du contribuable. Cette situation porte atteinte à la qualité des contrôles sur pièces. **Nous notons à ce niveau le non-approfondissement des contrôles sur pièces.**

En application des dispositions de l'article 1085 bis de la loi 2006-24 portant loi de finances pour la gestion 2007, les inspecteurs peuvent effectuer des contrôles ponctuels. Les redressements effectués dans ce cadre ne concernent que les impôts à paiement mensuel ou trimestriel dus au titre de l'année en cours et l'impôt sur le revenu de l'année dont la déclaration est souscrite au cours de l'année du contrôle.. Dans la réalité, il faut signaler que les inspecteurs des S.A. du C.I.M.E. du Littoral contrôlent souvent tous les exercices non prescrits pour chaque type d'impôt quand ils vérifient un dossier. **Il se pose là, le problème de non-respect des règles prévues en matière de contrôle fiscal par les inspecteurs du C.I.M.E. du Littoral.**

Sur la base des statistiques disponibles actuellement, le nombre moyen de dossiers par inspecteur dans un S.A. du C.I.M.E. du Littoral est de 256 dossiers. La moyenne de contrôle sur pièces par semaine est de cinq (05), soit en moyenne vingt(20) par mois. Ainsi un inspecteur ne pourra contrôler au titre d'un exercice donné théoriquement que deux cent quarante (240) dossiers. Ce nombre est faible par rapport à l'effectif de la population fiscale de chaque cadre. **Nous notons alors que le taux de couverture des contrôles formels et des contrôles sur pièces est faible, une insuffisance de personnel et surtout du personnel qualifié.**

#### **b - Au S.C.F. du C.I.M.E du Littoral**

Au Service du Contrôle Fiscal (S.C.F.) du C.I.M.E. Littoral, les dossiers qui sont programmés pour la vérification générale de comptabilité sont souvent

des inactifs ou des dossiers dans lesquels les déclarations ne sont pas souvent à jour. **Nous constatons que les dossiers programmés sont souvent des dossiers sans intérêt.**

Le Service du Contrôle Fiscal (S.C.F.) du C.I.M.E. du Littoral ne dispose pas de parc automobile pour assurer le déplacement des inspecteurs vérificateurs sur le terrain. Ce même problème se pose aux S.A. En marge de l'insuffisance de l'effectif en poste dans ce service (05 cadres 'A' y compris le chef service ), le vrai problème est l'inexistence de bureaux pour accueillir d'éventuels inspecteurs que la D.G.I.D. pourrait affecter dans ce service. **Nous notons alors à ce niveau une insuffisance en moyens humains et matériels.**

Tableau 6 : Situation des vérifications générales de comptabilité effectuées par le S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral

ANNEE	2006	2007	2008 (Janv. à juin)
<b>ELEMENTS</b>			
Nombre de dossiers programmés pour la vérification générale	105	101	107
Nombre d'inspecteurs en poste au S.C.F. du CIME du Littoral	05	05	04
Nombre moyen de dossiers à vérifier par inspecteur	21	20	26
Nombre de dossiers effectivement vérifiés par le S.C.F.	35	40	15
Nombre moyen de dossiers vérifiés par inspecteur	07	08	03
Taux de réalisation des vérifications générales de comptabilité par rapport au nombre de dossiers programmés	33.33%	39%	14%

**SOURCE : S.C.F. DU C.I.M.E. DU LITTORAL**

Ce tableau illustre bien l'insuffisance du personnel affecté dans ce service. Il montre également le faible taux de couverture des vérifications générales de comptabilité. A ce titre et pour le compte de l'exercice 2007, le compte rendu de la mission d'assistance technique dans le domaine de l'administration fiscale du mois d'avril 2008 du Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique de l'Ouest (**AFRITAC de l'Ouest**) a souligné « à titre d'exemple, au C.I.M.E. du Littoral, sur un potentiel de plus de 3 000 contribuables susceptibles d'être

sélectionnés pour un contrôle fiscal externe (défaillances, anomalies sur déclarations, option fantaisiste pour le régime réel afin de participer à un marché public) les services n'ont effectué que 155 contrôles sur place (115 contrôles ponctuels et 40 vérifications de comptabilité ».

### **c - Au Service Informatique du C.I.M.E. du Littoral**

En lieu et place d'un service informatique, le C.I.M.E. du Littoral dispose d'une cellule informatique aux attributions très limitées. Cette cellule devait avoir les mêmes attributions que le service informatique de la D.G.E.. Le système informatique mis en place actuellement au C.I.M.E. du Littoral permet de prendre uniquement en compte les déclarations suivies de paiement et délivrer les quittances aux contribuables. C'est seulement au cours de l'exercice 2008 qu'un léger programme a été mis en place en EXCEL pour avoir une idée du nombre de déclarations I/BIC souscrites par les contribuables. Cette cellule informatique n'a pas de liaison automatique avec la B.E.F. qui est par excellence la structure qui doit mobiliser les données à caractère fiscal pour les services opérationnels de la D.G.I.D. Ce système ne prend pas en compte toutes les informations utiles dont regorgent les états financiers des contribuables. **Nous notons que ce système informatique est encore au stade embryonnaire.**

### **d -A la Recette des Impôts du C.I.M.E. du Littoral**

Au cours des périodes de pointe (les 8, 9 et 10 de chaque mois) la RI du C.I.M.E. du Littoral enregistre une affluence parfois incontrôlable de contribuables qui viennent pour payer les impôts. **Nous notons donc une insuffisance de guichet (espèces) pour ces temps de pointe.**

Tableau 7: Etat des restes à recouvrer au C.I.M.E. du Littoral jusqu'au 31-12-07

ANNEES	2004	2005	2006	2007
Prise en charge	524 234 514	2 428 860 583	2 256 520 293	2 192 353 885
Reste à recouvrer	512 483 484	1 321 549 179	1 768 677 380	1 840 497 113

**SOURCE** : Recette des Impôts du C.I.M.E. du Littoral

Ce tableau montre une évolution croissante des restes à recouvrer sur la période considérée. **Nous notons donc une propension à l'accroissement des restes à recouvrer au cours des deux dernières années.**

Le recouvrement des impôts suite aux émissions à la RI du C.I.M.E. Littoral ne suit pas le niveau des prévisions comme en témoigne le tableau ci-dessous.

**Tableau 8**: Statistiques des recouvrements suite à émission au C.I.M.E du Littor

ANNEES	2004	2005	2006	2007
Emissions des SA du CIME	524 234 514	2 428 860 583	2 256 520 293	3 351 565 969
Emissions des SCF	-	334 383 268	840 300 820	1 258 059 560
Emissions globale du CIME	524 234 514	2 763 243 851	3 096 821 113	4 609 625 529
Recouvrement suite aux émissions	11 751 030	934 971 114	487 842 913	1 189 560 863
Recouvrement en %	2.24%	33.84%	15.75%	25.80%

**SOURCE** : R.I du C.I.M.E. du Littoral

**Nous notons à ce niveau que le taux de recouvrement suite aux émissions est faible.**

S'il est vrai que la D.G.E. présente les mêmes caractéristiques que le C.I.M.E. du Littoral sur certains points en matière de gestion du dossier unique du contribuable, nous remarquons de nos jours que suite à l'assainissement du répertoire de la D.G.E. et après le transfert d'un certain nombre de dossiers de la D.G.E. au C.I.M.E du Littoral, l'administration a transposé une bonne partie des

problèmes (gestion fiscale du répertoire des contribuables) de la D.G.E. au C.I.M.E du Littoral.

### **C- Inventaire des éléments de l'état des lieux**

Cet inventaire se fera à deux niveaux, à savoir les atouts (forces et opportunités) d'une part et les problèmes ( faiblesses et menaces) d'autre part.

#### **1- Inventaire des atouts (forces et opportunités) :**

Il ressort de nos observations de stage au sein des deux directions ciblées les atouts ci-après :

- a- Centralisation des déclarations (au moins en ce qui concerne les impôts d'Etat qui sont pris en compte actuellement dans le cadre du dossier unique) en un seul tenant et sous la gestion d'un seul inspecteur ;
- b- Désormais dans ces centres des impôts, le contribuable a un seul interlocuteur qui est le gestionnaire de son dossier ;
- c- Gestion des dossiers par nature d'activité ;
- d- Bonne gestion et une meilleure conservation des dossiers à la D.G.E.

#### **2-Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)**

Des constats significatifs du stage, nous pouvons dégager les problèmes ci-dessous :

- a- le dossier unique dans sa phase actuelle ne prend pas en compte les impôts locaux et les droits d'enregistrement et de timbre ;
- b- le répertoire des contribuables du C.I.M.E. du Littoral n'est pas maîtrisé;
- c- le répertoire des contribuables du C.I.M.E du Littoral n'est pas assaini ;

- d- le faible taux de couverture des contrôles sur pièces et des contrôles ponctuels des S.A. du C.I.M.E. Littoral ;
- e- la non-maîtrise du comportement déclaratif de la population fiscale du C.I.M.E. du Littoral par les SA ;
- f- le cadre de travail non adéquat;
- g- l'insuffisance des moyens humains et matériels au C.I.M.E. du Littoral et à la D.G.E.;
- h- l'absence de liaisons entre le service informatique, les S.A. et les S.C.F. ;
- i- l'absence des relances automatiques des contribuables défaillants après les échéances de déclaration au C.I.M.E du Littoral et à la D.G.E.;
- j- le faible taux de couverture des vérifications générales de comptabilité aussi bien à la D.G.E. qu'au C.I.M.E. du Littoral ;
- k- le non-approfondissement des contrôles sur pièces effectués par les S.A. du C.I.M.E.;
- l- les dossiers programmés pour la vérification générale sont souvent à faible enjeu ;
- m- les programmations de vérification générale de comptabilité accusent de retard ;
- n- le faible taux de recouvrement des impôts suite aux émissions ;
- o- l'évolution ascendante des restes à recouvrer ;
- p- l'insuffisance de guichet « espèces » aux heures de pointe à la RI. du C.I.M.E. du Littoral;
- q- l'absence au CIME du Littoral d'une salle pour archiver les dossiers ;
- r- l'insuffisance de personnel qualifié.

---

## SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Cette section sera consacrée d'une part au choix de la problématique et à sa spécification (paragraphe 1), et d'autre part, à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée (paragraphe 2).

### PARAGRAPHE 1 : CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Ce paragraphe s'articulera autour de deux parties à savoir le choix de la problématique de l'étude et la spécification de celle-ci..

#### **A – Choix de la problématique de l'étude\_:**

Nous allons regrouper les différents problèmes ci-dessus identifiés par centre d'intérêt en vue de dégager les problématiques possibles (1), ensuite, nous retiendrons de ces problématiques celle qui présente plus d'intérêt pour la D.G.I.D. après l'avoir justifiée (2).

#### **1- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt :**

Il sera fait à travers le tableau ci-dessous.

Tableau 9 : Tableau de synthèse des centres d'intérêt

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématique
1	<b>Gestion du dossier unique du contribuable au C.I.M.E du Littoral</b>	<p>-le dossier unique dans sa phase actuelle ne prend pas en compte les impôts locaux et les droits d'enregistrement et de timbre</p> <p>-le répertoire des contribuables du C.I.M.E. du Littoral n'est pas assaini</p> <p>-faible taux de couverture des contrôles sur pièces et des contrôles ponctuels des S.A. du C.I.M.E. du Littoral</p> <p>-non-maîtrise du comportement déclaratif des contribuables du C.I.M.E. du Littoral</p> <p>faible taux de couverture des vérifications de comptabilité générale aussi bien à la D.G.E qu'au C.I.M.E. du Littoral</p> <p>-certains dossiers programmés pour la vérification générale de comptabilité sont sans intérêt.</p> <p>-l'élaboration des programmes de vérification générale accusent souvent de retard</p>	<b>Gestion non performante de dossier unique du contribuable au C.I.M.E du Littoral</b>	<b>La problématique de l'amélioration de la gestion du dossier unique du contribuable à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E du Littoral</b>
2	<b>Gestion du système informatique de la D.G.I.D.</b>	<p>-Inadéquation entre les services informatiques de la D.G.I.D. et les S.A. et les S.C.F. de la D.G.E et du C.I.M.E. du Littoral</p> <p>-Absence de relance automatique des contribuables défaillants après les échéances de déclaration</p> <p>- répertoire des contribuables du C.I.M.E. du Littoral n'est pas maîtrisé</p>	<b>Gestion non optimale du système informatique de la D.G.I.D.</b>	<b>La problématique de l'amélioration de la gestion du système informatique de la D.G.I.D</b>
3	<b>Management des moyens humains et matériels de la D.G.E. et du C.I.M.E du Littoral</b>	<p>-Insuffisance et étroitesse des bureaux</p> <p>-Insuffisance des moyens humains et matériels</p> <p>-Absence d'une salle pour les dossiers au C.I.M.E. du Littoral</p>	<b>Management inefficace des moyens humains et matériels</b>	<b>La problématique d'un management efficace des moyens humains et matériels de la D.G.I.D</b>

4	<b>Mobilisation des recettes fiscales au C.I.M.E. du Littoral</b>	-Faible taux de recouvrement des impôts suite aux émissions -évolution ascendante des restes à recouvrer -insuffisance de guichet « espèces » aux jours de pointe	<b>Mobilisation non optimale des recettes fiscales au C.I.M.E. du Littoral</b>	<b>La problématique de la mobilisation optimale des recettes fiscales au C.I.M.E. du Littoral</b>
---	---	---	--	---

**SOURCE** : Résultat des observations de l'état des lieux.

Après avoir répertorié les différents centres d'intérêt résultant des observations de stage, nous allons procéder au choix de la problématique de notre étude et à la justification du sujet.

## 2- Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet

Le regroupement par centre d'intérêt des problèmes identifiés lors de l'état des lieux a donné lieu à quatre (04) problématiques importantes relatives au système fiscal béninois.

Des quatre problématiques retenues, nous estimons que la problématique n°2 à savoir « la problématique de l'amélioration de la gestion du système informatique de la D.G.I.D. » relève spécifiquement de la compétence des informaticiens sur la base des souhaits exprimés par les cadres de la D.G.I.D. Aussi, l'avons- nous écartée.

De même, en ce qui concerne la problématique n°4 relative à la mobilisation des recettes fiscales au C.I.M.E. du Littoral, le mémoire de fin de formation (année 2006-2007) du cycle I filière Administration des Impôts à l'E.N.A.M. de **Maurice O.CHABI** intitulé « *Réflexion sur la problématique de mobilisation optimale des recettes fiscales au C.I.M.E. du Littoral* » a déjà abordé ce volet. Mieux, de la qualité des travaux d'assiette dépend la réussite du recouvrement. Par conséquent, cette problématique sera abandonnée dans le cadre de cette étude.

S'il est évident que la résolution de toutes les deux autres problématiques concourt à rendre plus performante l'administration fiscale, il est également vrai

que dans le cadre de cette étude, nous ne pouvons pas nous permettre de vouloir aborder les deux à la fois. Aussi, avons- nous choisi celle qui prédomine et dont la résolution contribuerait par un effet de synergie à l'amélioration des autres. Il s'agit de **la problématique de l'amélioration de la gestion du dossier unique à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral.**

En effet, si la gestion de l'impôt doit répondre impérativement comme l'a souligné **René OSSA** dans son ouvrage « *Administrer l'impôt - Les nouveaux enjeux de la fonction de gestion dans les pays en développement, page 22* » à trois impératifs majeurs que sont :

- ❖ Maîtriser l'assiette fiscale ;
- ❖ Assurer un suivi efficient de la matière imposable ;
- ❖ Orienter efficacement la législation et le contrôle fiscal,

nous estimons que cette problématique nous permettra d'atteindre cet objectif.

