



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (U.A.C.)

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M.)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR
L'OBTENTION
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES IMPOTS



OPTION :

ADMINISTRATION DES FINANCES

FILIERE :

ADMINISTRATION DES IMPOTS

ANNEE ACADEMIQUE
2007-2008

THEME:

**LA PROBLEMATIQUE DE LA MAITRISE DU
RENSEIGNEMENT FISCAL A LA DIRECTION
GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES**

Réalisé et soutenu par :

Chilina Vicentia S. AKOTO OKRY

Sous la direction de :

Maître de stage :

Dorothee Epiphane MIDJO
Administrateur des Impôts

Directeur de mémoire :

André AKPINFA
Administrateur des Impôts

Septembre 2008

IDENTIFICATION DU JURY

- PRESIDENT : Simon C. GNANSOUNOU
- VICE PRESIDENT : Antoine HOUI NSAVI
- MEMBRE : Olivier M. DASSI

**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.**

Dédicaces

En souvenir de notre très chère et regrettée mère, Antoinette HOUNKPONOU AKOTO.

A notre père Victor AKOTO.

A notre époux Florent OKRY.

A nos enfants Foumilayo Maëlle et Omonlola Marie-Grâce.

A nos soeurs Brunelle, Muriel et Chiliane.

A tous, nous dédions ce mémoire.

Remerciements

Nos sincères remerciements à :

- ❖ Monsieur André AKPINFÀ, notre directeur de mémoire, pour avoir accepté de suivre ce travail malgré ses occupations.
- ❖ Monsieur Dorothee E. MIDJO, notre maître de stage, pour sa contribution à la réalisation de ce mémoire.
- ❖ Les membres du jury qui ont accepté d'apprécier ce travail.
- ❖ Tout le corps professoral et tout le personnel de l'E.N.A.M..
- ❖ Messieurs Vincent de Paul KOUKPAIZAN, Moussa AKINOTCHO, Guiwa TAWALIOU, Christophe AHOMLANTO, Victorin TOGNINO.
- ❖ Mesdames Rufine QUENUM et Blandine ZANO.
- ❖ Tout le personnel de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.).
- ❖ Maman Thérèse SOMADJE OKRY.
- ❖ Innocentia et Hyacinthe HOUNKPONOU et Pélagie CODJIA.
- ❖ Mesdames Kafilath AGBETI da SILVA et Zouréhatou ADAMO.
- ❖ Messieurs Justin AGBIKOSSI, Nicolas YENOUSI et Lambert ABLET.
- ❖ Toutes les personnes qui ont participé d'une manière ou d'une autre à la réalisation de ce mémoire.

Liste des sigles et abréviations

AFRI.T.A.C.	: African Technical Assistance Center (Centre Régional d'Assistance Technique)
A.I.B.	: Acompte sur Impôt assis sur les Bénéfices
A.P.E	: Accords de Partenariat Economique
B.E.F.	: Brigade d'Enquêtes Fiscales
B.R.E.P.	: Brigade de Recherches, d'Enquêtes et de Programmmations
B.R.V.	: Brigade de Recherches et de Vérifications
B.V.I.R.	: Brigade de Vérifications et d'Intervention Rapide
C.F.P.I.	: Centre de Formation Professionnelle des Impôts
C.G.I.	: Code Général des Impôts
C.I.D.A.M.	: Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés
C.I.M.E.	: Centre des Impôts des Moyennes Entreprises
C.I.P.E.	: Centre des Impôts des Petites Entreprises
C.N.S.S.	: Caisse Nationale de Sécurité Sociale
D.C.F.	: Direction du Contrôle Fiscal
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.G.D.D.I.	: Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
D.G.E.	: Direction des Grandes Entreprises
D.G.I.D.	: Direction Générale des Impôts et des Domaines
D.G.R.	: Direction de la Gestion des Ressources
D.G.T.C.P.	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
D.I.	: Direction des Impôts
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 Vérifications 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
F.M.I.	: Fonds Monétaire International
GES.EXO.	: Gestion des Exonérations
I.F.U.	: Identifiant Fiscal Unique
I.G.S.	: Inspection Générale des Services
L.P.F.	: Livre des Procédures Fiscales
M.E.F.	: Ministère de l'Economie et des Finances
M.F.R.E.	: Mission Fiscale des Régimes d'Exception
O.N.G.	: Organisation Non Gouvernementale
R.I.	: Recette des Impôts
R.N.I.	: Recette Nationale des Impôts
R.P.I.	: Recette Principale des Impôts
S.A.	: Service d'Assiette
S.C.F.	: Service de Contrôle Fiscal
S.E.C.	: Service des Enquêtes Commerciales
S.I.	: Service Informatique
SY.DONIA	: Système Douanier Automatisé
T.B.E.	: Tableau de Bord de l'Etude
T.S.E.	: Tableau de Synthèse de l'Etude
T.V.A.	: Taxe sur la Valeur Ajoutée
U.A.C.	: Université d'Abomey-Calavi
U.E.M.O.A.	: Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

Liste des tableaux

<u>Tableau n°1</u> : Résultat d'analyse du fichier SY.DONIA (importations 2007).....	Page 16
<u>Tableau n°2</u> : Point des vérifications générales de comptabilité effectuées par le S.C.F. de la D.G.E.....	Page 25
<u>Tableau n°3</u> : Point des vérifications générales de comptabilité effectuées par le S.C.F. du C.I.M.E du Littoral.....	Page 26
<u>Tableau n°4</u> : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	Page 31
<u>Tableau n°5</u> : Synthèse des approches génériques par problème.....	Page 38
<u>Tableau n°6</u> : Tableau de Bord de l'Etude (T.B.E.).....	Page 47
<u>Tableau n°7</u> : Point des réponses à la question n°1.....	page 61
<u>Tableau n°8</u> : Point des réponses à la question n°2.....	Page 63
<u>Tableau n°9</u> : Tableau de Synthèse de l'Etude (T.S.E.).....	Page 74

Liste des graphiques

Graphique n°1 : Représentation graphique des causes liées aux difficultés de mise en œuvre du droit de communication.....Page 61

Graphique n°2 : Représentation graphique des causes à la base de l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.....Page 63

Glossaire de l'étude

Administration fiscale : c'est l'institution chargée d'asseoir, de liquider et de recouvrer les impôts et taxes.

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

Droit de communication : c'est une prérogative essentielle pour les services de recherche et de contrôle. C'est un droit reconnu à l'administration fiscale non seulement de prendre connaissance des documents comptables d'un contribuable, mais également de recueillir auprès de tiers, tous renseignements utiles à l'assiette, au contrôle et au recouvrement de l'impôt. L'administration a ainsi la possibilité de compléter les informations qui doivent lui être fournies dans le cadre des obligations légales mises à la charge des contribuables. Le droit de communication s'exerce sur place ou par correspondance. Il doit être limité à un relevé passif des documents (écritures comptables, registres, documents divers relatifs à l'activité de l'entreprise, supports magnétiques...). Il doit être cependant distingué du droit de vérification qui permet d'accéder à l'ensemble des documents détenus par un contribuable en vue de la remise en cause de ses déclarations.

Examen de la situation fiscale personnelle : c'est l'ensemble des opérations de contrôle destinées à vérifier la cohérence entre les déclarations de revenus d'un particulier d'une part et sa situation patrimoniale, sa situation de trésorerie et son train de vie d'autre part.

Fraude fiscale : c'est une violation flagrante de la loi pour se soustraire ou tenter de soustraire tout ou partie du revenu imposable à l'application de la loi fiscale.

Gestionnaire : inspecteur des impôts qui assure la gestion du dossier du contribuable plus précisément dans les Services d'Assiette.

Impôt : c'est une prestation pécuniaire requise des personnes physiques ou morales de droit privé et éventuellement de droit public, d'après leurs facultés contributives, par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie déterminée, en vue de la couverture des charges publiques de l'Etat et des collectivités territoriales ou de l'intervention de la puissance publique (Lucien MEHL).

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

Réseau d'indicateurs : c'est l'ensemble composé de personnes avisées extérieures à l'administration et qui informent cette dernière contre rémunération, des cas de fraudes constatées suite à une investigation ou de façon flagrante.

Taux de pression fiscale : c'est le ratio représentant la part du prélèvement fiscal dans le produit intérieur brut.

Taxe : c'est un prélèvement opéré sur l'utilisateur d'un service public à l'occasion de l'utilisation de ce service mais sans que ce prélèvement ait une corrélation avec le coût du service rendu.

Vérification de comptabilité : c'est l'ensemble des opérations de contrôle ayant pour objet d'examiner sur place la comptabilité en vue de contrôler la sincérité, l'exactitude et la cohérence des éléments portés sur les déclarations souscrites et d'assurer éventuellement les redressements nécessaires

Résumé

Dans le cadre de nos travaux de recherche à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.), nous nous sommes intéressée à la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales (D.N.V.E.F.), à la Direction des Grandes Entreprises (D.G.E.) et au Centre des Impôts des Moyennes Entreprises du Littoral (C.I.M.E. du Littoral).

Nos observations de stage nous ont permis d'identifier des problèmes qui entravent le bon fonctionnement de ces structures.

Après avoir regroupé ces problèmes par centre d'intérêt, nous avons obtenu cinq (05) problématiques parmi lesquelles nous avons retenu celle liée à la maîtrise de l'information fiscale à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.).

Le problème général qui se dégage de cette problématique est lié à la non maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D.. Les problèmes spécifiques ont pour nom la mise en oeuvre non satisfaisante du droit de communication (problème spécifique n°1) et l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale (problème spécifique n°2).

Pour résoudre ces problèmes, nous avons d'abord fixé des objectifs et formulé des hypothèses de travail. Ces objectifs et hypothèses se présentent comme suit :

- objectif général : contribuer à la maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D. ;
- objectif spécifique n°1 : contribuer à la mise en oeuvre satisfaisante du droit de communication ;
- objectif spécifique n°2 : proposer la mise en place d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale ;

- hypothèse n°1 : l'insuffisance des textes en matière de droit de communication explique la mise en œuvre non satisfaisante de ce droit à la D.G.I.D. ;
- hypothèse n°2 : l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale se justifie par l'insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat.

Suite à la réalisation des enquêtes et après analyse des données recueillies, l'hypothèse n°1 a été concluante. Quant à l'hypothèse n°2, elle ne s'est vérifiée que partiellement. Au-delà de la cause supposée, d'autres causes sont également à la base du problème.

Nous avons ensuite établi les diagnostics et proposer des solutions pour l'éradication des causes réelles se trouvant à la base des différents problèmes identifiés.

A ce titre, les approches de solutions se présentent comme suit :

- étoffer la législation afin de donner à l'administration fiscale les moyens juridiques pour réprimer les violations du droit de communication ;
- renforcer d'une part les liaisons fonctionnelles entre les différentes structures de la D.G.I.D. et d'autre part la collaboration entre la Direction Générale des Impôts et des Domaines et les autres administrations, en vue d'organiser les échanges de renseignements.

Pour la mise en oeuvre de ces solutions, des recommandations ont été faites aussi bien à l'endroit de l'administration fiscale qu'à l'intention des autorités du Ministère de l'Economie et des Finances (M.E.F.).

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE

Chapitre premier : Cadre institutionnel de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique de la maîtrise du renseignement fiscal à la D.G.I.D.

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage

Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités de la D.N.V.E.F., de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral

Section 2 : Ciblage de la problématique

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

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

Chapitre deuxième: Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en oeuvre des solutions pour une maîtrise du renseignement fiscal à la D.G.I.D.

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

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

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en oeuvre des solutions pour une maîtrise du renseignement fiscal à la D.G.I.D.

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

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

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

Introduction générale

Le Bénin, comme la plupart des pays en développement, s'est engagé dans un défi : mobiliser des ressources suffisantes pour assurer la couverture des charges publiques.

En outre, l'appartenance de notre pays à l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (U.E.M.O.A.) ainsi que la mise en oeuvre des Accords de Partenariat Economique (A.P.E.) entraîneront sûrement de nouvelles baisses des recettes tarifaires.

Ainsi, il apparaît clairement que la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.) sera beaucoup plus sollicitée pour la mobilisation de recettes fiscales intérieures.

Dans ces conditions, l'administration fiscale devra renforcer les actions de lutte contre la fraude fiscale. Pour y arriver, elle devra mettre l'accent sur la collecte de renseignements fiables et complets aux fins d'effectuer des recoupements efficaces.

C'est dans cette optique qu'a été installée la Brigade d'Enquêtes Fiscales (B.E.F.), service de la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales (D.N.V.E.F.). Elle a pour missions, entre autres, la collecte et le traitement de l'information en vue de la mettre à la disposition des structures opérationnelles pour exploitation.

L'un des instruments mis en place en la matière, est le droit de communication, prévu notamment par les dispositions des articles 1093 nouveau à 1099 nouveau du Code Général des Impôts (C.G.I.).

Le droit de communication est un acte unilatéral impliquant le relevé passif d'informations. Il s'agit d'un droit d'information et d'une procédure de contrôle reconnue à l'administration fiscale. Mais, son efficacité est souvent

entravée à cause des difficultés pour disposer de moyens matériels et humains, des lenteurs ainsi que des réticences manifestées par les autres administrations et les opérateurs économiques.

Par ailleurs, les sources d'informations dont dispose la D.G.I.D., notamment les sources internes obtenues à partir des déclarations souscrites par les contribuables et les sources externes disponibles dans d'autres administrations ou organismes publics, sont mal connues, généralement négligées et peu accessibles aux utilisateurs que sont les services opérationnels.

Eu égard à cet état de choses et pour contribuer à une bonne gestion de l'information fiscale, nous avons choisi d'axer nos recherches de fin de formation sur le thème "**la problématique de la maîtrise du renseignement fiscal à la Direction Générale des Impôts et des Domaines**".

Aussi, le présent travail sera-t-il structuré en deux (02) volets.

Le premier chapitre sera consacré d'abord à la présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude et à la restitution des mécanismes de fonctionnement de trois (03) structures :

- la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales (D.N.V.E.F.), spécialisée dans la recherche et la collecte du renseignement fiscal ;
- la Direction des Grandes Entreprises (D.G.E.) et le Centre des Impôts des Moyennes Entreprises (C.I.M.E.) du Littoral qui sont les structures opérationnelles réalisant les recettes les plus importantes de la D.G.I.D..

Nous dégagerons ensuite la problématique de l'étude.

Le second chapitre traitera, d'une part, du cadre théorique et méthodologique de l'étude et, d'autre part, des enquêtes de vérification des hypothèses, puis des approches de solutions pour une maîtrise du renseignement fiscal à la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

CHAPITRE PREMIER :

**CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,
OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE
LA PROBLEMATIQUE DE LA MAITRISE DU
RENSEIGNEMENT FISCAL A LA D.G.I.D.**

La Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.), structure ayant servi de cadre à la phase pratique de notre formation, est une direction technique du Ministère de l'Economie et des Finances (M.E.F.). Elle est composée de divers services qui oeuvrent à la réalisation des objectifs qui lui sont fixés.

Dans le but de mieux cerner notre étude, il nous paraît indispensable de présenter d'abord la D.G.I.D. et de restituer les mécanismes de fonctionnement de quelques structures qui ont retenu notre attention, puis de dégager, par la suite, la problématique.

Par conséquent, le présent chapitre sera consacré dans un premier temps à la présentation du cadre physique de l'étude et à la restitution des observations de stage (section 1) puis, dans un second temps, au ciblage de la problématique (section 2).

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage

Après avoir présenté la Direction Générale des Impôts et des Domaines (paragraphe 1), nous exposerons les observations que nous avons faites au cours de notre stage (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage

Il s'agira pour nous de faire l'historique de la D.G.I.D., de la découvrir à travers ses compétences, ses attributions et son organisation (I), puis de présenter les directions qui ont retenu notre attention au cours de notre stage, à savoir :

- la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales ;
- la Direction des Grandes Entreprises ;

- la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (II).

I. Présentation de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.)

A. Historique de la D.G.I.D.

L'administration fiscale, autrefois appelée Service des Contributions Directes puis Direction des Impôts, a été érigée en Direction Générale des Impôts et des Domaines aux termes du décret n°93-44 du 11 mars 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances.

Après l'accession du Dahomey à la souveraineté nationale, le 1^{er} août 1960, l'organisation de l'administration fiscale a été caractérisée par l'existence de deux (02) services : le Service des Contributions Directes et le Service de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre.

