



REPUBLIQUE DU BENIN

*_*_*_*_*_*

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

*_*_*_*_*_*

UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI

*_*_*_*_*_*

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

*_*_*_*_*_*

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE 2 POUR
L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR

*_*_*_*_*_*

OPTION

FILIERE

ADMINISTRATION DES FINANCES

ADMINISTRATION DES IMPÔTS

Année académique 2007-2008

Promotion 2006-2008

*_*_*_*_*_*

THEME :

***CONTRIBUTION A L'ACCROISSEMENT
DES RECETTES FISCALES
AU NIVEAU DES CIME DE LA DGID***

REALISE ET SOUTENU PAR

Laure Monique **TOKOUE**

SOUS LA DIRECTION DE :

MAITRE DE STAGE

Mathias C. SEHO
Administrateur du Trésor

DIRECTEUR DU MEMOIRE

Simon C. GNANSOUNOU
Economiste – Gestionnaire
Enseignant à l'ENAM

SEPTEMBRE 2008

*_*_*_*_*_*

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT DU JURY : Jean ADANGUIDI

VICE - PRESIDENT : Félix G. AKPOVI

MEMBRE : Benjamin ATINDEHOU

**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 SON AUTEUR.**

DEDICACES

- ✓ A notre très chère grande sœur défunte, que ce travail soit pour toi le fruit des sacrifices consentis pour ma formation ;
- ✓ A notre grand frère défunt, toi qui nous a encouragée à poursuivre nos études, profonde reconnaissance ;
- ✓ A notre papa, nos sincères remerciements ;
- ✓ A notre chère maman, toi qui nous as soutenue tant pour notre éducation que pour notre formation, merci pour tout ;
- ✓ A notre très cher époux, sans toi cette formation n'aurait pas abouti et n'aurait pas eu sa raison d'être : tu es notre réconfort ;
- ✓ A notre tendre fiston, afin que ce travail soit pour toi la vieille corde au bout de laquelle tu tisseras la tienne ;
- ✓ A vous tous amis, frères, sœurs, qui me restez aussi chers.

JE DEDIE CE MEMOIRE.

REMERCIEMENTS

Nos remerciements :

- ✓ A notre Directeur de mémoire, le professeur Simon C. GNANSOUNOU qui, en dépit de ses nombreuses occupations, a œuvré pour la rédaction de ce mémoire ;
- ✓ A notre maître de stage, Mathias C. SEHO à qui nous manifestons toute notre gratitude ;
- ✓ A tout le corps enseignant de l'ENAM ;
- ✓ A tout le personnel administratif de l'ENAM ;
- ✓ Aux camarades de la promotion 2006-2008 de l'ENAM pour tous leurs soutiens et sacrifices ;
- ✓ A notre opérateur de saisie ;
- ✓ A tout le personnel de la DGID ;
- ✓ A nos collègues et amis qui d'une manière ou d'une autre ont contribué à la réalisation intellectuelle de ce travail ;
- ✓ A toutes et tous mes amis (es) et camarades, pour toutes les peines et joies vécues ensemble.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

BM	: Banque Mondiale
CA	: Chiffre d'Affaires
CGA	: Centre de Gestion Agréé
CGI	: Code Général des Impôts
CI	: Code des Investissements
CIDAM	: Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés
CIME	: Centre des Impôts des Moyennes Entreprises
CIPE	: Centre des Impôts des Petites Entreprises
DGE	: Direction des Grandes Entreprises
DGID	: Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DI	: Direction des Impôts
DTCP	: Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique
FMI	: Fonds Monétaire International
HT	: Hors Taxe
IFU	: Identifiant Fiscal Unique
IR	: Impôts sur le Revenu
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
ONG	: Organisme Non Gouvernemental
PAS	: Programme d'Ajustement Structurel
PME	: Petites et Moyennes Entreprises
PMI	: Petites et Moyennes Industries
RSI	: Régime Simplifié d'Imposition
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

	Pages
Tableau n° 01 : Etat des restes à recouvrer de 2000 à 2007 du CIME-Littoral	21
Tableau n° 02 : Regroupement des problèmes par centres d'intérêt	27
Tableau n° 03 : Synthèse des approches génériques par problème	35
Tableau n° 04 : Tableau de bord de l'étude	47
Tableau n° 05 : Qu'est-ce qui selon vous explique le faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral ?	61
Tableau n° 06 : Qu'est-ce qui selon vous justifie la mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME-Atlantique ?	63
Tableau n° 07 : Selon vous, à quoi est dû le très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral ?	64-65
Tableau n° 08 : Tableau de synthèse de l'étude	76
Tableau n° A : Réalisation de la DGID par département	88
Tableau n° B : Evolution des réalisations de la DGID	89
Tableau n° C : Réalisation de la DGE	90
Tableau n° D : Réalisation du CIME-Littoral	91
Tableau n° E : Réalisation du CIME-Atlantique	92
Tableau n° F : Réalisation du CIDAM	93

LISTE DES FIGURES

GRAPHIQUES	Pages
Graphique n°1 : Evolution des recettes du CIME-Littoral de 2001 à 2007	21
Graphique n°2 : Causes du faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral.	61
Graphique n°3 : Causes de la mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME-Atlantique.	64
Graphique n°4 : Causes du très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral.	65

GLOSSAIRE

1- Action en recouvrement : C'est l'ensemble des opérations juridiques et comptables mises en œuvre par les Receveurs pour percevoir l'impôt.

2- l'Assiette de l'impôt : Ensemble des opérations administratives visant à constater et évaluer la matière imposable, déterminer le fait générateur de l'imposition et la personne imposable.

3- Contribuable : Toute personne physique ou morale soumise au paiement des Impôts et taxes, droits ou contributions dont le recouvrement est exigé par la loi.

4- Dégrèvement : Décharge d'impôt, totale ou partielle, accordée pour des raisons de légalité ou de bienveillance par l'Administration Fiscale.

5- Exemption : Dispense d'une obligation, privilège qui décharge.

6- Exonération : Allègement, dispense totale ou partielle d'une charge.

7- Exigibilité : Caractère de ce qui peut être demandé impérativement.

8- Prescription : Délai au terme duquel, le droit de rappel de l'impôt ou de l'action en recouvrement ne peut plus être exercé, rendant de ce fait toute émission ou poursuite impossible.

9- Recouvrement des Impôts et taxes : C'est l'ensemble des opérations qui ont pour but de faire passer le produit de l'impôt de la bourse du contribuable dans les coffres de l'Etat ou de ses démembrements.

10- TAKOE : Nom donné au logiciel des Directions opérationnelles à compétence nationale de la DGID en référence à la traduction de l'impôt de capitation au temps colonial.

RESUME

Les mesures fiscales prises par l'Etat béninois visant à inciter les moyennes entreprises en vue de contribuer à la croissance économique, et au renflouement des caisses de l'Etat, n'ont pas été toujours à la hauteur des attentes. Malgré les nombreuses garanties telles que l'assistance apportée aux entreprises par le Centre de Gestion Agréé (CGA) et l'institution de remise d'impôts, certaines moyennes entreprises exercent toujours dans l'informel. Elles refusent dès lors de collaborer avec l'Administration Fiscale, engendrant ainsi la réduction du nombre des moyennes entreprises formellement installées et la baisse du niveau des recettes fiscales mobilisées.

Dans ce contexte, notre stage à la DGID nous a révélé de nombreux problèmes qui sont répertoriés et regroupés par centres d'intérêt qui ont donné lieu à quatre (04) problématiques différentes au nombre desquelles nous avons retenu celle liée à « **l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID** ».

Le problème général qui se dégage de cette problématique est **la faiblesse de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID** et ses manifestations qui se résument en termes du faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME Littoral (problème spécifique 1), de la mobilisation non optimale des recettes fiscales par le CIME Atlantique (Problème spécifique 2) et du très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral (problème spécifique 3). La résolution de cette problématique nous a conduite à fixer des objectifs et à formuler des hypothèses de travail.

L'objectif général poursuivi à travers cette étude est de contribuer à l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME.

Les objectifs spécifiques à atteindre dans le cadre de cette étude sont au nombre de trois (03). Il s'agit de : suggérer les conditions d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME –Littoral (objectif spécifique n°1), proposer le contexte de mobilisation optimale des recettes par le CIME Atlantique (objectif spécifique n°2) et enfin déterminer les conditions de relèvement du niveau des recettes fiscales par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral (objectif spécifique n°3).

Les hypothèses qui ont servi de piste de recherche en partant des causes supposées être à la base des problèmes à résoudre se présentent comme suit : Le faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau des CIME s'explique par le faible niveau de recrutement d'agents permanents (hypothèse n°1) et le faible nombre des PME imposées engendre la mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME-Atlantique (Hypothèse n°2), enfin le très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral est dû à la non-installation des CIME dans ces départements (hypothèse n°3).

Pour vérifier ces hypothèses, la technique du sondage a été utilisé comme procédé de collecte de données. Les deux (02) CIMES ont été retenus ainsi que 120 entreprises pour constituer notre échantillon. Aussi, les seuils de décisions ont – ils été fixés pour la vérification de chaque hypothèse.

Par rapport aux causes réelles, les approches de solutions ont été proposées, et des conditions de réussite dégagées pour la résolution des différents problèmes spécifiques. Ainsi les approches de solutions se présentent comme suit :

Par rapport au problème spécifique 1 : doter le CIME-Littoral de personnel permanent compétent et consciencieux.

S'agissant du problème spécifique 2, élargir l'assiette fiscale du CIME Atlantique.

Concernant le problème spécifique 3, il urge d'installer des CIME dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

PREMIER CHAPITRE : Du cadre institutionnel de l'étude à la problématique de l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises de la DGID

SECTION 1 : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage à la DGID

Paragraphe 1 : Présentation du cadre physique de l'étude : la DGID

Paragraphe 2 : Observations de stage : Etat des lieux sur les activités de la DGID en matière de mobilisation des recettes fiscales

SECTION 2 : Ciblage de la problématique de l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet

Paragraphe 2 : Spécification, vision globale et séquences de résolution de la problématique retenue

DEUXIEME CHAPITRE : Du cadre théorique de l'étude aux approches de solutions pour l'amélioration de l'action en recouvrement des CIME

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 : De l'enquête de vérification des hypothèses aux approches de solutions pour l'amélioration de l'action en recouvrement des CIME

Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses

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

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES



INTRODUCTION GENERALE

INTRODUCTION

Les années 1980 ont été marquées au Bénin par la crise économique. Cette situation qui découle de la détérioration des termes de l'échange et de la mauvaise gestion qui a caractérisé les unités de productions locales, a engendré des contre-performances sur le plan de la productivité et de la compétitivité et la baisse de rendement fiscal de cette période.

Cet échec économique a induit la nécessité de redynamiser l'appareil de production en lui créant un cadre plus favorable aux exigences d'un environnement économique nouveau et de réformer l'Administration fiscale elle-même ainsi que les procédures de recouvrement fiscal.

A cet effet, les leçons tirées de ces années de crises ont conduit l'Etat dans le cadre d'une nouvelle orientation économique à la Réforme de la Direction des Impôts (**DI**) devenue Direction Générale des Impôts et des Domaines (**DGID**).

Comme suite au diagnostic des procédures de recouvrement des Impôts, le FMI et la BM ont recommandé que la fonction du recouvrement des impôts et taxes soit transférée à la DGID jugée techniquement plus apte à l'assumer.

Ce transfert décidé par le législateur le 13 avril 1989 a profondément modifié l'organigramme et les procédures de la DGID.

C'est pourquoi, pour assurer la survie d'une part, et la croissance économique d'autre part, l'Etat béninois a accordé des facilités fiscales aux moyennes entreprises en vue d'assurer leur promotion, d'où la création des centres des impôts des moyennes entreprises.

Ces mesures concernent entre autres, les exonérations et les exemptions liées aux divers impôts et les facilités accordées par le Code Général des Impôts (CGI) et le Code des Investissements (CI).

Malgré ces facilités, plusieurs acteurs de ce secteur se plaignent tandis que d'autres préfèrent carrément exercer leur activité en marge de la réglementation en vigueur.

Face à ces situations qui sont devenues pour l'Etat Béninois une préoccupation nationale, nous avons choisi d'apporter notre modeste contribution à travers la réflexion sur le thème intitulé : « **Contribution à l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID** ».

Ainsi, pour atteindre un niveau de développement ascendant en matière de réalisations fiscales, un certain nombre de questions paraissent évidentes à ce sujet :

- Comment parvenir à une administration fiscale performante au niveau des CIME ?
- Comment décongestionner le CIME Littoral ?
- Comment faire sortir les moyennes entreprises de l'informel ?
- Comment créer des conditions de gestion optimale pour un meilleur rendement des CIME par rapport à la mobilisation des recettes budgétaires ?

Cette série de questions pose la problématique de l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID.

Pour parvenir à notre objectif, le plan adopté pour l'étude de ce thème se résume en deux (02) chapitres :

Dans le premier chapitre, nous présenterons le cadre institutionnel et physique de l'étude, mettrons en exergue les observations du stage avant de dégager la problématique.

Dans le deuxième chapitre, nous préciserons le cadre théorique et méthodologique de notre étude. Nous présenterons les résultats de notre enquête et proposerons des approches de solutions et leurs conditions de réussite pour l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (CIME) de la DGID.

PREMIER CHAPITRE

**DU CADRE INSTITUTIONNEL DE
L'ETUDE A LA PROBLEMATIQUE DE
L'AMELIORATION DE L'ACTION EN
RECOUVREMENT AU NIVEAU DES CENTRES
DES IMPÔTS DES MOYENNES ENTREPRISES DE
LA DGID**

Nous allons consacrer la première partie de ce chapitre au cadre institutionnel de l'étude et faire part de nos observations de stage (section 1) et dans la deuxième partie, procéder au ciblage de la problématique de l'étude (section 2).

Section 1 : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage à la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID)

Nous présenterons d'abord le cadre physique de notre étude à savoir la DGID du Ministère de l'Economie et des Finances (Paragraphe 1), ensuite nous exposerons les observations qui ont été faites au cours dudit stage (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Présentation du cadre physique de l'étude : la DGID du MEF

Avant d'aborder la présentation de la DGID où s'est déroulé l'essentiel de notre stage, il importe de présenter d'abord le cadre institutionnel dans lequel elle fonctionne en soulignant que ce cadre, au moment où nous faisons notre stage, est le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

I – Cadre institutionnel de la Direction Générale des Impôts : Le MEF

A la date du 6 avril 2006, le Ministère en charge des Finances était régi par le décret n°2005-110 du 11 mars 2005 portant attributions, organisation et fonctionnement du **Ministère des Finances et de l'Economie**.

A l'avènement du Gouvernement du changement, le Ministère en charge des Finances a connu une innovation majeure avec la création du **Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances** qui prend en compte globalement les attributions du Ministère des Finances et de l'Economie et celles du Ministère chargé de la Planification et du Développement régis par le décret n°2005-085 du 3 mars 2005.

Le Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances (MDEF) est appuyé dans sa tâche par deux (02) Ministres délégués, l'un chargé du Budget et l'autre de la Microfinance.

En octobre 2007, naissaient le Ministère des Finances et le Ministère de l'Economie, de la Prospective du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique qui consacre la scission du MDEF en deux (02) Départements à savoir :

- **le Ministère des Finances** régi par le décret n°2007-437 du 02 octobre 2007 ;
- **le Ministère de l'Economie, de la Prospective du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique** régi par le décret n°2007-438 du 02 octobre 2007 ;

Six (06) mois après, une nouvelle innovation se produit. C'est la création du Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique régi par le décret n°2008-107 du 10 mars 2008 et du Ministère de l'Economie et des Finances régis par le décret n°2008-111 du 12 mars 2008.

A ce jour, notre Ministère a pour dénomination **Ministère de l'Economie et des Finances** et le texte qui le régit est le **décret n°2008-111 du 12 mars 2008** (cf. organigramme MEF en annexe n°1).