Le problème général lié à cette problématique est **la gestion non performante du dossier unique du contribuable au C.I.M.E. du Littoral** avec les problèmes spécifiques ci-après :

- le dossier unique dans sa phase actuelle ne prend pas en compte les impôts locaux et les droits d'enregistrement et de timbre (PS a) ;
- le répertoire des contribuables du C.I.M.E. du Littoral non assaini (PS b) ;
- faible taux de couverture des contrôles sur pièces et des contrôles ponctuels des S.A. du C.I.M.E du Littoral (PS c)
- non-maîtrise du comportement déclaratif des contribuables du C.I.M.E. du Littoral (PS d) ;
- faible taux de couverture des vérifications générales de comptabilité aussi bien à la D.G.E. qu'au C.I.M.E. (PS e) ;
- les dossiers programmés pour la vérification générale de comptabilité sont sans intérêt (PS f) ;
- les programmations de vérification générale accusent souvent de retard (PS g).

---

Dans le souci d'apporter notre contribution à la résolution de ces problèmes spécifiques, qui sont les manifestations du problème général ci-dessus signalé, nous avons choisi le thème : **Contribution à l'amélioration de la gestion du dossier unique à la D.G.I.D.: Cas du C.I.M.E. du Littoral.**

Ce mode de gestion des impôts est une réalité dans les directions opérationnelles de la D.G.I.D. que sont la D.G.E. et la D.C.I.M.E. à travers les C.I.M.E. et les C.I.P.E. (notamment dans les départements où il n'existe pas de C.I.M.E. comme le Mono, l'Ouémé, le plateau et le Zou. En dehors de certains problèmes communs à la D.G.E. et au C.I.M.E du Littoral comme celui de l'absence de prise en compte des impôts locaux et des droits d'enregistrement, force est de constater que suite à l'apurement des dossiers à la D.G.E et le transfert au C.I.M.E. du Littoral de certains dossiers qui ne remplissaient plus les conditions, ce centre des impôts des moyennes entreprises connaît actuellement plus de problèmes que la D.G.E. dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle nous avons limité spécialement le champ d'application de notre étude au C.I.M.E du Littoral.

## **B- Spécification de la problématique choisie**

L'objectif de la nouvelle configuration des régies africaines est d'améliorer la fidélisation, la gestion et le suivi des contribuables dans le cadre de la politique de l'élargissement de l'assiette des impôts et taxes.

Ainsi donc, afin d'éviter les cloisonnements qui constituent les goulots d'étranglement au bon fonctionnement du système, il s'est avéré nécessaire de mettre en place un nouveau mode de gestion appelé «dossier unique» du contribuable. Avec la mise en place de ce nouveau mécanisme de gestion des impôts, on passe d'une gestion par impôt à une gestion par fonction fiscale. Les objectifs majeurs de toute administration fiscale dans ces conditions étant

identiques à ceux signalés supra. Cette référence pourrait nous conduire alors à retenir les problèmes spécifiques que nous avons identifiés.

Ainsi, le répertoire des contribuables du C.I.M.E. du Littoral n'est pas assaini (problème spécifique 'b') et la non maîtrise du comportement déclaratif des contribuables du C.I.M.E du Littoral (problème spécifique 'd') constituent en terme générique ce qu'il conviendrait d'appeler *la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives*.

En effet, si le répertoire était assaini et maîtrisé, il serait plus facile de suivre le comportement déclaratif de cette frange de la population fiscale. Aussi, pensons-nous que ces problèmes peuvent être regroupés sous ce thème spécifique plus englobant.

Par ailleurs, le faible taux de couverture des contrôles sur pièces et des contrôles ponctuels des Services d'Assiette (S.A) du C.I.M.E du Littoral (problème spécifique 'c') et le faible taux de couverture des vérifications générales de comptabilité (problème spécifique 'e') constituent en terme générique *le faible taux de couverture du contrôle fiscal dans les Services d'Assiette (SA) et les Services du Contrôle Fiscal (S.C.F.)*. Ce problème spécifique est plus englobant à notre avis.

Enfin, certains dossiers programmés pour la vérification générale sont sans intérêt (problème spécifique 'f') et les programmations de vérification générale de comptabilité accusent souvent de retard (problème spécifique 'g') peuvent être regroupés sous un problème spécifique plus englobant que nous baptisons *insuffisances liées à la programmation de la vérification générale de comptabilité*.

De ce qui précède, nous retenons les quatre problèmes spécifiques ci-après :

- Le dossier unique dans sa phase actuelle ne prend pas en compte les impôts locaux et les droits d'enregistrement et de timbre (1) ;

- La non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives (2) ;
- Faible taux de couverture du contrôle fiscal dans les Services d'Assiette (S.A.) et les Service du Contrôle Fiscal (S.C.F.) (3);
- Insuffisances liées à la programmation de la vérification générale de comptabilité (4).

Ainsi, la résolution de ces problèmes spécifiques qui ne sont que les manifestations évidentes du problème général nous permettra de solutionner la problématique retenue.

## **PARAGRAPHE 2 : DETERMINATION DE LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE SPECIFIEE.**

### **A - Vision globale de résolution de la problématique spécifiée**

La vision globale de résolution de la problématique de l'amélioration de la gestion du dossier unique sera présentée d'une part par rapport au problème général et d'autre part au regard des problèmes spécifiques qui en sont les manifestations. Enfin, il sera établi une synthèse des approches génériques identifiées avant la définition des différentes séquences de résolution de la problématique.

#### **1- Vision globale de résolution du problème général**

Le problème général a trait à la gestion non performante du dossier unique à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral. Par rapport à ce problème, il faut signaler que si le dossier unique est un mode de gestion qui facilite les recoupements et le suivi régulier du comportement déclaratif de la population fiscale, gage de succès de tout système fiscal déclaratif, il n'en

demeure pas moins que ce mode de gestion requiert la réalisation d'un certain nombre de conditions. En terme d'approche générique liée au problème général, elle sera abordée au travers des principaux aspects que révèlent les quatre problèmes spécifiques identifiés.

## **2- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques**

### **a- Approche générique liée au problème spécifique n°1**

Ce problème spécifique est relatif au fait que le dossier unique dans sa phase actuelle ne prend pas en compte tous les impôts auxquels un contribuable est assujéti. Si nous devons nous en tenir seulement au terme « unique », en principe tout dossier d'un contribuable doit comporter tous les impôts dont il est redevable comme c'est le cas dans des pays comme le Cameroun.

Ainsi, la résolution de ce problème se fera par référence à *une approche basée de façon générique sur les méthodes d'organisation du dossier unique.*

### **b- Approche générique liée au problème spécifique n°2**

En ce qui concerne la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives, il convient de rappeler que cette population fiscale constitue le socle sur lequel doit s'asseoir toute la politique fiscale car c'est elle qui détient la matière imposable. Aussi, pour résoudre ce problème spécifique, nous adopterons une *approche axée sur les méthodes d'immatriculation, de recensement, de gestion et de suivi de ces contribuables.*

### **c- Approche générique liée au problème spécifique n°3**

Au regard du faible taux de couverture du contrôle fiscal dans les Services d'Assiette (S.A.) et les Services du Contrôle Fiscal (S.C.F.), il faut retenir que le système étant déclaratif, le contrôle apparaît comme le seul moyen aux mains de

l'administration pour vérifier la sincérité des déclarations souscrites par les contribuables et dénicher les contribuables récalcitrants et les fraudeurs.

Pour résoudre ce problème spécifique, *nous ferons appel à une approche basée sur les mesures à prendre pour améliorer ce taux de façon qualitative et quantitative.*

#### **d- Approche générique liée au problème spécifique n°4**

Les insuffisances dans la programmation de la vérification générale de comptabilité s'inscrivent dans la même dynamique soulignée ci-dessus.

Ainsi, pour résoudre ce problème spécifique, *nous adopterons une approche basée sur les dispositions à prendre pour réduire ou éradiquer ces insuffisances.*

### **3- Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique**

- **Synthèse des approches génériques identifiées**

Le tableau ci-dessous présente une synthèse des différentes approches de résolution des problèmes :

Tableau 10 : synthèse des approches génériques

<b>Problèmes spécifiques</b>	<b>Approches génériques retenus</b>
Dossier unique incomplet	Approche basée sur les méthodes d'organisation du dossier unique
Non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives	Approche axée sur les méthodes d'immatriculation, de recensement, de gestion et du suivi des contribuables
Faible taux de couverture du contrôle fiscal	Approche basée sur les mesures d'amélioration qualitative et quantitative du taux de couverture du contrôle fiscal
Insuffisances liées à la programmation de la vérification générale de comptabilité	Approche fondée sur les méthodes d'organisation efficiente de la programmation

## **C- Séquences de résolution de la problématique**

La vision globale de résolution que nous venons d'exposer peut être restituée à travers une démarche comportant deux phases composées chacune de cinq étapes indiquées comme ci-après :

### **1- Phase 1 : cadre théorique et méthodologique de l'étude**

- 1- Fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
- 2 – Identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre ;
- 3 – Construction du tableau de bord de l'étude (T.B.E.) ;
- 4 – Revue de littérature ;
- 5 – Méthodologie adoptée

### **2- Phase 2 : Diagnostic et approches de solutions**

- 1- Collecte et traitement des données ;
- 2 – Analyse des données et établissement du diagnostic ;
- 3 – Approches de solutions ;
- 4 – Conditions de mise en œuvre des solutions ;
- 5 – Elaboration du tableau de bord de synthèse de l'étude (T.S.E.).

Nous aborderons à présent le deuxième chapitre consacré au cadre théorique de l'étude et aux approches de solutions pour une gestion efficace et efficiente du dossier unique par l'administration fiscale béninoise.

## CHAPITRE DEUXIEME

DU CADRE THEORIQUE DE  
L'ETUDE AUX APPROCHES DE  
SOLUTIONS POUR UNE GESTION  
OPTIMALE DU DOSSIER UNIQUE DU  
CONTRIBUABLE A LA D.G.I.D ET  
PARTICULIEREMENT AU C.I.M.E.  
DU LITTORAL

Ce chapitre sera consacré dans un premier temps au cadre théorique et méthodologique de l'étude (Section 1) et dans un second temps aux enquêtes de vérification des hypothèses et aux approches de solutions pour la résolution de la problématique (Section 2).

## SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

### PARAGRAHE 1 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA REVUE DE LITTERATURE

#### **A- Fixation des objectifs de l'étude :**

La fixation de nos objectifs se fera en termes d'objectif général par rapport au problème général et d'objectifs spécifiques au regard de chaque problème spécifique. L'objectif général poursuivi à travers cette étude est de proposer les conditions d'une gestion optimale du dossier unique à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral.

De façon spécifique, les objectifs à atteindre dans le cadre de cette étude sont au nombre de quatre (04). Il s'agit en l'occurrence :

- de proposer les conditions de réalisation d'un mode de gestion de dossier unique prenant progressivement en compte toutes les natures d'impôt (objectif spécifique n°1);
- de suggérer les conditions d'une bonne maîtrise de la population fiscale du C.I.M.E. du Littoral et par ricochet d'assurer un bon comportement déclaratif (objectif spécifique n°2);
- d'envisager les voies et moyens d'améliorer le taux de couverture du contrôle fiscal dans les S.A. et les S.C.F. (objectif spécifique n°3);

- de proposer les conditions d'atténuation ou d'élimination des maux qui minent une programmation efficiente de la vérification générale de comptabilité (objectif spécifique n°4).

Nous allons passer ensuite à la phase de la formulation des hypothèses qui serviront de guide de recherche en partant des causes supposées être à la base des problèmes à résoudre.

### **B - Identification des causes possibles/formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du tableau bord de l'étude (T.B.E)**

Il faut préciser que les causes que nous présenterons à travers les lignes qui vont suivre sont des causes théoriques, c'est-à-dire des causes que nous avons présumées (il s'agit d'une présomption simple) être à la base des différents problèmes. Elles pourront être confirmées ou infirmées par nos enquêtes. Elles seront classées par ordre d'importance croissante par rapport à chaque problème spécifique.

#### 1- Identification des causes et formulation des hypothèses

*a- Causes et hypothèses liées au problème spécifique du mode de gestion partielle du dossier unique à la D.G.I.D et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral*

Par rapport à ce problème, nous avons identifié deux (2) causes possibles.

Il s'agit de :

- La non déconcentration de la Direction des Domaines de l'Enregistrement, et des Timbres (D.D.E.T.) dans les directions opérationnelles de la D.G.I.D;
- Le manque de cadres qualifiés capables de gérer ces dossiers qui comporteront dans ces conditions toutes les natures d'impôt.

A l'analyse, la première cause identifiée est loin d'être la cause réelle. Pour preuve, entre la date de création du service de l'enregistrement de Parakou et le démarrage réel des activités dans ce service, il s'est écoulé des mois. La raison fondamentale de ce ralentissement est le manque d'agents pouvant animer ce service.

Quant à la seconde cause, elle nous paraît plus plausible pour justifier ce problème. En effet, l'administration fiscale peut décider dans le souci de satisfaire les contribuables de créer au moins un Bureau d'enregistrement et de la conservation foncière dans chaque département du Bénin. Sur papier la chose est faisable et l'administration peut même louer les locaux pour abriter ces services, mais à la date d'aujourd'hui, il est évident que le fisc ne dispose pas du personnel qualifié pour animer ces services. C'est la raison pour laquelle nous retenons l'hypothèse suivante :

*La gestion partielle du dossier unique à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral est dû au manque de personnel ( hypothèse spécifique n°1 ).*

*b- Causes et hypothèses liées au problème spécifique de non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non-respect de leurs obligations déclaratives.*

En ce qui concerne ce problème spécifique, nous avons identifié les causes et hypothèses suivantes :

- le temps consacré aux activités telles que les attestations fiscales, les certifications des états financiers et autres tâches non liées directement aux travaux d'assiette, de contrôle et de recouvrement des impôts est important ;
- le transfert des dossiers de la D.G.E. au C.I.M.E. du Littoral et la présence des contribuables occasionnels ;

- les conditions de prise en charge, de tenue et de classement des dossiers, nombre de plus en plus élevé de déclarations et classement de ces déclarations par les agents autres que les gestionnaires des dossiers ;
- le nombre de contribuables à gérer par gestionnaire est trop élevé.

Même si le temps consacré aux attestations fiscales, aux certifications des états financiers et aux autres tâches qui incombent aux gestionnaires est réduit, le problème ne sera pas pour autant réglé si un inspecteur gestionnaire n'a pas dans son répertoire un nombre raisonnable de dossiers (50 à 100 par exemple). Par conséquent, cette première cause ne nous paraît pas la plus déterminante.

De même, le transfert des dossiers de la D.G.E. au C.I.M.E. du Littoral et la présence de contribuables occasionnels ne peuvent justifier ce problème spécifique.

En effet, si le répertoire était maîtrisé avant le transfert, le travail d'assainissement se ferait désormais au fur et à mesure des déplacements des dossiers du contribuable dans les deux sens (entrée, sortie). Donc, cette cause ne nous paraît pas plausible pour justifier ce problème.

Compte tenu des diverses tâches assignées aux inspecteurs gestionnaires, vu le nombre de plus en plus croissant de dossiers gérés par gestionnaire, le classement des déclarations n'est plus assuré par les gestionnaires des dossiers.

Par ailleurs, les conditions de répartition, de prise en charge et de conservation (locaux encombrés/dossiers non classés/archivage non effectué) sont telles qu'aucun gestionnaire n'est en mesure de connaître le nombre exact de dossiers physiques qu'il gère. Ces conditions ne suffisent pas à elles seules pour justifier ce problème spécifique.