C'est le décret n°215/PR/MFAE du 26 juin 1967 qui a érigé le Service des Contributions Directes en Direction des Impôts (D.I.). Par la suite, le Service de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre a été transformé en Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (D.D.E.T.).

La fusion de ces deux directions au cours de l'année 1968 a donné lieu à une direction unique appelée Direction des Impôts.

En 1973, cette direction a été érigée en Direction Générale des Impôts.

Elle est redevenue Direction des Impôts en 1975 avant d'être érigée à nouveau en Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.) en 1993.

B. Compétences et attributions de la D.G.I.D

1. Compétences de la D.G.I.D.

Aux termes des dispositions de l'article 58 du décret n° 2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de

l'Economie et des Finances, la Direction Générale des Impôts et des Domaines est compétente pour toutes les questions relatives :

- aux impôts directs et taxes assimilées ;
- aux impôts indirects et taxes assimilées autres que ceux exigibles à l'importation ou à l'exportation ;
- aux droits d'enregistrement et de timbre et taxes assimilées ;
- au domaine privé de l'Etat ;
- à l'organisation foncière et à la gestion de biens vacants ou placés sous séquestre en conséquence d'une mesure de sûreté générale.

2. Attributions de la D.G.I.D.

Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, 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 (C.G.I.);
- 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 de 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.

C. Organisation de la D.G.I.D. (voir organigramme en annexe n°1)

Conformément aux dispositions de l'article 59 du décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, la D.G.I.D. comprend trois (03) types de directions en dehors de son cabinet composé du Directeur Général, du Directeur Général Adjoint, des assistants et du secrétariat administratif.

Il s'agit des directions centrales, des directions techniques à compétence nationale et des directions techniques à compétence territoriale.

1. Les directions centrales

Elles sont au nombre de sept (07). Ce 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.).

2. Les directions techniques à compétence nationale

Elles sont au nombre de quatre (04). Ce 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.).

3. Les directions techniques à compétence territoriale

Ce sont :

- le Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés (C.I.D.A.M.) ;
- les Directions Départementales des Impôts (D.D.I.).

II. Présentation de la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales, de la Direction des Grandes Entreprises et de la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises

Chacune de ces directions sera présentée à travers ses attributions et son organisation.

A. La Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales (D.N.V.E.F.)

1. Attributions

La D.N.V.E.F. a été créée par arrêté n°1222/MFE/DC/SGM/DGID/DGR du 23 septembre 2005 en remplacement de la Direction du Contrôle Fiscal (D.C.F.). Direction technique à compétence nationale, ses attributions ont été fixées par les dispositions de l'article 41 de l'arrêté n°339/MFE/DC/SGM/DGID du 06 avril 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale des Impôts et des Domaines. Elle a pour tâches :

- l'orientation de la politique du contrôle fiscal de la Direction Générale des Impôts et des Domaines ;
- l'élaboration du programme de vérification ;
- le suivi de la mise en oeuvre de la programmation du contrôle fiscal ;
- l'appui technique aux services ;
- l'analyse des résultats du contrôle fiscal ;
- les recherches, les enquêtes et les investigations à but fiscal ;
- la mise en oeuvre de toutes les procédures de contrôle.

2. Organisation

En dehors de son secrétariat, la D.N.V.E.F. comporte deux (02) services : une Brigade d'Enquêtes Fiscales (B.E.F.) et une Brigade de Vérifications et d'Intervention Rapide (B.V.I.R.).

○ La Brigade d'Enquêtes Fiscales (B.E.F.)

Placée sous l'autorité du Directeur National de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales, la B.E.F. est chargée:

- de la recherche et du traitement des informations de recoupement auprès des administrations et assimilées et des opérateurs économiques (entreprises privées et publiques) ;
- du suivi des entreprises qui se déclarent sans activités ;
- de la mise en évidence des systèmes de fraudes sur le chiffre d'affaires ;
- de la recherche des contribuables qui se maintiennent à tort sous un autre régime fiscal que le leur ;
- de l'appui tactique aux services d'assiette, de contrôle ou de recouvrement ;
- de la restitution des informations collectées et traitées aux services d'assiette ;
- de l'élaboration du programme de vérifications de comptabilité et de situation fiscale personnelle par l'étude et l'enrichissement des propositions des autres services de la D.G.I.D. ;
- de la mise en oeuvre de toutes les procédures d'urgence que nécessitent certaines enquêtes (création et disparition d'entreprises, opposition à contrôle).

○ La Brigade de Vérifications et d'Intervention Rapide (B.V.I.R.)

La B.V.I.R. est chargée :

- de la vérification de comptabilité des entreprises dont les dossiers ne sont pas gérés par les directions ayant un Service de Contrôle Fiscal ;
- de la vérification de la situation fiscale personnelle des contribuables dont les dossiers ne sont pas gérés par les directions ayant un Service de Contrôle Fiscal ;
- de la mise en oeuvre diligente des procédures de contrôle que requièrent les résultats de certaines enquêtes conduites par la B.E.F. ;
- de l'exploitation des résultats de certains contrôles réalisés avec les services des Douanes.

B. La Direction des Grandes Entreprises (D.G.E.)

1. Attributions

La Direction des Grandes Entreprises est une direction technique à compétence nationale. Elle s'occupe de la gestion des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur ou égal à trois cent millions (300.000.000) de francs C.F.A., quelle que soit la nature de leurs activités.

Conformément aux dispositions de l'article 25 de l'arrêté n°339/MFE/DC/SGM/DGID du 06 avril 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale des Impôts et des Domaines, la D.G.E. a pour attributions:

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

2. Organisation

La D.G.E. est composée de deux (02) Services d'Assiette (S.A.), d'un (01) Service de Contrôle Fiscal (S.C.F.), d'une (01) Recette Principale des Impôts (R.P.I.) et d'un (01) Service Informatique (S.I.).

○ Les Services d'Assiette

Les Services d'Assiette sont chargés :

- de l'assiette et de la liquidation de l'ensemble des impôts et taxes d'Etat, dont sont redevables les grandes entreprises ;
- de la gestion de l'acompte sur impôt assis sur les bénéfices et autres acomptes assimilés ;
- des contrôles formels, sur pièces et ponctuels ainsi que de la gestion physique des dossiers ;
- de la confection des états de dégrèvement d'office ;
- du suivi des créations, suspensions et fermetures en liaison avec le Service Informatique de la D.G.E..

○ Le Service de Contrôle Fiscal

Il est chargé :

- de la vérification limitée ou générale de la comptabilité des entreprises dont les dossiers sont gérés par la D.G.E. ;
- de la vérification de la situation fiscale personnelle des dirigeants et des associés des entreprises relevant de sa compétence ;
- de la confection des états de dégrèvement d'office.

○ La Recette Principale des Impôts

Elle est chargée :

- du recouvrement des impôts et taxes gérés par la D.G.E.;

- de la gestion des crédits d'impôts notamment ceux liés aux exonérations ;
- de l'établissement des cotes irrécouvrables.

○ **Le Service Informatique**

Le Service Informatique a pour tâches :

- la gestion et la mise à jour du fichier des contribuables ;
- la gestion de la banque de données fiscales ;
- la collecte des informations auprès des services de la D.G.E. ;
- le traitement et la diffusion des informations au sein de la D.G.E. ;
- le suivi de la maintenance de l'outil informatique ;
- le suivi de la politique d'informatisation des services relevant de la D.G.E. ;
- la gestion des consommables mis à la disposition des services de la D.G.E. ;
- la gestion et le suivi physique des dossiers dont il enregistre tous les mouvements, en assure le classement et en limite l'accès.

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

1. Attributions

Créée par arrêté n° 1223/MFE/DC/SGM/DGID/DGR du 23 septembre 2005, la D.C.I.M.E. est une direction technique à compétence nationale. Elle s'occupe de la gestion des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur ou égal à quarante millions (40.000.000) de francs C.F.A. mais inférieur à trois cent millions (300.000.000) de francs C.F.A, quelle que soit la nature de leurs activités.

Conformément aux dispositions de l'article 30 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.C.I.M.E. a pour attributions :

- l'assiette, la liquidation, le contrôle, la confection des états de dégrèvement et le recouvrement des impôts et taxes dont sont redevables les moyennes entreprises ;
- l'étude et le suivi de dossiers spécifiques ou techniques sur instructions du Directeur Général des Impôts et des Domaines.

2. Organisation

Il est prévu un Centre des Impôts des Moyennes Entreprises (C.I.M.E.) par département. Actuellement, seuls les départements de l'Atlantique et du Littoral disposent d'un C.I.M.E. chacun. Les C.I.M.E. sont chargés de l'assiette, de la liquidation, du contrôle, de la confection des états de dégrèvement d'office et du recouvrement des impôts d'Etat dont sont redevables les moyennes entreprises. Au cours de notre stage pratique, il nous a été donné de visiter le C.I.M.E. du Littoral. Ce dernier comprend :

- trois (03) Services d'Assiette ;
- un (01) Service de Contrôle Fiscal ;
- un (01) Service Informatique ;
- une (01) Recette des Impôts.

Après la présentation de la D.G.I.D. et des structures qui ont servi de cadre à notre travail, il convient de restituer les mécanismes de fonctionnement de ces dernières.

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités de la D.N.V.E.F., de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral

Il s'agira ici de faire d'abord un état des lieux par rapport aux principales activités relevant des attributions de la D.N.V.E.F., de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral (I) à savoir la recherche et le traitement de l'information fiscale, la gestion des dossiers des contribuables, la vérification de comptabilités et le recouvrement de l'impôt. Nous dégagerons ensuite les atouts et les problèmes issus de nos observations dans lesdites structures (II).

I. Observations de stage

A. Etat des lieux sur l'activité de recherche et de traitement de l'information fiscale

La recherche et le traitement de l'information fiscale sont assurés à la D.N.V.E.F. par la Brigade d'Enquêtes Fiscales (B.E.F.).

La B.E.F., en vertu du droit de communication, recherche des informations et procède à des recoupements auprès d'autres administrations et des opérateurs économiques. Mais force est de constater que cette structure ne dispose pas de moyens suffisants (matériels et humains) pour effectuer ces recoupements.

Par ailleurs, il faut ajouter que lors de la mise en oeuvre du droit de communication, certains contribuables sont parfois réticents à communiquer à l'administration fiscale toutes les informations dont ils ont connaissance. D'autres communiquent quelquefois des renseignements inexacts.

En outre, les dispositions de l'article 15 nouveau point 3 du C.G.I., font obligation aux fabricants, importateurs, grossistes et à toutes entreprises effectuant des opérations de gros et demi-gros d'adresser à la D.G.I.D. avant le 1^{er} avril de chaque année, la liste de leurs clients. Aujourd'hui, ces derniers ne

communiquent pas spontanément ces informations et l'administration de son côté ne les y oblige pas non plus. **Nous pouvons donc conclure à une mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication.**

La recherche effectuée par la B.E.F. repose sur l'exploitation des informations. Ces informations peuvent être collectées auprès d'autres administrations (la préfecture, la police, la gendarmerie, l'inspection du travail, la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (D.G.T.C.P.), les tribunaux, la poste, les médias...), des organismes sociaux, des institutions financières et des compagnies d'assurance. Mais ces sources d'informations sont négligées. **Nous avons constaté qu'il n'existe pas un système d'échange d'informations entre la B.E.F. et ces administrations.**

Cependant, il a été mis en place un réseau d'informations qui met la D.G.I.D. en relation avec la Douane à travers l'application SY.DONI.A.. Malheureusement, SY.DONI.A. ne renseigne pas suffisamment la D.G.I.D. sur les importations et exportations effectuées par les contribuables. Cette situation est préjudiciable à la lutte contre la fraude et à l'élargissement de l'assiette.

Le tableau ci-dessous présente l'analyse des informations sur les importations communiquées par la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (D.G.D.D.I.), dans le cadre de la mission d'assistance technique en matière d'administration fiscale effectuée du 07 au 18 avril 2008 par Monsieur Vincent de Paul KOUKPAIZAN, Conseiller en administration fiscale auprès du Centre Régional d'Assistance Technique du Fonds Monétaire International (F.M.I.) pour l'Afrique de l'Ouest (AFRITAC de l'Ouest). Ces informations portent sur l'exercice 2007.

Tableau n°1 : Résultat d'analyse du fichier SY.DONI.A. (Importations 2007)

	2007
Total valeur en Douanes des importations (en millions FCFA)	493.269
Importations effectuées par les importateurs occasionnels (en millions FCFA)	27.722
- dont importations de valeurs supérieures à 25 millions	6.690
Importations effectuées par les commerçants étrangers (en millions FCFA)	53.079
- dont importations de valeurs supérieures à 25 millions	6.920

Source : D.G.D.D.I. et calcul de la mission

L'analyse des informations extraites du SY.DONI.A. a permis à la mission de faire les observations suivantes :

- plus de 50% des enregistrements (16.000 sur 31.000) correspondent à des opérations réalisées par des opérateurs non identifiés ;
- cent quarante (140) déclarations relatives à des importations de valeurs comprises entre vingt-cinq (25) millions de F.C.F.A. et cent soixante (160) millions de F.C.F.A. ont été enregistrées au nom de « commerçants étrangers au Bénin » ;
- quarante (40) déclarations correspondant à des importations de valeurs comprises entre vingt-cinq (25) millions de F.C.F.A. et 2,1 milliards de F.C.F.A. ont été enregistrées au nom de « commerçants occasionnels » ;
- quatre cent cinquante-trois (453) contribuables disposant d'un numéro d'identification ont effectué des importations de valeurs supérieures à vingt-cinq (25) millions de F.C.F.A.

Les importateurs enregistrés sous les noms « commerçants étrangers au Bénin » ou « commerçants occasionnels » échappent par la suite à la D.G.I.D. pour le suivi en régime intérieur. **Nous pouvons donc conclure à un problème d'organisation et d'échange d'informations entre la D.G.I.D. et la D.G.D.D.I.**

En outre, certaines informations communiquées par les contribuables en vertu des obligations prescrites par la loi, ne profitent pas à l'administration

fiscale. Les déclarations mensuelles, les états financiers, les déclarations d'honoraires produits par les contribuables ainsi que les marchés soumis à la formalité de l'enregistrement constituent une source d'informations importantes pour la D.G.I.D.. Mais aucune application ne permet de saisir ces déclarations en vue de les traiter et de les organiser pour d'éventuels recoupements. **Il se pose ainsi à ce niveau un problème d'organisation et de traitement des informations au sein de la D.G.I.D.**

Les informations peuvent également être collectées par la B.E.F. auprès des autres services de la D.G.I.D. (Centre des Impôts des Petites Entreprises, D.D.E.T., M.F.R.E....). Mais aucune liaison informatique n'a été mise en place pour que ces informations soient accessibles. **Il n'existe donc pas une liaison informatique entre la B.E.F. et les autres structures de la D.G.I.D..**

Il faut toutefois noter que la D.G.I.D. dispose d'une application appelée TAKOE. Mais cette application n'apporte qu'une aide limitée à la recherche et aux enquêtes. TAKOE ne dispose en effet, pas de fonctionnalités suffisantes pour effectuer les recoupements. Aussi, les applications B.R.E.P. et B.R.V. qui permettaient de faire des recoupements, ne sont-elles plus fonctionnelles. **La B.E.F. dispose ainsi d'une base de recoupement limitée.**

La B.E.F. suit les entreprises qui se déclarent sans activités. Elle procède à ce titre à des enquêtes sur le terrain pour constater l'effectivité de l'inexistence d'activités. Lorsque la B.E.F. constate l'exercice d'activité par une entreprise qui se serait déclarée inactive, elle en informe les Services d'Assiette et les Services de Contrôle Fiscal, à charge pour ces derniers de réactiver le dossier fiscal de ladite entreprise.