Comme nous pouvons le constater, entre avril 2006 et avril 2008, le Ministère chargé des Finances a connu cinq (05) textes.

Le décret n° 2008-111 du 12 mars 2008 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du MEF est structuré en quatre-vingt quatorze (94) articles et comme tous les textes qui ont été pris entre 2006-2008, il est basé essentiellement sur le décret n° 2006-268 du 14 juin 2006 fixant la structure-type des Ministères.

A cet effet, le Ministère dispose pour l'accomplissement de sa mission :

1. d'un **Cabinet** ;
2. de **Structures** qui lui sont directement rattachées ;
3. d'un **Secrétariat Général** ;
4. de **Directions Générales** ;

5. de **Directions Générales ou Techniques** qui sont des structures opérationnelles du Ministère avec des démembrements dans les départements en ce qui concerne les Régies Financières ;

6. **d'Organismes sous tutelle.**

L'une des missions du MEF est la mise en œuvre de la politique économique et financière du gouvernement et de l'Etat.

Pour assurer cette mission, le MEF dispose selon l'article 55 dudit décret des régies financières dont la DGID qui fera l'objet du cadre physique de notre étude.

II – Cadre physique de l'étude

Autrefois connue sous les noms de Service des Contributions Directes, puis de Direction des Impôts (DI), l'administration fiscale 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 de la DGID.

La DI devenue DGID assumait la fonction d'assiette et d'émission des impôts, tout en recevant à titre accessoire les paiements spontanés faits par chèque par les contribuables à ses guichets, tandis que la DTCP devenue DGTCP, exerçait la fonction de recouvrement des impôts mis aux rôles.

Mais suite au diagnostic du niveau des réalisations et des procédures de recouvrement des impôts, le FMI et la BM ont recommandé que la fonction de recouvrement soit transférée à la DGID jugée techniquement plus apte pour une mobilisation accrue des recettes.

Ce transfert décidé par le législateur par la décision loi n°89-007/ANR/CP du 13 avril 1989, a profondément modifié l'organigramme et les procédures à la DGID (*Cf. organigramme DGID annexe n°2*).

A°/ Compétences et attributions de la DGID

1) Compétences de la DGID

De par ses compétences, la DGID est chargée de mobiliser les ressources fiscales. Cette compétence est accrue avec le transfert du recouvrement des impôts et taxes par le décret n°2008-111 du 12 mars 2008.

En effet la DGID est compétente, en ce qui concerne la fiscalité intérieure et notamment :

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

2) Attributions de la DGID

Le décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du MEF précise les attributions comme il suit :

- la détermination de l'assiette, la liquidation, le contrôle et le contentieux de tous les impôts et taxes prévus au Code Général des Impôts (CGI) ;
- le recouvrement et le reversement au Trésor Public des impôts et taxes, des redevances domaniales et des taxes annexes perçues par les postes comptables de son réseau ;
- le contrôle fiscal ;
- la conservation foncière, les hypothèques et autres droits fonciers ;
- la gestion du domaine privé de l'Etat.

A présent, abordons son organisation et ses missions.

B°/ Organisation actuelle de la DGID

En dehors de son staff composé :

- du Directeur Général,
- du Directeur Général Adjoint des Impôts et des Domaines,
- d'un assistant,
- de deux cadres A1, et
- du secrétaire administratif,

La DGID comprend :

- ☛ Sept (07) directions centrales à savoir :
 - **l'IGS** : Inspection Générale des Services,
 - **la MFRE** : Mission Fiscale des Régimes d'Exception,
 - **le CFPI** : Centre de formation Professionnelle des Impôts,
 - **la DGR** : Direction de la Gestion des Ressources,
 - **la DLC** : Direction de la Législation et du Contentieux,
 - **la DIE** : Direction de l'Informatique et des Etudes,
 - **la RNI** : Recette Nationale des Impôts,
- ☛ **Quatre (04)** directions opérationnelles à compétence nationale :
 - **la DGE** : Direction des Grandes Entreprises,
 - **la DCIME** : Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises,
 - **la DDET**: Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbres,
 - **la DNVEF** : Direction Nationale de Vérification et d'Enquêtes Fiscales.
- ☛ **Sept (07)** directions techniques à compétence territoriale :
 - **la DCIDAM** : Direction du Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés,

- La Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral (DDIAL),
- La Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga (DDIAD),
- La Direction Départementale des Impôts du Zou et des Collines (DDIZC),
- La Direction Départementale des Impôts du Mono et du Couffo (DDIMC),
- La Direction Départementale des Impôts du Borgou et de l'Alibori (DDIBA),
- La Direction Départementale des Impôts de l'Ouémé et du Plateau (DDIOP).

Conformément à l'arrêté n°339/MEF/DC/SGM/DGID du 06 avril 2006, DGID est structurée en trois (03) grandes directions à savoir :

- les directions centrales,
- les directions techniques ou opérationnelles à compétence nationale,
- les directions techniques ou opérationnelles à compétences territoriales.

C°/ Missions de la DGID

Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, la Direction Générale des Impôts et des Domaines a trois (03) missions essentielles :

a) Mission financière

Comme l'affirmait GASTON JEZE : « l'Etat a des charges, il doit les couvrir ». La mission financière de la DGID consiste à procurer des ressources financières à l'Etat en vue de la couverture des dépenses publiques. Cette mission se matérialise à travers ses attributions en matière d'assiette, de contrôle et de recouvrement de l'impôt.

b) Mission socio-économique

Compte tenu de la grande influence qu'exercent les recettes fiscales sur l'économie, la Direction Générale des Impôts et des Domaines a une mission économique et sociale à travers la réalisation des objectifs économiques et sociaux du gouvernement. La DGID ne se contente pas seulement de renflouer les caisses de l'Etat, mais elle participe aussi à la réalisation du programme d'ajustement structurel (PAS) qui vise avant tout à atteindre les équilibres macro économiques de l'Etat.

Au total, la mission socio-économique de la DGID conditionne l'octroi des subventions, des prêts ou dons par les partenaires au développement.

c) Mission politique

La réalisation des objectifs macro économiques par la DGID renforce la crédibilité de l'Etat vis-à-vis des partenaires sociaux et des partenaires au développement, ce qui constitue un enjeu politique majeur pour tout gouvernement.

Paragraphe 2 : Observations de stage : état des lieux sur les activités de la DGID en matière de mobilisation des recettes fiscales par les CIME.

Le système fiscal béninois essentiellement déclaratif comprend un ensemble d'impôts, droits et taxes perçus au profit du budget de l'Etat et de celui des communes. Les ressources fiscales comportent d'une part celles issues de la fiscalité de porte (recettes douanières) régie par le code des douanes et d'autre part celles provenant de la fiscalité intérieure régie par le Code Général des Impôts.

A cet effet, procédons aux observations de stage. Ce sera un bref aperçu des activités de la DGE et des CIPE et l'essentiel de ses observations seront faites au niveau des CIME.

I- Etat des lieux sur les activités de la DGID

Ces activités ont trait à la fiscalité intérieure dont s'occupe la DGID à travers ses différentes directions sur toute l'étendue du territoire (cf. *tableau A annexe 4*).

Dans le cadre de ses compétences, les activités de mobilisation des recettes fiscales par la DGID reposent sur trois (03) catégories de structures, à savoir :

- La Direction des Grandes Entreprises (DGE),
- La Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (D/CIME),
- Les Centres des Impôts des Petites Entreprises (CIPE).

L'état des lieux de ces Directions par rapport à leurs activités nous conduira à un inventaire des éléments de l'état des lieux.

Avant toute chose, déterminons le statut fiscal de chacune de ces structures.

Est qualifiée de grande entreprise, toute entreprise dont le chiffre d'affaires (CA) annuel hors taxe (HT) est supérieur ou égal à 300.000.000 de francs CFA quelle que soit la nature de ses activités : c'est le régime réel d'imposition (RRI) qui est appliqué à la DGE.

Une moyenne entreprise est celle dont le CA annuel HT est inférieur à 300.000.000 mais supérieur ou égal à 40.000.000 quelle que soit la nature de ses activités. C'est le régime réel simplifié d'imposition (RSI) qui est appliqué à la D/CIME.

Enfin une petite entreprise est celle dont le CA annuel HT est inférieur à 40.000.000 de francs CFA quelle que soit la nature de ses activités. Le forfait est le régime appliqué par les CIPE. Nous notons une spécification de statut fiscal des entreprises.

A°/ Etat des lieux sur les activités de la DGE

L'état des lieux de ces directions par rapport à leurs activités nous conduira à un inventaire des éléments de l'état des lieux.

La DGE comprend deux (2) services d'assiette, un service de contrôle fiscal, un service informatique et la recette principale des impôts (RPI).

1°) Point sur la gestion de l'assiette à la DGE

Les services d'assiette sont chargés :

- de l'assiette de l'ensemble des impôts et taxes d'Etat dont sont redevables les entreprises,
- du contrôle fiscal,
- du recouvrement et de reversement des impôts et taxes,
- de l'informatique.

A ce titre, le Directeur des Grandes Entreprises (DGE), cadre A1, administrateur des impôts ayant au moins dix (10) ans d'ancienneté est nommé par arrêté du Ministre chargé des finances. **Nous remarquons la compétence des chefs de services.**

La DGE est une structure à compétence nationale qui devrait étendre ses activités fiscales à toutes les grandes entreprises sur le territoire national. Mais force est de constater que les grandes entreprises des communes du septentrion sont peu ciblées sinon abandonnées au profit de celles installées au sud du pays. **Cet état de chose dénote la non déconcentration de la DGE.**

A cette ère de changement où la décentralisation est de mise, l'idéal serait de rapprocher l'administration fiscale de ses administrés afin d'une part d'éviter à ces partenaires des tracasseries et charges supplémentaires et d'autre part d'accroître les recettes fiscales. Nous notons ici **l'insuffisance du plan d'action.**

Dans le cadre d'un suivi régulier de tous les dossiers de la DGE, une nouvelle méthodologie de travail a été mise en place par le transfert de certains

dossiers ne répondant pas au profil d'une grande entreprise. Actuellement la DGE ne gère que 509 dossiers avec un meilleur rendement. (cf. Tableau A annexe n°4). **Nous notons une gestion méthodologique de travail à la DGE en matière de rendement.**

Le constat significatif ici est le déplacement du problème de **persistance de suivi non effectif des dossiers des contribuables de la DGE au CIME- Littoral.**

2°) Point sur le contrôle fiscal de la DGE

Ce service est chargé de la vérification de la comptabilité des entreprises dont les dossiers sont gérés par la DGE, de la vérification de la situation fiscale, personnelle des dirigeants et des associés des entreprises relevant de sa compétence.

Ce service organise des contrôles. Son outil de travail est la sortie sur le terrain. La sortie n'est envisagée que lorsque les moyens mis à la disposition du service ne suffisent pas à obtenir une information de qualité. Ces sorties marquent la présence sur le territoire de l'administration fiscale. C'est **la manifestation d'une méthodologie de sortie sur le terrain.** La non maîtrise des textes fiscaux et du Code Général des Impôts (CGI) amène les contribuables à méconnaître leurs obligations. Ces textes forts complexes et ambigus ne sont pas accessibles à tous. Car les contribuables ne sont pas tous scolarisés. Ceci les bloque dans le processus de la gestion fiscale de leur entreprise si bien que parmi eux beaucoup ignorent les documents exigés par le CGI en ses articles 17 et 36 nouveaux pour l'impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (IBIC) et 258 pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA). Nous notons à cet effet **l'ignorance par certains contribuables de leurs droits.**

3°) Point sur le recouvrement des impôts et taxe à la DGE

Au terme de l'article 20 de la directive n°06/97/CN/UEMOA du 16 Décembre 1997, la RPI exerce l'action en recouvrement appropriée à l'encontre des contribuables retardataires, défaillants ou récalcitrants. La RPI est dirigée

par un cadre A1, comptable public. Il est personnellement et pécuniairement responsable de sa gestion et rend compte au RNI qui apure sa comptabilité. La RPI comprend la division caisse (éclatée en deux sections : chèques et espèces), la division comptabilité et statistique, la division du recouvrement et du contentieux et la division des recettes d'ordre. Le receveur est assisté d'un fondé de pouvoir, cadre A1 nommé dans les mêmes conditions que lui, et qui le remplace en cas d'absence. Nous notons **le caractère hiérarchique des responsabilités des chefs.**

Les déclarations souscrites par les contribuables sont prises en compte par les deux (2) SA. Elles sont réceptionnées par la (RPI) et l'encaissement des impôts et taxes suite au paiement spontané ou à un contrôle est aussi effectué par les guichets de la RPI où les paiements sont mensuels et trimestriels. Les contribuables ont l'obligation de déclarer et l'obligation de payer à chaque échéance et sont exposés aux poursuites.

Les actes de poursuite, commandements, avis à tiers Détenteur et autres sont établis manuellement. Nous notons **la gestion manuelle des dossiers à la DGE. Il en est de même pour les CIME et les CIPE.**

4°) Point sur les activités informatiques de la DGE

Il s'agit du renouvellement des fichiers, de la gestion et la mise à jour du fichier des contribuables, de la gestion de la banque de données fiscales, de la collecte des informations auprès des services de la DGE, de la maintenance de l'outil informatique, de la gestion et du suivi physique des dossiers dont le service informatique enregistre tous les mouvements, assure le classement et limite de l'accès. La fonctionnalité du logiciel TAKOE à la DGE a permis la délivrance des quittances informatisées. Nous notons **la gestion informatisée des quittances de paiement à la DGID (DGE-CIME-CIPE).**

B- Etat des lieux des activités de la D/CIME

Les CIME sont des services qui relèvent de la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises créée par arrêté n°1123/MFE/DC/SGM/DGID/DGR du 23 Septembre 2005. Ce sont des services à compétence nationale. Dans le souci de renforcer les actions déjà entreprises en 1990, à savoir :

- la simplification de la fiscalité,
- l'allègement des obligations déclaratives,
- l'élargissement de l'assiette de l'impôt,

nous avons remarqué qu'il a été élaboré de nouvelles réformes visant à accroître les objectifs assignés à la DGID. Pour atteindre ces performances sans faire supporter le fardeau fiscal aux contribuables actuellement répertoriés, la DGID a procédé à l'élargissement de l'assiette de l'impôt, au renforcement et au suivi régulier du contrôle des déclarations souscrites par les contribuables.

L'objectif poursuivi dans ce cadre est de fiscaliser et de fidéliser le secteur informel qui échappe au fisc.

A ce titre ont été créées :

- 1) la D/CIME pour gérer les moyennes entreprises (venant de la DGE et des CIPE),
- 2) la D/CIDAM essentiellement pour appréhender l'important gisement fiscal non encore exploré du marché international de Dantokpa et des autres marchés et les moyennes entreprises de son ressort.

En prélude à tout cela et conformément à la note n° 100/MFE/DC/SGM/DGID du 20 juillet 2000 portant création, attributions, organisation et fonctionnement des directions départementales des impôts, le CIME Littoral est chargé de l'assiette fiscale, de la gestion, du contrôle, du recouvrement et de la confection des états de dégrèvement d'office des impôts d'Etat dont sont redevables les moyennes entreprises.

Les CIME étant des structures de la D/CIME, l'arrêté n° 1225/MFE/DC/SGM/DGID/DBG/SP du 23 Septembre 2005 a créé le CIME du département du Littoral et l'arrêté n°1226/MFE/DC/SGM/DGID/DGB/SP du 23 Septembre 2005 celui du département de l'Atlantique. (cf. organigramme de la

D/CIME annexe n° 3) Nous notons **la création d'un CIME dans le département de l'Atlantique.**

La D/CIME est dirigée par un administrateur nommé par arrêté ministériel sur proposition du Directeur Général des Impôts et des Domaines. La D/CIME comprend des CIME qui sont composés de :

- un ou plusieurs services d'assiette,
- le service du contrôle fiscal,
- la recette des Impôts,
- le service informatique.