Enfin, le nombre trop élevé de dossiers à gérer par gestionnaire peut être la cause de ce problème spécifique. En effet, un inspecteur ne peut raisonnablement gérer au vrai sens du terme qu'un nombre limité de dossiers.

Actuellement, la moyenne de dossiers par inspecteur tourne autour de deux cent soixante (260) dossiers. Par conséquent, nous retenons l'hypothèse suivante :

*Le nombre trop élevé de contribuables à gérer par gestionnaire justifie la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives (hypothèse spécifique n°2).*

*c- Causes et hypothèses liées au problème spécifique du faible taux de couverture du contrôle fiscal dans les S.A. et le S.C.F du C.I.M.E du Littoral.*

A ce niveau, nous avons identifié les hypothèses suivantes :

- non maîtrise du nombre de contribuables gérés ;
- absence de réactivité des services après les échéances de déclaration ;
- insuffisance de moyens humains et matériels.

L'expérience a montré qu'une gestion rigoureuse des dossiers est un préalable indispensable au contrôle sur pièces puis à la programmation au contrôle fiscal externe de qualité ». Dans le cas d'espèce, ce préalable n'est même pas rempli.

Par conséquent, il ne saurait y avoir dans ces conditions un fort taux de couverture de contrôle fiscal dans les S.A. et le S.C.F.

Ainsi, l'hypothèse n°3 relative au problème spécifique de son rang est la suivante :

*Le faible taux de couverture du contrôle fiscal dans les S.A. et le S.C.F du C.I.M.E du Littoral. est dû à l'insuffisance des moyens humains et matériels (hypothèse spécifique n°3).*

*d- Causes et hypothèses relatives au problème spécifique des insuffisances liées à la programmation de la vérification générale de comptabilité.*

A ce stade, nous avons identifié les hypothèses suivantes :

- absence d'interconnexion entre la Brigade d'Enquêtes Fiscales (B.E.F.) et les directions opérationnelles de la D.G.I.D ;
- transmission en retard à la B.E.F. des dossiers retenus pour la vérification générale de comptabilité ;
- faible taux des contrôles sur pièces au niveau des S.A. du C.I.M.E. du Littoral ;

Une liaison fonctionnelle entre la B.E.F. et les directions opérationnelles de la D.G.I.D. notamment les S.A. et les S.C.F. faciliterait la circulation des informations pour les recoupements. Cette condition nécessaire n'est cependant pas suffisante pour faciliter les programmations de vérification générale de comptabilité.

En effet, une meilleure programmation suppose qu'en amont, les S.A. aient fait à bonne date le contrôle sur pièces préalable pour détecter les contribuables dont les dossiers comportent des anomalies, des incohérences nécessitant une vérification générale de comptabilité. Ce faisant, les S.A. pourront transmettre à temps les dossiers retenus pour la vérification générale de comptabilité.

Fort de ce qui précède, nous estimons que des trois hypothèses identifiées, seule la troisième nous paraît plus à même de justifier ce problème spécifique.

Donc, l'hypothèse n°4 relative au problème spécifique de son rang peut être libellée comme ci-dessous :

*Les insuffisances liées à la programmation de la vérification générale de comptabilité au C.I.M.E. du Littoral sont dues au faible taux des contrôles sur pièces au niveau des S.A. du C.I.M.E. du Littoral.*

## **2- Construction du tableau de bord de l'étude**

Il s'agit ici du premier niveau de synthèse des indicateurs spécifiques qui permettent de cerner rapidement les informations sur les principaux points de

réflexion et actions de recherche menées jusqu'à la formulation de nos hypothèses de recherche.

Tableau 11 : Tableau de bord de l'étude : **Contribution à l'amélioration de la gestion du dossier unique à la D.G.I.D. : cas du C.I.M.E du Littoral.**

Niveaux d'analyse	Problématiques	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
<b>Niveau général</b>	<b><u>Problème général</u></b> La gestion non performante du dossier unique à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral	<b><u>Objectif général</u></b> Proposer les conditions d'une gestion optimale du dossier unique à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral		
<b>Niveaux Spécifiques</b>	1 <b><u>Problème spécifique n°1</u></b> La non prise en compte de toutes les natures d'impôt par le dossier unique dans sa phase actuelle	<b><u>Objectif spécifique n°1</u></b> Proposer les conditions de réalisation d'un mode de gestion de dossier unique prenant en compte toutes les natures d'impôt	<b><u>Cause spécifique n°1</u></b> Manque de personnel qualifié	<b><u>Hypothèse spécifique n°1</u></b> Le manque de personnel qualifié est à la base du caractère partiel du dossier unique à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral
	2 <b><u>Problème spécifique n°2</u></b> La non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives	<b><u>Objectif spécifique n°2</u></b> Suggérer les conditions d'une bonne maîtrise de la population fiscale du C.I.M.E. du Littoral et par ricochet son comportement déclaratif.	<b><u>Cause spécifique n°2</u></b> Nombre trop élevé de contribuables à gérer par gestionnaire	<b><u>Hypothèse spécifique n°2</u></b> Le nombre trop élevé de contribuables à gérer par gestionnaire justifie la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives.
	3 <b><u>Problème spécifique n°3</u></b> Faible taux de couverture du contrôle fiscal.	<b><u>Objectif spécifique n°3</u></b> Trouver les voies et moyens pour améliorer le taux de couverture du contrôle fiscal dans les S.A. et les S.C.F..	<b><u>Cause spécifique n°3</u></b> Insuffisance de moyens humains (de qualité) et matériels.	<b><u>Hypothèse spécifique n°3</u></b> Le faible taux de couverture du contrôle fiscal dans les S.A. et les S.C.F. est dû à l'insuffisance de moyens humain (de qualité) et matériels.
	4 <b><u>Problème spécifique n°4</u></b> Insuffisances liées à la programmation de la vérification de la comptabilité générale	<b><u>Objectif spécifique n°4</u></b> Proposer les conditions d'atténuation ou d'élimination des maux qui minent une programmation efficiente de la vérification générale de comptabilité	<b><u>Cause spécifique n°4</u></b> Faible niveau des contrôles sur pièces des S.A. du C.I.M.E. du Littoral	<b><u>Hypothèse spécifique n°4</u></b> Les insuffisances liées à la programmation de la vérification générale de comptabilité au C.I.M.E. du Littoral sont dues au faible niveau des contrôles sur pièces des S.A. du C.I.M.E. du Littoral

Problématique du mode de gestion des impôts non performant à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral

### **3 - Revue de littérature :**

La revue de littérature permet de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés. Dans ce cadre, nous allons prendre pour principaux repères les racines thématiques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée. Ainsi, nous allons exposer, à travers ces thématiques d'une part, les points des connaissances liées au problème général et d'autre part, ceux liés aux problèmes spécifiques en résolution.

Les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques étant la résultante de la thématique du problème général, seuls ces points seront abordés dans cette étude.

#### **a- Exposé des contributions antérieures sur la notion de dossier unique comme mode de gestion des impôts à la D.G.I.D.:**

La mise en œuvre du «dossier unique» a été effective en République du Bénin à partir de Février 1999. C'est peut-être ce qui explique en partie le nombre réduit de travaux de recherches dans ce domaine. Néanmoins nous pouvons citer le mémoire pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées (D.E.S.S.) en Droit des Affaires réalisé en 2001 et intitulé : « *La gestion du dossier unique au Bénin : une réforme fiscale majeure*. Son auteur, **Sikirou Dodo BOUSSARI** a surtout montré comment la gestion du dossier unique peut être une source d'accroissement de recettes fiscales aussi bien pour les Collectivités locales que pour l'Etat.

#### **b- Exposé des contributions antérieures sur la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives**

A ce niveau, nous avons utilisé le compte rendu de la mission d'assistance technique dans le domaine de l'Administration Fiscale du Centre Régional

---

d'Assistance Technique pour l'Afrique de l'Ouest (AFRITAC de l'Ouest) institution du Fonds Monétaire International (F.M.I.) présenté par **Vincent de Paul KOUKPAIZAN** en Avril 2008 et l'ouvrage de **René OSSA** intitulé « *Administrer l'impôt - Les nouveaux enjeux de la fonction de gestion dans les pays en développement* » **IROKO éditions- publishing 2007.**

Dans le premier cas, l'auteur en abordant la gestion des contribuables de taille moyenne au C.I.M.E. du Littoral a identifié un certain nombre de problèmes au nombre desquels il y a la non maîtrise du porte feuille des contribuables et la défaillance de surveillance des obligations fiscales. En ce qui concerne le premier problème, cet expert a affirmé que la situation du C.I.M.E du Littoral se caractérise par un porte feuille dont le volume et la consistance sont totalement incontrôlés, il a noté un dysfonctionnement des relations entre les services d'assiette et de recouvrement. Aussi, souligne t-il que dans ces conditions, les inspecteurs gestionnaires ignorent le nombre de dossiers contenus dans leur répertoire.

En ce qui concerne le second problème, il estime que peu de moyennes entreprises respectent leurs obligations fiscales. Il poursuit en ces termes « l'importance du taux de défaillance, l'absence de réactivité des services et le manque de maîtrise du porte feuille des contribuables sont inter-reliés. Le nombre de contribuables étant inconnu, il n'est pas possible d'identifier les contribuables et les relancer ».

Pour **René OSSA**, la maîtrise du portefeuille dans un service de moyennes entreprises (ce qui correspond au C.I.M.E. en République du Bénin) passe par plusieurs étapes notamment la maîtrise du fichier des contribuables, le cas particulier des services spécialisés de moyennes entreprises. Il s'agit des centres des professions libérales, les centres de gestion des marchés (c'est le cas du C.I.D.A.M. chez nous en République du Bénin),

---

**c- Exposé des contributions antérieures sur le faible taux de couverture du contrôle fiscal dans les S.A. et le S.C.F. du C.I.M.E du Littoral**

A ce niveau, nous avons exploité le rapport du FMI de mars 2004 qui a pour titre « le bilan de la mise en œuvre des plans d'action des Administrations fiscale et douanière et poursuite de la modernisation », rapport réalisé par **Gilles MONTAGNAT-RENTIER et Patrick FOSSAT**. Dans ce rapport les auteurs après avoir constaté le faible taux de couverture du contrôle fiscal dans l'Administration fiscale béninoise ont proposé comme solution le renforcement du contrôle sur pièces des dossiers à partir des critères de sélection avec pour objectif l'examen annuel d'au moins la moitié des dossiers de la D.G.E. et du tiers des dossiers du C.I.M.E.

Dans la même optique, **Lydie A. Y. IDJOUOLA** dans son mémoire de fin de formation à l'E.N.A.M. cycle I – Filière Administration des Impôts – Février 2008 intitulé 'Contribution au renforcement du contrôle fiscal à la D.G.E. et au C.I.M.E. du Littoral ' a fait le même constat. Elle a proposé entre autres que les services chargés du contrôle externe fassent partie d'une direction autonome et ne soient plus sous la même autorité que les services d'assiette. Elle a proposé également que ces services de contrôle fiscal externe soient déconcentrés sur toute l'étendue du territoire.

**d- Exposé des contributions antérieures sur les insuffisances liées à la programmation de la vérification générale de comptabilité.**

Par rapport à ce volet, nous pouvons citer le rapport intitulé « Bilan et priorités pour les nouvelles étapes » réalisé en Décembre 2006 par **Olivier BENON, Stéphane SCHLOTTERBECK, Anna Marie GEOURJON, Kalou DOUABI, Vincent de Paul KOUKPAIZAN et René OSSA**. Dans ce rapport,

pour justifier les insuffisances relevées au niveau de la B.E.F., ces experts ont noté l'insuffisance des moyens humains et matériels.

## **PARAGRAPHE 2 : METHODOLOGIE ADOPTEE**

La méthodologie adoptée sera abordée à travers deux dimensions à savoir la dimension empirique et la dimension théorique.

### **A – La dimension empirique :**

#### **1 – Approche empirique**

Une approche empirique par définition est celle qui s'appuie exclusivement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. Dans le cadre de cette étude, cette approche nous permettra de préciser la méthode d'enquête que nous allons retenir pour l'identification des causes réelles se trouvant à la base des problèmes. Aussi, notre approche recouvre t-elle les étapes suivantes :

- ❖ objectifs de la collecte de données ;
- ❖ cadre de l'enquête et population ciblée ;
- ❖ nature de la collecte de données ;
- ❖ échantillonnage ;
- ❖ spécification des données à mobiliser ;
- ❖ conception des questionnaires ;
- ❖ technique de dépouillement des questionnaires ;
- ❖ outils de présentation des données.

#### **a– Objectifs de la collecte de données**

L'objectif poursuivi par cette enquête est de mobiliser les données relatives aux causes réelles qui justifient les problèmes identifiés afin de procéder à la vérification de nos hypothèses de base. Il s'agira de façon concrète pour nous de voir si :

- la gestion non performante du dossier unique à la D.G.I.D et particulièrement au C.I.M.E du Littoral est due au manque de personnel qualifié ;
- le nombre trop élevé de contribuables à gérer par gestionnaire justifie t-il la non maîtrise des composantes du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives ;
- le faible taux de couverture du contrôle fiscal dans les S.A et le S.C.F. est dû à l'insuffisance de moyens humains (de qualité) et matériels ;
- les insuffisances liées à la programmation de la vérification générale de comptabilité au C.I.M.E du Littoral sont dues au faible niveau des contrôles sur pièces des S.A..

### **b– Cadre de l'enquête et population ciblée**

Le cadre de nos investigations sera le C.I.M.E. du Littoral à travers ses services d'assiette (S.A.) et le service de contrôle fiscal (S.C.F). La population mère sera composée de l'ensemble des cadres gestionnaires des dossiers dans ces services. Il s'agit d'une enquête interne.

### **c - Nature de la collecte de données**

Dans le but de vérifier les hypothèses émises, nous utiliserons la technique du sondage comme procédé de collecte de données. Ce sondage sera réalisé au moyen d'un questionnaire. Nous réaliserons alors des entretiens directs. Ce questionnaire prendra particulièrement en compte les variables à expliquer c'est-à-dire les problèmes spécifiques définitivement retenus en amont.

### **d - Echantillonnage**

Le questionnaire sera administré à un échantillon de vingt six (26) agents. Cet échantillon est un groupe représentatif de l'ensemble. La taille de la

population mère ciblée par l'enquête est formée de quarante cinq (45) personnes (agents en poste au C.I.M.E. du Littoral) dont 26 agents de la catégorie « A » y compris les inspecteurs vérificateurs.

#### **e – Spécification des données à mobiliser**

Dans le cadre de cette enquête, les données à mobiliser concerneront l'appréciation des enquêtés par rapport aux hypothèses retenues.

#### **f – Conception du questionnaire**

Afin de garantir une meilleure compréhension des questions, le questionnaire a été conçu exclusivement par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de cette étude. Il a été formulé que des questions fondamentales dont les réponses nous permettront de vérifier nos hypothèses.

#### **g – Technique de dépouillement des données**

Les données recueillies au terme de cette enquête seront dépouillées manuellement. En ce qui concerne leur traitement, nous aurons recours aux données numériques, au tableur EXCELL pour déterminer les pourcentages en vue de les comparer aux seuils de décision pour en tirer les conclusions qui s'imposent.

#### **h – Outils de présentation des données**

Les résultats obtenus seront présentés suivant les méthodes des tris à plats afin de vérifier les hypothèses et leur représentation graphique se fera sous forme de graphique à secteurs.

### **B – Dimensions théoriques :**

Nous allons procéder aux choix théoriques liés aux différents problèmes spécifiques. Mais, en l'absence de théorie, la méthode d'observation directe sera retenue.