Il faut ajouter également qu'à l'occasion des travaux d'assiette, de contrôle ou de recouvrement, les services peuvent demander l'assistance de la

B.E.F. chaque fois qu'un recoupement s'avère nécessaire. **Il existe ainsi, une collaboration entre la B.E.F. et les autres services.**

La B.E.F. est chargée du traitement des déclarations d'Acompte sur Impôt assis sur les Bénéfices (A.I.B.), ce qui lui permet de connaître les prestataires des entreprises qui effectuent les prélèvements. **Il lui est ainsi possible d'identifier des entreprises inconnues de l'administration fiscale.**

Cependant, la saisie des déclarations d'A.I.B. ne se fait pas de façon régulière, de manière à être utile aux Services d'Assiette et aux Services de Contrôle Fiscal. **Nous notons donc une lenteur dans la saisie des déclarations d'A.I.B..**

La B.E.F., service à compétence nationale, est jusque-là la seule brigade chargée des enquêtes fiscales. Elle est installée à Cotonou et n'a pas de relais dans les autres départements. **Nous pouvons noter une couverture insuffisante du territoire par la structure chargée des enquêtes fiscales.**

En tant que service chargé des enquêtes fiscales, cette structure devrait disposer d'un réseau d'indicateurs lui permettant d'appréhender les contribuables évoluant dans l'informel. Actuellement, ce n'est pas le cas. **Nous notons donc à la B.E.F., l'inexistence d'un réseau d'indicateurs.**

La B.E.F. dispose actuellement de six (06) cadres de catégorie A pour effectuer à la fois les travaux de recherches, de traitement des données et d'enquêtes fiscales. Par ailleurs, des séances de formation sont rarement initiées pour le recyclage des agents chargés des enquêtes. **Nous notons ainsi un problème de faiblesse d'effectif et une rareté des séances de formation à la B.E.F..**

B. Etat des lieux sur l'activité de gestion des dossiers des contribuables

La gestion des dossiers des entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel hors taxes supérieur ou égal à trois cent millions (300.000.000) de francs C.F.A., quelle que soit la nature de leurs activités, est assurée par les Services d'Assiette de la D.G.E.

Les Services d'Assiette du C.I.M.E. du littoral, quant à eux sont chargés de la gestion des dossiers des entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires annuel hors taxes supérieur ou égal à quarante millions (40.000.000) de francs C.F.A. mais inférieur à trois cent millions (300.000.000) de francs C.F.A, quelle que soit la nature de leurs activités.

Les dossiers des contribuables de la D.G.E. sont répartis entre les deux Services d'Assiette en fonction des secteurs d'activités de la manière suivante :

- le S.A. 1 s'occupe des dossiers des entreprises exerçant dans les secteurs de la pharmacie, des industries, des Organisations Non Gouvernementales (O.N.G.) et des bâtiments et travaux publics;
- le S.A. 2 gère les dossiers des banques, des sociétés d'assurances, des coopérants, des sociétés de télécommunication et des transitaires.

S'agissant des sociétés de négoce, elles sont réparties par ordre alphabétique entre les deux services.

Chaque gestionnaire a à charge un certain nombre de dossiers. **Ceci traduit une bonne organisation de travail au sein de la D.G.E..**

En vue de l'amélioration des performances de la D.G.I.D., la D.G.E. traite désormais les dossiers des entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires annuel hors taxes supérieur ou égal à trois cent millions (300.000.000) de francs C.F.A. conformément à la note de service n°094/MDCB-MDEF/CAB/SGM/DGID/DGE/DLC du 08 mars 2007. **Cet assainissement a permis l'apurement du répertoire de la DGE.**

Le gestionnaire, lorsqu'il reçoit les déclarations des contribuables, effectue différentes formes de contrôle, à savoir les contrôles internes ou contrôles de cabinet et les contrôles externes.

Le contrôle de cabinet comprend le contrôle formel et le contrôle sur pièces. Le contrôle formel consiste à rectifier les erreurs matérielles pour éviter les anomalies. Il ne peut en aucun cas se traduire par la modification des chiffres déclarés. Il constitue une phase préparatoire au contrôle sur pièces.

Quant au contrôle sur pièces, il consiste en un examen critique de la cohérence des déclarations, de la situation fiscale des contribuables à l'aide des renseignements figurant au dossier ou obtenus auprès du contribuable ou des tiers en vertu du droit de communication. Le contrôle sur pièces peut déboucher sur :

- une situation conforme : le dossier est annoté puis classé ;
- l'existence d'erreurs ou d'insuffisances isolées : le service notifie des redressements;
- la mise en évidence d'une situation a priori incohérente nécessitant un examen approfondi, voire des recherches extérieures : le dossier est proposé au programme de contrôle externe.

Le contrôle ponctuel qui constitue une forme de contrôle externe intervient lorsque les anomalies constatées nécessitent une intervention rapide sur place pour éviter la dissimulation des faits.

La durée d'intervention du contrôle ponctuel est courte et est limitée en général à deux, exceptionnellement à trois demi-journées. Les redressements effectués ne peuvent concerner 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.

Les modalités pratiques du contrôle ponctuel sont prévues par l'article 1085 bis de la Loi n°2006-24 du 28 décembre 2006 portant Loi de finances pour

la gestion 2007. **La fixation de ces modalités renforce les garanties du contribuable.**

Il faut ajouter que la mise en oeuvre du contrôle externe comme du contrôle sur pièces peut nécessiter l'utilisation du droit de communication prévu par les dispositions des articles 1093 et suivants du C.G.I.. **Les Services d'Assiette ont ainsi la possibilité de compléter les informations qui leur sont fournies dans le cadre des obligations déclaratives légales mises à la charge des contribuables.**

L'existence des outils informatiques au sein des Services d'Assiette simplifie certains travaux qui autrefois étaient manuels. **L'existence de l'outil informatique constitue un atout pour les Services d'Assiette.**

Mais les Services d'Assiette ne sont pas en liaison informatique avec les autres structures de la D.G.I.D. pour la collecte des données en vue de leur exploitation. Par ailleurs, la liaison avec la Douane à travers l'application SY.DONI.A. est instable et aléatoire. **Cette réalité empêche les inspecteurs de procéder efficacement à des recoupements.**

Au C.I.M.E. du Littoral, pour mieux gérer les dossiers des entreprises, une répartition est faite entre les trois Services d'Assiette. Le S.A. 1 s'occupe des entreprises exerçant dans le commerce général (lettres de A à E), des prestataires de services, des écoles et des Organisations Non Gouvernementales. Le S.A. 2 gère les dossiers des entreprises exerçant dans le commerce général (lettres F à N), ceux des pharmacies, des professions libérales et des petites industries. Le S.A. 3 s'occupe des entreprises exerçant dans le commerce général (lettres M à Z) et celles exerçant dans les bâtiments et travaux publics. **Il existe une bonne répartition des tâches au C.I.M.E. du Littoral.**

Mais, il faut ajouter qu'au C.I.M.E. du Littoral, les dossiers ne sont pas classés dans une salle de rangement. Ceux-ci sont pris en charge par chaque gestionnaire. **Les dossiers ne sont pas bien rangés au C.I.M.E. du Littoral et il n'est pas rare de constater des pertes de dossiers.**

Par ailleurs, le seul bâtiment qui abrite les Services d'Assiette et la Recette des Impôts est un vieil immeuble dont le nombre de bureaux est insuffisant. **Nous notons au CIME du Littoral une insuffisance de bureaux.**

Conformément à la note de service n°094/MDCB-MDEF/CAB/SGM/DGID/DGE/DLC du 08 mars 2007 les C.I.M.E. sont désormais chargés de gérer les dossiers fiscaux des entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires annuel hors taxes supérieur ou égal à quarante millions (40.000.000) de francs C.F.A. mais inférieur à trois cent millions (300.000.000) de francs C.F.A, quelle que soit la nature de leurs activités. Ainsi, le transfert des dossiers de la D.G.E. vers le C.I.M.E. du Littoral a entraîné un accroissement des dossiers à gérer. Cet accroissement de charge est difficilement supportable par les inspecteurs. Pour un effectif de quinze (15) inspecteurs, il faut dénombrer environ quatre mille six cent (4600)¹ dossiers soit une moyenne de trois cent six (306) dossiers par gestionnaire. **Il en ressort qu'une trop grande charge de travail pèse sur les inspecteurs. Ces derniers n'arrivent pas à contrôler tous les dossiers qui leur sont affectés. Certains exercices finissent par être frappés par la prescription.**

Notons également que le C.I.M.E. du Littoral dispose de l'application TAKOE, mais cette application n'est pas encore pleinement fonctionnelle. L'état du bâtiment et son système d'énergie électrique ne permettent pas une bonne mise en service de ce logiciel.

¹ Cf. Bénin : Compte rendu de la mission d'assistance technique dans le domaine de l'administration fiscale, Vincent de Paul KOUKPAIZAN, avril 2008.

C. Etat des lieux sur l'activité de vérification de comptabilités

La vérification de comptabilité est assurée par la Brigade de Vérifications et d'Intervention Rapide (B.V.I.R.) et par les Services de Contrôle Fiscal de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral.

La B.V.I.R. est née sur les cendres de l'ancienne Brigade de Vérification Générale. Elle procède à la vérification des entreprises dont les dossiers sont gérés par les structures qui ne disposent pas de Service de Contrôle Fiscal.

Structure à compétence nationale, la B.V.I.R. s'occupe en grande partie des entreprises qui se situent à l'intérieur du pays. Pour réaliser de façon efficace les vérifications et les interventions rapides, elle effectue des déplacements sur l'ensemble du territoire national. **Nous en déduisons un effort en matière de lutte contre la fraude et l'incivisme fiscal en ce qui concerne la couverture du territoire par la vérification générale.**

Les interventions rapides sont parfois menées avec la collaboration de la Brigade d'Enquêtes Fiscales pour la conduite des investigations nécessitant des notifications de redressements ou d'impositions d'office. **Cette collaboration entre les deux (02) brigades renforce les performances de la D.G.I.D..**

La D.C.I.M.E. et la D.G.E. ont, sur la base des recommandations des missions du Fonds Monétaire International (F.M.I.), été dotées chacune d'un Service de Contrôle Fiscal².

Le Service de Contrôle Fiscal de la D.G.E. s'occupe de la vérification générale de la comptabilité des grandes entreprises. Les travaux de vérification sont réglementés par le décret n° 73/PR/MFAE du 08 mars 1967 portant

² Cf. Bénin : Bilan des réformes des administrations fiscale et douanière et mesures prioritaires pour leur modernisation, Benon, Ben Brick et Montagnat-Rentier, avril 2003

organisation des procédures, délais et pénalités en matière de vérification de comptabilités industrielles, commerciales, non commerciales, agricoles et artisanales.

Mais depuis 2005, **cette base juridique est améliorée par le Livre des Procédures Fiscales (L.P.F.) et la charte du contribuable vérifié qui fixent les droits, obligations et devoirs aussi bien de l'administration fiscale que des contribuables.**

Le vérificateur réunit, avant la vérification, le dossier de l'entreprise, le dossier individuel de l'exploitant, les dossiers des dirigeants ainsi que ceux des personnes physiques ou morales étroitement liées à l'entreprise vérifiée. Il procède ensuite à un travail préliminaire au cours duquel il établit, au vu de tous les dossiers du contribuable, un relevé de comptabilité, un état comparatif du bilan et un état comparatif du chiffre d'affaires. Mais, faute de moyens, le vérificateur n'arrive pas à remettre en cause aisément la sincérité des éléments contenus dans les déclarations. **L'insuffisance de moyens de recoupement constitue un handicap à l'appréhension rapide des irrégularités constatées dans les états financiers.**

Le tableau ci-dessous présente le point des vérifications générales de comptabilité effectuées par le S.C.F. de la D.G.E. de 2006 à juin 2008.

Tableau n°2: Point des vérifications générales de comptabilité effectuées par le S.C.F. de la D.G.E.

Rubriques \ Années	2006	2007	2008 (janvier à juin)
Nombre de dossiers programmés pour la vérification	172	104	101
Nombre d'inspecteurs	9	9	8
Nombre de dossiers à vérifier en moyenne par inspecteur	19	11	12
Nombre de dossiers effectivement vérifiés	64	45	13
Nombre moyen de dossiers vérifiés et approuvés par inspecteur	7	5	1
Taux de couverture du programme	37,21%	43,27%	25,49%*

Source : S.C.F./D.G.E.

* Le taux de couverture du programme a été calculé à juin 2008 par rapport à la moitié des dossiers programmés pour toute l'année, soit environ 51 dossiers.

De l'analyse de ce tableau, il ressort que le Service de Contrôle Fiscal de la D.G.E. n'a pas atteint en 2006, en 2007 et à mi-2008 les objectifs qui lui ont été assignés. Les taux sont pour ces trois années respectivement de 37,21%, 43,27% et 25,49% à juin 2008. **Nous pouvons conclure que le S.C.F. de la D.G.E. ne parvient pas à contrôler toutes les entreprises inscrites au programme de vérification d'une année.**

La vérification de la situation fiscale personnelle des dirigeants et des associés des entreprises relève également de la compétence de cette structure. Mais, au S.C.F., il n'existe pas actuellement un tel contrôle. Une partie du revenu des gérants majoritaires et des associés des sociétés échappe non seulement à l'imposition, mais aussi au contrôle. **L'absence de vérification de la situation fiscale personnelle constitue une insuffisance du contrôle fiscal.**

Le Service de Contrôle Fiscal du C.I.M.E. du Littoral s'occupe de la vérification générale de la comptabilité des entreprises dont les dossiers relèvent de la compétence de ce centre.

Nous avons constaté au S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral que les dossiers transmis par les Services d'Assiette sont parfois incomplets.

Tout comme le S.C.F. de la D.G.E., le S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral n'effectue pas la vérification de la situation fiscale personnelle des dirigeants et des associés des entreprises.

Par ailleurs, il faut ajouter que ce service dispose de cinq (05) cadres de catégorie A, y compris le chef de service. Le tableau suivant nous a permis de faire le point des vérifications générales de comptabilité effectuées par le S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral.

Tableau n°3: point des vérifications générales de comptabilité effectuées par le S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral.

Rubriques \ Années	2006	2007	2008 (janvier à juin)
Nombre de dossiers programmés pour la vérification	105	101	107
Nombre d'inspecteurs	05	05	05
Nombre de dossiers à vérifier en moyenne par inspecteur	21	20	21
Nombre de dossiers effectivement vérifiés	35	40	15
Nombre moyen de dossiers vérifiés et approuvés par inspecteur	07	08	03
Taux de couverture du programme	33,33%	39,60%	27,78%*

Source : S.C.F./C.I.M.E. du Littoral

* Le taux de couverture du programme a été calculé à juin 2008 par rapport à la moitié des dossiers programmés pour toute l'année, soit environ 54 dossiers.

A travers ce tableau, nous remarquons qu'en 2006, 2007 et 2008 (janvier à juin) le taux de couverture du programme de vérification est respectivement de 33,33%, 39,60% et 27,78%. **Le Service de Contrôle Fiscal du C.I.M.E. du Littoral ne parvient donc pas à réaliser tous les contrôles programmés au titre d'une année.**

D. Etat des lieux sur l'activité de recouvrement

La Recette Principale des Impôts de la D.G.E. et la Recette des Impôts du C.I.M.E. du Littoral comprennent chacune :

- une division caisse : elle s'occupe de l'encaissement des recettes en espèces ou par chèques et du reversement au Trésor public des fonds recouverts ; **nous avons remarqué des files d'attente aux guichets caisse de ces recettes les jours précédant les dates d'échéances ;**
- une division comptabilité et statistiques qui établit les états décennaires, mensuels, trimestriels et annuels ;
- une division recouvrement s'occupant de l'émargement et des poursuites. Les agents de cette division se chargent également de la relance automatique des contribuables à l'expiration des délais de paiement. Mais l'apurement de la base et les émargements des fiches contribuables ne se font pas de façon régulière. **Il est à noter que les relances ne sont pas systématiques ;**

La division recettes d'ordre de la R.P.I. D.G.E. se charge quant à elle de la gestion des crédits d'impôts grâce à l'application GES.EXO..

Après avoir fait l'état des lieux sur le fonctionnement de la D.N.V.E.F., de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral, nous procéderons à l'inventaire des atouts et des problèmes relevés dans ces structures.