1° - Par rapport à la gestion de l'assiette au niveau des CIME

Le régime d'imposition au niveau des CIME est celui du réel simplifié des impositions. Le CIME Littoral dispose de trois (03) services d'assiette tandis que celui de l'Atlantique n'en comporte qu'un (01) seul. A y voir de près, tous les services d'assiette de la DGID ont la même configuration.

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 moyennes entreprises ;
- de la gestion de l'acompte sur les impôts assis sur les bénéficiaires et autres acomptes assimilés,
- de la confection des états de dégrèvement d'office,
- du suivi des créations, suspensions et fermetures d'entreprises en liaison avec le service informatique.

Le répertoire du CIME Littoral comporte 7.500 à 8.000 dossiers et chaque gestionnaire s'occupe de 400 à 450 dossiers. L'importance numérique des dossiers du CIME Littoral ne permet pas une gestion optimale de tous les dossiers par chaque gestionnaire. **La conséquence est le faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME Littoral (cf. tableau D annexe 4).**

Le portefeuille du CIME Atlantique comporte 462 dossiers sans les organisations non gouvernementales (ONG) et les écoles (238). Cette structure a fait sortir du régime du forfait (126) contribuables de son ressort territorial. **Nous notons la mobilisation non optimale des recettes fiscales par le CIME Atlantique (cf. tableau E annexe 4)**

Au CIME-Littoral, il est aisé de noter que sortir un dossier pour l'étudier est un problème, mais l'étudier quant au fond en constitue un autre. Cet état de chose découle du fait que les dossiers sont entassés les uns sur les autres et à même le sol. **Nous notons l'inadéquation du cadre de travail.** Il n'est pas exagéré de dire que les dossiers prennent la place des contribuables qui sont nos partenaires. L'inspecteur gestionnaire à qui on demande de classer les déclarations est donc épuisé avant même que le travail intellectuel ne commence. Par ailleurs, le cadre de travail ne permet pas l'installation de rayonnage pour le classement et l'archivage des dossiers. **Il ressort de cette situation le mauvais classement et l'archivage des dossiers.**

Aussi le CIME littoral est-il l'une des structures de la DGID à avoir actuellement un nombre important de dossiers à gérer estimé à environ 8.000. Malgré les trois SA, le travail reste à abattre à cause de l'inexistence d'un pool ou d'une équipe de travail pour répondre aux exigences liées au suivi de la gestion optimale des dossiers. Il ressort de ce constat, **l'insuffisance de personnel et de moyens de travail.** Un pool de trois inspecteurs pour 300 dossiers et ayant à sa tête un chef section répondra mieux à la gestion des dossiers et permettra de mieux appréhender ceux qui exercent dans l'informel. **Nous remarquons l'absence de méthode de travail.** Il n'existe pas un système d'évaluation de sorte que le rendement n'est toujours pas atteint au pourcentage souhaité. **Nous mettons en exergue la non-évaluation du rendement.**

La D/CIME qui devrait prendre en compte fiscalement les moyennes entreprises installées sur toute l'étendue du territoire, limite ses activités à

l'Atlantique et au Littoral. Cet état de chose ne permet pas à la DGID de contrôler les moyennes entreprises des autres départements. Tout ceci explique **le faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID** dans les départements du Borgou et de l'Alibori.

Qu'en est-il des autres départements si nous éliminons les départements sus-cités ?

Nous notons dans les départements de l'Atacora et de la Donga, **l'insuffisance des recettes fiscales mobilisées par la DGID.**

Comme ce problème est pareil dans tous les départements, nous mettons en exergue dans les départements du Zou et des Collines, **la faiblesse des recettes fiscales par la DGID.**

Par rapport au taux d'accroissement dans les départements du Mono et du Couffo nous notons **la mobilisation quasi inexistante des recettes fiscales par la DGID.**

Les départements de l'Ouémé et du Plateau ne seront pas négligés, nous notons donc à cet effet ***la faible mobilisation des recettes fiscales par la DGID.***

2°- Par rapport au contrôle fiscal des CIME

Les contrôles sont organisés par le Service du Contrôle Fiscal par :

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

Peu de promoteurs d'entreprises sont suffisamment instruits et beaucoup ignorent l'établissement des documents comptables exigés par le C.G.I. Nous notons **la non maîtrise du CGI par certains contribuables.**

3°- Par rapport aux activités informatiques des CIME

Le service informatique est chargé :

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

Le système informatique des CIME étant à ses débuts, il souffre de connexion. Des logiciels ont été conçus pour permettre la célérité dans l'exécution des opérations. Mais force est de constater aujourd'hui que certaines applications liées à ces logiciels ne sont pas encore fonctionnelles. Il s'agit par exemple de la relance automatique des contribuables après les échéances de paiements et l'édition des situations fiscales.

Par ailleurs, faute de saisie des déclarations souscrites par les contribuables non immatriculées, les inspecteurs n'ont pas toutes les informations dans la base de données. Nous notons **la non fiabilité des données produites par l'application TAKOE**. Il est à signaler la confusion dans le traitement des dossiers du CIME-Littoral. Aux CIME les paiements sont effectués actuellement mensuellement, trimestriellement et semestriellement. Le CIME-Littoral gère les deux (02) types de régime fiscal : le réel normal et le réel simplifié.

4°- Par rapport au recouvrement des impôts et taxes des CIME

Les recettes des CIME ont pour attributions :

- le recouvrement des impôts et taxes gérés par les CIME ;
- la gestion des crédits d'impôts ;
- la confection de l'état des cotes irrécouvrables ;

- le reversement des encaissements au Trésor public.

La recette des CIME est dirigé par un cadre A, comptable public ayant au moins dix (10) ans d'ancienneté et nommé par arrêté du Ministre chargé des Finances sur proposition du Directeur Général des Impôts et des Domaines. A ce titre, il exerce l'action en recouvrement appropriée à l'encontre des contribuables retardataires, défaillants ou récalcitrants. Il est personnellement et pécuniairement responsable de sa gestion et rend compte au RNI qui apure sa comptabilité. Nous notons **une définition de responsabilité.**

Les déclarations souscrites par les contribuables sont prises en compte par les Services d'Assiette (SA) de leur ressort. Elles sont réceptionnées par les recettes de chaque CIME et l'encaissement de tous les impôts et taxes suite au paiement spontané ou à un contrôle. Les actes de poursuite sont établis dans les recettes. Ainsi les moyennes entreprises qui étaient prises en compte par les (SA) de chaque CIME, l'étaient également par la division du recouvrement de ces mêmes CIME. Le recouvrement concerne également le suivi des contribuables retardataires, défaillants ou récalcitrants ; la tenue des fiches contribuables ; les réclamations et demandes de contestation ; le recouvrement forcé, les dégrèvements d'office, et les poursuites et les saisies jusqu'à la vente éventuellement.

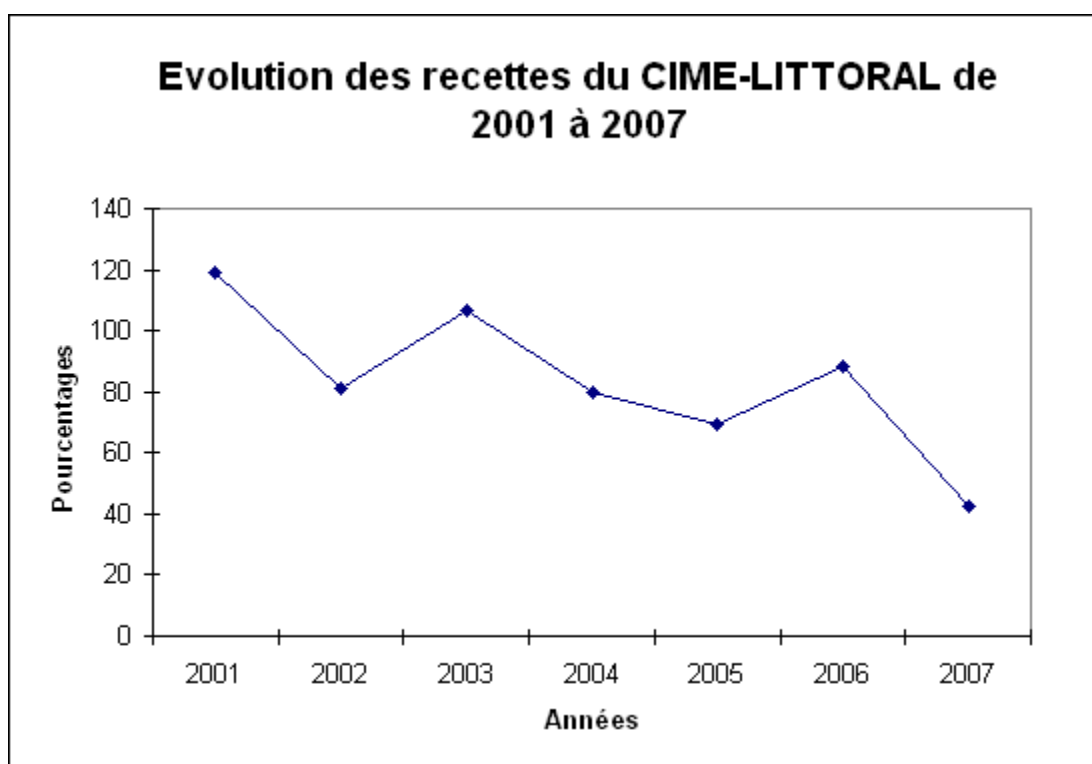
De nos constats, la gestion des arriérés d'impôts conduisant à la prescription acquise aux contribuables est un fléau qui joue sur les recettes fiscales, et un signe de l'insuffisance de l'action en recouvrement depuis des décennies pour non-application des textes. Le dysfonctionnement de l'action en recouvrement persiste. Les agents de poursuite au nombre de cinq (05) avec les moyens matériels utilisés ne sont pas assez nombreux pour la dynamisation du recouvrement. Réduire le stock des arriérés et respecter les délais de les liquider peut donner une meilleure visibilité dans la gestion des dossiers du CIME- Littoral. A cet effet l'inefficacité de l'action en recouvrement est prouvée. Le tableau et le graphique suivants retracent cette situation.

Tableau n°1: Etat des restes à recouvrer des années 2000 à 2007 du CIME- Littoral

N° d'ordre	Années	Total des restes à Recouvrer
1	2000	27 973 746
2	2001	250 037 758
3	2002	746 246 111
4	2003	405 008 287
5	2004	512 483 484
6	2005	1 321 549 179
7	2006	1 768 677 380
8	2007	1 840 497 058
TOTAL		6 872 474 058

Source : CIME-Littoral

Le graphique retrace l'évolution décroissante des recettes du CIME-Littoral par rapport aux prévisions de chaque année.



Source:CIME- Littoral

Le système béninois étant déclaratif, les contribuables ont l'obligation de déclaration et paiement à chaque échéance. Les déclarations souscrites par les contribuables et prises en compte par les (SA) de chaque CIME sont réceptionnées par la Recette de ces CIME. L'encaissement de tous les impôts et taxes suite au paiement spontané ou à un contrôle de la D/CIME est effectué par la seule et unique recette du CIME-Littoral. Beaucoup de contribuables effectuent des paiements tardifs en violation des dispositions du CGI et sont exposés à des sanctions à partir de la date onze (11) du mois. Mais force est de constater que ces sanctions ne sont pas rigoureusement appliquées. **Ici nous notons une absence de rigueur dans l'application des textes.**

C- Etat des lieux des activités des CIPE

Les CIPE sont sous tutelle des Directions Départementales des Impôts.

Ces Directions Départementales sont établies aux chefs-lieux des départements et sont chargés d'animer, de coordonner et de contrôler les activités des services fiscaux implantés au niveau des communes et de représenter le DGID dans les diverses instances administratives départementales. **Nous notons la présence du personnel administratif sur le territoire national.**

1°) Concernant la Gestion de l'assiette des CIPE

Le Centre des Impôts des petites Entreprises est une structure qui relève des Directions Départementales des Impôts. Il est chargé de l'assiette, du contrôle, du recouvrement et de l'instruction du contentieux de la taxe professionnelle unique (TPU) et de la taxe foncière unique (TFU) dans les localités où le registre foncier urbain (RFU) existe, de la licence, de la contribution foncière des propriétés bâties (CFPB), de la contribution foncière des propriétés non bâties (CFPNB) et des impôts d'Etat des petites entreprises soumises au régime du forfait dans les localités

non dotées de RFU. Dans les CIPE les dossiers sont rangés à même le sol. Ceci ne facilite pas les tâches lors des recherches :

Le CIPE est dirigé par un cadre A, et comprend :

- un service d'assiette,
- Une recette divisionnaire.

Le service d'assiette est dirigé par un cadre A chargé de l'assiette, de la liquidation et du contrôle des impôts et taxes relevant du CIPE, du contentieux des impôts locaux dans la limite des compétences déléguées par la DGID aux DDI.

Le CIPE est, en principe, implanté au niveau de chaque commune. Toutefois, sa compétence pourrait être étendue à plusieurs communes. Certains CIPE gèrent les dossiers des moyennes entreprises. Or le régime appliqué dans les CIPE est celui du forfait.

Le CIPE est également chargé de l'instruction des demandes en décharge et/ou en réduction des impôts et taxes locaux, dans la limite des pouvoirs délégués aux DDI. Nous mettons en exergue **la délégation de pouvoir**.

2°- Concernant le recouvrement des impôts et taxes au niveau des CIPE

La Recette des Impôts du centre des Petites Entreprises est chargé du recouvrement des impôts et taxes émis par les Services d'Assiette du CIPE et de l'instruction du contentieux y relatif. Elle comporte une division comptabilité, une division caisse et une division recouvrement.

La recette divisionnaire des impôts peut avoir sous tutelle des recettes auxiliaires des impôts. Au plan administratif, le Receveur auxiliaire des Impôts est placé sous l'autorité du receveur divisionnaire à qui il rend compte périodiquement de son activité.

Le receveur divisionnaire des impôts d'une part, le receveur auxiliaire des impôts d'autre part, mettent en œuvre l'action en recouvrement que justifie la situation fiscale de chaque redevable. Ils sont personnellement et pécuniairement responsables et rendent compte au RNI qui apure leur comptabilité.

3°- Concernant les activités informatiques des CIPE

- Le service informatique a pour attributions :
- La gestion de la banque de données fiscales ;
- La collecte des informations auprès des autres services ;
- Le traitement et la diffusion des informations ;
- Le suivi de la maintenance de l'outil informatique ;
- Le suivi de la politique d'informatisation ;
- La gestion des consommables mis à sa disposition ;
- La gestion et le suivi physique des dossiers dont il enregistre tous les mouvements, assure le classement et limite l'accès.

Le système informatique des CIPE est centralisé à la Direction Départementale des Impôts et est axé sur la gestion des impôts locaux.

Les CIPE sont confrontés à un problème de personnel et de moyens matériels, surtout en ce qui concerne les micro-ordinateurs qui se font encore rares.

4°- Concernant le contrôle fiscal des CIPE

Sur instruction de la DGID, c'est le Service du Contrôle Fiscal de la DGE qui est sollicité pour effectuer certains contrôles lorsque cela s'avère nécessaire. Enfin **l'ambiance de travail et la grandeur d'esprit** dont le personnel de la DGID a fait preuve à notre endroit méritent d'être mentionné.

II°/ Inventaire des éléments de l'état des lieux

L'inventaire se fera en distinguant les atouts des problèmes.

1°/ - Inventaire des atouts (forces et opportunités)

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

- 1° - Spécification du statut fiscal des entreprises
- 2° - Compétence des chefs de service,
- 3° - Gestion méthodologique du travail
- 4° - Méthode de sortie sur le terrain
- 5° - Caractère hiérarchique de responsabilités des chefs
- 6° - Gestion informatisée des quittances de paiement à la DGID (DGE-CIME-CIPE),
- 7° - Création d'un CIME dans le département de l'Atlantique
- 8° - Définition de Responsabilité,
- 9° - Présence du personnel administratif fiscal sur le territoire national
- 10° - Délégation de pouvoir
- 11° - Bonne ambiance de travail et grandeur d'esprit.