## **1 – Choix théorique lié au problème de dossier unique**

### **Incomplet**

#### **a – Présentation de la théorie retenue**

L'approche théorique que nous allons retenir pour analyser le problème de dossier unique incomplet (non prise en compte de toutes les natures d'impôts) est celle de **René OSSA** qui suggère dans son ouvrage cité supra les règles de création et de tenue du dossier unique au Cameroun.

#### **\*Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de dossier unique incomplet**

Par rapport à ce problème, la préoccupation fondamentale y afférente est la question n°1 du questionnaire ainsi libellé :

- *Qu'est-ce qui selon vous explique la non prise en compte de toutes les natures d'impôt par le dossier unique dans le système fiscal béninois ?*

Compte tenu de l'importance que revêt ce problème spécifique pour nous dans la gestion optimale du dossier unique, nous adopterons la logique selon laquelle, toute velléité de cause qui se révélerait à l'origine de ce problème spécifique sera retenue. Donc, sera maintenu l'item qui aura un poids différent de 0%.

## **2 – Choix théorique lié au problème de non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives**

Nous n'avons pas pu identifier une approche théorique liée à ce problème spécifique. Aussi, évoluerons-nous en observation directe. Donc c'est l'approche basée sur le seuil de décision que nous retiendrons.

#### **\* Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non-respect de leurs obligations déclaratives**

La préoccupation fondamentale qui concerne ce problème est la question n°2 du questionnaire ainsi libellé :

*A quoi peut-on selon vous imputer le problème de non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non-respect de leurs obligations déclaratives. ?*

La cause réelle qui sera retenue pour ce problème spécifique est celle qui parmi les réponses recueillies auprès des enquêtés obtiendra le plus de poids (effectif le plus important ou fréquence relative plus élevée)

Au risque de se répéter, il convient de souligner que pour les deux derniers problèmes spécifiques, nous n'avons pas pu identifier des approches théoriques. Par conséquent, nous évoluerons en observation directe. Donc, c'est l'approche basée sur le seuil de décision que nous retiendrons. La même démarche indiquée ci-dessus sera suivie pour ces deux derniers problèmes spécifiques. Ainsi, sera retenu, l'item dont le poids serait le plus élevé.

## SECTION 2 : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX SUGGESTIONS POUR UNE GESTION OPTIMALE DU DOSSIER UNIQUE A LA D.G.I.D. ET PARTICULIEREMENT AU C.I.M.E. DU LITTORAL.

### PARAGRAPHE 1 ; ENQUETES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES

#### A- Collecte des données – difficultés rencontrées et limites des données

##### 1 – Préparation et réalisation des enquêtes

Cet exercice n'est que le prolongement de celui amorcé au niveau de la conception de notre questionnaire dans la rubrique « dimensions théoriques ».

L'échantillon sur lequel se basera la collecte des données est constitué de vingt six (26) agents de la catégorie «A» (y compris les chefs des S.A. et le chef du C.I.M.E. du Littoral). en poste au cours de cette période..

A chaque problème spécifique correspond une seule question. Dans le souci de s'assurer que les enquêtés sont au même niveau de compréhension du questionnaire, ce dernier a été d'abord administré à un groupe restreint de l'échantillon. Les observations faites par ce groupe ont été ensuite intégrées au questionnaire.

## **2 – Difficultés rencontrées et limites des données**

Au cours de la réalisation des enquêtes, nous avons rencontré un certain nombre de difficultés. Au nombre de celles-ci, nous pouvons évoquer la non disponibilité des cadres qui sont parfois à des réunions, des formations ou sur le terrain pour des contrôles.

A côté de cette indisponibilité, il y a également le cas de certains agents qui refusent d'admettre les problèmes qui se posent dans les services (ceux-ci sont en proportion négligeable par rapport à l'échantillon). Nous avons également noté au cours de ces enquêtes la méfiance de certains inspecteurs. Ces différents problèmes ont porté un léger coup à notre chronogramme.

Il faut signaler que les difficultés rencontrées n'affectent pas les données recueillies. Elles n'expliquent que les limites de ces informations.

## **B – Présentation/analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses**

### **1 – Présentation et analyse des résultats de l'enquête**

Les résultats des enquêtes seront présentés et analysés au regard de chaque problème spécifique en résolution.

#### **a– Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à la non prise en compte de toutes les natures d'impôt :**

Il faut signaler que sur les vingt six (26) questionnaires distribués à la population cible, seuls vingt trois (23) ont été récupérés et vingt et un (21) ont pu être traités, ce qui donne respectivement les taux de 88,46% et 80,77% de l'échantillon retenu. (voir tableau n° 17 : point sur les questionnaires d'enquête sur le terrain en annexe 5).

Les questionnaires non-traités sont ceux que les enquêtés ont mal rempli.

L'objectif principal poursuivi à ce niveau est de connaître les raisons pour lesquelles le dossier unique dans le système fiscal béninois ne prend pas en compte toutes les natures d'impôt. A cet effet, les résultats suivants ont été obtenus :

Treize (13) personnes soit 62% ont donné une cause autre que celles que nous avons soupçonnées. Selon cette catégorie, à côté des autres causes, l'organisation générale actuelle de la D.G.I.G. est la cause principale de cette situation.

Sept (07) personnes soit 33% ont répondu que le manque de personnel qualifié à la D.G.I.D. est à la base du problème de non prise en compte de toutes les natures d'impôt par le dossier unique au Bénin.

Enfin, une personne soit 5% attribue la cause de ce problème à l'insuffisance des moyens humains et matériels.

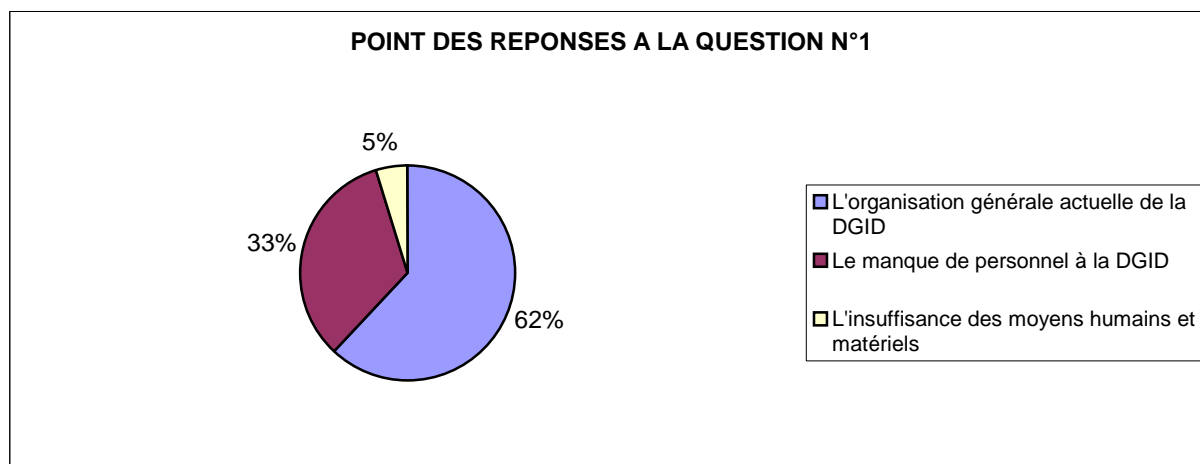
Ces résultats sont regroupés dans le tableau ci-dessous et représentés par un graphique à secteurs

Tableau n°12 : Point des réponses à la question n°1

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
L'organisation générale actuelle de la D.G.I.D.	13	62%
Le manque de personnel à la D.G.I.D.	07	33%
L'insuffisance des moyens humains et matériels	01	5%
TOTAL	21	100%

**SOURCE** : Question n°1 : *Qu'est ce qui explique selon vous la non prise en compte de toutes les natures d'impôt par le dossier unique dans le système fiscal béninois.*

GRAPHIQUE N°2 : Causes de la non prise en compte de toutes les natures d'impôt par le dossier unique dans le système fiscal béninois.



De l'analyse des réponses, nous déduisons aisément que l'organisation générale actuelle de la D.G.I.D. est la cause la plus cotée avec 62%. Ensuite, viennent respectivement le manque de personnel qualifié à la D.G.I.D. et l'insuffisance des moyens humains et matériels dans les proportions de 33% et 5%

### **b - Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E du Littoral et le non-respect de leurs obligations déclaratives**

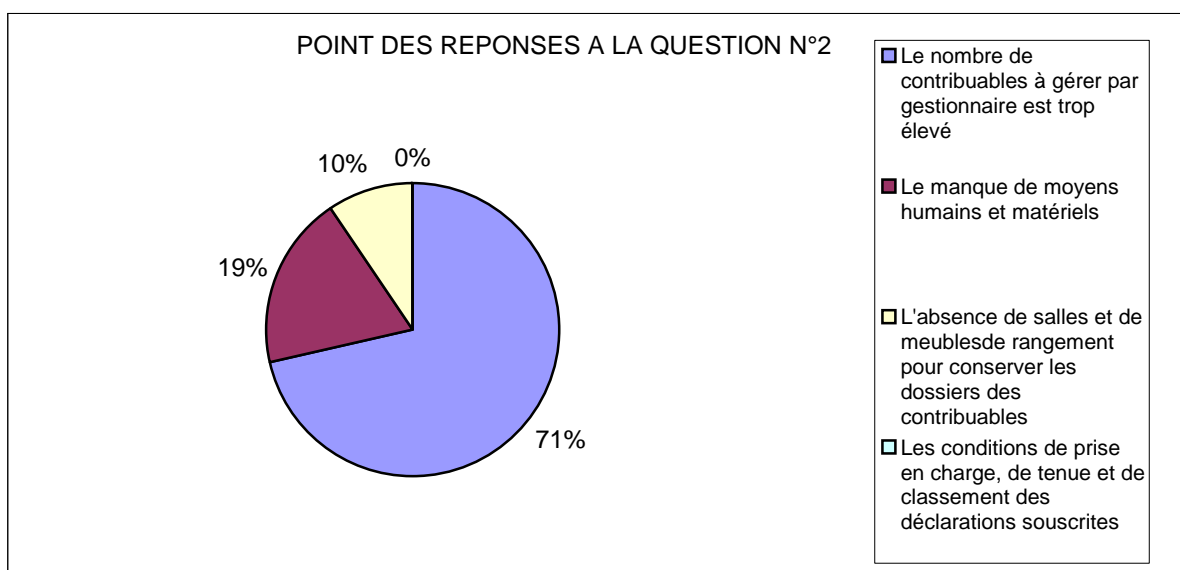
A cette question, quinze (15) personnes soit 71% ont estimé que le nombre élevé de dossiers à gérer par gestionnaire justifie la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le taux élevé de défaillance observé en ce qui concerne leur comportement déclaratif. Quatre (04) personnes soit 19% ont répondu que la cause du problème ci-dessus signalé est le manque de moyens humains et matériels. Enfin, deux (02) personnes soit 10% pensent que l'absence de salles et de meubles de rangement pour conserver les dossiers des contribuables est à la base de ce problème. Ces résultats sont présentés dans le tableau n° 13 ci-dessous et par un graphisme à secteurs.

Tableau n°13 Point des réponses à la question n°2

Modalités	Nombre D'observations	Fréquences relatives
Le nombre de contribuables à gérer par gestionnaire est trop élevé	15	71%
Le manque de moyens humains et matériels	04	19%
L'absence de salles et de meubles de rangement pour conserver les dossiers des contribuables	02	10%
Les conditions de prise en charge, de tenue et de classement des déclarations souscrites	00	00%
Autres		
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>100%</b>

**SOURCE** : Question n° 2 : A quoi peut-on imputer selon vous le problème de non maîtrise des entreprises du répertoire du CIME du Littoral et le taux élevé de défaillance observé au niveau de leur comportement déclaratif.

GRAPHIQUE N°3 : Causes de la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le taux élevé de défaillance observé au niveau de leur comportement déclaratif.



Il résulte de l'analyse des éléments ci-dessus que la cause fondamentale du problème spécifique n°2 est *le nombre élevé de contribuables à gérer par gestionnaire*. Cet item a recueilli un taux de 71%.

**c - Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au faible taux de couverture du contrôle fiscal observé au niveau des S.A. et du S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral**

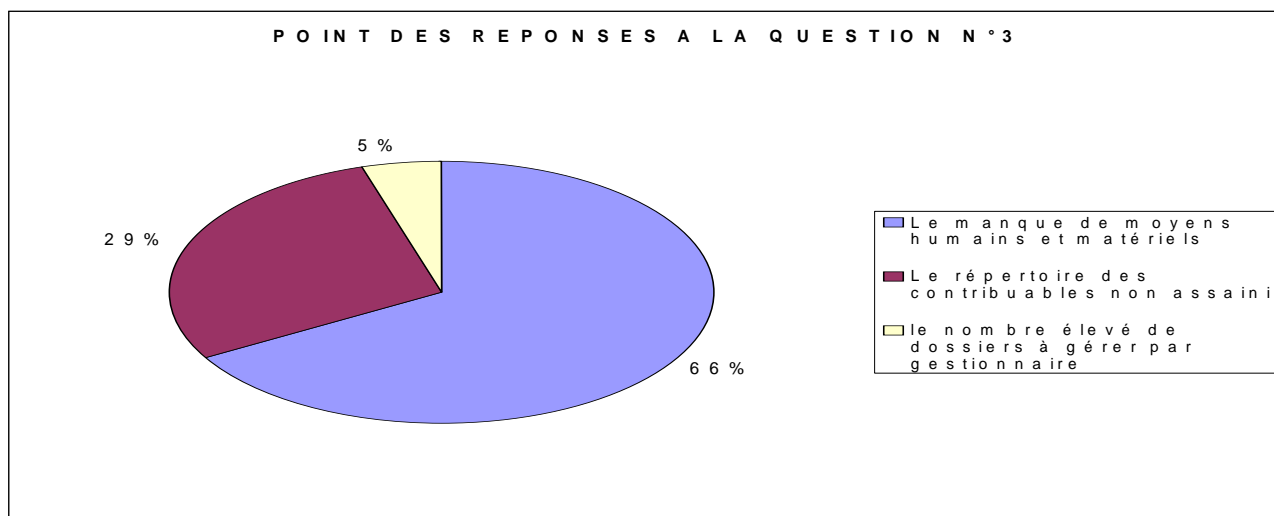
A cette question, quatorze (14) enquêtés soit 66.66% ont répondu que le manque de moyens humains et matériels est la cause du faible taux de couverture du contrôle fiscal observé au niveau des S.A. et du S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral. Six (06) enquêtés soit 28.57% affirment que le nombre élevé de dossiers à gérer par gestionnaire est à la cause du problème spécifique n°3. Enfin, une (01) personne soit 4.76% pense que ce problème est dû au répertoire non assaini des contribuables. Les résultats relatifs à cet item sont présentés dans le tableau n°14 ci-dessous et par un graphisme à secteurs.

Tableau n°14 : Point des réponses à la question n°3

Modalités	Nombre D'observations	Fréquences relatives
Le manque de moyens humains et matériels	14	66%
Le répertoire des contribuables non assaini	06	29%
Le nombre élevé de dossiers à gérer par gestionnaire	01	5%
Autres	00	00%
TOTAL	21	100%

SOURCE : *Question n°3 : Qu'est ce qui selon vous serait à la base du faible taux du contrôle fiscal observé au niveau des SA et du SCF du CIME du Littoral*

GRAPHIQUE N°4: Causes du faible taux du contrôle fiscal observé au niveau des S.A. et du S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral.