II. Inventaire des éléments de l'état des lieux

A. Inventaire des atouts (forces et opportunités)

De la restitution de nos observations de stage, nous avons pu dégager onze (11) atouts :

- existence d'une collaboration entre la B.E.F. et les autres services ;
- possibilité d'identifier des entreprises inconnues de l'administration fiscale grâce au traitement des déclarations d'A.I.B. ;
- effort de lutte contre la fraude et l'incivisme fiscal en matière de couverture du territoire par la vérification générale ;
- existence d'une collaboration entre la B.E.F. et la B.V.I.R. ;
- bonne organisation de travail au sein de la D.G.E. ;
- assainissement du répertoire de la D.G.E. ;
- renforcement des garanties du contribuable par l'article 1085 bis de la Loi de Finances pour la Gestion 2007 ;
- usage du droit de communication par les services ;
- existence de l'outil informatique dans les Services d'Assiette ;
- existence du Livre des Procédures Fiscales et de la charte du contribuable vérifié ;
- bonne répartition des tâches au C.I.M.E. du Littoral.

B. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

A la suite de la description des constats de stage, nous pouvons dégager vingt et un (21) problèmes :

- Mise en oeuvre non satisfaisante du droit de communication ;
- inexistence d'un système d'échange d'informations entre la B.E.F. et les autres administrations ;
- problèmes d'organisation et d'échange des informations entre la D.G.I.D. et la D.G.D.D.I. ;

- problèmes d'organisation et de traitement des informations au sein de la D.G.I.D. ;
- inexistence d'une liaison informatique entre la B.E.F. et les autres structures de la D.G.I.D. ;
- caractère limité de TAKOE ;
- lenteur dans la saisie des déclarations d'A.I.B. ;
- couverture insuffisante du territoire national par les structures chargées des enquêtes fiscales;
- absence d'un réseau d'indicateurs ;
- faiblesse de l'effectif chargé des enquêtes fiscales ;
- rareté des séances de formation des agents enquêteurs ;
- insuffisance de moyens de recoupement à la disposition de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral ;
- faiblesse du taux de couverture du programme de vérification générale au S.C.F. de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral;
- défaillance dans le rangement des dossiers du C.I.M.E. du Littoral ;
- défaut de mise en oeuvre de la vérification de la situation fiscale personnelle des dirigeants ;
- longue file d'attente aux guichets "caisse" de la R.P.I./D.G.E. et de la R.I. du C.I.M.E. du Littoral ;
- retard dans la relance des contribuables ;
- transmission de dossiers parfois incomplets au S.C.F. du C.I.M.E. du Littoral par les Services d'Assiette ;
- gestion d'un trop grand nombre de dossiers par inspecteur au C.I.M.E. du Littoral ;
- insuffisance des bureaux au C.I.M.E. du littoral ;
- faiblesse des effectifs du C.I.M.E. du Littoral.

Section 2 : Ciblage de la problématique

La présente section sera consacrée d'abord au choix et à la spécification de la problématique (Paragraphe 1) puis ensuite, à la vision globale de résolution de ladite problématique (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Avant de choisir la problématique de notre étude, il convient d'exposer les différentes problématiques possibles qui se dégagent de nos observations de stage. Nous procéderons donc dans un premier temps, au regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt afin de pouvoir dégager les problématiques possibles (I). Dans un second temps, nous choisirons parmi ces problématiques, une qui fera l'objet de notre étude et procéderons à la justification du sujet (II), avant d'aborder la spécification de la problématique (III).

I. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt : les problématiques possibles

Le tableau ci-après présente le regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt.

Tableau n°4: Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

1	Maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D.	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en oeuvre non satisfaisante du droit de communication ; -inexistence d'un système d'échange d'informations entre la B.E.F. et les autres administrations ; - problème d'organisation et d'échange d'informations entre la D.G.I.D. et la D.G.D.D.I. ; - problème d'organisation et de traitement des informations au sein de la D.G.I.D. ; - inexistence d'une liaison informatique entre la B.E.F. et les autres structures de la D.G.I.D. ; - caractère limité de TAKOE ; - inexistence d'un réseau d'indicateurs ; - insuffisance de moyens de recoupement à la disposition de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral. 	Non maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D.	Problématique de la maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D.
2	Organisation de la B.E.F.	<ul style="list-style-type: none"> - Faiblesse de l'effectif chargé des enquêtes ; - rareté des séances de formation des agents enquêteurs ; - lenteur dans la saisie d'A.I.B. ; - couverture insuffisante du territoire national par les structures chargées des enquêtes. 	Organisation peu performante de la B.E.F.	Problématique de l'amélioration de l'organisation de la B.E.F.
3	Système de contrôle fiscal	<ul style="list-style-type: none"> -Faiblesse du taux de couverture du programme de vérification générale ; - défaut de mise en oeuvre de la vérification de la situation fiscale personnelle des dirigeants ; - transmission de dossiers parfois incomplets au SCF du C.I.M.E. du Littoral par les Services d'Assiette ; - gestion d'un trop grand nombre de dossiers par inspecteur au C.I.M.E. du Littoral. 	Faiblesse du système de contrôle fiscal	Problématique du renforcement du système de contrôle fiscal
4	Organisation de la R.P.I./D.G.E. et de la R.I. du C.I.M.E. du Littoral	<ul style="list-style-type: none"> - Retard dans la relance des contribuables ; - longue file d'attente aux guichets de la R.P.I./D.G.E. et de la R.I. du C.I.M.E. du Littoral. 	Faiblesse de l'organisation de la R.P.I./D.G.E. et de la R.I. du C.I.M.E. du Littoral	Problématique de l'amélioration de l'organisation de la R.P.I./D.G.E. et de la R.I. du C.I.M.E. du Littoral
5	Dotations en ressources du C.I.M.E. du Littoral	<ul style="list-style-type: none"> -Défaillance dans le rangement des dossiers du C.I.M.E. du Littoral ; - insuffisance des bureaux au C.I.M.E. du Littoral ; - faiblesse des effectifs du C.I.M.E. du Littoral. 	Insuffisance des ressources affectées au C.I.M.E. du Littoral	Problématique d'une meilleure dotation en ressources du C.I.M.E. du Littoral

Source : Résultats de nos investigations

Après avoir inventorié et regroupé par centre d'intérêt les problèmes et dégagé les problématiques possibles, il convient de procéder au choix de la problématique de notre étude puis à la justification du sujet.

II. Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centre d'intérêt laissent apparaître, cinq (05) différentes problématiques auxquelles la D.G.I.D. devrait s'atteler à apporter des solutions en vue de l'accroissement de ses performances. Ce sont :

- la problématique de la maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D. ;
- la problématique de l'amélioration de l'organisation de la B.E.F. ;
- la problématique du renforcement du système de contrôle fiscal ;
- la problématique de l'amélioration de l'organisation de la R.P.I./D.G.E. et de la R.I. du C.I.M.E. du Littoral ;
- la problématique d'une meilleure dotation en ressources du C.I.M.E. du Littoral.

Cependant, la formation d'administrateur des impôts que nous avons reçue, nous oblige à prendre en compte les problèmes qui ont plus trait à la fiscalité. C'est à cette fin que nous avons ciblé deux (02) problématiques parmi les cinq (05) identifiées. Il s'agit de :

- la problématique de la maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D. ;
- la problématique du renforcement du système de contrôle fiscal.

Chacune des deux problématiques mériterait de faire l'objet d'une étude. Mais, ne pouvant pas nous livrer à cet exercice et compte tenu du fait que notre réflexion ne peut porter que sur une seule problématique, nous en sommes arrivée à la conclusion qu'au nombre de ces problématiques, il y en a une qui est prédominante et dont la résolution contribuera, comme par un effet d'entraînement, à la résolution des autres situations. Il s'agit de celle relative à **la maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D.**

Cette problématique nous permettra de résoudre le problème général lié à la non maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D. et, ainsi, les problèmes spécifiques ci-après :

- ❖ mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication à la D.G.I.D. (problème spécifique "a") ;
- ❖ inexistence d'un système d'échange d'informations fiscales entre la B.E.F. et les autres administrations (problème spécifique "b") ;
- ❖ problème d'organisation et d'échange d'informations fiscales entre la D.G.I.D. et la D.G.D.D.I. (problème spécifique "c") ;
- ❖ problème d'organisation et de traitement des informations au sein de la D.G.I.D. (problème spécifique "d") ;
- ❖ inexistence d'une liaison informatique entre la B.E.F. et les autres structures de la D.G.I.D. (problème spécifique "e") ;
- ❖ caractère limité de TAKOE (problème spécifique "f") ;
- ❖ inexistence d'un réseau d'indicateurs (problème spécifique "g")
- ❖ insuffisance de moyens de recoupement à la disposition de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral (problème spécifique "h").

Le Bénin, comme la plupart des pays du Sud, est confronté à des besoins de plus en plus pressants de développement alors que les ressources pour ce faire manquent cruellement. Parmi les raisons généralement avancées, une bonne place est réservée à la faiblesse du prélèvement fiscal qui s'explique en grande partie par l'importance de la fraude fiscale et du secteur informel. Or, s'il est vrai que le taux de pression fiscale a connu une augmentation au cours de ces dernières années, il n'en demeure pas moins qu'il n'a pas encore atteint son niveau maximal³. Pourtant, il y a de la matière imposable. Mais l'administration fiscale n'arrive pas à l'appréhender faute de moyens et d'organisation.

L'éradication de la fraude passe forcément par une bonne gestion du renseignement fiscal.

Ainsi, les travaux d'assiette et de contrôle ne peuvent pas être efficaces, s'il n'y a pas d'informations fiables et complètes sur les contribuables.

³ Selon le rapport sur la surveillance multilatérale de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (U.E.M.O.A.), le taux de pression fiscale est de 16,9% au Bénin pour l'année 2007. Le critère de convergence fixé est de 17%

Par conséquent, il importe de mettre l'accent sur le renseignement fiscal car, si les services opérationnels ont l'information, leur capacité en matière d'assiette, de contrôle et de recouvrement serait renforcée en vue de l'accroissement des rendements de la D.G.I.D.. Le circuit de l'information fiscale est présenté en annexe (annexe n° 2).

C'est donc dans le souci de participer à la résolution de cet ensemble de problèmes (général et spécifiques) que nous avons choisi comme thème « **la problématique de la maîtrise du renseignement fiscal à la Direction Générale des Impôts et des Domaines** ».

III. Spécification de la problématique choisie

La volonté de maîtriser l'assiette de l'impôt a toujours été la préoccupation majeure de toute administration fiscale.

Le budget national étant essentiellement fiscal, il est opportun pour la D.G.I.D. de mettre en oeuvre un ensemble de mesures efficaces et adéquates afin d'atteindre les prévisions. Ceci passe par la collecte d'informations en vue d'effectuer les recoupements pour l'amélioration des travaux d'assiette et de contrôle.

A cet effet, la maîtrise du renseignement fiscal implique nécessairement :

- le renforcement du droit de communication auprès des administrations et entreprises ;
- la mise en place d'un système d'échange d'informations fiscales entre la B.E.F. et les autres administrations ;
- la mise en place d'une liaison informatique entre la B.E.F. et les autres structures de la D.G.I.D. ;
- la création de bases de recoupements exploitables complémentaires ;
- la mise en place d'un système de collecte et de traitement des informations au sein de la D.G.I.D. ;
- l'amélioration de la base de recoupement ;

- la mise en place de réseaux d'indicateurs.

Cet ensemble de mesures nous conduit à maintenir les problèmes spécifiques que nous avons dégagés.

Toutefois, nous pensons que certains problèmes spécifiques peuvent être regroupés sous le problème spécifique plus englobant se rapportant au problème d'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale. Ce sont les problèmes spécifiques :

- "b" relatif à l'inexistence d'un système d'échange d'informations fiscales entre la B.E.F. et les autres administrations ;
- "c" relatif au problème d'organisation et d'échange d'informations entre la D.G.I.D. et la D.G.D.D.I. ;
- "d" se rapportant au problème d'organisation et de traitement des informations au sein de la D.G.I.D. ;
- "e" se rapportant à l'inexistence d'une liaison informatique entre la B.E.F. et les autres structures de la D.G.I.D. ;
- "f" se rapportant au caractère limité de TAKOE ;
- "g" concernant l'inexistence d'un réseau d'indicateurs et
- "h" concernant l'insuffisance de moyens de recoupement à la disposition de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral.

Suite à ce regroupement, nous retenons deux (02) problèmes spécifiques au lieu de huit (08). Ce sont :

- La mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication à la D.G.I.D.;
- l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.

Ainsi, la résolution de ces deux (02) problèmes spécifiques qui sont des manifestations du problème général relatif à la non maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D. nous permettra de résoudre la problématique retenue.

La problématique de l'étude choisie et spécifiée, il convient de déterminer la vision globale de sa résolution.

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

La vision globale de résolution de la problématique de la maîtrise du renseignement fiscal à la D.G.I.D. sera présentée d'une part, par rapport au problème général (I) et d'autre part, au regard des problèmes spécifiques (II).

I. Vision globale de résolution du problème général

Le problème général se rapporte à la non maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D.. Par rapport à ce problème, il faut signaler que le système fiscal béninois doit assurer la présence de l'administration sur le terrain de façon à lui permettre de contrôler les éléments déclarés dans le cadre d'un système déclaratif.

Cependant, cet impératif ne saurait être rempli de façon efficiente sans une collecte au préalable de l'information ou une vérification de l'exactitude des renseignements recueillis devant permettre d'une part, une sélection des affaires à contrôler et d'autre part, des recoupements aboutissant à la mise en évidence de fraudes.

Nous nous trouvons donc, pour ce qui est du problème général, face à une thématique basée sur l'importance du renseignement dans les administrations fiscales.

II. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

A. Vision globale de résolution du problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 se rapporte à la mise en oeuvre non satisfaisante du droit de communication. Par rapport à ce problème, nous pouvons dire que les services fiscaux ont la possibilité légale d'obtenir des renseignements auprès d'autres administrations, auprès des banques et établissements financiers et même auprès des entreprises, de leurs clients ou fournisseurs. En matière de contrôle fiscal, le droit de communication constitue un important moyen d'action mis en place par la loi pour mobiliser les renseignements.

C'est pourquoi, la résolution de ce problème se fera par référence à une approche basée sur les stratégies de renforcement du droit de communication.

B. Vision globale de résolution du problème spécifique n°2

En ce qui concerne le problème spécifique relatif à l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale, il faut dire que la recherche repose sur l'exploitation du renseignement. Mais, pour que le renseignement joue un rôle central dans la maîtrise de la matière fiscale, il est primordial de disposer d'un environnement de travail permettant la collecte et l'exploitation efficiente des données.

Pour résoudre ce problème spécifique, nous pensons à une approche axée sur les stratégies de mise en place d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.

C. Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique

1. Synthèse des approches génériques identifiées

Le tableau ci-après présente une synthèse des différentes approches de résolution des problèmes.

Tableau n°5: Synthèse des approches génériques par problème

Problèmes spécifiques	Approches génériques retenues
Mise en oeuvre non satisfaisante du droit de communication à la D.G.I.D..	approche basée sur les stratégies de renforcement du droit de communication.
Inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.	approche axée sur les stratégies de mise en place d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.

Source : Résultats de nos investigations.

2. Séquences de résolution de la problématique

La vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche en deux phases décomposées chacune en (05) étapes.

Phase 1 : cadre théorique et méthodologique de l'étude :

- fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
- identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre ;

-
- construction du tableau de bord de l'étude (T.B.E.);
 - revue de littérature ;
 - méthodologie adoptée.

Phase 2 : diagnostic et approches de solutions :

- collecte et traitement des données ;
- analyse des données et établissement du diagnostic ;
- approches de solutions ;
- conditions de mise en oeuvre des solutions ;
- élaboration du tableau de synthèse de l'étude (T.S.E.).

Nous aborderons à présent le deuxième chapitre consacré au cadre théorique et méthodologique de l'étude et aux approches de solutions pour une meilleure maîtrise du renseignement fiscal à la D.G.I.D.

CHAPITRE DEUXIEME

DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS POUR UNE MAITRISE DU RENSEIGNEMENT FISCAL A LA D.G.I.D.

Ce second chapitre sera consacré d'abord au cadre théorique et méthodologique de l'étude (Section 1) et, ensuite, aux enquêtes de vérification des hypothèses puis aux approches de solutions pour la résolution de la problématique (Section 2).

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Dans cette section, nous procéderons, d'une part, à la fixation des objectifs, à l'identification des causes, à la formulation des hypothèses et à la présentation de la revue de littérature (Paragraphe 1) et, d'autre part, au choix de la méthodologie à adopter (Paragraphe 2).