2°/ - **Inventaire des problèmes** (faiblesses et menaces)

Les faiblesses observées sont au nombre de vingt (20) et ont pour nom :

- 1° - Non déconcentration de la DGE,
- 2° - Insuffisance du plan d'action,
- 3° - Persistance du suivi non effectif des dossiers de la DGID
- 4° - Ignorance de certains contribuables de leurs droits
- 5° - Gestion manuelle des dossiers de la DGID,
- 6° - Faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral,
- 7° - Mobilisation non optimale des recettes fiscales du CIME Atlantique,
- 8° - Inadéquation du cadre de travail
- 9° - Mauvais classement et archivage des dossiers au CIME Littoral,
- 10° - Insuffisance de personnel et de moyens de travail,
- 11° - Absence de méthode de travail au CIME Littoral
- 12° - Non-évaluation du rendement des agents,
- 13° - Faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements Borgou-Alibori,

- 14° - Insuffisance des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements Atacora-Donga,
- 15° - Faiblesse des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements Zou-Collines,
- 16° - Mobilisation quasi inexistante des recettes fiscales dans les départements Mono-Couffo,
- 17° - Faible mobilisation des recettes fiscales dans les départements Ouémé-Plateau,
- 18° - Non maîtrise du CGI par certains contribuables,
- 19° - La non fiabilité des données produites par l'application TAKOE
- 20° - Absence de rigueur dans l'application des textes.

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude

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

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet

Avant de choisir une problématique pour notre étude, il convient d'exposer les différentes problématiques possibles qui se dégagent de nos observations de stage. Cela reviendrait à procéder en premier lieu, au regroupement des problèmes identifiés par centres d'intérêt afin de pouvoir dégager les problématiques possibles (A) ensuite, choisir parmi ces problématiques, une seule pour notre étude et procéder à la justification du sujet (B).

I- Regroupement des problèmes par centres d'intérêt :

Problématiques possibles.

- Il sera présenté dans le tableau qui suit :

Tableau n° 1 : Regroupement des problèmes par centres d'intérêt :

N° D'ORDRE	CENTRES D'INTERET	PROBLEMES SPECIFIQUES	PROBLEMES GENERAUX	PROBLEMATIQUES
1 ^e	Gestion des dossiers à la DGID	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance du plan d'action. - Persistance du suivi non-effectif des dossiers de la DGID - Gestion manuelle des dossiers à la DGID. 	Gestion non-efficace des dossiers par la DGID	Problématique de la gestion efficace des dossiers par la DGID.
2 ^e	Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> Non-déconcentration de la DGE. - Inadéquation du cadre de travail Mauvais classement et archivage des dossiers du CIME-Littoral. - Insuffisance du personnel et de moyens de travail. - Absence de méthode de travail - Non-évaluation du rendement des agents. - Absence de rigueur dans l'application des textes 	Gestion non performante des ressources humaines à la DGID.	Problématique de la gestion performante des ressources humaines à la DGID.
3 ^e	Mobilisation des recettes fiscales de la DGID	<ul style="list-style-type: none"> - Faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME Littoral. - Mobilisation non optimale des recettes fiscales du CIME Atlantique - Faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements Borgou-Alibori. - Insuffisance des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements Atacora-Donga. - Faiblesse des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements Zou-Collines. - Mobilisation quasi inexistante des recettes fiscales dans les départements Mono-Couffo. - Faible mobilisation des recettes fiscales dans les départements Ouémé-Plateau. 	Faiblesse de l'action en recouvrement au niveau des CIME par la DGID.	Problématique de l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME par la DGID.
4 ^e	Appropriation des textes fiscaux par les contribuables	<ul style="list-style-type: none"> - Ignorance par certains contribuables de leurs droits. - Non maîtrise du CGI par certains contribuables. - Non fiabilité des données produites par l'application TAKOE. 	Non-appropriation des textes fiscaux par les contribuables.	Problématique de l'appropriation des textes fiscaux par les contribuables.

Source : Résultat de l'état des lieux.

Les problèmes étant inventoriés et regroupés par centres d'intérêt, les problématiques possibles dégagées, il nous faut à présent procéder au choix de la problématique de notre étude et 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 centres d'intérêt laissent apparaître quatre (04) importantes différentes problématiques par rapport aux recettes fiscales mobilisées et auxquelles la DGID devrait s'atteler à apporter des solutions idoines si elle entend améliorer le niveau de ces recettes fiscales.

La formation d'administrateur des impôts que nous avons reçue nous oblige à prendre spécifiquement en compte, les problèmes relevant de ce domaine.

C'est à cette fin que nous avons ciblé parmi les quatre (04) problématiques identifiées, trois (03) qui tiennent compte de cet impératif. Il s'agit de :

- Problématique de la gestion efficace des dossiers par la DGID.
- Problématique de la gestion performante des ressources humaines à la DGID.
- Problématique de l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID.

Par ailleurs, la DGID pourrait mieux élargir l'assiette fiscale et accroître sa performance si toutes les trois (03) problématiques étaient résolues. Mais ne pouvant pas nous livrer à cet exercice fastidieux voire inopportun, et compte tenu du fait que, les problématiques liées à la gestion efficace des dossiers de la DGID et de la gestion performante des ressources humaines à la DGID sont déjà des préoccupations de la DGID, nous en sommes arrivés à la conclusion qu'au nombre de ces problématiques, il y en a une qui est prédominante et dont la résolution contribuera à l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID.

En effet, étant donné que l'amélioration de l'action en recouvrement par les CIME est une préoccupation récurrente de la DGID et compte tenu du fait que notre réflexion ne peut porter que sur une seule problématique, nous avons décidé de retenir dans le cadre de notre étude, la problématique de **l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID.**

Rappelons que le problème général qui est lié à cette problématique est la faiblesse de l'action en recouvrement au niveau des CIME par la DGID et que les problématiques spécifiques ont pour nom :

- Faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME Littoral (problème spécifique de rang "a") PSa,
- Mobilisation non-optimale des recettes fiscales du CIME Atlantique (PSb),
- Faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements Borgou-Alibori, (PSc),
- Insuffisance des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements Atacora-Donga (PSd),
- Faiblesse des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements Zou-Colline, (PSe),
- Mobilisation quasi inexistante des recettes fiscales au niveau des départements Mono-Couffo par la DGID, (PSf),
- Faible mobilisation des recettes fiscales au niveau des départements Ouémé-Plateau (PSg).

C'est donc dans le souci de participer à la résolution de cet ensemble de problèmes général et spécifiques liés à cette problématique que nous avons choisi comme thème : "**Contribution à l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID.**"

En effet, l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME étant un processus permanent, nous nous sommes rendus compte que ce volet très important de l'accroissement des recettes fiscales connaît de sérieuses insuffisances et mérite qu'on n'y réfléchisse à travers une étude. Tel est le désir du présent mémoire.

La problématique de l'étude choisie, le sujet formulé et justifié, il nous faut en venir à la spécification et à la vision globale de résolution de ladite problématique.

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique retenue

Il sera question de spécifier la problématique choisie (I) et de proposer une vision globale de résolution de la problématique à retenir (II).

I° - Spécification de la problématique choisie

Conscient du fait que l'accroissement des recettes fiscales ne peut être performante que par l'efficacité de l'action en recouvrement, le Ministère chargé des Finances en général et la DGID en particulier ne peuvent accroître les recettes budgétaires de l'Etat, que si les textes édictés dans le but d'élargir l'assiette fiscale et de rendre efficace la prise en charge du recouvrement par la DGID sont appliqués à bon escient et avec rigueur.

C'est pour cela que l'action en recouvrement à notre avis est indispensable voire nécessaire pour l'éradication progressive du faible taux d'accroissement des recettes fiscales mobilisées au niveau des CIME en termes :

- d'accroissement des recettes fiscales par les CIME sur toute l'étendue du territoire,
- déconcentration des moyens du CIME-Littoral pour accroître les recettes. Selon les dispositions du CGI aux articles⁽¹⁾ 1109 et 1112. Ces mêmes articles parlent de la mise en œuvre au terme des diligences du receveur des impôts, ils permettent d'expurger du stock des restes à recouvrer les cotes irrécouvrables et celles qui sont éventuellement admises en non-valeur. De la sorte, le stock des arriérés est allégé et ne comporte plus que des cotes « saines » ou « actives » dont le recouvrement pourrait se poursuivre.
- d'expériences effectives sur l'action en recouvrement au niveau des CIME
- d'informations des contribuables sur le contrôle et le recouvrement des impôts mis à leur charge.

⁽¹⁾ Selon les dispositions du CGI au article 1109 et 1112 (le stock des arriérés diminue si les cotes indûment imposées, irrécouvrables ou même admises en non-valeur sont prises en compte)

Cela pourrait nous conduire à maintenir les sept (07) problèmes spécifiques que nous avons dégagés. Mais des particularités peuvent être mise en évidence ici.

S'agissant du problème du **faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral (PSa)**, le fait que ce problème demeure jusqu'à présent au niveau de la DGID, justifie le maintien de cette préoccupation au rang des problèmes à résoudre.

Par ailleurs, le problème de **mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME-Atlantique (PSb)** repose sur l'ensemble des PME imposées, dont le nombre est peu important. Ceci nécessite le suivi régulier de ces PME du ressort territorial du CIME-Atlantique. Remarquons aussi, que les prestations fiscales de la DGID dans les autres départements autres que les départements de l'Atlantique et du Littoral et la gestion des arriérés d'impôts du CIME-Littoral reposent sur l'ensemble des résultats ou prestations des deux CIME actuellement fonctionnels. D'où la nécessité de maintenir les préoccupations du CIME Atlantique et par conséquent maintenir au sein de la problématique, ce problème de **mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME Atlantique**.

Enfin, les problèmes spécifiques de l'accroissement des recettes fiscales dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral en termes de :

- Faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME Littoral (PSa),
- Mobilisation non-optimale des recettes fiscales du CIME Atlantique (PSb),
- Faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements Borgou-Alibori, (PSc),
- Insuffisance des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements Atacora-Donga (PSd),
- Faiblesse des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements Zou-Colline, (PSe),

- Mobilisation quasi inexistante des recettes fiscales au niveau des départements Mono-Couffo par la DGID, (PSf),
- Faible mobilisation des recettes fiscales au niveau des départements Ouémé-Plateau (PSg), constituant en terme générique, ce qu'il conviendrait d'appeler **le très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral**, nous retenons que ces problèmes peuvent être regroupés sous ce problème spécifique à caractère générique et plus englobant, de sorte que nous n'aurons désormais que trois (03) problèmes spécifiques au lieu de sept (07).

Au regard de toutes ces considérations, notre problématique se présente comme suit :

- **Problématique : la problématique de l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID ;**
 - **Problème général : Faiblesse de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID.**
- Faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral (problème spécifique n°1 ou PS1) ;
 - mobilisation non-optimale des recettes fiscales du CIME Atlantique (PS2) ;
 - très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral (PS3).

II. Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

Une fois les problèmes spécifiques identifiés notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision globale pouvant nous permettre de les analyser et de les résoudre, par voie de conséquence le problème général identifié.

A cet effet, notre vision globale de résolution de la problématique de l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID sera présentée d'une part, par rapport au problème général et d'autre part, au regard des problèmes spécifiques s'y rapportant. Ensuite, nous ferons une synthèse des approches génériques identifiées avant de décliner les différentes séquences de résolution de ladite problématique.

A°) - Vision globale de résolution du problème général

A cet effet, notre vision globale de résolution du problème général est relative au faible taux des recettes fiscales mobilisées au niveau des CIME par la DGID.

Nous pouvons retenir que la finalité de cette problématique réside dans l'amélioration de l'action en recouvrement. La réalisation de cet objectif est subordonnée à l'application rigoureuse des textes fiscaux et à la réduction des cotes irrécouvrables et à l'élimination des facteurs négatifs.

Nous nous trouvons donc en terme d'approche générique liée au problème général au cœur de la théorie générale de mobilisation des recettes fiscales par la DGID qui sera présentée en trois (03) points au regard des trois problèmes spécifiques retenus.

B°) - Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

1°) Approche générique liée au problème spécifique n° 1

Par rapport à ce problème spécifique qui est celui du faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral, nous pouvons rappeler que l'application rigoureuse de l'action en recouvrement des restes à recouvrer est indispensable. Il faut souligner que le non respect des délais fixés par les dispositions du CGI aux articles 1109 et 1112 pour liquider le stock des arriérés (des cotes irrécouvrables, des admissions en non-valeur, des cotes

indûment imposées) implique l'existence du stock important des restes à recouvrer. Ensuite les impositions frappées de prescription à cause de l'absence de rigueur et le manque d'expérience de l'action en recouvrement sont des maux qui contribuent au faible taux des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral.

Ainsi, la résolution de ce problème fera référence à une approche basée génériquement sur **l'application rigoureuse de l'action en recouvrement.**

2°) Approche générique liée au problème spécifique n° 2

Concernant ce problème spécifique de la mobilisation non-optimale des recettes fiscales mobilisées par le CIME Atlantique, il faut souligner que la qualité de la matière imposable est subordonnée à la promotion des petites et moyennes entreprises (PME) pouvant contribuer aux recettes fiscales, c'est-à-dire faire supporter la charge fiscale par un grand nombre possible d'entreprises.

Rappelons que pour promouvoir et accroître les recettes fiscales, et compte tenu du rôle et de l'importance de ces types d'entreprises dans une économie comme celle du Bénin, la politique de l'Etat ne peut être menée que dans la logique de l'élargissement de l'assiette fiscale au niveau du CIME-Atlantique.

Le CIME-Littoral étant une structure phare, l'urgence serait de décongestionner cette structure et de transférer certains dossiers vers le CIME-Atlantique. Il convient de rappeler qu'il s'agit là d'une phase capitale dans la gestion des dossiers, du rendement fiscal et du plan d'actions à mettre en application en vue d'atteindre les objectifs fixés.

Pour résoudre ce problème, nous pensons à **l'élargissement de l'assiette fiscale du CIME-Atlantique.**

3°) Approche générique liée au problème spécifique n° 3

Concernant le problème n° 3 lié au très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le

Littoral cela s'explique par la faiblesse de couverture de la matière imposable et de l'importance du secteur informel dans ces départements. L'Administration n'arrive pas à appréhender le gisement fiscal de son ressort territorial faute de moyens humains, matériels et financiers. L'Etat doit trouver des mesures incitatives permettant à ceux qui sont dans l'informel d'émerger pour contribuer aux recettes de l'Etat. Les moyennes entreprises dans ces départements seront recensées par la création de l'Identifiant Fiscal Unique (IFU). La mise en place de l'IFU permettra de connaître la densité fiscale de chaque département. Le nombre des moyennes entreprises est dérisoire dans les départements Mono-Couffo (36) mais plus important dans les départements Borgou-Alibori (345). Le recensement étant à ses débuts, nous n'avons pu avoir la situation des autres départements.

Pour renverser cette tendance de très faible niveau des recettes dans les autres départements, l'Etat doit mettre en œuvre **une politique fiscale qui encourage l'initiative privée.**

C°/- Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique

1°) Synthèse des approches génériques identifiées

Le tableau n° 3 ci-dessous présente une synthèse des différentes approches de résolution des problèmes.

Tableau n° 3 : Synthèse des approches génériques par problème

Problèmes spécifiques	Approches génériques retenues
Problème spécifique n° 1	Approche basée sur l'application rigoureuse de l'action en recouvrement.
Problème spécifique n° 2	Approche axée sur l'élargissement de l'assiette fiscale.
Problème spécifique n° 3	Approche basée sur une politique fiscale qui encourage l'initiative privée.