La cause principale qui se dégage de l'analyse des éléments ci-dessus du problème spécifique n°3 est *le manque de moyens humains et matériels*. Cet item a recueilli un taux de 66. %.

#### **d- Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport aux insuffisances liées à la programmation des vérifications générales de comptabilité**

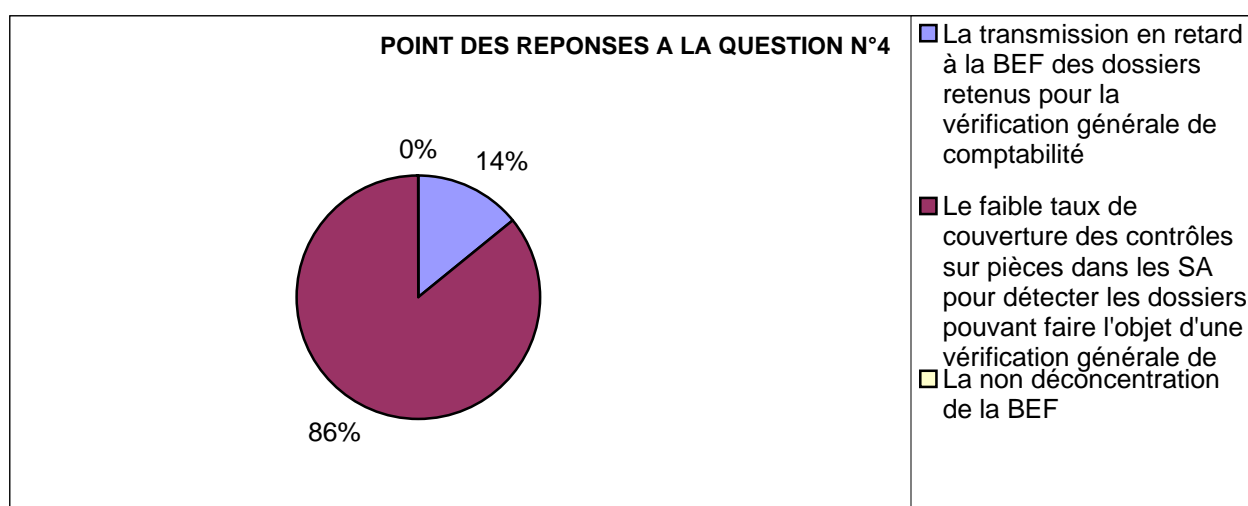
Par rapport à cette question, 18 enquêtés soit 86% estiment que les insuffisances liées à la programmation des vérifications générales de comptabilité sont dues au faible taux de couverture des contrôles sur pièces dans les S.A. pour détecter les anomalies, les incohérences des dossiers pouvant faire l'objet d'une vérification générale de comptabilité. Trois (03) enquêtés soit 14%, estiment que ce problème s'explique par la transmission en retard à la B.E.F. des dossiers retenus pour la vérification générale de comptabilité. Les résultats relatifs à cet item sont présentés dans le tableau n° 15 ci-dessous et par un graphisme à secteurs

Tableau n°15 : Point des réponses à la question n°4

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
La transmission en retard à la B.E.F. des dossiers retenus pour la vérification générale de comptabilité	03	14%
Le faible taux de couverture des contrôles sur pièces dans les SA pour détecter les dossiers pouvant faire l'objet d'une vérification générale de comptabilité	18	86%
La non décentralisation de la B.E.F.	00	00%
Autres	00	00%
TOTAL	21	100%

SOURCE : Question n° 4 : Qu'est ce qui explique selon vous les insuffisances liées à la programmation des vérifications générales de comptabilité

GRAPHIQUE N°5: Causes des insuffisances liées à la programmation des vérifications générales de comptabilité au C.I.M.E. du Littoral



Il ressort de l'analyse des éléments ci-dessus relatifs au problème spécifique n°4 que la cause principale est *le faible taux de couverture des contrôles sur pièces dans les S.A. pour détecter les dossiers pouvant faire*

---

*l'objet d'une vérification générale de comptabilité.* Cet item a recueilli un taux de 86%.

## **2 – Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

### **a – Vérification des hypothèses**

Cette vérification vise à rapprocher ou à apprécier le degré de validation des hypothèses à partir de l'analyse des données d'enquête pour en déduire le diagnostic. Aussi, procéderions-nous hypothèse par hypothèse.

#### **a1 – Degré de vérification de l'hypothèse n°1**

Compte tenu de l'importance que revêt le problème du caractère partiel du dossier unique au Bénin, nous avons fixé comme seuil de décision que tout item qui aura un poids différent de 0% sera maintenu.

Les données quantitatives résultant des enquêtes révèlent qu'en dehors des causes supposées, une cause majeure est apparue. Il s'agit de l'organisation générale actuelle de la D.G.I.D. Ces données quantitatives montrent que la non prise en compte de toutes les natures d'impôt est due :

- à l'organisation générale actuelle de la D.G.I.D : 62% ;
- au manque de personnel à la D.G.I.D. : 33%
- à l'insuffisance de moyens humains et matériels : 5%.

Nous constatons que tous les items ont recueilli un poids différent de 0%. Donc, au regard des données et par rapport au seuil de décision retenu, la cause principale de ce problème se trouve être l'organisation générale actuelle de la D.G.I.D. A côté de celle-ci, il faut signaler qu'il y a des causes secondaires. L'hypothèse que nous avons retenue se trouve partiellement vérifiée car au-delà de celle-ci il y a deux autres causes à la base de ce problème.

## **a2 – Degré de vérification de l'hypothèse n°2**

Par rapport au seuil de décision selon lequel tout item qui obtiendrait le poids le plus élevé sera maintenu, les données quantitatives issues des enquêtes révèlent les résultats ci-dessous :

- le nombre de contribuables à gérer par gestionnaire est trop élevé : 71%
- le manque de moyens humains et matériels : 19%
- l'absence de salles et de meubles de rangement pour conserver les dossiers des contribuables : 10%.

Au vu de ces données et par rapport à notre seuil de décision, la cause de ce problème se trouve être le nombre trop élevé de contribuables à gérer par gestionnaire.

Ainsi donc, l'hypothèse n° 2 selon laquelle le nombre trop élevé de contribuables à gérer par gestionnaire justifie le problème de non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le taux élevé de défaillance en ce qui concerne leur comportement déclaratif est vérifié.

## **a3– Degré de vérification de l'hypothèse n°3**

D'après le seuil de décision retenu en ce qui concerne cette hypothèse, tout item qui aura obtenu le poids le plus élevé sera validé. Les données quantitatives recueillies sur le terrain donnent les résultats ci-après :

- le manque de moyens humains et matériels : 66% ;
- le répertoire des contribuables non assaini : 29% ;
- le nombre élevé de dossiers à gérer par gestionnaire : 5%.

Nous pouvons au regard de ces données en déduire que la cause de ce problème est le manque de moyens humains et matériels.

Par conséquent, l'hypothèse n° 3 selon laquelle l'insuffisance des moyens humains (de qualité) et matériels est la cause du faible taux de couverture du contrôle fiscal au C.I.M.E. du Littoral se trouve être vérifiée.

---

#### **a4 – Degré de vérification de l'hypothèse n°4**

Le seuil de décision arrêté par rapport à cette hypothèse est que tout item qui aurait obtenu le poids le plus élevé sera considéré comme la cause réelle de ce problème. Les données quantitatives recueillies sur le terrain affichent les résultats suivants :

- la transmission en retard à la B.E.F. par les S.A. des dossiers retenus pour la vérification générale de comptabilité : 14% ;
- le faible taux de couverture des contrôles sur pièces dans les S.A. pour détecter les dossiers pouvant faire l'objet d'une vérification générale de comptabilité : 86%.

Il en résulte que la cause réelle de ce problème est le faible taux de couverture des contrôles sur pièces dans les SA pour détecter les dossiers pouvant faire l'objet d'une vérification générale de comptabilité.

Par conséquent, l'hypothèse n°4 selon laquelle le faible taux de couverture des contrôles sur pièces dans les S.A. pour détecter les dossiers pouvant faire l'objet d'une vérification générale de comptabilité est la cause des insuffisances liées à la programmation des vérifications générales de comptabilité se trouve être vérifiée.

#### **b – Etablissement du diagnostic**

##### **b1 - Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°1**

De la vérification des données quantitatives issues de l'enquête, il ressort que l'hypothèse n°1 n'est pas vérifiée. Aussi, pouvons-nous établir notre diagnostic en affirmant que l'organisation générale actuelle de la D.G.I.D. justifie la non prise en compte de toutes les natures d'impôt par le dossier unique dans le système fiscal béninois.

---

**b2 - Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°2**

La vérification de l'hypothèse n°2 nous permet de retenir définitivement que la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E du Littoral et le taux élevé de défaillance observé au niveau de leur comportement déclaratif s'explique par le nombre trop élevé de contribuables à gérer par gestionnaire.

**b3 - Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°3**

Les données quantitatives recueillies sur le terrain, après vérification, ont confirmé l'hypothèse n°3. Par conséquent, nous pouvons conclure que l'insuffisance de moyens humains (de qualité) et matériels à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral est à la base du faible taux de couverture du contrôle fiscal qui est constaté au niveau des S.A. et du S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral.

**b4 - Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°4**

La vérification de l'hypothèse n°4 nous permet de confirmer que le faible taux de couverture des contrôles sur pièces dans les S.A..pour détecter les dossiers pouvant faire l'objet d'une vérification générale de comptabilité est à la base des insuffisances liées à la programmation de vérifications générales de la B.E.F..

Les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques étant identifiées et le diagnostic établi, il faut proposer les conditions d'éradication de ces causes en vue d'atteindre notre objectif général.

**PARAGRAPHE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS  
DE MISE EN ŒUVRE**

Nous allons à présent proposer des solutions pour la résolution des problèmes spécifiques identifiés.

## **A – Approches de solutions**

Apporter des solutions à un problème, c'est suggérer les conditions objectives d'éradication des causes réelles se trouvant à la base de ce problème, sans oublier, les objectifs que l'étude s'est fixés. Il s'agit de renforcer les forces et d'enrayer les faiblesses. Cette démarche sera suivie au niveau de chaque problème spécifique.

### **1 – Approches de solutions au problème de non prise en compte de toutes les natures d'impôt par le dossier unique du contribuable**

Le diagnostic établi a révélé que ce problème est dû en priorité à l'organisation générale actuelle de la D.G.I.D. Cette situation est aussi due au manque de personnel à la D.G.I.D. Pour résoudre ce problème, il faut proposer une nouvelle organisation générale de la D.G.I.D. prenant en compte cette donnée d'une part, et d'autre part, faire des suggestions pour pallier le manque de personnel.

#### **a – Proposition d'une nouvelle organisation générale de la D.G.I.D. prenant plus en compte le dossier unique dans tous ses aspects :**

##### **a1- Phase structurelle**

Cette nouvelle organisation va s'appuyer sur celle qui est actuellement en vigueur avec des modifications qui tiennent compte des problèmes à résoudre. Ainsi, par rapport aux directions centrales, nous proposons :

- que la Direction de la Législation et du Contentieux (surtout le volet contentieux) soit déconcentrée au niveau de chaque département. En ce qui concerne les directions techniques à compétence nationale, nous proposerons :

- que la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (D.D.E.T.) soit déconcentrée et installée à la D.G.E., au C.I.M.E. et au C.I.P.E. ;

- que la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (D.C.I.M.E.) soit déconcentrée et représentée au niveau de tous les

départements du Bénin par la création d'au moins un C.I.M.E. Cette phase concerne l'organisation structurelle de la D.G.I.D.

- avec cette nouvelle organisation que nous proposons, la D.G.E. comportera outre les services actuels (S.A. et S.C.F.), un service du contentieux fiscal et un service de l'enregistrement et du timbre. Ces deux services s'occuperont respectivement de la gestion des contentieux des dossiers et de toutes les formalités d'enregistrement et de timbre des contribuables de la D.G.E.. Les S.A. et le S.C.F. seront chargés de la gestion de tous les impôts (Impôts d'Etat et impôts locaux) dont sont redevables les contribuables relevant de ce régime.

Au C.I.M.E. du Littoral, nous aurons le même schéma en ce qui concerne les contribuables relevant des moyennes entreprises en sus des compétences qui étaient reconnues en matière contentieuse aux directeurs départementaux. En plus de ce volet structurel, nous aurons la phase fonctionnelle

## **a2 - Phase fonctionnelle**

L'objectif principal de tout système fiscal est la maîtrise de sa population fiscale. Cette maîtrise, comme l'a signalée **NKILI Abessolo** dans son mémoire de D.E.S.S en Administration fiscale intitulé '**L'identifiant unique au Cameroun : un instrument de politique fiscale efficace**' - Université de Douala, 2001, « doit être basée sur une bonne politique d'immatriculation, une informatisation ambitieuse, des règles pratiques et simples quant à la création et la tenue du dossier unique ».

La politique d'immatriculation des contribuables au Bénin a connu une avancée notable depuis la prise du **décret n°2006-201 du 06 mai 2006** portant création d'un numéro d'identifiant fiscal unique (I.F.U.) et d'un répertoire national des personnes, institutions et associations.

Nous proposons d'une part, que les dispositions de ce décret soient effectivement appliquées et d'autre part que cet identifiant fiscal unique sert réellement et progressivement de base au recensement fiscal et à toute enquête à but fiscal en vue de mettre en place un fichier informatisé central unique des personnes physique, morales, associations ou toutes autres institutions au profit de l'Administration fiscale. Ce fichier facilitera par voie de conséquence toutes les opérations de contrôle et de recouvrement par le biais des recoupements et des échanges d'informations entre services.

En matière de création et de tenue des dossiers fiscaux, nous proposons à l'instar de la Côte d'Ivoire (avec la Cellule d'Ordre et de Documentation OR.DOC.) et du Cameroun (avec l'instruction n°362/MINEFI/DI du 15 juin 2000 qui crée le dossier unique et organise le classement et l'annotation des documents fiscaux), la création par centre d'une salle des dossiers à l'image de celle de la D.G.E. La gestion de tous les mouvements affectant ces dossiers sera informatisée. Cette salle des dossiers doit être confiée à un spécialiste (documentaliste ou archiviste). Lire en annexe n°6 les règles de création et de tenue du dossier unique au Cameroun.

## **2 – Approches de solutions au problème de non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives**

Au terme du diagnostic établi à ce niveau, la cause de la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le taux de défaillance observé en ce qui concerne leur comportement déclaratif est le nombre trop élevé de contribuables à gérer par gestionnaire. Donc, pour régler ce problème, il faut trouver les voies et moyens susceptibles de réduire le nombre de dossiers à gérer par gestionnaire et mettre en place les outils pouvant leur permettre de mieux suivre le comportement déclaratif de cette population fiscale.

---

### **a– Propositions en vue de la réduction du nombre de contribuables à gérer par gestionnaire**

Nous proposons que la première démarche consiste à assainir le répertoire existant en mettant aux archives tous les dossiers des entreprises qui n'exercent plus réellement leurs activités (fermeture définitive, liquidation, cessation) après des enquêtes sur le terrain.

Ensuite, il faut affecter dans les différents services autant de cadres gestionnaires qu'il faut pour que chacun d'eux ait le minimum de dossiers requis pour une gestion rigoureuse et efficiente de ceux-ci.

Une autre option consiste à doter le C.I.M.E. du Littoral de personnel qualifié et outillé maîtrisant les nouvelles techniques de l'information et pouvant travailler en réseau. La réalisation de cette option est subordonnée à des conditions préalables qui ne sont pas encore actuellement réunies à la D.G.I.D.