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

I. Fixation des objectifs de l'étude

Nos objectifs seront fixés en terme d'objectif général par rapport au problème général et d'objectifs spécifiques par rapport à chaque problème spécifique.

Ainsi, l'objectif général poursuivi est de contribuer à la maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D..

Les objectifs spécifiques à atteindre dans le cadre de cette étude sont au nombre de deux (02). Il s'agit :

- pour le problème spécifique n°1 : de contribuer à la mise en œuvre satisfaisante du droit de communication à la D.G.I.D. (objectif spécifique n°1) ;

- pour le problème spécifique n°2 : de proposer la mise en place d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale. (objectif spécifique n°2).

Les objectifs de l'étude étant fixés, nous formulerons les hypothèses qui serviront de pistes de recherches, en partant des causes supposées être à la base des problèmes à résoudre.

II. Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du Tableau de Bord de l'Etude (T.B.E.)

Les causes et hypothèses seront formulées à partir du problème général et des problèmes spécifiques relevés.

Il convient de souligner que les causes que nous présenterons à ce niveau sont des causes théoriques, c'est-à-dire des causes que nous avons soupçonnées comme étant à la base des différents problèmes. Elles pourront par la suite être confirmées ou infirmées par nos enquêtes.

A. Identification des causes et formulation des hypothèses

1. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1

Par rapport au problème spécifique n°1 relatif à la mise en oeuvre non satisfaisante du droit de communication à la D.G.I.D., nous avons identifié trois (03) causes possibles à savoir :

- la propension des contribuables à dissimuler tout ou partie de leurs activités;
- le manque de rigueur dans l'application des textes par l'administration fiscale ;
- l'insuffisance des textes en matière de droit de communication.

La loi fait obligation à certains contribuables tels que les fabricants, les importateurs, les grossistes et toutes entreprises effectuant des opérations de gros et demi-gros, de communiquer spontanément à la D.G.I.D. la liste de leurs clients (article 15 nouveau point 3). Mais ceux-ci respectent rarement cette obligation.

Par ailleurs, les services, dans l'exécution de leurs missions, sont parfois appelés à exercer le droit de communication, mais les entreprises envers lesquelles est exercé ce droit ne fournissent pas toujours les renseignements nécessaires ou communiquent des renseignements inexacts.

La propension des contribuables à dissimuler tout ou partie de leurs activités pourrait donc justifier le problème spécifique n°1 relatif aux difficultés de mise en oeuvre du droit de communication.

Cependant, la faute ne saurait totalement être imputable à ces derniers. Entre les contribuables qui ne respectent pas leurs obligations et l'administration fiscale qui ne fait pas appliquer les textes de façon rigoureuse, nous pouvons être tentée de rechercher le coupable. L'administration, a entre autres missions, de faire respecter la loi. C'est pourquoi, la cause consistant à imputer la responsabilité aux contribuables ne nous paraît pas être la plus à même d'expliquer le problème.

L'administration fiscale elle-même pourrait être en partie responsable car, elle n'a pas mis en place une stratégie adéquate pour faire respecter ces obligations. De tels comportements devraient être sévèrement réprimés. Mais, faute d'une législation fiscale précise et complète, elle reste impuissante face à de telles situations.

L'adoption du Livre des Procédures Fiscales en appui au Code Général des Impôts a renforcé la base juridique en matière d'enquêtes et de recherche. Mais, ces textes ne sont pas suffisamment détaillés pour rendre efficace le droit de communication exercé par l'administration fiscale. Ils ne définissent pas les contours de ce droit pour ce qui est de sa mise en oeuvre et des conditions dans

lesquelles les sanctions sont applicables en cas de non respect de la part des contribuables.

Par ailleurs, ces textes ne délimitent pas non plus les frontières entre le droit de communication et les autres droits tels que les droits de visite, de saisie et d'enquête. C'est pourquoi, nous émettons l'hypothèse suivante :

"l'insuffisance des textes en matière de droit de communication explique la mise en œuvre non satisfaisante de ce droit à la D.G.I.D.." (**Hypothèse spécifique n°1**)

2. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2

S'agissant du problème spécifique n°2 se rapportant à l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale, nous avons également pu identifier trois (03) causes que sont :

- l'absence d'un réseau d'indicateurs ;
- l'insuffisance de moyens matériels (notamment les logiciels) en vue de constituer des bases de données fiables et facilement exploitables ;
- l'insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat.

Vouloir retenir l'absence d'un réseau d'indicateurs comme cause supposée être à la base du problème spécifique n°2 n'est pas faux car, la mise en place d'un réseau d'indicateurs par la D.G.I.D. appuierait la Brigade d'Enquêtes Fiscales (B.E.F.) dans la réalisation de ses missions. Mais, cette cause ne paraît pas en réalité la plus plausible car, une meilleure dotation de cette structure renforcerait plus ses performances en matière de collecte d'informations. Aussi, l'insuffisance de moyens matériels (notamment les logiciels) en vue de constituer des bases de données fiables, pourrait-elle expliquer le problème.

Quant à l'insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat, elle nous semble encore plus être à la base du problème se rapportant à l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.

En effet, si l'Administration fiscale procède à une réorganisation de la gestion de l'information aussi bien au plan interne qu'externe, elle développerait en son sein, une véritable expertise en matière de recoupement. Ainsi, la surveillance du tissu fiscal serait pleinement assurée sur toute l'étendue du territoire.

Par ailleurs, il importe d'ajouter que l'établissement de liaisons durables entre administrations repose sur l'utilisation d'un identifiant commun : l'Identifiant Fiscal Unique (I.F.U.). Il s'agit d'attribuer un numéro unique de contribuable en lieu et place des nombreuses formes de numéros qui coexistent et rendent difficiles les échanges d'informations entre les services.

Par conséquent, l'hypothèse n°2, relative au problème spécifique de son rang, peut être libellée de la manière suivante : " l'insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat justifie l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale." (**Hypothèse spécifique n°2**)

3. Causes et hypothèse liées au problème général

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que des manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, nous n'avons pas trouvé une cause générique qui prend en compte de façon synthétique toutes les causes spécifiques identifiées. C'est pourquoi, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent, une hypothèse générale.

La problématique, les objectifs, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses relatives à ces problèmes seront présentés dans un tableau.

B. Construction du Tableau de Bord de l'Étude

Le tableau de bord de l'étude, tel qu'élaboré ci-après, représente une synthèse des préoccupations de notre étude, à savoir d'une part, le problème général et l'objectif général et d'autre part, les problèmes, objectifs, causes et hypothèses spécifiques.

Tableau n°6: Tableau de Bord de l'Etude : "La problématique de la maîtrise du renseignement fiscal à la D.G.I.D."

Niveaux d'analyse		Problématique*	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		<u>Problème général</u> Non maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D..	<u>Objectif général</u> Contribuer à la maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D..	<u>Cause générale</u> -	<u>Hypothèse générale</u> -
Niveaux spécifiques	1	<u>Problème spécifique 1</u> Mise en oeuvre non satisfaisante du droit de communication à la D.G.I.D..	<u>Objectif spécifique 1</u> Contribuer à la mise en oeuvre satisfaisante du droit de communication à la D.G.I.D..	<u>Cause spécifique 1</u> L'insuffisance des textes en matière de droit de communication.	<u>Hypothèse spécifique 1</u> L'insuffisance des textes en matière de droit de communication explique la mise en oeuvre non satisfaisante de ce droit à la D.G.I.D..
	2	<u>Problème spécifique 2</u> Inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.	<u>Objectif spécifique 2</u> Proposer la mise en place d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.	<u>Cause spécifique 2</u> L'insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat.	<u>Hypothèse spécifique 2</u> L'insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat justifie l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.

Source : Résultats de nos investigations

* La problématique de la maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D.

III. Revue de littérature

Véritable outil indispensable à tout travail scientifique, 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.

Ainsi, nous prendrons pour principaux repères, les approches génériques retenues lors de la vision globale de résolution de la problématique choisie. Dans cette optique, il s'agira pour nous d'exposer, à travers ces approches, les points des connaissances liées au problème général relatif à la non maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D. et celles liées aux problèmes spécifiques à résoudre que sont :

- la mise en oeuvre non satisfaisante du droit de communication (problème spécifique n°1) ;
- l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale (problème spécifique n°2).

Dans la vision globale de résolution de la problématique spécifiée, les approches génériques identifiées par rapport aux différents problèmes spécifiques se présentent comme suit :

- approche basée sur les stratégies de renforcement du droit de communication (approche générique liée au problème spécifique n°1) ;
- approche axée sur les stratégies de mise en place d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale. (approche générique liée au problème spécifique n°2).

A. Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à la mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication

Rolande N'DAKA, dans son mémoire "**contribution à l'amélioration de l'exercice du droit de communication en République du Bénin**", (cycle 2 E.N.A.M., avril 2006) a mis l'accent sur la nécessité pour l'administration fiscale béninoise d'améliorer le droit de communication en vue de rectifier les déclarations et de procéder à des redressements en tenant compte de tous les éléments d'appréciation. Elle suggère l'adoption d'un texte législatif qui regroupera toutes les procédures en matière de droit de communication.

Romilaine AZANKPAN, quant à elle, dans son mémoire intitulé "**contribution au renforcement de la mise en oeuvre des procédures de contrôle fiscal au Bénin**", (cycle 1 E.N.A.M, février 2008) a mis en exergue l'inefficacité des droits de communication et d'enquête. Elle explique ces problèmes par l'inadéquation des structures, procédures et méthodes en matière de droit de communication et de droit d'enquête. A ce titre, elle suggère une réorganisation de la structure chargée des enquêtes fiscales.

De l'exploitation du document sur les mesures fiscales prises en matière de contrôle en Côte d'Ivoire <http://www.dgici.com/document/publication/mesuresfismtrescontrole.htm> (juin 2008), nous pouvons retenir que de nombreuses mesures ont été prises dans le cadre du renforcement des pouvoirs et des moyens de l'administration fiscale ivoirienne. Au nombre de ces mesures, il faut citer le renforcement du droit de communication auprès des exportateurs à qui l'obligation a été faite de tenir à la disposition de l'administration, les preuves des moyens de paiement utilisés lors des transactions à l'exportation.

B. Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale

Pour Gilles Montagnat-Rentier et Patrick Fossat, dans leur étude sur le **"bilan de la mise en oeuvre des plans d'action des administrations fiscale et douanière et poursuite de la modernisation"** (Bénin, mars 2004), il importe de renforcer la collaboration entre les deux (02) administrations, notamment en ce qui concerne la qualité des renseignements transmis, en attendant la création d'une brigade mixte de contrôle Douane-Impôts.

Rufine QUENUM et Roger FALADE, administrateurs des impôts, dans leur réflexion sur **"la problématique de fiscalisation du secteur informel"**, (juillet 2004) ont abondé dans le même sens. A cet effet, ils ont préconisé la contractualisation des échanges d'informations et la dynamisation des circuits de recherche comme la brigade mixte Douanes-Impôts pour faciliter les contacts et l'obtention de l'information.

De l'étude réalisée sous la direction de Gérard CHAMBAS sur le thème **"Afrique au Sud du Sahara : mobiliser des ressources fiscales pour le développement"** (2005), il ressort que les liaisons entre administrations des Douanes et des Impôts sont souvent défaillantes. Les procédures d'échange d'informations, lorsqu'elles existent, ne sont pas informatisées, systématiques et en temps réel. Parfois, les matériels et logiciels de l'administration des Impôts ne sont pas adaptés à un traitement de l'information de la Douane : les Impôts procèdent alors à des recoupements fastidieux et ponctuels. Ainsi, dans la plupart des pays, les contribuables imputent encore des crédits de Taxe sur la Valeur Ajoutée (T.V.A.) occasionnés par des opérations d'importations sans que l'administration des Impôts ne dispose automatiquement des éléments de

recoupement en provenance de la Douane. De même, l'administration des Impôts contrôle les déclarations de chiffre d'affaires sans pouvoir les rapprocher systématiquement des opérations d'importations connues des Douanes. Les auteurs proposent des interventions communes lors des contrôles de comptabilités en entreprises ou à l'occasion des contrôles douaniers, afin de recueillir des renseignements exploitables par les deux services. Ils suggèrent également que l'échange systématique d'informations entre administrations soit recherché à travers des protocoles d'accords inter-administrations définissant la nature des informations à fournir et les modalités de transmission. Ils ont mis, par ailleurs, l'accent sur l'utilisation de l'Identifiant Fiscal Unique (I.F.U.) par les administrations en vue de faciliter les recoupements.

Olivier BENON, Stéphane SCHLOTTERBECK, Anne-Marie GEOURJON, Kalou DOUA-BI, Vincent de Paul KOUKPAIZAN et René OSSA, dans leur rapport sur les **"réformes des administrations fiscale et douanière bilan et priorités pour les nouvelles étapes"** (Bénin, décembre 2006), recommandent l'amélioration de la recherche et de l'exploitation du renseignement, notamment par le renforcement des effectifs de la B.E.F..

Pour René OSSA, dans son ouvrage **"Administrer l'impôt les nouveaux enjeux de la fonction de gestion dans les pays en développement"** (2007), l'éradication de la fraude fiscale passe par une bonne gestion du renseignement fiscal. Pour ce faire, les services disposent d'un certain nombre de moyens législatifs mais aussi organiques. Selon lui, pour que le renseignement joue un rôle central dans la maîtrise de la matière fiscale, il est nécessaire de disposer d'un environnement de travail informatisé et en réseau indispensable pour faciliter la collecte et l'exploitation efficiente des données.

Vincent de Paul KOUKPAIZAN, dans son compte rendu de la mission d'assistance technique dans le domaine de l'administration fiscale (Bénin, avril 2008), a également mis l'accent sur la nécessité de faire de la connexion informatique Douanes-Impôts une priorité.

Bernadette GANDJI, dans son mémoire "**réflexion sur la réforme des enquêtes fiscales dans le cadre de la dynamisation de la lutte contre la fraude fiscale au Bénin**", (cycle 2 E.N.A.M., avril 2006) a mis l'accent sur l'inefficacité des systèmes de recoupement des informations fiscales. Pour elle, la structure chargée des enquêtes fiscales doit veiller au développement de l'échange d'informations avec les autres administrations et à la concertation permanente avec le secteur privé.

Iseberge KOSSOU, dans son mémoire intitulé "**contribution pour une meilleure maîtrise des procédures en matière de contrôle fiscal**", (cycle 1 E.N.A.M., janvier 2008) a mis en exergue l'insuffisance dans l'exploitation des renseignements fiscaux à la D.G.I.D.. Pour elle, une bonne exploitation des renseignements fiscaux constituera un atout pour un contrôle fiscal efficace des dossiers des contribuables. Pour ce faire, elle préconise l'installation de logiciels et l'amélioration des logiciels existants en vue de faciliter les recoupements.

Cyr SOHOUDJI, dans son mémoire intitulé "**contribution au renforcement des structures chargées des vérifications et des enquêtes fiscales**", (cycle 1 E.N.A.M., février 2008) recommande la déconcentration de la B.E.F. en vue d'une couverture de l'ensemble du territoire puis la spécialisation des inspecteurs chargés des vérifications et des enquêtes fiscales.

La revue de littérature ainsi présentée nous permet de constater que les différents travaux antérieurs ont abordé la question du renseignement fiscal sous divers angles. Ils ont cependant laissé entier le problème de la maîtrise de

l'information fiscale sous son aspect global, notamment pour ce qui est du renforcement du droit de communication, des stratégies de collecte auprès des importantes sources et de l'organisation du renseignement pour son exploitation.

Abordons à présent, la méthodologie de l'étude.

Paragraphe 2. Méthodologie adoptée

Dans ce paragraphe, nous ferons ressortir la méthodologie de notre étude à travers deux dimensions : la dimension empirique (I) et la dimension théorique (II).

I. Dimension empirique

Une approche empirique est celle qui s'appuie exclusivement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. Dans le cas d'espèce, cette approche nous permettra d'indiquer la méthode d'enquête que nous entendons utiliser pour l'identification des causes réelles se trouvant à la base des problèmes.

Ainsi, cette approche suivra les étapes ci-après :

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

➤ **Objectif de la collecte de données**

L'objectif poursuivi par notre enquête est de mobiliser les données relatives aux causes réelles à la base des problèmes identifiés afin de vérifier les hypothèses de base préalablement formulées. Ainsi, cette démarche nous permettra de déterminer si :

- la mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication à la D.G.I.D. se justifie effectivement par l'insuffisance des textes ;
- l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale se justifie effectivement par l'insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat.