2°) Séquence de résolution de la problématique

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir sera étudiée en deux (02) grandes étapes.

1^{ère} étape : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

- 1° - Fixation des objectifs de la recherche,
- 2° - Formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre,
- 3° - Construction du tableau de bord de l'étude (TBE),
- 4° - Revue de littérature,
- 5° - Choix et méthodologie adoptée.

2^{ème} étape : Diagnostic et approches de solutions.

- 1° - Collecte et traitement des données,
- 2° - Analyse des données et établissement du diagnostic,
- 3° - Approches de solutions,
- 4° - Conditions de leur mise en œuvre,
- 5° - Elaboration du tableau de synthèse de l'étude (TSE).

Les cadres institutionnel et physique de l'étude présentés, les observations de stage restituées, la problématique choisie et spécifiée, le sujet justifié et la vision globale de résolution de la problématique retenue indiquée, nous aborderons à présent le deuxième chapitre consacré au cadre théorique de l'étude et aux approches de solutions pour l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID.

DEUXIEME CHAPITRE

**DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX
APPROCHES DE SOLUTIONS POUR
L'AMELIORATION DE L'ACTION EN
RECOUVREMENT AU NIVEAU DES CENTRES
DES IMPÔTS DES MOYENNES ENTREPRISES DE
LA DGID.**

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 et aux approches de solutions pour la résolution de la problématique (section 2).

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

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

Nous allons d'abord fixer les objectifs de l'étude (I), ensuite procéder à l'identification des causes possibles à la formulation des hypothèses (II).

I- Fixation des objectifs de l'étude

Avant d'aborder les objectifs et hypothèses de l'étude, il conviendrait de rappeler que le problème général à résoudre est la faiblesse de l'action en recouvrement au niveau des CIME par la DGID et les problèmes spécifiques y afférents.

A cet effet, la fixation de nos objectifs se fera en termes d'objectif général par rapport au problème général et, d'objectifs spécifiques par rapport à chaque problème spécifique à résoudre.

Ainsi, l'objectif général poursuivi à travers cette étude est de **contribuer à l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID.**

Plus spécifiquement, les objectifs à atteindre dans le cadre de cette étude sont au nombre de trois (03). Il s'agit pour le problème spécifique :

n°1 : de suggérer les conditions d'éradication progressive du faible taux des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral, (objectif spécifique n° 1)

n°2 : de proposer le contexte de mobilisation optimale des recettes fiscales par le CIME-Atlantique, (objectif spécifique n° 2)

n°3 : de déterminer les conditions de relèvement du niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral (objectif spécifique n° 3).

Les objectifs de l'étude fixés, nous passerons donc à l'étape de la formulation des hypothèses qui serviront de piste de recherche en partant des causes supposées être à la base des problèmes à résoudre.

II- Identification des causes possibles et formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du tableau de bord de l'étude (TBE)

Les causes et hypothèses concernent essentiellement les niveaux d'analyse générale et spécifique et sont donc formulées à partir du problème général et des problèmes spécifiques de leur rang. D'entrée, il convient de souligner que les causes que nous présentons 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. A cet effet, elles pourront par la suite être confirmées ou infirmées par nos enquêtes.

Elles seront classées par ordre croissant d'importance au regard de chaque problème spécifique.

A - Identification des causes et formulation des hypothèses

1°) Causes et hypothèses liées au problème spécifique du faible taux des recettes fiscales au niveau du CIME Littoral

Par rapport à ce problème, nous avons identifié cinq (05) causes possibles à l'issue de nos réflexions. Il s'agit de :

- la formation inefficace des agents de poursuite,
- l'inadéquation des moyens de travail,
- l'absence de rigueur dans l'application des textes fiscaux,
- l'inefficacité de l'action en recouvrement
- Le faible taux de recrutement des agents permanents,

D'abord lorsque nous retenons le caractère inefficace de la formation des agents de poursuite, il peut être à la base du faible taux des recettes fiscales, car les actes de poursuite doivent être établis avec grand soin pour éviter des vices de forme pouvant entraîner leur nullité. Ces éléments peuvent être retenus comme étant à la base dudit problème, mais en réalité, les agents de poursuite reçoivent toujours une formation adéquate dans leur domaine professionnel avant la prise de service. Cette cause ne peut être donc retenue.

Quant à l'inadéquation des moyens de travail, les agents ne sont toujours pas dotés de matériels nécessaires leur permettant d'accomplir efficacement la mission qui leur est assignée. La répartition des agents n'est toujours pas en adéquation avec les besoins d'une administration fiscale moderne et dynamique. Le manque d'outil informatique dont l'usage est devenu incontournable. Quant au matériel roulant, c'est le seul véhicule qui sert les différents services. Cependant des motos sont destinés aux agents afin de vite faciliter la distribution des actes de poursuites actuellement sur les voies qui sont en réfection empêchant le trafic automobile. Sur ce point, l'inadéquation des moyens de travail ne constitue pas la réelle cause du faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral.

Concernant l'absence de rigueur dans l'application des textes fiscaux c'est une situation qui conduit à l'accumulation du stock des arriérés d'impôts et même des acomptes courants. Cette cause est peu plausible dans la mesure où les actions sont menées du commandement jusqu'à la contrainte par corps. Cette cause ne justifie pas ce problème non plus.

L'inefficacité de l'action en recouvrement, noyau central du faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral conduit à la gestion catastrophique des restes à recouvrer. Le stock des arriérés est important et s'étale sur près d'une décennie. Cette situation nous paraît la cause plausible, vu l'âge des restes à recouvrer et leur montant. Lorsque les acomptes courants sont transformés en arriérés et s'accumulent, ils suscitent beaucoup de pertes et amenuisent les recettes lorsque les impositions sont frappées de prescription. Le contribuable en est libéré et

juridiquement cette imposition n'existe plus : ce sont des pertes sèches pour l'Etat. Ces manques à gagner justifient le faible taux d'accroissement des recettes. Cependant, le Receveur exerce toujours des pressions pour recouvrer la majorité de ces restes à recouvrer. Mais il faut un nombre important d'agents de poursuite pour mener ces actions. Ce point n'est pas non plus la cause la plus plausible.

Enfin, le faible niveau de recrutement des agents permanents par l'Etat peut expliquer la faiblesse de l'action en recouvrement au CIME-Littoral.

Cette cause est la plus pertinente dans la mesure où dans un Etat, c'est l'administration publique seule qui recrute par le biais de la Fonction Publique. Donc le faible niveau de recrutement des agents permanents de l'Etat est réellement la cause de ce problème.

Prenons simplement l'exemple sur la recette puisqu'il s'agit de l'action en recouvrement. Nous avons constaté une insuffisance grandissante des agents permanents pour une trop grande concentration de matière. Pour 8.000 dossiers, nous n'avons que cinq (05) agents de poursuite. Ce qui fait 1600 dossiers à gérer par chaque agent de poursuite par an, 134 dossiers par mois, 26 par semaine et 05 par jour.

Il est raisonnable que le travail ne soit pas bien fait et que le rendement soit baissé. Pour une bonne gestion et un bon suivi, il faut un portefeuille de deux cents (200) entreprises par agent de poursuite par an. C'est la norme idéale. Donc il aurait fallu multiplier le nombre des agents de poursuite par huit (08) pour les 1600 dossiers gérés actuellement par un seul agent de poursuite.

Les caissiers au nombre de trois (03), encaissent pour les 8.000 dossiers, ce qui est très insuffisant. A chaque période de paiement, c'est de longues files d'attente. Il faut attendre des heures pour liquider ses impôts. Or les Anglais disent souvent : « Time is money ».

L'idéal serait de multiplier le nombre des caissiers afin d'éviter de longues files d'attente lors des paiements.

Concernant les gestionnaires au nombre de huit (08), chacun doit gérer 1000 dossiers. Cette concentration des impositions à recouvrer est excessive pour le maigre personnel du CIME-Littoral.

Le nombre de fondé n'étant pas limité, on peut aller jusqu'à dix (10) fondés au CIME-Littoral pour l'amélioration de l'action en recouvrement. Eviter de donner une charge écrasante aux agents de poursuite pour que l'action en recouvrement soit permanente. Eu égard à tout ce qui précède, le recrutement du personnel est indispensable, raison pour laquelle nous émettons l'hypothèse suivante : ***le faible taux des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral est dû au faible taux de recrutement*** (hypothèse n°1).

2°) Causes et hypothèses liées au problème spécifique de mobilisation non optimale des recettes fiscales par le CIME-Atlantique

Nous avons pu identifier après analyse trois (03) causes pertinentes exploitables que sont :

- le défaut d'immatriculation des PME à l'IFU ;
- l'insuffisance d'action de sensibilisation en direction des PME ;
- le faible nombre des PME imposées par le CIME Atlantique.

D'abord la mise en application de l'immatriculation à l'IFU est la solution pouvant favoriser le recensement des entreprises.

Les entreprises fraîchement sorties de l'informel doivent être immatriculées à l'IFU. Ce numéro unique les suivra dans toutes leurs activités, notamment dans les banques, à l'OPT, à la SBEE et partout. Ceci les empêchera de changer facilement de dénomination lorsqu'elles sont en situation irrégulière vis-à-vis du fisc. Cet identifiant permettra de mieux appréhender les entreprises tapies dans l'informel et les empêchera de rentrer dans l'informel après avoir obtenu un marché, et de réapparaître sous une autre dénomination après avoir obtenu un autre registre de commerce. Cependant le système fiscal béninois étant déclaratif, les

versements sont effectués spontanément sans que les contribuables ne mettent leur immatriculation. Cette raison n'est donc pas la cause réelle de ce problème.

Ensuite l'insuffisance d'action de sensibilisation en direction des PME peut être à la base de mobilisation non-optimale des recettes fiscales du CIME-Atlantique parce que les promoteurs de ces PME ne sont toujours pas au courant des informations concernant leurs avantages et leurs obligations. L'action de sensibilisation doit être intensifiée et permanente. Cependant un adage dit : « nul n'a le droit d'ignorer la loi ». Donc ces promoteurs peuvent être assistés de conseils fiscaux. Cette cause est peut réelle.

Enfin le faible nombre des PME imposées par le CIME Atlantique nous paraît la cause la plus pertinente.

Le problème se situe à deux niveaux :

D'une part lorsque nous retenons l'évolution dans l'informel de la majorité des PME, cette hypothèse explique en partie la mobilisation non optimale des recettes fiscales du CIME Atlantique. Mais cette hypothèse est à prendre avec réserve car l'un des objectifs de l'Etat est l'élargissement de l'assiette. Le CIME Atlantique a fait sortir 126 entreprises de l'informel en 2007.

D'autre part élargir l'assiette fiscale du CIME de l'Atlantique en procédant au transfert de quelques dossiers du CIME-Littoral vers le CIME-Atlantique ou procéder à une répartition rationnelle de dossiers entre les CIME, cela contribuerait à la gestion optimale des recettes fiscales du CIME-Atlantique. De tout ce qui précède nous émettons l'hypothèse suivante : ***la mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME-Atlantique est liée au faible nombre des PME imposées à cause de la prépondérance du secteur informel*** (hypothèse n°2).

3°) Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3

Nos analyses nous ont permis d'identifier les causes suivantes qui peuvent être à l'origine du très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral. Il s'agit de :

- l'incivisme fiscal ;
- l'évolution du secteur informel ;
- la mauvaise gouvernance de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.
- mesures incitatives peu attrayantes accordées au PME.
- la non-installation des CIME.

De nos investigations, nous avons remarqué au niveau du contribuable une volonté délibérée de ne pas payer l'impôt. Le système fiscal béninois étant déclaratif, le contribuable ne manifeste pas la spontanéité à s'acquitter de sa dette fiscale. Ce manque de volonté s'explique par les moyens frauduleux que ce dernier utilise, à savoir :

- la contrebande ou les importations frauduleuses ;
- la non-teneur d'une comptabilité régulière ;
- les déclarations fantaisistes de faillite ;
- les fausses factures ;
- la réticence envers le fisc ;
- la délivrance de factures en langues étrangères.

La mauvaise gouvernance n'est pas étrangère à cette situation.

Cette cause nous paraît peu plausible.

En effet, lorsque nous analysons la seconde cause, et au regard de nos réflexions, elle nous paraît plus plausible car la règle d'or dans ce domaine est d'évoluer en marge de la légalité et ne pas contribuer aux recettes fiscales.

Concernant la mauvaise gouvernance de lutte contre la fraude fiscale, comme le chef d'entreprise prudent et avisé du droit comptable, le contribuable éclairé doit gérer sa fiscalité au mieux de ses intérêts. Les opérateurs économiques qui fraudent sont, dans beaucoup de cas assistés par les services ou agents publics. La fraude est aussi favorisée par ceux-là dont la mission est de la combattre. La fraude génère une perte de ressources fiscales et contrarie à la fois l'efficacité et l'équité de la collecte des ressources publiques.

Beaucoup échappent au fisc de par leur position politique, et à cause du trafic d'influence et de la corruption. L'ensemble des impôts et taxes prévus n'est perçu que sur quelques entreprises qui subissent la pression fiscale. Le mode de recouvrement par contact entre les agents du fisc et les contribuables est à la base de la corruption, la concussion, le faux et l'usage de faux.

Cette situation ne justifie pas vraiment la cause car ces derniers sont d'un jour à l'autre appréhendés par d'autres équipes du fisc. Cependant cette cause n'est pas en réalité la plus pertinente.

Lorsque nous prenons les mesures incitatives peu attrayantes accordées aux promoteurs des PME elles peuvent être à la base de ce problème. Si nous nous référons aux dispositions de l'article 25 nouveau paragraphe 3 du CGI modifiées par la loi de finances pour la gestion 2001, tout adhérent aux CGA bénéficie d'une réduction de 40% sur l'impôt et s'il est du secteur agricole, d'une réduction supplémentaire de 10%.

Cependant cette hypothèse est à nuancer dans la mesure où en dehors des avantages fiscaux, plusieurs autres avantages sont liés à leur adhésion au Centre de Gestion Agréé. Cette cause est donc à prendre avec pincette.

Vouloir expliquer le problème spécifique n°3 par la non-installation des CIME est la cause réelle de ce problème.

Normalement les CIME devraient être présents sur toute l'étendue du territoire où tout au moins dans les chefs-lieux de département où le gisement fiscal est important.

Cependant, force est de constater qu'il n'existe que ces deux CIME sur tout le territoire national. Les prestataires de services, les personnes exerçant des professions libérales et commerciales se rencontrent dans tous les départements.

Le système fiscal béninois étant déclaratif, il revient aux contribuables eux-mêmes de souscrire leurs déclarations dans le centre des impôts de leur ressort territorial. Mais force est de constater que peu nombreux sont les promoteurs qui souscrivent les déclarations de leur propre gré. Les autres préfèrent évoluer dans l'informel et maximiser leur profit.

Ainsi donc le devoir de payer l'impôt ou le civisme fiscal n'est pas encore ancré dans les mœurs de tous les contribuables béninois.

C'est bon d'avoir opté pour la division du travail en matière d'assiette et de recouvrement à la DGID. Mais il ne serait pas possible de multiplier systématiquement les CIME sur toute l'étendue du territoire national. Tenir compte de la densité de la matière imposable et recouvrable devrait être prise en compte pour l'installation des CIME et être le premier critère. Lorsque par exemple le nombre des moyennes entreprises n'atteint pas cent (100) dans un département, il serait peu judicieux de créer un CIME. Lorsque le nombre est dérisoire, on rattache ces entreprises au CIME du département le plus proche afin d'éviter le gaspillage des moyens à l'administration. Dans l'état actuel des choses, rapprocher l'assiette du recouvrement à chaque fois que cela sera possible dans les localités dépourvues de CIME serait un bon moyen pour accroître les recettes fiscales. Cette cause me paraît plus pertinente et l'hypothèse n°3 peut être libellée de la manière suivante : *Le très faible taux des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que Atlantique-Littoral s'explique par la non-installation des CIME* (hypothèse n°3).