Une fois que chaque inspecteur aura en charge un nombre minimum de dossiers, nous proposons que l'administration mette en place certains mécanismes pour mieux suivre le comportement déclaratif des contribuables. Il s'agit par exemple d'avoir des «comportements pro-actifs» qui consistent à envoyer des messages préventifs de toute nature (électronique, correspondances écrites, téléphone, message S.M.S.) aux contribuables dix jours avant la date limite pour leur rappeler leurs obligations et la date limite prévue par les textes en vigueur. Dans les cinq ou sept jours suivant les échéances, les défaillants doivent systématiquement être relancés et taxer d'office en cas de silence.

### **3 – Approches de solutions au problème du faible taux du contrôle fiscal dans les S.A. et le S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral**

De nos investigations sur le terrain, il ressort que, le problème relatif au faible taux du contrôle fiscal (contrôle sur pièces et contrôle sur place) au C.I.M.E. du Littoral est dû au manque de moyens humains et matériels. La résolution de ce problème passe par la mise à disposition de l'administration

fiscale du personnel suffisant, qualifié et de moyens matériels. Nous notons une interdépendance entre la résolution de ce problème et le précédent qui concerne la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le taux élevé de défaillance observé au niveau de leur comportement déclaratif.

En effet, l'une des propositions que nous avons faites était le renforcement du personnel au profit de l'administration fiscale. Si cette condition est remplie, le répertoire des entreprises du C.I.M.E. du Littoral sera maîtrisé et le taux de couverture du contrôle fiscal pourra être amélioré.

Mais en sus des moyens humains, nous proposons que l'Etat mette à la disposition de l'administration fiscale assez de moyens matériels (fournitures de bureau, mobiliers de bureau, immeubles servant de bureaux, les meubles de rangement, le matériel roulant approprié, le matériel informatique, les moyens de communication modernes) pour accompagner et appuyer ce capital humain. Par exemple, l'immeuble qui abrite aujourd'hui le C.I.M.E. du Littoral date du temps colonial et ne répond plus aux besoins d'occupation des services. Il doit être détruit et remplacé par un bâtiment moderne qui offrira des conditions décentes de travail aux agents.

#### **4 – Approches de solutions au problème des insuffisances liées à la programmation des vérifications générales de comptabilité**

Le diagnostic établi en ce qui concerne ce problème a révélé que les insuffisances liées à la programmation des vérifications générales de comptabilité sont dues au faible taux de couverture des contrôles sur pièces dans les S.A pour détecter les dossiers pouvant faire l'objet d'une vérification générale de comptabilité et la qualité des services (recherches, enquêtes) de la B.E.F pour renforcer cette programmation. En prenant en compte les précédentes approches de solution faites pour améliorer le taux de couverture du contrôle fiscal, nous voudrions proposer un certain nombre d'outils de sélection pour faciliter les programmations de vérification.

Nous proposons que l'administration renforce la B.E.F. afin qu'elle puisse améliorer la qualité de ses travaux pour enrichir ou donner plus de la matière aux vérificateurs

Ainsi, elle pourra mettre à la disposition des inspecteurs des informations utiles qui les guideront au cours de leurs travaux. L'administration doit orienter le contrôle fiscal vers des contribuables relevant des catégories suivantes :

- ceux qui ne déclarent pas parce que défaillants ou relevant du secteur informel ;
- ceux dont les déclarations sont insuffisantes par rapport au volume réel de leurs affaires ;
- ceux dont les déclarations regorgent d'incohérences ou de discordances ou renferment des points à éclaircir ;
- ceux qui n'ont jamais été contrôlés mais qui cumulent des déficits comptables ou des crédits de TVA..

## **B – Conditions de mise en œuvre des solutions et construction du tableau de synthèse de l'étude**

### **1 – Conditions de mise en œuvre :**

Au regard des solutions proposées, il importe de formuler les recommandations à court, moyen et long terme.

#### **a – A court terme**

L'Etat doit procéder :

- au renforcement progressif du personnel (toutes catégories confondues) ;
- à la location d'un immeuble offrant toutes les commodités pour abriter le C.I.M.E. du Littoral à défaut de construire un nouvel immeuble pour le centre.

---

L'administration fiscale doit :

- mettre à la disposition du C.I.M.E. du Littoral du personnel qualifié et en tenant compte de la population fiscale active de ce centre ;
- doter le C.I.M.E. du Littoral de moyens matériels adéquats ;
- mettre à la disposition des services du C.I.M.E. du Littoral des groupes électrogènes assez puissants ;
- veiller à la mise en place de toutes les fonctionnalités du logiciel TAKOE ;
- organiser au profit des cadres du C.I.M.E. du Littoral des formations périodiques pour des remises à niveau.

Le C.I.M.E. du Littoral doit :

- renforcer et dynamiser les contrôles sur pièces des dossiers à partir des critères de sélection bien définis et des objectifs quantitatifs

### **b- A moyen terme**

L'administration fiscale doit :

- initier des projets de textes relatifs à la nouvelle organisation proposée et les soumettre à la signature des autorités compétentes ;
- veiller à ce que cette déconcentration du service du contentieux et de l'enregistrement et des timbres démarre par les départements fort potentiel fiscal (par exemple les départements du Littoral et de l'Atlantique, du Borgou, de l'Ouémé). Elle peut, après analyse des coûts et avantages décider de regrouper dans le cadre de cette déconcentration plusieurs départements ;
- soumettre à l'Ordonnateur national un plan prévisionnel (quinquennal ou décennal) d'équipement de la D.G.I.D.

**c – A long terme :**

L'Etat doit :

- engager une réelle politique de construction de bâtiments administratifs sur toute l'étendue du territoire au profit de l'administration fiscale ;
- soutenir le programme d'informatisation générale de la D.G.I.D.

Le tableau ci-dessous représente la synthèse des différentes phases de l'étude.

**Tableau n° Tableau de synthèse de l'étude sur : *Contribution à l'amélioration de la gestion du dossier unique à la D.G.I.D. : cas du C.I.M.E. du Littoral***

NIVEAUX D'ANALYSE	PROBLEMATIQUES	OBJECTIFS	CAUSES REELLES	DIAGNOSTIC	SOLUTIONS	
<b>Niveau général</b>	<b><u>Problème général</u></b> La gestion non performante du dossier unique à la DGID et particulièrement au CIME du Littoral	<b><u>Objectif général</u></b> Proposer les conditions d'une gestion optimale du dossier unique à la DGID et particulièrement au CIME du Littoral				
<b>Niveaux Spécifiques</b>	1	<b><u>Problème spécifique n°1</u></b> La non prise en compte de toutes les natures d'impôt par le dossier unique dans sa phase actuelle	<b><u>Objectif spécifique n°1</u></b> Proposer les conditions de réalisation d'un mode de gestion de dossier unique prenant en compte toutes les natures d'impôt	<b><u>Causes réelles / PS1</u></b> L'organisation générale actuelle de la D.G.I.D. Le manque de personnel à la D.G.I.D. ; L'insuffisance des moyens humains et matériels	<b><u>Elément de diagnostic 1</u></b> La non prise en compte de toutes les natures d'impôt par le dossier unique à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral s'explique par l'organisation générale actuelle de la D.G.I.D., le manque de personnel et l'insuffisance des moyens humains et matériels	<b><u>Approche de solutions au PS 1</u></b> Modification structurelle de l'organigramme de la D.G.I.D. Déconcentration de la D.D.E.T. et du Service du Contentieux Recrutement massif d'agents pour la D.G.I.D.
	2	<b><u>Problème spécifique n°2</u></b> La non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives	<b><u>Objectif spécifique n°2</u></b> Suggérer les conditions d'une bonne maîtrise de la population fiscale du CIME du Littoral et par ricochet son comportement déclaratif.	<b><u>Causes réelles / PS 2</u></b> Nombre trop élevé de contribuables à gérer par gestionnaire	<b><u>Elément de diagnostic 2</u></b> Le nombre trop élevé de contribuables à gérer par gestionnaire justifie la non maîtrise des entreprises du répertoire du CIME du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives.	<b><u>Approche de solutions au PS 2</u></b> Assainir les répertoires existant Renforcer le personnel en poste au C.I.M.E du Littoral Mettre en place des outils de contrôle du comportement déclaratif des contribuables
	3	<b><u>Problème spécifique n°3</u></b> Faible taux de couverture du contrôle fiscal.	<b><u>Objectif spécifique n°3</u></b> Trouver les voies et moyens pour améliorer le taux de couverture du contrôle fiscal dans les SA et le SCF. Du CIMER du Littoral	<b><u>Causes réelles/ PS 3</u></b> Insuffisance de moyens humains (de qualité) et matériels.	<b><u>Elément de diagnostic 3</u></b> Le faible taux de couverture du contrôle fiscal dans les SA et les SCF est dû à l'insuffisance de moyens humain et matériels.	<b><u>Approche de solutions au PS 3</u></b> Mettre à la disposition du C.I.M.E. du Littoral plus de cadres. Doter le CIME du Littoral de moyens matériels suffisants
	4	<b><u>Problème spécifique n°4</u></b> Insuffisances liées à la programmation de la vérification de la comptabilité générale	<b><u>Objectif spécifique n°4</u></b> Proposer les conditions d'atténuation ou d'élimination des maux qui minent une programmation efficiente de la vérification générale de comptabilité	<b><u>Causes réelles / PS 4</u></b> Faible niveau des contrôles sur pièces des SA du CIME du Littoral	<b><u>Elément de diagnostic 4</u></b> Les insuffisances liées à la programmation de la vérification générale de comptabilité au CIME du Littoral sont dues au faible niveau des contrôles sur pièces des SA du CIME du Littoral	<b><u>Approche de solutions au PS 4</u></b> Renforcer le contrôle sur pièces dans les SA du CIME du Littoral Etablir des outils de sélection des dossiers pour la vérification générale de comptabilité



***CONCLUSION GENERALE***

Cette étude nous a permis de dégager au C.I.M.E. du Littoral, un certain nombre de problèmes regroupés en quatre (04) problématiques majeures. Parmi ces problématiques, celle relative à l'amélioration de la gestion du dossier unique du contribuable à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral a retenu notre attention.

Le problème général résultant de cette problématique est celui de la gestion non performante du dossier unique du contribuable à la D.G.I.D. et spécifiquement au C.I.M.E du Littoral

A l'issue de notre étude, force est de constater que la réforme sur le dossier unique du contribuable a permis à l'administration fiscale d'améliorer les recettes fiscales, d'avoir facilement au sein du dossier du contribuable des éléments de recoupement, d'assurer une meilleure organisation et une gestion plus rationnelle des dossiers, notamment à la D.G.E. depuis l'année 2007.

Ce mode de gestion des impôts a permis également au contribuable d'avoir au sein de l'administration fiscale, un seul interlocuteur, c'est-à-dire le gestionnaire de son dossier.

Cependant, il est constaté que, ce mode de gestion de dossier unique du contribuable souffre dans son application de certains maux. Au C.I.M.E. du Littoral, notre étude en a identifié essentiellement quatre qui sont :

- la non prise en compte de toutes les natures d'impôt par le dossier unique dans sa phase actuelle ;
- la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le taux élevé de défaillance observé au niveau de leur comportement déclaratif. ;
- le faible taux de couverture du contrôle fiscal ;
- enfin, les insuffisances liées à la programmation de la vérification générale de comptabilité.

A ces différents problèmes, les approches de solutions proposées ont trait à la modification structurelle et fonctionnelle de l'organigramme actuel de la

---

DGI.D y compris celui du C.I.M.E. du Littoral, la mise à la disposition du C.I.M.E du Littoral d'importants moyens humains et matériels et la dynamisation du contrôle fiscal.

En marge de tous ces facteurs, pour l'amélioration du rendement de la D.G.I.D, il y a un chantier très important qui mériterait d'être soutenu. Il s'agit de l'informatisation de toutes les structures de la D.G.I.D en vue de l'automatisation des différentes procédures et la mise en réseau de tous les postes de la D.G.I.D sur toute l'étendue du territoire national. De la réussite de ce chantier, dépendront la célérité, la fiabilité, l'exactitude des contrôles et l'image qu'affichera demain l'administration fiscale béninoise.

Par ailleurs, pour une exploitation judicieuse des propositions contenues dans les mémoires soutenus par les cadres de l'administration fiscale, il serait souhaitable que l'E.N.A.M mette à la disposition du Fisc, à la sortie de chaque promotion, une copie des meilleurs mémoires sur support magnétique. Ces mémoires qui seront disponibles à la salle de documentation à la D.L.C pourront être consultés aussi bien par les étudiants que par les autorités.

Au-delà des conditions susvisées, la D.G.I.D devra, pour réaliser de bons indicateurs de performance, étendre ses actions vers d'autres horizons, notamment la coopération et la mise sur place de créneaux fiables d'échanges d'informations avec les autres administrations et institutions tenues de répondre, par exemple, au droit de communication

# BIBLIOGRAPHIE

## *I – OUVRAGES GENERAUX ET SPECIALISES*

- 1 – COZIAN. M (1994-1995) : « **Précis de fiscalité des Entreprises** », Edition LITEC, Paris.
- 2 – JOHN F. DUE (1973): « **L'impôt indirect au service du développement** » dans TENDANCES ACTUELLES 19973, Editions INTER-NATIONALES, 47, rue Saint-André-des-Arts, Paris (6<sup>e</sup>).
- 3 – MINISTERE DES FINANCES ET DE L'ECONOMIE (2002), « **Système Fiscal au Bénin : Efficacité et Bien être social** », Bilan et perspectives de l'Economie Nationale (BIPEN), novembre 2002.
- 4 – RENE OSSA (2007) : « **Administrer l'impôt – Les nouveaux enjeux de la fonction de gestion dans les pays en de développement** », Editions IROKO, 1<sup>ère</sup> édition, Yaoundé, CAMEROUN.

## *II – TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES*

- 1 – « **Code Général des Impôts** » CGI, Edition 2003 ;
- 2 – « **Livre de Procédures Fiscales** », LPF, Edition 2005 ;
- 3 – « **Loi n° 2006-24 du 26 décembre 2006** » portant loi de finances pour la gestion 2007 ;
- 4 – « **Loi n° 2007-33 du 02 janvier 2008** » portant loi de finances pour la gestion 2008
- 5 – **Décret n° 215/PR/MFAE du 26 juin 1967** portant création de la Direction des impôts
- 6– **Décret n° 93-44 du 11 mars 1993** portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances.

- 7 - **Décret n° 2006-201 du 08 Mai 2006** portant création d'un numéro d'identifiant fiscal unique et d'un répertoire national des personnes, institutions, et associations
- 8 - **Décret n° 2008-111 du 12- mars 2008** portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances
- 9 - **Arrêté n° 124/MFE/DC/SGM/DGID/DLC du 10 mars 2006** fixant les limites de chiffre d'affaires des régime d'imposition
- 10 – **Arrêté n° 339/MFE/DC/SGM/DGID du 06 avril 2006** portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGID.
- 11 – **Arrêté n° 0243/MDCB-MF/SGM/DGID du 09 juillet 2007** portant cessation d'activités du CIPAF.
- 12- **Note 091/MF/CAB/DGID/DS/SH du 15 juillet 1996** modifiée par la **note n° 013/MF/DC/DGID du 05 février 1999** portant création de la DGE
- 13- **Note n° 100/MFE/DC/SGM/DGID du 20 juillet 2000** portant création du CIME du Littoral et des CIPE
- 14- **Note n° 094/MDCB-MDEF/CAB/SGM/DGID/DGE/DLC du 08 mars 2007** portant fixation des seuils de chiffre d'affaires et définition du domaine de compétence des services en matière de gestion et de transfert des grandes, moyennes et petites entreprises.