➤ **Cadre de l'enquête et population ciblée**

Il s'agira d'une enquête interne. Nous choisirons comme cadre de notre étude la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales (D.N.V.E.F.), la Direction des Grandes Entreprises (D.G.E.) et le Centre des Impôts des Moyennes Entreprises du Littoral (C.I.M.E. du Littoral).

La population mère sera composée de l'ensemble du personnel de ces structures ; soit cent vingt et un (121) agents.

➤ **Nature de la collecte des données**

Afin de pouvoir vérifier les hypothèses émises, nous utiliserons la technique du sondage comme procédé de collecte des données. Ce sondage sera réalisé au moyen d'un questionnaire conçu pour un échantillon représentatif du personnel de la D.N.V.E.F., de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral. Nous ferons également des entretiens avec certains cadres de la D.G.I.D..

Le questionnaire s'articulera autour de nos différentes préoccupations que sont la mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication et l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.

Quant aux entretiens, ils nous permettront de recueillir des informations complémentaires et d'échanger des idées sur les pratiques en matière de collecte et de gestion de l'information fiscale à la D.G.I.D.

➤ **Echantillonnage**

Le questionnaire sera distribué à un échantillon composé de cinquante-huit (58) cadres de catégorie A choisi parmi les 121 agents qui composent la D.N.V.E.F., de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral.

➤ **Spécification des données à mobiliser**

Les données à mobiliser à travers nos enquêtes nous permettront de rechercher :

- comment les enquêtés expliquent la mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication à la D.G.I.D.;
- les justifications qu'ils donnent au problème d'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale à la D.G.I.D..

➤ **Conception du questionnaire**

En vue d'une bonne compréhension des questions, le questionnaire a été conçu par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude. A cet effet, nous n'avons formulé que des questions fondamentales dont les réponses nous serviront à vérifier les hypothèses formulées précédemment. Ces questions fondamentales sont présentées en annexe (annexe n°3).

➤ **Technique de dépouillement des données**

Les données collectées à la suite de l'enquête seront dépouillées manuellement.

En ce qui concerne le traitement des données numériques, nous aurons recours au tableur "Excel" pour déterminer les pourcentages en vue de les comparer à nos seuils de décisions et en tirer les conclusions qui s'imposent.

➤ **Outils de présentation des données**

Les résultats obtenus seront présentés suivant la méthode des tris à plats. Leur représentation se fera sous la forme de graphique.

II. Dimension théorique

Nous procéderons ici, aux choix théoriques liés aux différents problèmes spécifiques.

Soulignons que la collecte d'informations a été possible grâce à la revue documentaire qui nous a permis de faire le point des connaissances antérieures relatives aux problèmes spécifiques identifiés. Nous avons également eu des échanges avec certaines personnes ressources de l'administration fiscale en vue d'élargir notre champ de vision sur les problèmes de recherche et de gestion de l'information fiscale à la D.G.I.D.. Nos recherches nous ont également conduit au Service des Enquêtes Commerciales (S.E.C.) de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (D.G.D.D.I.). A cet effet, nous avons eu des entretiens avec certains cadres dudit service au sujet de l'expérience de l'administration douanière en matière de collecte et d'exploitation du renseignement.

➤ **Choix théorique lié au problème spécifique n°1 relatif à la mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication à la D.G.I.D.**

Dans le cadre de notre étude, nous avons été confrontée à l'absence de théories résolvant ce problème. Par conséquent, l'outil d'analyse des données

que nous choisirons pour identifier la vraie cause se trouvant à la base de cette préoccupation sera le seuil de décision.

Ainsi, la question fondamentale liée à ce problème est la question n°1 formulée comme suit:

La loi permet à l'administration fiscale d'user du droit de communication auprès d'autres administrations et des opérateurs économiques. Il nous a été donné de constater au cours de notre stage que ces derniers ne respectent pas les obligations en la matière ou qu'ils communiquent des informations inexactes ou incomplètes.

Qu'est-ce qui selon vous explique la mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication à la D.G.I.D. ?

- la propension des contribuables à dissimuler tout ou partie de leurs activités ;
- le manque de rigueur dans l'application des textes par l'administration ;
- l'insuffisance des textes en matière de droit de communication ;
- autres (à préciser).....

Cette question comporte quatre (04) items. La cause qui sera maintenue après nos investigations sera celle qui aura réuni le pourcentage le plus élevé.

➤ **Choix théorique lié au problème spécifique n°2 relatif à l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale**

L'approche théorique qui sera retenue pour analyser le problème d'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale est celle de Gérard CHAMBAS qui suggère qu'un échange systématique d'informations entre administrations soit recherché à travers des protocoles d'accords inter-administrations définissant la nature des informations à fournir et les modalités de transmission.

Le seuil de décision nous permettra d'analyser les données recueillies suite à l'enquête. A cet effet, la question fondamentale liée à ce problème est la question n°2 libellée comme suit :

A la D.G.I.D., les informations peuvent être collectées grâce aux recoupements internes obtenus à partir des déclarations déposées par les contribuables. Elles peuvent l'être également à partir de recoupements externes à l'administration fiscale et disponibles dans d'autres administrations. Il nous a été donné de constater qu'à la D.G.I.D., il n'a pas été mis en place un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.

Qu'est-ce qui selon vous justifie ce problème ?

- l'absence d'un réseau d'indicateurs ;
- l'insuffisance de moyens matériels (notamment les logiciels) en vue de constituer des bases de données fiables et facilement exploitables ;
- l'insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat ;
- autres (à préciser).....

Cette question comporte également quatre (04) items. Vu l'importance que revêt pour nous ce problème spécifique, toutes les causes qui se révéleraient être à son origine seront retenues. Donc seront maintenus les items qui auront un pourcentage différent de 0%.

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en oeuvre des solutions pour une maîtrise du renseignement fiscal à la D.G.I.D.

Cette section sera consacrée d'une part, au déroulement des enquêtes puis à la vérification des hypothèses (paragraphe 1) et d'autre part, aux approches de solutions et aux recommandations (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses

I. Collecte, difficultés rencontrées et limites des données

A. Préparation et réalisation des enquêtes

Pour l'élaboration du questionnaire, nous avons veillé à ce qu'une seule question soit posée par problème spécifique.

Afin d'apprécier le niveau de compréhension des enquêtés, le questionnaire a été d'abord remis à un groupe restreint de l'échantillon et a été corrigé par la suite en fonction des observations qui nous ont été faites.

S'agissant de la réalisation même de l'enquête, elle a été réalisée du 27 août au 10 septembre 2008 dans les structures concernées de la D.G.I.D..

B. Difficultés rencontrées et limites des données

Quelques difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de nos enquêtes. Celles-ci n'affectent cependant en rien les données recueillies.

D'abord, nous avons été confrontée à l'indisponibilité de certains cadres de la D.G.I.D. en raison de la charge de travail.

Ensuite, certains questionnaires remplis ne nous ont pas été retournés à temps.

Enfin, nous n'avons pas pu récupérer la totalité des questionnaires distribués.

S'agissant des limites des données recueillies, elles sont inhérentes à la qualité et à la fiabilité des informations obtenues. Aussi, faut-il ajouter que compte tenu du temps qui nous a été imparti, notre enquête s'est uniquement déroulée à Cotonou. Elle n'a pas pris en compte le Centre des Impôts des Moyennes Entreprises de l'Atlantique (C.I.M.E. de l'Atlantique), par exemple.

II. Présentation et analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses

Les résultats des enquêtes réalisées seront présentés et analysés en tenant compte de chacun des problèmes spécifiques en résolution.

A. Présentation et analyse des résultats de l'enquête

1. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°1 relatif à la mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication

Il convient de souligner que sur les cinquante huit (58) questionnaires distribués, cinquante trois (53) ont été récupérés et quarante sept (47) ont été exploités, soit respectivement un taux de 91,38% et 81,03%.

L'inexploitation de certains questionnaires tient au fait que les personnes à qui ils ont été remis ont coché plus d'une case par question.

Suite à l'enquête, les résultats obtenus par rapport au problème spécifique n°1 se présentent comme suit :

- Treize (13) personnes, soit 28% des enquêtés ont répondu que la mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication est due à la propension des contribuables à dissimuler tout ou partie de leurs activités ;
- Dix (10) personnes, soit 21% des enquêtés pensent que le manque de rigueur dans l'application des textes par l'administration fiscale est à la base de la mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication ;
- Dix-huit (18) personnes, soit 38% des enquêtés trouvent que c'est l'insuffisance des textes en matière de droit de communication qui explique la mise en œuvre non satisfaisante de ce droit ;

- Six (06) personnes, soit 13% des enquêtés avancent des raisons autres que celles qui ont été mentionnées dans le questionnaire.

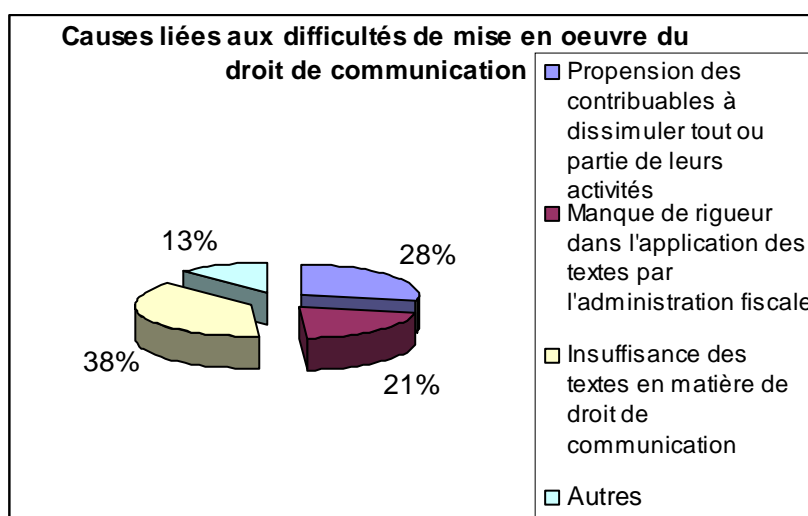
Les réponses découlant de cette question sont consignées dans le tableau suivant et représentées par un graphique.

Tableau n°7: point des réponses à la question n°1

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
Propension des contribuables à dissimuler tout ou partie de leurs activités.	13	28%
Manque de rigueur dans l'application des textes par l'administration fiscale	10	21%
Insuffisance des textes en matière de droit de communication.	18	38%
Autres	06	13%
Total	47	100%

Source : Nos investigations par rapport à la question n°1 : "qu'est-ce qui, selon vous, explique la mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication ?

Graphique n°1 : point des causes liées à la mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication



De l'analyse des données recueillies sur cette préoccupation, il ressort que l'insuffisance des textes en matière de droit de communication est la cause fondamentale du problème spécifique n°1 relatif à la mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication. Vient ensuite la propension des contribuables à dissimuler tout ou partie de leurs activités et enfin le manque de rigueur dans l'application des textes par l'administration fiscale.

Il faut ajouter que 13% des enquêtés ont trouvé d'autres causes à la base du problème. Ces causes sont :

- le manque de moyens humains et matériels ;
- l'immixtion du politique dans la gestion des affaires publiques ;
- la mauvaise organisation.

2. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°2 relatif à l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale

A la question de savoir ce qui justifie le problème d'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale, nous avons eu les réponses ci-après :

- Six (06) personnes, soit 13% des enquêtés pensent que c'est l'absence d'un réseau d'indicateurs qui justifie l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.
- Seize (16) personnes, soit 34% des enquêtés justifient le problème par l'insuffisance de moyens matériels (notamment les logiciels) en vue de constituer des bases de données fiables et facilement exploitables.
- Vingt-cinq (25) personnes, soit 53% des enquêtés estiment que c'est l'insuffisance de coopération entre les différents services de l'Etat qui est à la base du problème se rapportant à l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.

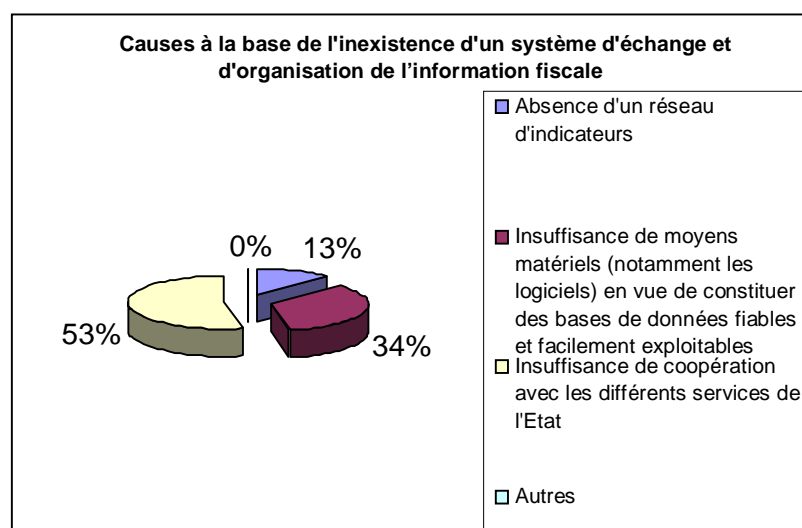
Le tableau et le graphique ci dessous présentent le point des réponses liées à cette question.

Tableau n°8: point des réponses à la question n°2

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
Absence d'un réseau d'indicateurs.	06	13 %
Insuffisance de moyens matériels (notamment les logiciels) en vue de constituer des bases de données fiables et facilement exploitables.	16	34%
Insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat.	25	53%
Autres	00	0%
Total	47	100%

Source : Nos investigations par rapport à la question n°2 : qu'est-ce qui selon vous justifie l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale ?

Graphique n°2 : point des causes à la base du problème relatif à l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale



Après analyse des données recueillies sur ce problème, nous pouvons conclure que l'insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat est la cause fondamentale qui explique l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.

Par ailleurs, l'insuffisance de moyens matériels (notamment les logiciels) en vue de constituer des bases de données fiables et facilement exploitables ainsi que l'absence d'un réseau d'indicateurs expliquent également le problème.

B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Nous procéderons dans cette partie d'abord à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte des seuils de décision fixés et ensuite à l'établissement du diagnostic relatif à chaque problème en résolution.

1. Vérification des hypothèses

La vérification consiste à confronter ou à apprécier le degré de validation des hypothèses à partir de l'analyse des données d'enquêtes.

➤ Degré de vérification de l'hypothèse n°1

Pour vérifier l'hypothèse n°1, nous avons fixé comme seuil de décision que la cause qui sera maintenue sera celle qui aura réuni le pourcentage le plus élevé.

Les données quantitatives qui ont servi à analyser le problème spécifique n°1 ont révélé que la mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication est due par ordre d'importance:

- à l'insuffisance des textes en matière de droit de communication : 38% ;
- à la propension des contribuables à dissimuler tout ou partie de leurs activités : 28% ;
- au manque de rigueur dans l'application des textes par l'administration fiscale : 21% ;
- autres causes : 13%.

De ce qui précède et par rapport au seuil de décision, il ressort que la cause à la base du problème spécifique n°1 est l'insuffisance des textes en matière de droit de communication. L'hypothèse n°1 selon laquelle l'insuffisance des textes en matière de droit de communication explique la mise en œuvre non satisfaisante de ce droit, est donc vérifiée.

➤ Degré de vérification de l'hypothèse n°2

Le seuil de décision fixé pour vérifier cette hypothèse est que tout item qui aura un pourcentage différent de 0% sera maintenu.

A cet effet, les données quantitatives issues des enquêtes ont révélé que l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale est due :

- à l'insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat : 53%;
- à l'insuffisance de moyens matériels (notamment les logiciels) en vue de constituer des bases de données fiables et facilement exploitables : 34%;
- à l'absence d'un réseau d'indicateurs : 13%.

Ainsi, nous nous rendons compte que ces trois (03) items ont réuni un pourcentage différent de 0%. Dans ces conditions, l'hypothèse n°2 selon laquelle l'insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat justifie l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale est partiellement vérifiée. Au delà de cette cause, d'autres causes se trouvent également être à la base du problème. Il s'agit de l'insuffisance de moyens matériels (notamment les logiciels) en vue de constituer des bases de données fiables et facilement exploitables et de l'absence d'un réseau d'indicateurs.