4°) Causes et hypothèses liées au problème général

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générales, nous n'avons pas trouvé une cause générique qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Cela dit, nous n'avons pas formulé 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 y relatives sont présentés dans le tableau n°4 ci-dessous.

B - Construction du tableau de bord de l'étude

C'est le premier niveau de synthèse des indicateurs spécifiques qui permet de cerner rapidement les informations sur les principaux points de réflexion et actions de recherche menées jusqu'à la formulation de nos hypothèses de recherche.

Le libellé de ce tableau se présente à la page suivante :

"Contribution à l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises de la DGID"

Tableau n° 4 : Tableau de bord de l'étude

NIVEAU DIANALYSE		PROBLEMATIQUE *	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES
NIVEAU GENERAL		<u>Problème général</u> Faiblesse de l'action en recouvrement au niveau des CIME par la DGID	<u>Objectif Général</u> Contribuer à l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID	_____	_____
NIVEAU SPECIFIQUE	1	<u>Problème Spécifique n° 1</u> Faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME Littoral	<u>Objectif Spécifique n° 1</u> Suggérer les conditions d'éradication du faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME Littoral	<u>Cause spécifique n° 1</u> Le faible niveau de recrutement des agents permanents	<u>Hypothèse spécifique n° 1</u> Le faible taux d'accroissement des recettes s'explique par le faible niveau de recrutement des agents permanents.
	2	<u>Problème Spécifique n° 2</u> Mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME Atlantique	<u>Objectif spécifique n° 2</u> Proposer le contexte de mobilisation optimale des recettes fiscales par le CIME Atlantique	<u>Cause spécifique n° 2</u> Le faible nombre des PME imposées (dû à la prépondérance du secteur informel)	<u>Hypothèse spécifique n° 2</u> Le faible nombre des PME imposées engendre la mobilisation non optimale des recettes fiscales par le CIME Atlantique
	3	<u>Problème spécifique n° 3</u> Très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral	<u>Objectif spécifique n°3</u> Déterminer les conditions de relèvement du niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral.	<u>Cause spécifique n° 3</u> La non-installation des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises	<u>Hypothèse spécifique n° 3</u> Le très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral est dû à la non-installation des CIME dans ces départements.

* La problématique de l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID

III – Revue de la littérature

Élément indispensable à tout travail scientifique, la revue de littérature vise à s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés. Notre recherche documentaire n'ayant aucune documentation qui traite précisément de l'amélioration de l'action en recouvrement des CIME, cet exercice se fera en prenant pour principaux repères, les racines thématiques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée. Dans cette optique, il s'agira en principe pour nous, d'exposer à travers ces thématiques, les points de connaissances liées au problème général de la faiblesse de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID et celles liées aux problèmes spécifiques à résoudre qui sont :

- le faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME littoral (problème spécifique n° 1 ou PS1),
- la mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME Atlantique. (PS2),
- Le très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et Littoral (PS3).

Rappelons à toutes fins utiles que dans la vision globale de résolution de la problématique spécifiée, des approches génériques précises ont été identifiées par rapport aux différents problèmes spécifiques et se présentent comme suit :

- Approche basée sur l'application rigoureuse de l'action en recouvrement, (thématique liée au problème spécifique n° 1)
- Approche axée sur l'élargissement de l'assiette fiscale, (thématique liée au problème spécifique n° 2)
- Approche soutenue par une politique fiscale qui encourage l'initiative privée. (thématique liée au problème spécifique n°3)

Notons au préalable que les points de connaissances liées aux problèmes spécifiques sont sous le couvert de la thématique du problème

général qui est la théorie générale de l'accroissement des recettes fiscales par les CIME. Pour ce faire, seuls les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques seront exposés.

A) Exposé des contributions antérieures sur le problème de la faiblesse de l'action en recouvrement au niveau du CIME-Littoral

Conformément à la thématique liée à ce problème, il s'agit de développer les théories qui énoncent les techniques de l'amélioration de l'action en recouvrement.

La raison d'être de toute organisation est l'accroissement de la productivité.

Pour parvenir à ce résultat, il faudra une application rigoureuse des textes fiscaux afin d'optimiser les ressources fiscales par l'action en recouvrement.

Notre tentative sera de faire ressortir l'accroissement des recettes fiscales du CIME-Littoral par l'action en recouvrement. La mise en place de tous ces outils permet à l'agent de poursuite d'avoir une bonne visibilité de son poste de travail, de ce qui est attendu de lui et la manière dont il se prendra pour y arriver. Ce faisant, il se sent motivé à accomplir correctement ses tâches, accroître ses performances et par ricochet concourir de façon significative à l'atteinte des objectifs globaux.

L'expiration du délai d'exigibilité des impôts ouvre la voie à l'action en recouvrement. Nous avons constaté que les poursuites ne sont pas lancées à bon escient mais de façon épisodique. Dès l'expiration de ce délai, commencent en principe les actes de poursuites par le commandement qui est l'acte par lequel le débiteur est sommé une seconde fois (si le receveur a fait de la sommation sans frais avant le commandement) à payer sa dette. C'est le premier acte de poursuite proprement dit et sa mise en œuvre est prévue par l'article 1154 du CGI. C'est un acte de poursuite judiciaire. Il est notifié par le comptable public lui-même ou par un agent assermenté placé sous son autorité.

Les actes de poursuite doivent être établis avec grand soin pour éviter des vices de forme pouvant entraîner leur nullité.

En vertu des disposition de l'article 1037 du Code de Procédure Civile, les actes de poursuites, pour être valables, doivent être notifiés au contribuable entre 6 heures et 21 heures. Des poursuites ne peuvent être exercées les jours de fête légale sauf si le comptable se retrouve dans les cas d'urgence et en demande la permission au juge.

Concernant les autres formes de poursuite, on peut citer :

- l'Avis à Tiers Détenteurs (ATD) ;
- la fermeture provisoire d'établissement ;
- le blocage des comptes bancaires ;
- la fermeture définitive d'établissement ;
- le retrait du passeport ;
- la contrainte par corps qui est en voie de disparition.

L'insuffisance de l'action en recouvrement par le Trésor Public a permis de transférer le recouvrement à la DGID. (Au contraire, cette affectation n'a jamais pu se faire ; les jeunes administrateurs du Trésor affectés, aux Impôts ne venaient pas de la DGTCP mais d'autres directions techniques).

Trouver les voies et moyens pour réduire le stock des arriérés d'impôts contribuerait à améliorer l'action en recouvrement.

Aux termes des dispositions des articles 1109 et 1112 du CGI, l'état des cotes irrécouvrables et des cotes à proposer en admission en non-valeur devraient être confectionné au cas par cas et au fur et à mesure du déroulement de l'action en recouvrement dans les délais prescrits afin d'éviter que des cotes soient prescrites par négligence des agents du fisc. Car les contribuables ne se laissent plus faire et commencent à connaître leur droit et demandent la preuve des actes interruptifs de prescription.

En effet très peu de citoyens cultivent le patriotisme et le civisme fiscal. La situation de récession économique fait que chaque citoyen vise d'abord sa personne, ignorant que pour une véritable émergence économique chacun doit apporter sa pierre à l'édifice qu'est la nation. Cette situation est complètement

paradoxe car il n'est pas rare de constater que dans les collectivités familiales de notre pays, en cas d'action de poursuites sur l'un des membres de la collectivité, la solidarité et l'assistance sont spontanées. Les interventions fusent de partout. C'est cette conscience d'appartenance à une communauté que les gouvernants devraient s'atteler à faire transplanter à l'échelle de la république.

Normalement pour les impôts à paiement mensuel et à partir de la date onze (11) de chaque mois, on doit connaître l'état exhaustif des redevables afin de les relancer. Même si les textes du CGI semblent vétustes, les techniques ne sont pas périmées.

La prescription fiscale poursuit trois objectifs :

- éviter que l'inspecteur des impôts n'omette d'imposer certains contribuables totalement ou partiellement ;
- éviter l'accumulation de plusieurs années d'impôts que le contribuable ne pourra acquitter ;
- obliger les receveurs à exercer les poursuites sans trop attendre.

A l'expiration des délais de prescription, la loi interdit à l'Administration d'émettre l'imposition et d'en poursuivre le recouvrement. Le contribuable est ainsi déchargé de toute obligation de paiement. La connaissance des règles de la prescription en matière d'assiette et de recouvrement est donc nécessaire aussi bien pour les agents de l'Etat que pour les contribuables.

La loi de finances pour la gestion 2008 a fixé le délai de prescription à trois (03) ans.

B – Exposé des contributions antérieures sur la mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME Atlantique

Conformément au propos de l'économiste américain LAFFER qui démontre, courbe à l'appui que « les gros taux tuent les totaux », les différents textes de loi en matière fiscale ont apporté des aménagements au taux d'impôts et à la détermination de la base imposable.

La législation en matière de respect des obligations prévoit les paiements spontanés et les paiements fractionnés. Les échéances dépendent du régime auquel le contribuable est soumis.

Elargissement de l'assiette fiscale au CIME-Atlantique permettra d'appréhender les entreprises tapies dans l'ombre. La sortie sur le terrain est un outil indispensable à cet effet. La DGID doit contribuer beaucoup à la mobilisation optimale des recettes fiscales du CIME Atlantique.

Le bât blesse lorsque l'on prend conscience que la DGID ne combat pas la fraude avec des moyens appropriés et reste sur ce plan peu efficace. Une série de facteurs contribue à expliquer cet échec :

- La DGID manque de spécialistes très pointus en informatique. Pourtant de telles compétences s'avèrent indispensables afin de débusquer les combines dans les comptabilités informatisées. Aux USA, l'administration fiscale n'hésite pas à utiliser le savoir-faire des spécialistes du secteur privé,
- Les agents amenés à exercer les métiers très divers n'ont souvent pas le temps de se spécialiser et de devenir parfaitement compétents.
- Les opérateurs économiques qui fraudent sont, dans beaucoup de cas, assistés par les services ou agents publics. La fraude est ainsi favorisée par ceux-là dont la mission est de la combattre.
- La fraude génère une perte de ressources fiscales et contrarie à la fois l'efficacité et l'équité de la collecte des ressources publiques.

De ce fait, le problème de la fraude fiscale est lié au problème de multiplication des contrôles et de ses dissuasifs car l'absence de menace peut justifier des diminutions considérables de la matière imposable. Plusieurs éléments doivent donc être mis en exergue successivement afin d'appréhender le rôle du contrôle fiscal dans la problématique de la fraude : l'organisation du contrôle, le nombre de vérifications menées et leurs résultats.

C – Exposé des contributions antérieures sur le très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral

Depuis quelques années, l'administration fiscale a accordé des facilités aux entreprises exerçant dans l'informel et qui adhèrent aux Centres de Gestion Agréé (CGA). La mise en place des CGA est conforme à la directive n° 04/97/CM/UEMOA du 28 novembre 1997 portant adoption d'un régime juridique des Centres de Gestion Agréé dans les Etats membres de l'UEMOA.

Au regard de l'importance et du développement des activités économiques du secteur informel, la création des Centres de Gestion Agréé a pour objectif non seulement d'améliorer la gestion des PME/PMI à travers des structures appropriées, mais aussi de leur porter une assistance en matière de tenue de comptabilité, de déclaration fiscale et sociale, de prestations spécifiques, de conseil et de formation, toute chose qui devrait les inciter à sortir de l'informel et à se faire connaître. Car le premier atout du Bénin est sa position géographique et en matière d'attraction des investisseurs, la stabilité politique et économique.

Concernant le caractère incitatif des mesures fiscales, suivant les dispositions de l'article 25 nouveau du CGI modifiées par la loi de finances pour la gestion 2001, tout adhérent aux CGA bénéficie d'une réduction de 40% sur l'impôt et s'il est du secteur agricole, d'une réduction supplémentaire de 10%.

La création des CGA permet à tout adhérent de bénéficier des réductions pendant une période donnée sur le montant d'impôts à payer.

Dans le précis de fiscalité des entreprises, 39^e édition de 2005-2006 de Maurice COZIAN, article 532 cite les avantages liés à l'adhésion à un centre de gestion agréé et les conditions y afférentes en ces termes : « les travailleurs indépendants (commerçants, agriculteurs, professions libérales) peuvent comme les salariés, bénéficier d'un abattement de 20% sur leurs bénéfices imposables s'il adhèrent à un centre de gestion agréé. Ce centre a pour mission de leur

porter une assistance comptable et fiscale. L'abattement est réservé aux adhérents qui réunissent les conditions suivantes :

- assujettissement à l'impôt sur le revenu, ce qui exclut les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés,
- imposition selon un régime d'évaluation réelle, ce qui exclut les micros entreprises,
- dépôt dans les délais de déclarations fiscales sincères, ce qui exclut les retardataires et les tricheurs.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Elle s'articulera autour de leurs dimensions : la dimension empirique et les dimensions théoriques.

I- Dimension empirique de l'étude

Par définition, une approche empirique est celle qui s'appuie exclusivement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. Dans le cas d'espèce, elle 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, notre approche recouvre les étapes ci-après :

- Objectifs de la collecte des données ;
- Cadre de l'enquête et population ciblée ;
- Nature de la collecte des données ;
- Echantillonnage ;
- Spécification des données à mobiliser ;
- Conception des questionnaires ;
- Technique de dépouillement des données ;
- Outils de présentation des données ;

A°) Objectifs de la collecte des données

L'objectif poursuivi est de mobiliser les données relatives aux causes réelles qui fondent les problèmes identifiés afin de procéder à la vérification de nos hypothèses de base. Concrètement, les enquêtes nous permettront de voir si :

- le faible taux des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral s'explique par le faible niveau du recrutement des agents permanents,
- la mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME Atlantique est due au faible nombre des PME imposées,
- la non-installation des CIME dans les autres départements justifie le très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral.

B°) Cadre de l'enquête et population ciblée

La population de notre enquête est basée sur quelques entreprises relevant du CIME-Littoral. Le cadre est la Direction Générale des Impôts et des Domaines à travers ses structures centrales et quelques directions techniques.

Notre population-mère est donc composée :

Des moyennes entreprises et du personnel administratif de la structure qu'est le CIME-Littoral.

C°) Nature de la collecte

Pour vérifier les hypothèses émises, nous avons utilisé la technique du sondage comme procédé de collecte de données. Ce sondage est réalisé au moyen d'un questionnaire. Aussi avons-nous fait des entretiens directs. (cf. annexe 11)

Le questionnaire s'articule autour des grands axes de nos préoccupations que sont les variables à expliquer à savoir l'inefficacité de l'action en recouvrement au CIME-Littoral, le faible nombre des PME imposées au CIME Atlantique et la non-installation des CIME.

D°) Echantillonnage

Le questionnaire sera administré à un échantillon de cent vingt (120) entreprises.

E°) Spécification des données à mobiliser

Les données à mobiliser à travers notre enquête concerneront :

- l'appréciation des enquêtés par rapport à l'inefficacité de l'action en recouvrement au CIME-Littoral,
- La justification du faible nombre des PME imposées au CIME Atlantique,
- La non-installation des CIME.

Ces données sont donc de nature qualitative.

F°) Conception du questionnaire

Dans le souci d'une meilleure compréhension des questions, le questionnaire a été conçu exclusivement par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude. Retenons à cet effet que nous n'avons formulé que des questions fondamentales dont les réponses nous permettront de vérifier les hypothèses.

G°) Technique de dépouillement des données

Les données recueillies à la suite de cette enquête seront dépouillées manuellement. Quant à leur traitement, nous avons eu recours en ce qui concerne les données numériques, au tableur Excel pour déterminer les pourcentages afin de les comparer à nos seuils de décision et en tirer les conclusions qui s'imposent.