### *III – DOCUMENTS NON PUBLIES*

- 1– MONTAGNAT-RENTIER G et FOSSAT P (mars 2004), « **Bilan de la mise en œuvre des plans d'action des administrations fiscale et douanière et poursuite de la modernisation** », DGID
- 2 – BENON O., SCHLOTTERBECK S., GEOURJON Anne-Marie, KALOU D., KOUKPAIZAN V, OSSA René (décembre 2006), « **Réformes des administrations fiscale et douanière- Bilan et priorités pour les nouvelles étapes** », DGID,

3- KOUKPAIZAN V.P (avril 2008), « **Compte rendu de la mission d'assistance technique dans le domaine de l'Administration Fiscale** », BENIN, DGID

#### IV – MEMOIRES

1 – BOUSSARI S.D. (2001), « **La gestion du dossier unique au Bénin : une réforme fiscale majeure** », mémoire DESS Droit des Affaires, Faculté de droit, Abomey-Calavi.

2 – CHABI M. (2008), « **Réflexion sur la problématique de mobilisation optimale des recettes fiscales au CIME du Littoral** », mémoire cycle I, ENAM.

3 – IDJOUOLA L. (2008), « **Contribution au renforcement du contrôle fiscal à la DGE et au CIME du littoral** », mémoire cycle I, ENAM.

# ANNEXES

Annexe n°1 : Organigramme de la D.G.I.D

Annexe n°2 : Organigramme de la D.G.E.

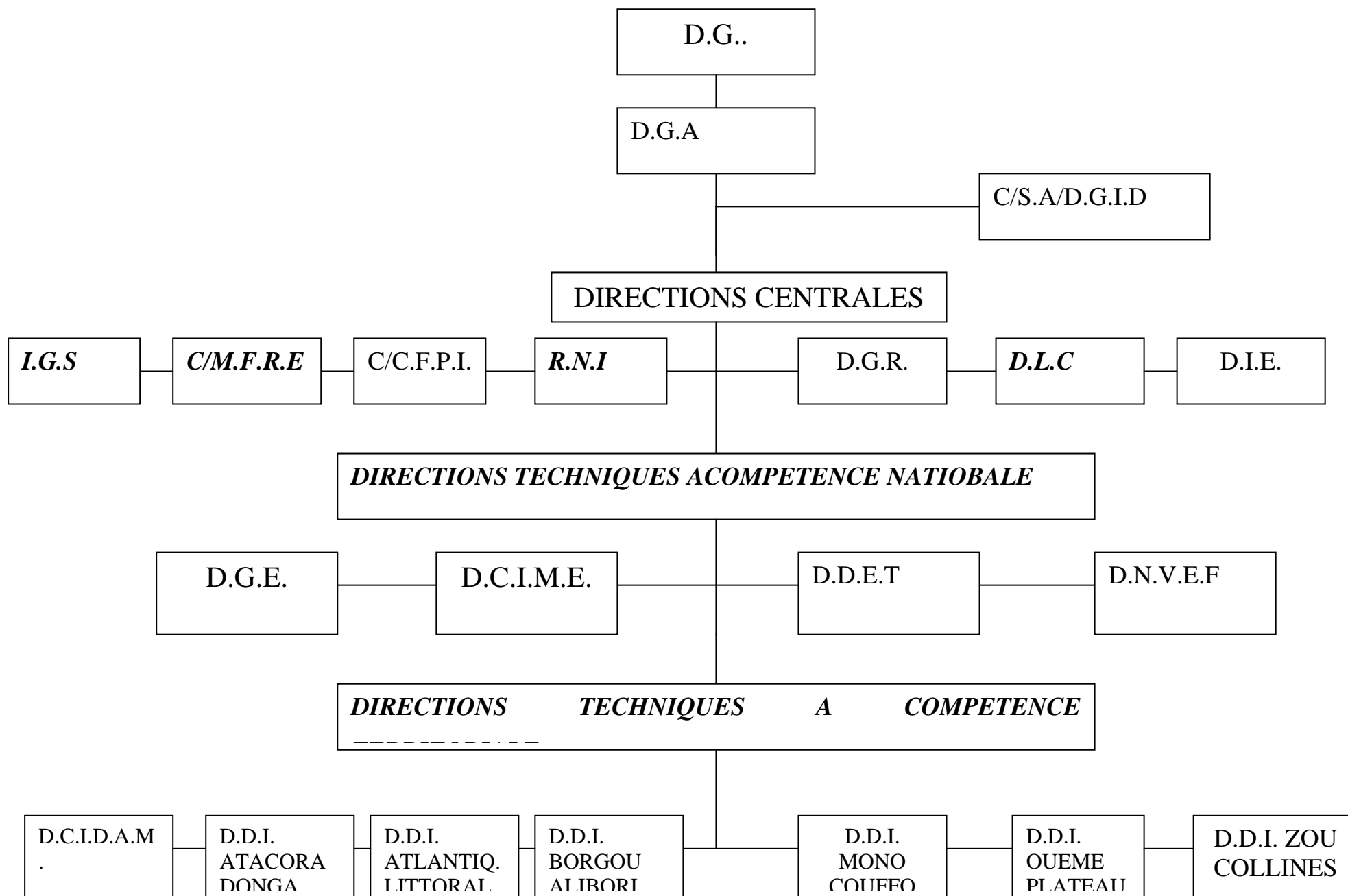
Annexe n°3 : Organigramme du C.I.M.E. du Littoral

Annexe n°4 : Questionnaire d'enquête sur le terrain

Annexe n°5 : Point sur les questionnaires après la collecte sur le terrain

Annexe n°6 : Règles de création et de tenue du dossier unique au Cameroun

**ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES (D.G.I.D.) (ANNEXE 1)**



## **LEGENDE ORGANIGRAMME DE LA D.G.I.D**

D.G. : Directeur Général

D.G.A. : Directeur Général Adjoint

C/S.A. : Chef du Secrétariat Administratif

I.G.S. : Inspection Générale des Services

C/M.F.R.E. : Chef de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception

C/C.F.P.I. : Chef Centre de Formation Professionnelle des Impôts

R.N.I. : Receveur National des Impôts

D.G.R. : Directeur de la Gestion des Ressources

D.L.C. : Directeur de la Législation et du Contentieux

D.I.E. : Directeur de l'Information et des Etudes

D.G.E. : Directeur des Grandes Entreprises

D.C.I.M.E. : Directeur des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises

D.D.E.T. : Directeur des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre

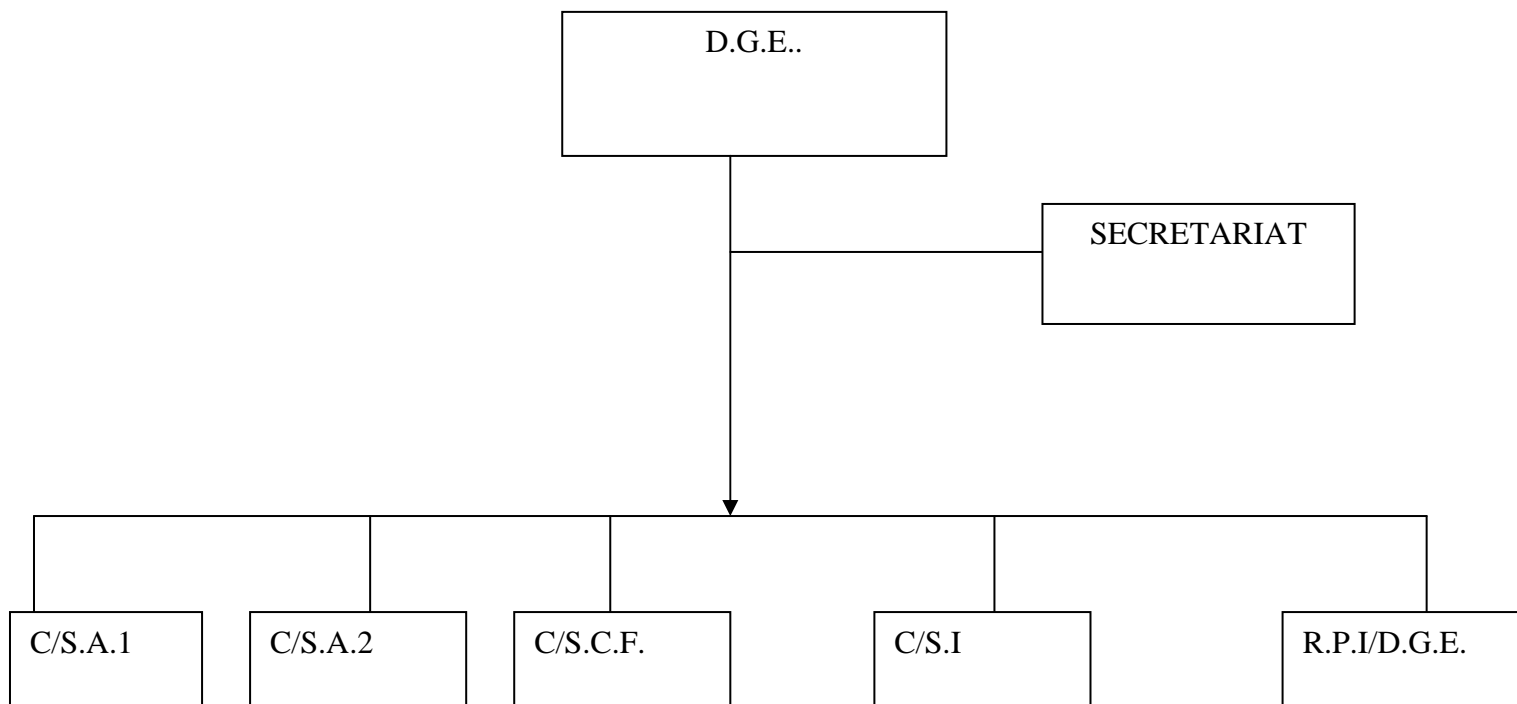
D.N.V.E.F : Directeur Nationale de la Vérification et des Enquêtes Fiscales

D/C.I.D.A.M. : Directeur du Centre des Impôts de Dantokpa et autres Marchés

D.D.I. : Directeur Départemental des Impôts

# ANNEXE 2

## ORGANIGRAMME DE LA D.G.E.



### LEGENDE :

D.G.E. : Direction des Grandes Entreprises

C/S.A.1 : Chef Service d'Assiette n°1

C/S.A.2 : Chef Service d'Assiette n°2

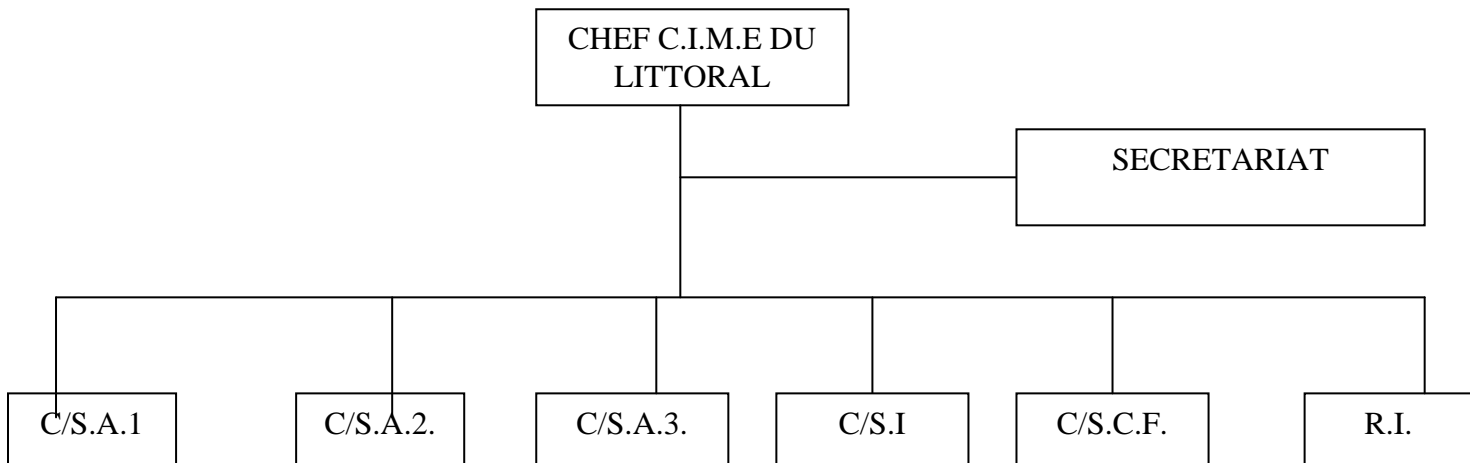
C/S.C.F. : Chef Service du Contrôle Fiscal

C/S.I. : Chef Service Informatique

R.P.I./D.G.E : Receveur Principal des impôts de la Direction des Grandes Entreprises

# ANNEXE 3

## ORGANIGRAMME DU C.I.M.E. DU LITTORAL



### **LEGENDE**

C/S.A.1 : Chef Service d'Assiette n°1

C/S.A.2 : Chef Service d'Assiette n°2

C/S.A.3 : Chef Service d'Assiette n°3

C/S.C.F. : Chef Service du Contrôle Fiscal

C/S.I. : Chef Service Informatique

R.I. : Receveur des Impôts

**ANNEXE N°4**

**QUESTIONNAIRE**

Dans le cadre du stage de fin de formation que l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) organise au profit de ses étudiants, nous avons effectué du 15-05 au 14-08-08 un stage pratique dans certains services de la DGID notamment le CIME du Littoral.

Au cours de ce stage, nous avons identifié quelques problèmes relatifs à la gestion du dossier unique à la DGID et particulièrement au CIME du Littoral.

Le présent questionnaire s'inscrit dans une optique de « recherche diagnostic » aux fins de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en Administration des Impôts au cycle II de l'ENAM.

De la qualité de vos réponses dépendra la nature des recommandations que nous allons faire pour une gestion optimale du dossier unique à la DGID et particulièrement au CIME du Littoral.

***Veillez répondre aux questions ci-après en cochant la/les case(s) correspondante(s)***

1 – Qu'est-ce qui explique selon vous la non prise en compte de toutes les natures d'impôt par le dossier unique dans le système fiscal béninois ?

- L'organisation générale actuelle de la DGID
- le manque de personnel qualifié à la DGID
- L'insuffisance des moyens humains et matériels
- Autres ( à préciser ).....  
.....  
.....

2 – A quoi peut-on imputer selon vous le problème de non maîtrise des composantes du répertoire du CIME du Littoral et le taux élevé de défaillance observé au niveau de leur comportement déclaratif ?

- Le manque de moyens humains et matériels
- Le nombre de contribuables à gérer par gestionnaire est trop élevé
  
- L'absence de salles et de meubles de rangement pour conserver les dossiers des contribuables
- Les conditions de prise en charge, de tenue, et de classement des déclarations souscrites par les contribuables.
- Autres ( à préciser ).....  
.....  
.....

3 – Qu'est-ce qui selon vous serait à la base du faible taux de couverture du contrôle fiscal observé au niveau des SA et du SCF du CIME du Littoral ?

- Le manque de moyens humains et matériels
- Le répertoire des contribuables non assaini
  
- Le nombre élevé de dossiers à gérer par gestionnaire
- Autres ( à préciser ).....  
.....  
.....

4 – Qu'est-ce qui explique selon vous les insuffisances liées à la programmation des vérifications générales de comptabilité ?

- La transmission en retard à la BEF des dossiers retenus pour la vérification générale de comptabilité par les SA
- Le faible taux de couverture des contrôles sur pièces dans les SA pour détecter les dossiers pouvant faire l'objet d'une vérification générale de comptabilité ?
- Non-déconcentration de la BEF
- Autres ( à préciser ).....  
.....  
.....