2. Etablissement du diagnostic

➤ **Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°1**

La vérification de l'hypothèse n°1 nous amène à retenir que la mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication s'explique par l'insuffisance des textes en la matière.

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

La vérification de l'hypothèse n°2 nous permet de retenir que l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale est fondamentalement due à l'insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat.

Ce problème est également dû à :

- l'insuffisance de moyens matériels (notamment les logiciels) en vue de constituer des bases de données fiables et facilement exploitables ;
- l'absence d'un réseau d'indicateurs ;

Après avoir dégagé les causes réelles justifiant les problèmes identifiés, il importe de faire des propositions de solutions et de définir leurs conditions de mise en œuvre, afin d'atteindre l'objectif général que nous avons fixé.

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

L'objectif général poursuivi dans le cadre de notre étude est de contribuer à la maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D..

Pour ce faire, nous avons fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques pour lesquels, les causes supposées nous ont conduit à formuler des hypothèses. La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données

recueillies suite aux enquêtes nous a permis d'établir les éléments de diagnostic. A partir de ces derniers, nous pourrions proposer des solutions aux différents problèmes en résolution et faire des recommandations pour leur mise en oeuvre.

I. Approches de solutions

Résoudre un problème, c'est proposer les conditions d'éradication des causes réelles se trouvant à la base du problème. Dans cette optique, nous proposerons des solutions pour atténuer, voire éradiquer les différentes causes à la base de chaque problème identifié.

A. Approches de solutions au problème se rapportant à la mise en oeuvre non satisfaisante du droit de communication

Pour résoudre ce problème, nous proposons le renforcement des moyens juridiques et des pouvoirs d'investigation du service de recherche.

En effet, les moyens juridiques dont dispose actuellement l'administration fiscale sont assez larges. Cependant, certaines dispositions restent imprécises. Il en est ainsi des cas de refus de communication ou de communication de renseignements inexacts, dans lesquels la loi prévoit l'application d'amende. Mais aucune disposition n'évoque les modalités d'application de ces amendes.

Par conséquent, nous proposons d'abord que la législation soit complétée dans ce sens, afin de donner à la D.G.I.D, les moyens juridiques pour sévir dans certaines situations. Ainsi, tout manquement aux dispositions relatives au droit de communication notamment, le refus de communication, l'absence de présentation ou de tenue des documents sur lesquels porte le droit de communication, la communication de renseignements inexacts, sera constaté par un procès-verbal dont l'établissement sera entouré de garanties. A cet effet, le procès-verbal devra être rédigé en présence du contrevenant ou de son

représentant et signé par ce même contrevenant ou son représentant, ainsi que par les agents de l'administration fiscale. Tout refus de signature sera mentionné sur le document. L'intéressé disposera d'un délai de vingt (20) jours, à compter de l'établissement du procès-verbal ou de sa notification lorsqu'il n'a pas assisté à son établissement, pour faire valoir ses observations. Celles-ci seront portées dans le procès-verbal ou annexées à celui-ci si elles parviennent ultérieurement par lettre à l'administration fiscale. Une copie du procès-verbal sera remise à l'intéressé.

Ensuite, nous proposons que les amendes prévues en cas de non respect des obligations afférentes au droit de communication soient portées à un million de F.C.F.A. afin de dissuader les contribuables.

Enfin, nous proposons que soit défini le contour précis de chacune des prérogatives de l'administration en matière d'enquête et de recherche que sont les droits de communication, d'enquête, de visite et de saisie. Car, les dispositions des articles 1093 à 1096 nouveaux du C.G.I. évoquent ces droits sans pour autant préciser les domaines de compétence respectifs de chacun d'eux. Le droit de communication permet d'obtenir des informations sur les tiers en rapport avec une entreprise. Il a un caractère passif pour l'entreprise. Comme en France, le droit d'enquête pourrait permettre de contrôler le respect par une entreprise de l'obligation de facturation. Ces deux droits peuvent être mis en oeuvre à la seule initiative de l'administration, contrairement aux droits de visite et de saisie qui doivent être placés sous le contrôle d'un juge afin de placer les usagers à l'abri de l'arbitraire des agents de l'administration fiscale.

B. Approches de solutions au problème se rapportant à l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale à la D.G.I.D..

La résolution de ce problème passe nécessairement par la mise en place d'une coopération avec les différents services de l'Etat.

En effet, la collecte d'informations se fait à partir de sources internes et de sources externes. Il est important que l'administration fiscale accorde désormais un regard différent à son système de collecte d'informations car tout se passe actuellement comme si l'information fiscale n'avait pas besoin d'être recherchée, organisée et traitée en vue d'être mise à la disposition des services opérationnels sous forme exploitable. Or, il existe beaucoup de structures disposant d'informations représentant un grand intérêt pour les services de la D.G.I.D.. C'est pourquoi, nous proposons :

- le renforcement de la collaboration entre la D.G.I.D. et les autres administrations en vue d'organiser les échanges de renseignements. La périodicité de ces échanges (en temps réel, mensuelle, trimestrielle ou annuelle suivant le type d'information) devra également être définie ;
- la création de la cellule mixte Douane-Impôts qui sera chargée de collationner, de traiter et de diffuser toutes les informations utiles aux deux administrations ;
- la création d'unités mixtes de contrôle pour des actions ponctuelles et bien ciblées. De telles unités présentent l'avantage de cerner les différents aspects fiscaux et douaniers d'un dossier ;
- l'interconnexion, dans les cas où des bases de données informatiques existent, avec les autres administrations telles que la Douane, le Trésor, la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (C.N.S.S.), les greffes des tribunaux, la police nationale, les compagnies d'assurance, les banques... ;
- la mise en place d'un réseau d'indicateurs.

Au plan interne, nous proposons :

- que les fonctionnalités de l'application TAKOE soient améliorées afin de la rendre plus performante pour les utilisateurs ;
- que les bases de données existantes (TAKOE, SY.DONIA.-DGID, GES.EXO.) soient rendues accessibles aux utilisateurs par connexion informatique ;
- que d'autres bases comme celles des marchés soumis à l'enregistrement, des honoraires, courtages et commissions versées aux prestataires de service et déclarés dans les états financiers soient constituées ;
- que tout le territoire national soit couvert par des structures de recherches ;
- en attendant d'avoir une couverture suffisante de tout le territoire par les structures de recherches, il conviendrait de concentrer les moyens sur la ville de Cotonou et ses banlieues, déjà mal quadrillées par la Brigade d'Enquêtes Fiscales ;
- que l'effectif de la Brigade d'Enquêtes Fiscales soit renforcé et que les ressources suffisantes soient affectées aux travaux de recherche et de recoupement en vue de permettre aux vérificateurs de disposer d'informations utiles pour améliorer les contrôles.

L'efficacité des solutions proposées ne sera assurée que si certaines conditions sont mises en oeuvre.

II. Conditions de mise en oeuvre des solutions et construction du Tableau de Synthèse de l'Etude

A. Conditions de mise en oeuvre des solutions

Pour chacun des problèmes identifiés, des recommandations seront faites à l'endroit de l'administration fiscale et des autorités du Ministère de l'Economie et des Finances (M.E.F.).

1. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°1

➤ Recommandations à l'endroit de l'administration fiscale

Pour renforcer le droit de communication, la D.G.I.D. pourrait prendre en compte les mesures ci-après :

- rédiger un projet de texte destiné à régler les conditions d'application des amendes prévues par le C.G.I. ;
- faire appliquer rigoureusement les textes en sanctionnant les contribuables en cas de manquement à leurs obligations fiscales ;
- réfléchir et examiner les conditions dans lesquelles un texte pourrait exclusivement confiner le champ d'application des droits de communication, d'enquête, d'investigation et de saisie et délimiter les contours de chacun d'eux.

➤ Recommandations à l'endroit des autorités du Ministère de l'Economie et des Finances

Pour la mise en œuvre des solutions proposées, il faudrait que les autorités du Ministère de l'Economie et des Finances dotent la D.G.I.D. de moyens matériels et humains suffisants.

2. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°2

➤ Recommandations à l'endroit de l'administration fiscale

Pour assurer la mise en place d'un système d'organisation et d'échange de l'information fiscale, l'administration fiscale pourrait prendre en compte les recommandations ci-après :

-
- établir avec les autres administrations des protocoles d'accords définissant la nature des informations à fournir et les modalités de transmission (connexion informatique, envois de C.D., de disquettes ou via une cellule serveur pour les données nécessitant un degré de confidentialité élevé) ;
 - rédiger un manuel de procédure à l'usage de la B.E.F. pour la conduite des opérations d'enquêtes et de recherches ;
 - organiser des formations périodiques en matière d'enquêtes et de recherches ;
 - mettre à la disposition de la B.E.F., les ressources nécessaires afin qu'elle puisse mettre en place un réel réseau d'aviseurs ;
 - mettre en place un dispositif permettant le contrôle et le suivi de l'exploitation des informations de recoupement.

Au-delà des recommandations faites à l'administration fiscale, il y en a qui méritent d'être adressées aux autorités du Ministère de l'Economie et des Finances.

➤ **Recommandations à l'endroit des autorités du Ministère de l'Economie et des Finances**

La mise en œuvre des solutions proposées ne peut se faire sans l'appui de l'autorité de tutelle. Les autorités du Ministère de l'Economie et des Finances pourraient donc prendre en compte les recommandations suivantes :

- promouvoir des synergies entre les administrations. Ces synergies reposent sur la mise en œuvre effective de l'Identifiant Fiscal Unique et sur un traitement informatisé des informations permettant les échanges nécessaires entre les administrations.
- veiller à la collaboration effective de la D.G.I.D. et de la D.G.D.D.I. ;
- créer par arrêté ministériel une cellule mixte Douanes-Impôts ;
- faire de la connexion informatique Douane-Impôts une priorité ;

- veiller à l'organisation régulière de recrutement par le Ministère chargé de la Fonction Publique, afin de pallier la faiblesse en effectif de la D.G.I.D. ;
- éviter l'immixtion du politique dans la gestion des dossiers par l'administration fiscale.

B. Tableau de Synthèse de l'Etude

Tableau n°9: Tableau de Synthèse de l'Etude : "La problématique de la maîtrise du renseignement fiscal à la D.G.I.D."

Niveaux d'analyse	Problématique*	Objectifs	Causes réelles	Diagnostic	Solutions
Général	Problème général Non maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D..	Objectif général Contribuer à la maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D..	-	-	-
Spécifi- Ques	1 Problème spécifique 1 Mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication à la D.G.I.D..	Objectif spécifique 1 Contribuer à la mise en œuvre satisfaisante du droit de communication.	Cause réelle/PS1 L'insuffisance des textes en matière de droit de communication.	Elément de diagnostic 1 L'insuffisance des textes en matière de droit de communication explique la mise en œuvre non satisfaisante de ce droit à la D.G.I.D..	Approches de solutions au PS1 -Compléter la législation en matière de droit de communication ; - revoir les amendes prévues par le C.G.I ; -définir les contours précis des droits de communication, d'enquête, de visite et de saisie.
	2 Problème spécifique 2 Inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.	Objectif spécifique 2 Proposer la mise en place d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.	Causes réelles/PS 2 -L'insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat ; -l'insuffisance de moyens matériels (notamment les logiciels) en vue de constituer des bases de données fiables et facilement exploitables ; -l'absence d'un réseau d'indicateurs.	Eléments de diagnostic 2 L'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale s'explique par l'insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat, l'insuffisance de moyens matériels (notamment les logiciels) en vue de constituer des bases de données fiables et facilement exploitables et l'absence d'un réseau d'indicateurs.	Approches de solutions au PS -Renforcer la collaboration entre la D.G.I.D. et les autres administrations en vue d'organiser les échanges de renseignements ; -créer la cellule mixte Douane-Impôts pour faciliter les contacts et l'obtention des informations ; -faire l'interconnexion avec les autres administrations ; -mettre en place un réseau d'indicateurs ; -améliorer les fonctionnalités de TAKOE -constituer d'autres bases de données ; -couvrir tout le territoire par la structure chargée des enquêtes.

Source : Résultat de nos investigations

* La problématique de la maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D.

Conclusion générale

La restitution des mécanismes de fonctionnement de la Direction Nationale de Vérification et d'enquêtes Fiscales, de la Direction des Grandes Entreprises et du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises du Littoral nous a permis d'identifier vingt et un (21) problèmes regroupés en cinq (05) problématiques.

L'une des problématiques a particulièrement retenu notre attention et a constitué le centre d'intérêt de nos travaux de recherche. Il s'agit de la problématique relative à la maîtrise de l'information fiscale.

Le problème général qui se dégage de cette problématique est relatif à la non maîtrise de l'information fiscale à la D.G.I.D..

Les manifestations de ce problème sont la mise en œuvre non satisfaisante du droit de communication et l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.

Au terme de notre étude, nous pouvons dire que de nombreuses défaillances limitent encore l'efficacité des activités de recherche de renseignements à but fiscal.

En effet, les moyens (juridiques, matériels et humains), de la Brigade d'Enquêtes Fiscales sont limités pour lui permettre à la fois de collecter les données, d'effectuer leur traitement et d'assurer sa présence sur le terrain en vue d'améliorer sa connaissance du tissu fiscal.

Par ailleurs, recommandé depuis plusieurs années, le renforcement de la collaboration D.G.I.D. / D.G.D.D.I. ne s'est pas encore concrétisé. Un projet de création d'une cellule mixte d'enquêtes et de recherches Impôts-Douanes a été envisagé, mais n'a pas abouti à ce jour.

De même, les différents contrôles fiscaux ont révélé la persistance de pratiques frauduleuses dans notre pays.

C'est pourquoi, la D.G.I.D. devrait mobiliser des ressources au profit de la B.E.F. pour la réalisation de travaux susceptibles d'améliorer la qualité du contrôle fiscal en vue de lutter contre la fraude.

La mise en place d'un système d'échange systématique d'informations entre administrations devrait également être priorisée.

Cependant, il faut ajouter que la mise en oeuvre des différentes propositions faites pour une meilleure gestion du renseignement fiscal à la D.G.I.D. nécessite une véritable volonté des autorités politiques et administratives.

Bibliographie

I. OUVRAGES

- CHAMBAS, G. (2005) « *Afrique au Sud du Sahara : mobiliser des ressources fiscales pour le développement.* », Editions Economica, Paris.
- OSSA, R. (2007) « *Administrer l'impôt les nouveaux enjeux de la fonction de gestion dans les pays en développement.* », Editions Iroko, Yaoundé.

II. MEMOIRES

- AZANKPAN, R. (2008) « **Contribution au renforcement de la mise en oeuvre des procédures de contrôle fiscal au Bénin** » E.N.A.M.-U.A.C. Cycle 1
- GANDJI, B. (2006) « **Réflexion sur la réforme des enquêtes fiscales dans le cadre de la dynamisation de la lutte contre la fraude fiscale au Bénin** », E.N.A.M.-U.A.C. Cycle 2
- KOSSOU, I. (2008) « **Contribution pour une meilleure maîtrise des procédures en matière de contrôle fiscal** », E.N.A.M.-U.A.C. Cycle 1
- N'DAKA, R. (2006) « **Contribution à l'amélioration de l'exercice du droit de communication en République du Bénin** », E.N.A.M.-U.A.C. Cycle 2
- SOHOUDJI, C ; (2008) « **Contribution au renforcement des structures chargées des vérifications et des enquêtes fiscales** », E.N.A.M.-U.A.C. Cycle 1

III. TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- Arrêté n°1222/MFE/DC/SGM/DGID/DGR du 23 septembre 2005, portant création de la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales (D.N.V.E.F.) à la Direction Générale des Impôts et des Domaines
- Arrêté n°1223/MFE/DC/SGM/DGID/DGR du 23 septembre 2005, portant création des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises à la Direction Générale des Impôts et des Domaines
- Arrêté n°339/MFE/DC/SGM/DGID du 06 avril 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale des Impôts et des Domaines
- Code Général des Impôts, mis à jour au 31 décembre 2003.
- Décret n°73/PR/ MFAE du 8 mars 1967, portant organisation des procédures, délais et pénalités en matière de vérification générale des

entreprises commerciales, industrielles non commerciales, agricoles et artisanales.