H°) Outil de présentation des données

Les résultats obtenus seront présentés suivant les méthodes de questions à choix multiples afin de vérifier les hypothèses et leur représentation graphique sous forme d'histogramme et de camembert.

II. Approches théoriques retenues

Il s'agira pour nous ici, de procéder aux choix théoriques liés aux différents problèmes spécifiques.

A°/ Choix d'outils d'analyse du problème du faible niveau de recrutement des agents permanents

1) Théorie retenue

Le faible niveau de recrutement des agents permanents est un phénomène qui bloque l'accroissement des recettes fiscales.

2) Seuil de décision

Les causes réelles se trouvant à la base du faible niveau d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral seront identifiées par la question n° 5 du questionnaire.

Ainsi les causes à retenir seront celles relatives aux fréquences supérieures à 50% de la fréquence totale.

B) Choix d'outils d'analyse du problème du faible taux des PME imposées dû à la prépondérance du secteur informel

1) Théorie retenue

L'élargissement de l'assiette fiscale est l'élément indispensable pour la mobilisation optimale des recettes fiscales du CIME-Atlantique. Aussi, certains promoteurs d'entreprise pensent-ils que le Centre de Gestion Agréée étant un démembrement de l'état ; il est utilisé comme moyen pour les harceler fiscalement. La sensibilisation est indispensable tant au niveau de la DGID que des structures qui doivent collaborer avec l'administration fiscale.

2) Seuil de décision adopté

Les causes réelles se trouvant à la base de la mobilisation non optimale des recettes fiscales du CIME-Atlantique seront identifiées par la question n° 6 du questionnaire.

La fréquence la plus élevée sera retenue.

C°/ Choix d'outils d'analyse du problème de non-installation des CIME

1) Théorie retenue

Le très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral constitue l'amenuisement des recettes fiscales des CIME par la DGID.

2) Seuil de décision

La question n° 7 Concernant ce problème ayant été libellée à partir de cinq items, et le choix effectué ici étant le poids moyen des causes, le seuil de décision choisie a été le suivant : sera retenue comme cause réelle, toute cause ayant au moins 20% de poids.

Section 2 : De l'enquête de vérification des hypothèses aux approches de solutions pour l'accroissement des recettes fiscales des CIME

Paragraphe 1 : Réalisation de l'enquête et analyse des données.

Nous allons procéder à la préparation et la réalisation de l'enquête (I) et à la présentation et analyse des données de l'enquête en (II).

I. De la réalisation de l'enquête aux difficultés rencontrées

Il sera question d'une part d'aborder la préparation et la réalisation de l'enquête, d'autre part d'étudier les difficultés rencontrées et limites des données

A°/ Préparation et réalisation de l'enquête

Cet exercice se fera pour conduire à la conception de notre questionnaire présenté sous plusieurs formes. Nous avons gardé l'anonymat afin que les contribuables soient conscients de notre discrétion.

B°/ Difficultés rencontrées et limites des données

1) Difficultés rencontrées

Diverses difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de l'enquête. La première difficulté réside au niveau des agents de l'administration fiscale. La seule difficulté majeure est celle relative à leur indisponibilité à nous fournir certaines statistiques compte tenu de leur caractère confidentiel et à leur rencontre au moment voulu.

Concernant les enquêtes effectuées auprès des chefs d'entreprises, il a été particulièrement plus difficile de collecter des informations. La réticence des uns pour fournir des informations crédibles et le refus catégorique des autres à se prêter à nos questions sont également des difficultés auxquelles nous avons été confrontés.

Cet état de choses s'explique par le fait que les promoteurs des moyennes et petites entreprises sont composés en général au Bénin d'hommes et de femmes déscolarisés ou peu instruits.

Il est à remarquer cependant que depuis la crise de l'emploi des années 80, de plus en plus d'intellectuels n'ayant pas réussi à s'octroyer un emploi essaient leur chance dans le domaine des affaires.

Ceci fait que la majorité des acteurs économiques béninois sont des petites et moyennes entreprises initiées par des promoteurs peu ou pas du tout préparés à l'entrepreneuriat.

Ces mêmes promoteurs sont pour la plupart illettrés et ne sont pas informés des textes fiscaux existants. Si ceci est dû au manque d'informations

par l'administration fiscale, il n'en demeure pas moins que l'incivisme fiscal et le désir de se retrancher dans l'informel y contribuent beaucoup.

Il importe de noter cependant que nous avons eu à rencontrer des opérateurs économiques qui nous ont prêté leur attention.

2) Limites des données recueillies

Quant aux limites des données, elles sont relatives à la fiabilité des informations collectées et à leur insuffisance. En effet, les enquêtes au niveau des moyennes entreprises ont été réalisées dans la ville de Cotonou, notamment au CIME-Littoral et compte tenu de la présence régulière de certaines entreprises dans cette structure. Les contraintes de préparation de ce mémoire ne nous ont pas permis d'aller vers les autres départements. Cependant les informations recueillies par téléphone nous ont mis sur des pistes exploitables.

Notons que sur 150 questionnaires administrés, seuls 120 ont pu être récupérés. Les 30 autres sont restés inexploitable pour cause de méfiance et de mauvaise volonté des promoteurs.

II. Présentation et analyse des données de l'enquête

Les résultats obtenus seront présentés dans leur généralité sous forme de tableaux et de graphiques. Pour chaque question, la fréquence correspond au nombre de réponses obtenues et le pourcentage est calculé par rapport à l'effectif de l'échantillon, soit 120.

A – Résultats relatifs au faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral

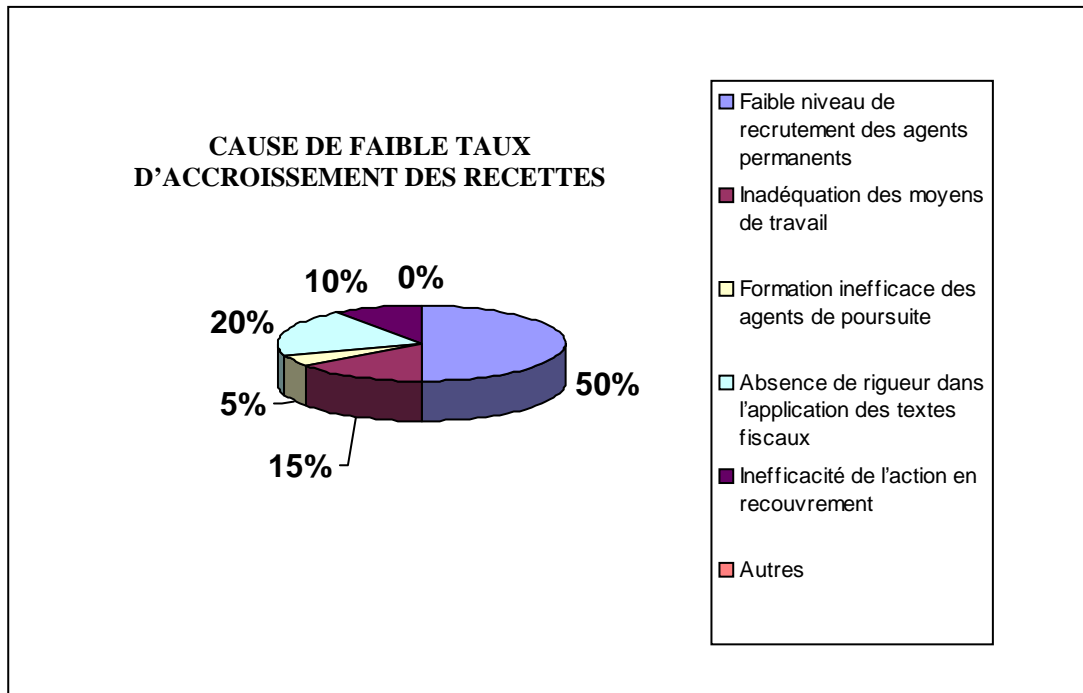
Ils concernent les causes de la faiblesse de l'action en recouvrement au niveau du CIME-Littoral.

Tableau n°5 : Point des réponses à la question n°5

Eléments	Effectif	Fréquence relative (%)
Formation inefficace des agents de poursuite	6	5
Faible niveau de recrutement des agents permanents	60	50
Inadéquation des moyens de travail	18	15
Absence de rigueur dans l'application des textes fiscaux	24	20
Inefficacité de l'action en recouvrement	12	10
Autres	0	0
TOTAL	120	100

Source : Résultat de notre enquête (Qu'est-ce qui selon vous, explique le faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral ?).

Graphique n°2 : Cause de faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral



Source : Tableau n°5

Méthode de calcul des fréquences :

Exemple du cas du faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral en tenant compte des réalités actuelles pour le calcul de la fréquence.

Pour 120 questions, nous avons 60 cas de la 2^{ème} question

Pour 120, nous aurons fréquence en pourcentage.

Ce qui revient à écrire que la fréquence serait égale à : $\frac{60 \times 100}{120} = 50$

120

Une analyse des résultats consignés dans le tableau n°5 révèle les observations ci-après :

Il ressort de la lecture de ce tableau et du graphique que :

- 60 entreprises soit 50% justifient le faible taux d'accroissement des recettes fiscales du CIME-Littoral par le faible niveau de recrutement des agents permanents ;
- 24 entreprises soit 20% pensent à l'absence de rigueur dans l'application des textes fiscaux ;
- 18 entreprises soit 15% soutiennent l'inadéquation du cadre de travail. Le bloc abritant le CIME-Littoral ne répond plus aux normes des bâtiments modernes ;
- 12 entreprises soit 10% estiment que c'est l'inefficacité de l'action en recouvrement ;
- 06 entreprises soit 5% affirment que c'est dû à la formation inefficace des agents de poursuite ;

B - Résultats relatifs à la mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME-Atlantique

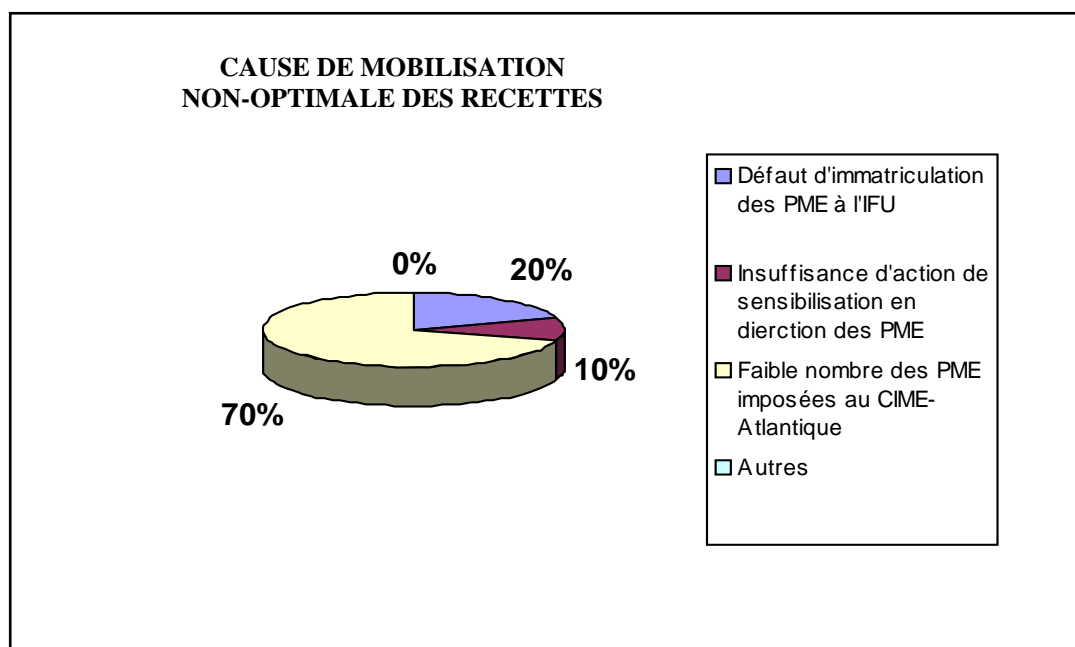
Ils concernent les causes de la mobilisation non-optimale des recettes du CIME-Atlantique

Tableau n°6 : Point des réponses à la question n°6

Eléments	Effectif	Fréquence relative (%)
Défaut d'immatriculation des PME à l'IFU	24	20
Insuffisance d'action de sensibilisation en direction des PME	12	10
Faible nombre des PME imposées au CIME-Atlantique	84	70
Autres	0	0
TOTAL	120	100

Source : Résultat de notre enquête (Qu'est-ce qui selon vous, justifie la mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME Atlantique ?).

Graphique n°3 : Cause de mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME – Atlantique.



Source : Tableau n°6

Une analyse des résultats consignés dans le tableau n°6 révèle les observations ci-après :

- 84 entreprises soit 70% ont donné comme raison de mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME-Atlantique, le faible nombre des PME imposées
- 24 entreprises soit 20% pensent que c'est dû au défaut d'immatriculation à l'IFU.
- 12 entreprises soit 10% avancent l'argument de l'insuffisance d'action de sensibilisation en direction des PME.

Puisque la mobilisation optimale des recettes fiscales passe par les obligations de paiement des entreprises, 70% pensent que le nombre des PME imposées au CIME-Atlantique est faible.

C- Résultats relatifs au très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral

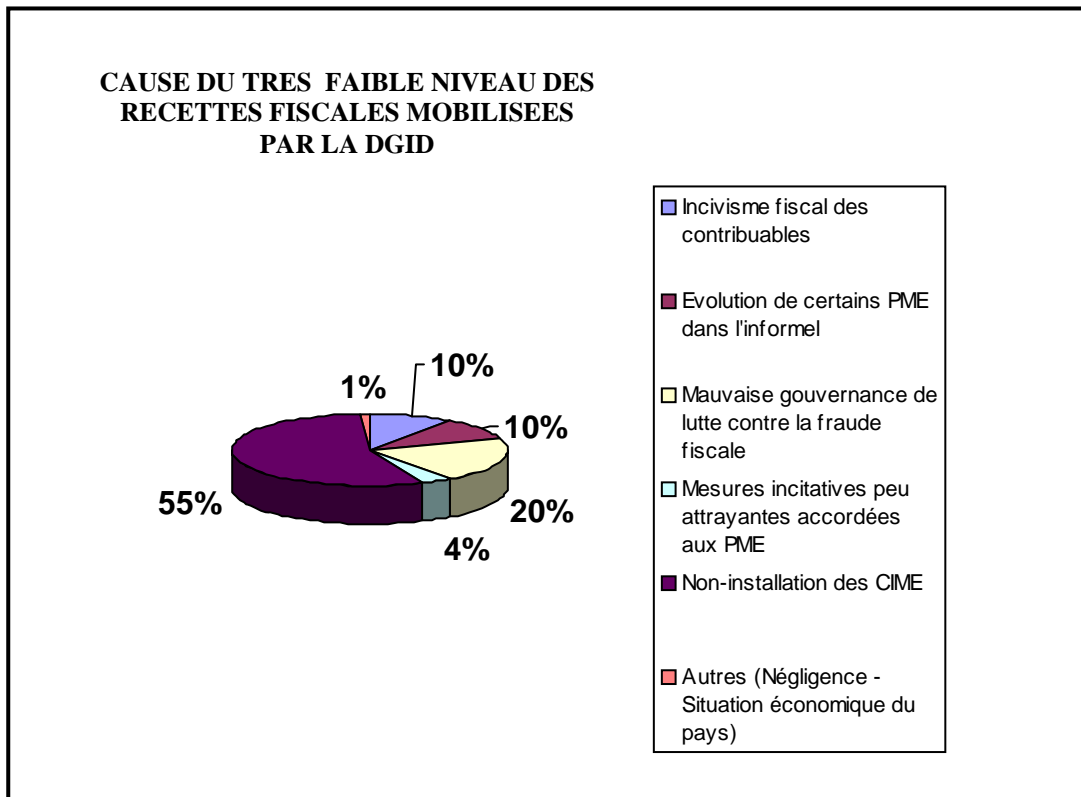
Ils porteront sur le très faible niveau de recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral.