Madame/Monsieur, l'Inspecteur, nous vous remercions sincèrement pour votre franche collaboration.

# ANNEXE N°5

## POINT SUR LE QUESTIONNAIRE D'ENQUETE

*Tableau n°17*

<i>Questionnaire</i>	<i>Nombre</i>	<i>Taux</i>
<i>Nombre de questionnaire distribué</i>	26	100%
<i>Nombre de questionnaire récupéré</i>	23	88.46%
<i>Nombre de questionnaire exploité</i>	21	80.77%

76 / René OSSA

**POUR EN SAVOIR PLUS****Lire les règles de création et de tenue du dossier unique au Cameroun**

Source : Direction générale des impôts du Cameroun

**I. Création du dossier unique**

Dans tous les cas, un dossier fiscal unique ne doit être créé que lorsqu'un nouveau contribuable a été immatriculé et donc localisé.

**II. Composition du dossier unique****A. Support du dossier**

Le support du dossier fiscal sera de préférence une chemise à onglet ou à défaut une chemise reliée, comportant sur la première page de la couverture les mentions ci-dessous :

- les noms, prénoms ou raison sociale ;
- le sigle ;
- l'adresse, téléphone, fax, e-mail ;
- le numéro de l'identifiant unique ;
- le Centre des Impôts de rattachement (on doit séparer de la chemise).

Il devra être porté sur la deuxième page de la couverture les informations suivantes :

- la forme juridique (établissement individuel, association, société...);
- le régime d'imposition ;
- les activités ;
- les(s) lieu(s) d'implantation des établissements ;
- la localisation du siège (commune, quartier, rue, immeuble).

De plus, il devra être spécifié si le contribuable est locataire ou propriétaire de l'immeuble occupé.

**B. Composition proprement dite du dossier**

Le dossier fiscal unique comprend onze (11) sous-dossiers classés impérativement dans l'ordre suivant :

**1. Le sous-dossier des correspondances**

Il comprend :

- La sous-chemise du contrôle fiscal, munie des rapports de vérification et des pièces de procédures suite aux contrôles ;
- La sous-chemise des autres correspondances, munie des demandes de renseignements et des autres correspondances ;

Administrer l'impôt... 177

**2. Le sous-dossier de la TVA**

Il comprend :

- le feuillet d'imposition ;
- les sous-chemises pour déclarations mensuelles ;

**3. Le sous-dossier de l'impôt sur le revenu (IS ou IRPP)**

Il comprend :

- le feuillet d'imposition ;
- les déclarations statistiques et fiscales (DSF) ;
- les sous-chemises pour déclarations mensuelles des divers acomptes.

**4. Le sous-dossier des autres droits directs**

Il comprend :

- le feuillet d'imposition ;
- la sous-chemise des retenues sur salaire ;
- la sous-chemise de prélèvement de 5 % sur loyers ;
- la sous-chemise du précompte sur achats ;
- la sous-chemise de revenus des capitaux mobiliers, etc.

**5. Le sous-dossier des droits et taxes d'enregistrement**

Il comprend :

- la sous-chemise des baux ;
- la sous-chemise des successions constituées des éléments suivants :
  - § copie d'acte de décès ;
  - § copie du jugement d'hérédité ;
  - § déclaration de succession ;
  - § relevé de compte bancaire ;
  - § certificat d'acquit de droit délivré à la suite de la souscription de la déclaration.
- la sous-chemise de la curatelle constituée des éléments suivants :
  - § le support de publicité de la vacance du bien (le journal officiel ou tout autre journal d'annonces légales) ;
  - § la décision qui recense et déclare les biens vacants ;
  - § l'acte de décès ;
  - § l'ordonnance du juge qui autorise la prise en charge du bien (Compte annuel de gestion) ;
  - § l'acte de vente avec autorisation du juge.

Dans toutes les sous-chemises décrites ci-dessus figurera une fiche déclaratoire qui précisera les éléments suivants :



- les références de l'AMR et le montant de l'impôt dû en principal et en pénalités ;
- les références de la quittance de règlement ;
- les références des notifications du moratoire s'il y a lieu.

#### V. Conservation des dossiers

Les dossiers doivent être conservés dans un local sécurisé. Ce local sera placé sous le contrôle du Chef de cellule de gestion et sous la responsabilité du Chef de Division.

En effet, la salle des dossiers est la vitrine de la cellule de gestion en ce sens qu'elle constitue à elle seule un indicateur majeur de la qualité du travail effectué. Il doit s'agir d'un local sécurisé dans lequel les dossiers sont tenus, classés, annotés dans un ordre qui facilite la consultation et l'archivage.

#### VI. Mouvement des dossiers

Les entrées dans le fichier des grandes entreprises se feront au début de chaque année fiscale.

Les sorties du fichier pour non respect des critères d'éligibilité se feront après qu'une entreprise ait réalisé un chiffre d'affaires en deçà du minimum et ceci pendant deux exercices consécutifs. Elle devra au préalable faire l'objet d'une vérification générale de comptabilité.

Par ailleurs, les dossiers ou certains de leurs éléments peuvent être retirés et communiqués, respectivement à qui responsable de la Direction des Impôts ou définitivement archivés.

Dans l'un ou l'autre des cas, une fiche de suivi remplie par l'agent en charge de la conservation des dossiers est insérée à la place du dossier retiré ou archivé. Cette fiche indique la raison sociale du contribuable, la personne à qui le dossier a été communiqué ou l'adresse à laquelle il a été transmis ou bien encore la mention de mise aux archives et enfin sa date de retrait.

Tout mouvement de dossier (total ou partiel) doit être annoté dans le registre prévu cet effet.

En tout et en cas, un dossier ne peut sortir de la DGI que sur autorisation expresse du Chef de Division.

#### VII. Gestion des cessations d'activités

À la réception de la déclaration de cessation déposée par le contribuable ou par le service, les agents de la cellule de gestion prennent acte des changements intervenus.

Le dossier est ensuite transmis au Chef de Division pour vérification par la cellule de contrôle.

À l'issue de la vérification de comptabilité, le Chef de Division transmet le rapport conséquent au service central d'immatriculation contre accusé de réception.

Après saisie et validation de la cessation par le service central d'immatriculation, celui-ci retourne cette information, par courrier, au Chef de Division qui, à son tour, la transmet à la cellule de gestion.

La carte de contribuable doit en conséquence être restituée au service et la mention « radiation » portée en rouge. Elle est en suite agrafée au dossier.

Il est également porté en rouge sur le dossier du contribuable la mention « cessation d'activité ». La déclaration de cessation d'activité doit de ce fait être versée dans le dossier, lequel est enfin archivé.

Il convient de préciser que le dossier en cause doit être « désactivé » dans le fichier informatique.

#### VIII. Mise aux archives

Il existe deux formes d'archivage :

L'archivage partiel qui concerne certains éléments du dossier vivant, frappés par la prescription. Toutefois, si les résultats d'un exercice fiscal non prescrit ont été influencés par le report déficitaire, les amortissements différés en période déficitaire ou les déductions de crédit de TVA des exercices prescrits, les pièces relatives à ces exercices ne doivent pas être archivées ;

L'archivage définitif qui concerne les dossiers morts (cessation ou liquidation), les imprimés et autres documents périmés.

Les pièces de dossiers doivent être classées aux archives de telle manière qu'on puisse les retrouver facilement en cas de besoin. Un registre d'archivage doit être ouvert et servi en conséquence.

#### IX. Destruction des documents

Aucun document de service ou pièce de dossier ne doit être détruit avant le délai légal de prescription qui est de 10 ans pour le droit commercial (droits directs) et de 30 ans pour le droit civil (droit d'enregistrement).

La destruction totale ou partielle des documents archivés doit se faire conformément aux dispositions réglementaires en vigueur prévues à cet effet. Tout responsable en charge de la destruction doit, en tout état de cause, se référer à sa hiérarchie.

#### X. Répertoire des contribuables

Le Chef de Cellule doit tenir un répertoire dans lequel sont classés dans un ordre alphabétique tous les contribuables de son ressort de compétence. Il doit s'assurer que les contribuables qui y figurent sont localisés et immatriculés.

# TABLE DES MATIERES

<b>TITRES</b>	<b>PAGES</b>
IDENTIFICATION DU JURY.....	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT.....	ii
DEDICACES.....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
Liste des sigles et abréviations.....	v
Liste des tableaux.....	vii
Liste des graphiques.....	ix
GLOSSAIRE.....	x
RESUME.....	xii
SOMMAIRE.....	xiv
INTRODUCTION GENERALE.....	2
CHAPITRE PREMIER : Cadre institutionnel de l'étude, observations de stage, et ciblage de la problématique.....	4
Section 1 : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage .....	5
Paragraphe 1 : Présentation du cadre physique de l'étude.....	5
A- Présentation générale de la D.G.I.D.....	5
1- Aperçu historique de la D.G.I.D.....	6
2- Attributions et compétences de la D.G.I.D.....	7
B- Organisation de la D.G.I.D.....	8
1- Organisation générale de la D.G.I.D.....	8
2- Présentation et attributions des structures d'accueil de stage.....	9
Paragraphe 2 : Etat des lieux des structures d'accueil.....	13
A- Genèse et contenu de la réforme du mode de gestion du dossier unique.....	13
1- Genèse de la réforme.....	13
2- Contenu de la réforme.....	15
B- Restitution des mécanismes de fonctionnement de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral.....	16
1- A la D.G.E.....	16
a- Dans les S.A.....	16
b- Au S.C.F. de la D.G.E.....	18
c- Au Service Informatique de la D.G.E.....	19
d- A la Recette des Impôts de la D.G.E.....	19
2- Au C.I.M.E. du Littoral.....	22
a- Dans les .S.A.....	22
b- Au S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral.....	26
c- Au Service Informatique du C.I.M.E. du Littoral.....	28
d- A la Recette des Impôts du C.I.M.E. du Littoral.....	28
C- Inventaire des éléments des états des lieux.....	30
1- Inventaire des atouts (forces et opportunités.....	30

2- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces).....	30
Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude.....	32
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique de l'étude.....	32
A- Choix de la problématique de l'étude.....	32
1- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	32
2- Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet.....	34
B- Spécification de la problématique choisie.....	36
Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique Spécifiée.....	38
A- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée .....	38
1-Vision globale de résolution du problème général.....	38
2- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques.....	39
a- Approche générique liée au problème spécifique n°1.....	39
b- Approche générique liée au problème spécifique n°2.....	39
c- Approche générique liée au problème spécifique n°3.....	39
d- Approche générique liée au problème spécifique n°4.....	40
3- Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique.....	40
C- Séquences de résolution de la problématique.....	41
1- Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	41
2- Diagnostic et approches de solution.....	41
CHAPITRE DEUXIEME : Du cadre théorique de l'étude aux approches de solutions pour une gestion optimale du dossier unique à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral.....	42
Section 1 Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	43
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature.....	43
A- Fixation des objectifs de l'étude.....	43
B- Identification des causes possibles/formulation des hypothèses liées aux différents	44
1- Identification des causes et formulation des hypothèses.....	44
a- Causes et hypothèses liées au problème spécifique du mode de gestion partielle du dossier unique à la D.G.I.D. et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral.....	44
b- Causes et hypothèses liées au problème spécifique de non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non-respect de leurs obligations déclaratives .....	45
c- Causes et hypothèses liées au problème spécifique du faible taux de couverture du contrôle fiscal dans les S.A. et le S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral.....	47
d- Causes et hypothèses liées au problème spécifique des insuffisances liées à la programmation des vérifications générale de comptabilité au C.I.M.E. du Littoral.....	47
2- Construction du tableau de bord.....	48
3- Revue de littérature.....	51
a- Exposé des contributions antérieures sur la notion de dossier unique comme mode de gestion des impôts à la D.G.I.D.....	51
b- Exposé des contributions antérieures sur la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives.....	51

c- Exposé des contributions antérieures sur le faible taux de couverture du contrôle fiscal dans les S.A. et le S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral.....	53
d- Exposé des contributions antérieures sur les insuffisances liées à la programmation des vérifications générales de comptabilité.....	53
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	54
A- La dimension empirique.....	54
1- Approche empirique.....	54
a- Objectifs de la collecte de données.....	54
b- Cadre de l'enquête et population ciblée.....	55
c- Nature de la collecte des données.....	55
d- Echantillonnage.....	55
e- Spécification des données à mobiliser.....	56
f- Conception du questionnaire.....	56
g- Technique de dépouillement des données.....	56
h- Outils de présentation des données.....	56
B- Dimensions théoriques.....	56
1- Choix théorique lié au problème de dossier unique incomplet.....	57
□ Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de dossier unique incomplet.....	57
2- Choix théorique lié au problème de non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives.....	57
□ Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non-respect de leurs obligations déclaratives.....	57
Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux suggestions pour une gestion optimale du dossier unique à la D.G.I.D et particulièrement au C.I.M.E. du Littoral.....	58
Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses.....	58
A- Collecte des données-difficultés rencontrées et limites des données.....	58
1- Préparation et réalisation des enquêtes.....	58
2- Difficultés rencontrées et limites des données.....	58
B- Présentation/analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses.....	58
1- Présentation et analyse des résultats de l'enquête.....	58
a- Présentation et analyse des résultats par rapport à la non prise en compte de toutes les natures d'impôts par le dossier unique.....	59
b- Présentation et analyse des résultats par rapport à la non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non-respect de leurs obligations déclaratives.....	61
c- Présentation et analyse des résultats par rapport au faible taux de couverture du contrôle fiscal dans les S.A. et le S.C.F du C.I.M.E. du Littoral.....	63
d- Présentation et analyse des résultats par rapport aux insuffisances liées à la programmation des vérifications générales de comptabilité.....	64
2- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	66
a- Vérification des hypothèses.....	66
a1- Degré de vérification de l'hypothèse n°1.....	66
a2- Degré de vérification de l'hypothèse n°2.....	67
a3- Degré de vérification de l'hypothèse n°3.....	67
a4- Degré de vérification de l'hypothèse n°4.....	68
b- Etablissement du diagnostic.....	68

b1- Elément de synthèse du diagnostic lié au p.s. n°1.....	68
b2- Elément de synthèse du diagnostic lié au p.s. n°2.....	69
b3- Elément de synthèse du diagnostic lié au p.s. n°3.....	69
b4- Elément de synthèse du diagnostic lié au p.s. n°4.....	69
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	69
A- Approches de solutions.....	70
1 – Approches de solutions au problème de non prise en compte de toutes les natures d'impôts par le dossier unique dans le système fiscal béninois.....	70
a- Proposition d'une nouvelle organisation générale de la D.G.I.D. prenant en compte le dossier unique dans tous ses aspects.....	70
a1- Phase structurelle.....	70
a2- Phase fonctionnelle.....	71
2- Approches de solutions au problème de non maîtrise des entreprises du répertoire du C.I.M.E. du Littoral et le non respect de leurs obligations déclaratives.....	72
a- Proposition en vue de la réduction du nombre de contribuables à gérer par gestionnaire.....	72
3- Approches de solutions au problème de faible taux de couverture du contrôle fiscal dans les S.A. et le S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral.....	73
4- Approches de solutions au problème des insuffisances liées à la programmation des vérifications générale de comptabilité.....	74
B- Conditions de mise en œuvre des solutions et construction du tableau de synthèse de l'étude.....	75
1- Conditions de mise en œuvre.....	75
a- A court terme.....	75
b- A moyen terme.....	76
c- A long terme.....	77
TSE.....	78
CONCLUSION GENERALE.....	79
BIBLIOGRAPHIE	
ANNEXES	