- Décret n°2005-124 du 17 mars 2005 portant approbation de la codification générale des procédures fiscales (Livre des Procédures Fiscales).
- Décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances.
- Loi n°2006-24 du 28 décembre 2006 portant loi de finances pour la gestion 2007.
- Note de service n°094/MDEF/CAB/SGM/DGID/DGE/DLC du 08 mars 2007 portant fixation de seuils de chiffre d'affaires et définition de domaine de compétence des services en matière de gestion et de transfert des dossiers des grandes, moyennes et petites entreprises.

IV. RAPPORTS DE MISSIONS

- BENON, O. et al (décembre 2006) « **Réformes des administrations fiscale et douanière bilan et priorités pour les nouvelles étapes** » Bénin
- KOUKPAIZAN, V. (avril 2008) « **Compte rendu de la mission technique dans le domaine de l'administration fiscale** » Bénin
- MONTAGNAT-RENTIER, G. et FOSSAT, P (mars 2004) « **Bilan de la mise en oeuvre des plans d'action des administrations fiscale et douanière et poursuite de la modernisation** » Bénin

V. AUTRES DOCUMENTS

- Cours d'organisation, rôle et fonctionnement des services des impôts, 2006-2007, E.N.A.M., U.A.C.
- Cours de contrôle fiscal, 2007-2008, E.N.A.M., U.A.C.
- Direction Générale des Impôts de la Côte d'Ivoire (2008) : « **Mesures fiscales prises en matière de contrôle** »
<http://www.dgici.com/document/publication/mesuresfismtrescontrole.htm>
- Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (2007) « **Référentiel des mémoires** », 2^{ème} édition, mimographe, Abomey –Calavi, U.A.C.
- QUENUM, R. et FALADE, R. (juillet 2004) « **La problématique de la fiscalisation du secteur informel** » journée de retraite de la D.G.I.D.

Liste des annexes

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

Annexe n°2 : Schéma du circuit de l'information fiscale

Annexe n°3 : Questionnaire d'enquêtes

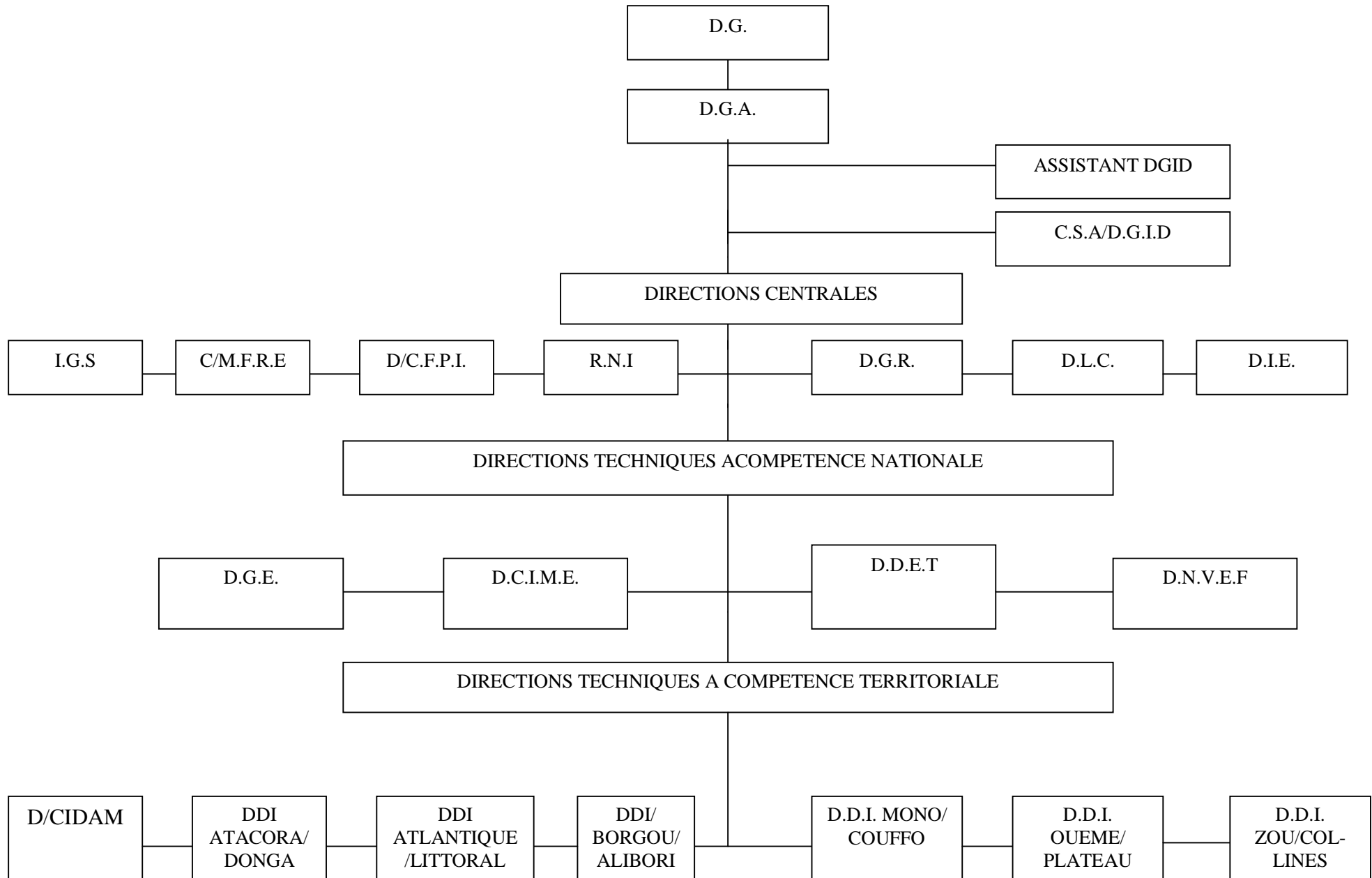
TABLE DES MATIERES

	PAGES
IDENTIFICATION DU JURY	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT	ii
DEDICACES.....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
LISTE DES GRAPHIQUES.....	viii
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	ix
RESUME	xi
SOMMAIRE.....	xiii
INTRODUCTION GENERALE.....	01
Chapitre premier: Cadre institutionnel de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique.....	03
Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage	04
Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage.....	04
I. Présentation de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.....	05
A. Historique de la D.G.I.D.....	05
B. Compétences et attributions de la D.G.I.D.....	05
1. Compétences de la D.G.I.D.....	05
2. Attributions de la D.G.I.D.....	06
C. Organisation de la D.G.I.D.....	07
1. Les directions centrales.....	07
2. Les directions techniques à compétence nationale.....	07
3. Les directions techniques à compétence territoriale.....	07
II. Présentation de la D.N.V.E.F., de la D.G.E. et de la D.C.I.M.E.....	08
A. La D.N.V.E.F.....	08
1. Attributions.....	08
2. Organisation	09
B. La D.G.E.....	10
1. Attributions	10
2. Organisation	11
C. La D.C.I.M.E.....	12
1. Attributions.....	12
2. Organisation.....	13
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités de la D.N.V.E.F., de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral.....	14
I. Observations de stage.....	14
A. Etat des lieux sur l'activité de recherche et de traitement de l'information fiscale.....	14
B. Etat des lieux sur l'activité de gestion des dossiers des contribuables.....	19

C. Etat des lieux sur l'activité de vérification de comptabilités.....	23
D. Etat des lieux sur l'activité de recouvrement.....	27
II. Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	28
A. Inventaire des atouts.....	28
B. Inventaire des problèmes.....	28
Section 2 : Ciblage de la problématique.....	31
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique.....	32
I. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	32
II. Choix de la problématique et justification du sujet.....	34
III. Spécification de la problématique choisie.....	36
Paragraphe 2. Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	38
I. Vision globale de résolution du problème général.....	38
II. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques.....	39
A. Vision globale de résolution du problème spécifique n°1.....	39
B. Vision globale de résolution du problème spécifique n°2.....	39
C. Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique.....	40
1. Synthèse des approches génériques identifiées.....	40
2. Séquences de résolution de la problématique.....	40
Chapitre deuxième: Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en oeuvre des solutions pour une meilleure maîtrise du renseignement fiscal à la D.G.I.D.....	40
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	41
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature	41
I. Fixation des objectifs de l'étude.....	41
II. Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du tableau de bord de l'étude.....	42
A. Identification des causes et formulation des hypothèses.....	42
1. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1.....	42
2. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2.....	44
3. Causes et hypothèse liées au problème général	45
B. Construction du tableau de bord de l'étude.....	46
III. Revue de littérature.....	48
A. Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif aux difficultés de mise en oeuvre du droit de communication.....	49
B. Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation des informations fiscales.....	50
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	53
I. Dimension empirique	53
II. Dimension théorique.....	56

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en oeuvre des solutions pour une maîtrise du renseignement fiscal à la D.G.I.D.....	58
Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses	59
I. Collecte, difficultés rencontrées et limites des données.....	59
A. Préparation et réalisation des enquêtes	59
B. Difficultés rencontrées et limites des données.....	59
II. Présentation et analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses.....	60
A. Présentation et analyse des résultats de l'enquête.....	60
1. présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°1 relatif aux difficultés de mise en oeuvre du droit de communication.....	60
2. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°2 relatif à l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.....	62
B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	64
1. Vérification des hypothèses	64
2. Etablissement du diagnostic.....	66
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en oeuvre	66
I. Approches de solutions	67
A. Approches de solutions au problème se rapportant aux difficultés de mise en oeuvre du droit de communication.....	67
B. Approches de solutions au problème se rapportant à l'inexistence d'un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale à la D.G.I.D.....	69
II. Conditions de mise en oeuvre des solutions et construction du Tableau de Synthèse de l'Etude.....	70
A. Conditions de mise en oeuvre des solutions.....	70
1. Conditions de mise en oeuvre des solutions relatives au problème spécifique n°1	71
2. Conditions de mise en oeuvre des solutions relatives au problème spécifique n°2.....	71
B. Tableau de Synthèse de l'Etude.....	73
CONCLUSION GENERALE.....	75
BIBLIOGRAPHIE.....	77
ANNEXES	

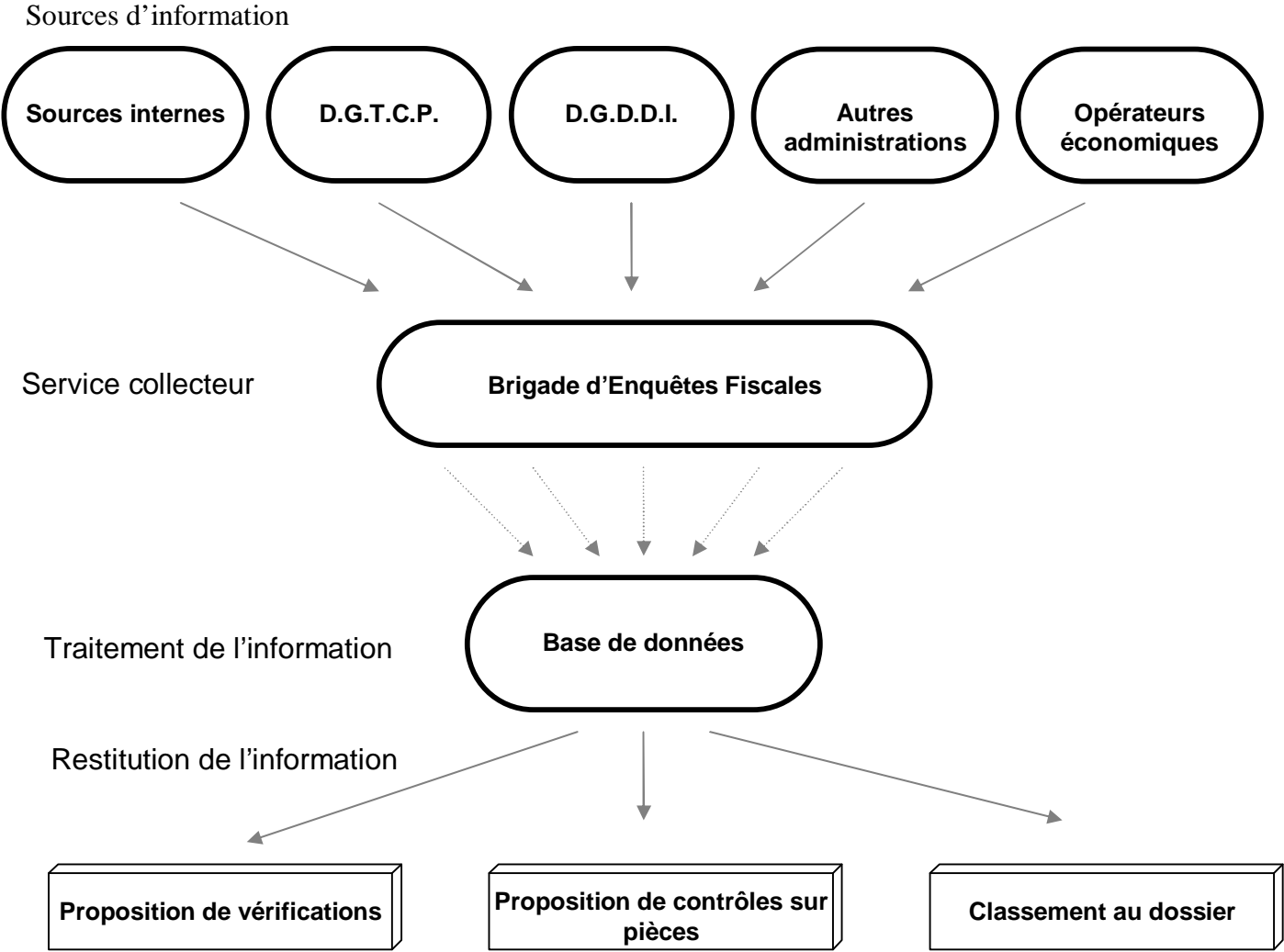
ANNEXE 1 : ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES



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. : Inspecteur Général des Services
- C/M.F.R.E. : Chef de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception
- C/C.F.P.I. : Chef du 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 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 National de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales
- D/C.I.D.A.M. : Directeur du Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres
Marchés
- D.D.I. : Directeur Départemental des Impôts

ANNEXE N°2 : LE CIRCUIT DE L'INFORMATION



Source : Réalisé par nous même

ANNEXE N°3

QUESTIONNAIRE D'ENQUETE

Mesdames/messieurs,

Le présent questionnaire s'inscrit dans le cadre d'une "recherche diagnostic" dans l'optique de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en administration des impôts au cycle 2 de l'E.N.A.M..

Du 19 mai au 14 août 2008, nous avons effectué un stage pratique dans certains services de la D.G.I.D.. A l'issue du stage, nous avons choisi d'orienter notre réflexion sur la problématique de la maîtrise du renseignement fiscal à la D.G.I.D.

A cet effet, nous vous prions de répondre aux questions ci-après en cochant la case correspondante. Merci pour votre collaboration.

Votre identité : (facultatif)

Nom :.....

Prénoms :.....

Structure d'appartenance :.....

1. La loi permet à l'administration fiscale d'user du droit de communication auprès d'autres administrations et des opérateurs économiques. Il nous a été donné de constater au cours de notre stage que ces derniers ne respectent pas les obligations en la matière ou qu'ils communiquent des informations inexacts ou incomplètes.

Qu'est-ce qui selon vous explique la mise en oeuvre non satisfaisante du droit de communication à la D.G.I.D. ?

- la propension des contribuables à dissimuler tout ou partie de leurs activités ;
- le manque de rigueur dans l'application des textes par l'administration fiscale ;
- l'insuffisance des textes en matière de droit de communication
- autres (à préciser).....

2. A la D.G.I.D., les informations peuvent être collectées grâce aux recoupements internes obtenus à partir des déclarations déposées par les contribuables. Elles peuvent l'être également à partir de recoupements externes à l'administration fiscale et disponibles dans d'autres administrations. Il nous a été donné de constater qu'à la D.G.I.D., il n'a pas été mis en place un système d'échange et d'organisation de l'information fiscale.

Qu'est-ce qui selon vous justifie ce problème ?

- l'absence d'un réseau d'indicateurs ;
- l'insuffisance de moyens matériels (notamment les logiciels) en vue de constituer des bases de données fiables et facilement exploitables ;
- l'insuffisance de coopération avec les différents services de l'Etat ;
- autres (à préciser).....