Tableau n°7 : Point des réponses à la question n°7

Eléments	Effectif	Fréquence relative (%)
Incivisme fiscal des contribuables	12	10
Evolution de certains PME dans l'informel	12	10
Mauvaise gouvernance de lutte contre la fraude fiscale	24	20
Mesures incitatives peu attrayantes accordées aux PME	05	04
Non-installation des CIME	66	55
Autres (Négligence – Situation économique du pays)	01	01
TOTAL	120	100

Source : Résultat de notre enquête (Selon vous à quoi est dû le très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral ?).

Graphique n°4 : Cause du très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral.



Source : Tableau n°7

Il ressort de la lecture de ce tableau et du graphique que :

- 66 entreprises soit 55% justifient le très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral à la non-installation des CIME. Car il y a baisse du niveau des recettes fiscales des CIME par rapport aux réalisations de la DGID.
- 24 entreprises soit 20% pensent à la mauvaise gouvernance de lutte contre la fraude fiscale.
- 12 entreprises soit 10% estiment que c'est à l'évolution de certaines PME dans l'informel.
- 12 entreprises soit 10% pensent à l'incivisme fiscal des contribuables.

- 05 entreprises soit 4% justifient cela aux mesures incitatives peu attrayantes accordées aux PME.
- 01 entreprise soit 1% pense autrement.

Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et approches de solutions

Dans cette rubrique, nous dégagerons le degré de validation des hypothèses que nous avons émises. Ce travail est basé sur l'analyse faite des résultats de nos enquêtes. Elle se présente de la manière suivante :

- vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic (I) ;
- approches de solutions e conditions de mise en œuvre (II).

I°/ Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic

Dans cette partie il s'agira de deux centres d'intérêts : la vérification des hypothèses et la synthèse du diagnostic.

A°- Validation des hypothèses

Nous sommes en présence de trois problèmes spécifiques, donc l'exercice se fera par rapport à chaque problème spécifique

a) Degré de validation de l'hypothèse n°1

Il résulte de l'analyse des données recueillies lors de nos enquêtes que le seuil de décision retenu pour la vérification de l'hypothèse n°1, le faible niveau de recrutement des agents permanents a le pourcentage le plus élevé à 50%. Nous déduisons donc que le recrutement suffisant des agents permanents contribue à accroître les recettes fiscales du CIME-Littoral. Par conséquent, l'hypothèse n°1 est entièrement vérifiée.

b) Degré de validation de l'hypothèse n°2

L'analyse des données recueillies lors des enquêtes révèle que 70% des enquêtés estiment que le faible nombre des PME imposé est à la base de la

mobilisation non-optimale des recettes fiscales du CIME-Atlantique. Par conséquent, l'hypothèse n°2 est entièrement vérifiée.

c) Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°3

Le nombre des moyennes entreprises dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral n'est pas négligeable.

Les réalisations confirment que l'installation des CIME dans les localités où le besoin se faire sentir et la lutte contre la fraude fiscale sont les solutions idéales permettant le relèvement du niveau des recettes fiscales dans ces départements. En nous référant au seuil de décision retenu pour la vérification de cette hypothèse, 24% des entreprises affirment la mauvaise gouvernance de lutte contre la fraude fiscale et 66% des entreprises confirment l'installation des CIME. Nous pouvons affirmer que l'hypothèse spécifique n°3 est aussi vérifiée.

La formulation des éléments de diagnostic se fera en tenant compte des causes ci-dessus énumérées.

B°- Synthèse du diagnostic

Selon les résultats obtenus, les problèmes relatifs à l'accroissement des recettes fiscales mobilisées par les CIME ont plusieurs causes qui entre autres sont :

a) Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°1

Le faible accroissement des recettes fiscales au CIME-Littoral s'explique par le faible niveau accru des agents permanents.

b) Eléments de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°2

La mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME-Atlantique est due au faible nombre des PME imposées (faible niveau de l'assiette fiscale).

c) Eléments de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°3

La mauvaise gouvernance de lutte contre la fraude fiscale et la non installation des CIME expliquent le très faible niveau des recettes fiscales mobilisées dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral.

II- Approches de solutions et condition de leur mise en œuvre

Dans cette rubrique, nous proposerons des approches de solutions et présenterons les conditions de leur mise en œuvre pour l'accroissement des recettes fiscales au niveau des CIME de la DGID.

A°) Approche de solution au problème de l'amélioration de l'action en recouvrement des CIME de la DGID

1) Approche de solution au problème spécifique du faible taux des recettes fiscales du CIME Littoral

Résoudre ce problème revient à proposer des conditions d'éradication du faible niveau de recrutement des agents permanents de l'Etat. Pour y remédier, nous suggérons à l'Etat :

Un recrutement en nombre du personnel afin de couvrir tout le territoire fiscal, car en dépit du nombre des contractuels et occasionnels de l'Etat, on constate que cela ne suffit toujours pas; ériger le CIDAM en CIME n°2 du littoral avec ses actuelles attributions plus une partie des activités du CIME-Littoral serait l'idéale solution ; en plus il serait raisonnable de combattre les insuffisances de l'action en recouvrement qui durent depuis des décennies, par l'accroissement du nombre des gestionnaires de dossiers; d'appliquer rigoureusement les dispositions du CGI surtout aux articles 1109 et 1112, par tout le personnel contribuant à l'action en recouvrement; de prévoir des sanctions lorsqu'il y a défaillance de l'action en recouvrement; de doter le CIME-Littoral de moyens matériels adéquats et avoir une méthode en matière de poursuites; de mettre le CIME-Littoral dans des locaux qui répondent aux normes des NTIC² car actuellement les services d'assiette du CIME-Littoral sont abrités dans les salles d'eau, salle de cuisine et la résidence de l'ancien DG des impôts. Etoffer le nombre de fondés au CIME-Littoral sachant que ce nombre n'est pas limité; la rigueur doit être de mise car la pesanteur sociale, les interventions et la pression des hommes politiques bloquent le processus de

⁽²⁾ Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication

l'action en recouvrement. Les autorités se mettent en travers de l'action en recouvrement. Que de fois, les receveurs sont contraints à surseoir aux actes de poursuite; donc l'application de toutes les procédures relatives à l'action en recouvrement jusqu'au bout s'avère indispensable pour l'accroissement des recettes fiscales au CIME-Littoral.

2) Approche de solution liée à la mobilisation non-optimale des recettes fiscales.

La mobilisation non-optimale des recettes fiscales du CIME-Atlantique s'explique, par le faible nombre des PME imposées. A cet effet, nous suggérons ce qui suit :

- le renforcement en nombre des PME au CIME de l'Atlantique par la répartition des dossiers contribuables entre les deux CIME ou l'élargissement de l'assiette fiscale au CIME de l'Atlantique. Le recensement n'est pas performant pour cela, l'Etat doit octroyer des moyens financiers afin d'intensifier des enquêtes fiscales pouvant déceler les PME de l'informel. La recherche des renseignements sur les activités réelles pour savoir qui est réellement PME; la sortie sur le terrain pour faire des enquêtes. L'Administration Fiscale a ce pouvoir, mais faute de moyens, les enquêtes sont limitées; le droit de communication doit être aussi exercé pour déceler les PME de l'informel ainsi que les fraudes fiscales. Toutes ces activités d'enquêtes fiscales et de recherche des renseignements sur les contribuables ont une importance capitale pour élargir l'assiette fiscale : ces activités doivent être permanentes. La recherche de façon constante des renseignements sur les contribuables pour connaître l'ampleur de leur activité et mieux les appréhender et contrôler les

caractéristiques de leur chiffre d'affaires et charges; La communication s'avère indispensable.

3) Approche de solution au très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral.

Nous allons résoudre les problèmes liés au très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral par la suggestion suivante :

L'installation des CIME dans les autres départements est la solution idéale pouvant éradiquer le très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral. Il faut noter qu'au Bénin la plupart des opérateurs économiques n'aiment pas payer l'impôt et préfèrent exercer dans l'informel. Ces opérateurs n'ont pas un niveau d'instruction leur permettant de comprendre le bien-fondé de l'impôt, c'est-à-dire la nécessité pour l'Etat de collecter l'impôt pour le bien-être du peuple. Parmi eux, il y en a qui connaissent quand même la nécessité de l'impôt mais la mauvaise gouvernance est une situation qui les décourage, la lutte contre l'incivisme est incontournable. Ainsi, à l'endroit des agents de l'administration fiscale, l'Etat doit prendre des mesures qui les motiveront dans leur fonction afin qu'ils exercent dans les conditions les plus décentes et soient à l'abri de toute corruption. La politique de l'Etat doit être une politique de masse par adoption d'un taux minimal de l'impôt de manière à attirer le plus grand nombre d'opérateurs en vue d'améliorer les recettes fiscales. L'Etat doit donc fiscaliser de manière efficace les divers secteurs de l'économie en l'occurrence le secteur des PME à travers des mesures pouvant inciter les opérateurs économiques, ensuite l'Etat doit prévoir des exonérations fiscales spéciales pour les entreprises naissantes pendant au moins les cinq premières années de leur existence. Cela suscitera la création de nouvelles entreprises et par conséquent

leur promotion et permettra à long terme à l'Etat d'accroître les recettes fiscales. L'installation des CIME permettra de rapprocher l'assiette du recouvrement et les administrés, de l'administration fiscale. Avant toute tentative de l'installation de ces CIME, le critère de l'importance de la matière imposable dans chaque département et un recensement général des PME existantes au Bénin seront étudiés. Rendre plus compétitive l'économie par le développement du secteur privé et par la primauté donnée à l'entreprise.

Nous proposerons des réformes structurelles :

- encourager l'initiative du secteur privé,
- réformer le secteur des entreprises publiques,
- réorientation des politiques d'investissement vers le secteur productif,
- promouvoir le secteur de l'artisanat essentiellement informel,
- rendre plus incitatives les conditions d'investissement,
- prolonger la durée d'agrément et des exonérations de l'impôt sur les bénéficiaires industriels, commerciaux et artisanaux.
- faire savoir au contribuable ses garanties, droits et avantages concernant son adhésion au CGA et non seulement ses obligations.

Enfin, nous proposons qu'en plus des avantages communs octroyés, qu'il soit prévu des avantages spécifiques aux PME de sortir du secteur informel.

B°/ Conditions de mise en œuvre des solutions et construction du tableau de synthèse de l'étude.

1°) Conditions de mise en œuvre

Les solutions proposées trouveront leur résolution dans des conditions de mise en œuvre. Nous ferons des recommandations à l'endroit de l'Assemblée Nationale, de l'Etat, de la DGID et également des partenaires.

a) Recommandations à l'endroit de l'Assemblée Nationale

- ✓ Voter des lois sur des mesures incitatives attrayantes pour les PME exerçant dans l'informel.
- ✓ Voter des lois qui organisent la promotion des PME
- ✓ Prévoir des avantages lorsque le contribuable est à jour vis-à-vis du fisc pendant trois (03) ans consécutifs.

b) Recommandations à l'endroit du Gouvernement

- ✓ Lorsque les lois sont votées, le Gouvernement doit prévoir et financer leurs applications dans de brefs délais.
- ✓ Le Gouvernement doit protéger et aider les promoteurs à se structurer car ceux-ci peuvent accroître le développement économique et lutter contre le chômage.
- ✓ Réinstaurer le cautionnement auquel le receveur attache du prix car lorsqu'il ne justifie pas le non recouvrement de l'impôt, il pourra perdre son argent ce qui lui fera prendre une responsabilité réelle et l'obligera à poursuivre le recouvrement jusqu'au bout.
- ✓ Allouer des primes spécifiques en conséquence au receveur ainsi qu'à ses agents pour les inciter à l'action en recouvrement.
- ✓ Par rapport à l'accroissement des recettes fiscales par la DGID l'Etat devra procéder au recrutement massif du personnel qualifié et consciencieux (15 Contrôleurs pour la gestion des dossiers au recouvrement, 10 agents de poursuite et 05 caissiers) suivi de formation adéquate et d'application rigoureuse des articles 1109 et 1112 ainsi que des moyens nécessaires pour mieux travailler.
- ✓ La mise à disposition de la DGID des moyens matériels et financiers nécessaires est indispensable pour accroître ses performances. Il conviendrait de sensibiliser les opérateurs économiques et de vulgariser les activités du CGA. Le législateur

doit rendre plus simples les textes fiscaux fort complexes et très ambigus. Actualiser les textes vétustes car les techniques ne sont pas périmés.

- ✓ De même, la DGID doit, en collaboration avec les autres ministères faire des études spécifiques sur l'implantation des CIME surtout sur le territoire national afin d'accroître le niveau de l'économie, et sortir les PME de l'informel. L'Etat doit faire la promotion de la bonne gouvernance et devra se doter d'un plan rigoureux de surveillance de ses frontières afin de limiter la fraude et l'évasion fiscales.

c) Recommandation à l'endroit de la DGID

- ✓ Au niveau de la DGID, il y a lieu de faire des fiches régulièrement sur les différentes difficultés et les besoins liant chacune de ses structures. Souligner les problèmes afférents à une gestion optimale du personnel pour corriger le faible niveau de croissance des recettes fiscales et étendre les CIME aux autres départements. Mettre en application de façon rigoureuse les textes concernant l'action en recouvrement afin d'éviter l'accumulation des restes à recouvrer.
- ✓ La DGID doit mettre à la disposition de ses structures des moyens matériels nécessaires pour accroître ses performances, la création des centres des impôts dans tous les départements et la multiplication de leur nombre dans les zones à forte concentration et sanctionner des actes de mauvaise gestion avec la dernière rigueur.
- ✓ La DGID intensifie de façon permanente l'action de sensibilisation car beaucoup de promoteurs exercent dans l'ignorance du rouage de communication moderne, s'avoir se mettre au niveau de ces

contribuables, car il n'existe pas de communication spécifique à leur niveau, et la plupart du temps c'est en français.

- ✓ L'utilisation de tous les médias et ce dans toutes les langues, et pas de façon épisodique. Il faut une véritable sensibilisation.
- ✓ La DGID doit organiser des journées de sensibilisation et d'information à l'endroit des opérateurs économiques.
- ✓ La DGID doit se rapprocher également des cadres retraités compétents pour recueillir des conseils nécessaires.
- ✓ La DGID doit vulgariser la législation fiscale afin que les promoteurs peu scolarisés puissent comprendre et appliquer facilement la loi.
- ✓ La DGID doit mettre toutes les procédures liées à l'action en recouvrement en œuvre et ce jusqu'au bout.
- ✓ La DGID doit multiplier les contrôles sur toute l'étendue du territoire.
- ✓ La DGID doit combattre la fraude avec des moyens appropriés.

Une série de facteurs contribuent à mener cette lutte :

- la DGID doit se doter de spécialistes très pointus en informatique, car de telle compétence s'avèrent indispensables afin de débusquer les combines dans les comptabilités informatisées ;
- aux USA, l'administration fiscale n'hésite pas à utiliser le savoir-faire des spécialistes du secteur privé ;
- les agents amenés à exercer les métiers très divers n'ont souvent pas le temps de se spécialiser et de devenir parfaitement compétents ;
- les opérateurs économiques qui fraudent sont, dans beaucoup de cas, assistés par les services ou agents publics. La fraude

est ainsi favorisée par ceux-là dont la mission est de la combattre.

Pour y parvenir, le Bénin doit redynamiser la DGID en matière de Charte Nationale des PME/PMI, de l'égalité effective de tous devant la loi fiscale car l'efficacité de l'administration fiscale passe nécessairement par la sollicitude et le soutien des décideurs politiques.

d) Recommandation à l'endroit des partenaires

- ✓ Chercher à connaître les textes fiscaux pour montrer l'image d'un bon patriote.
- ✓ Se rapprocher de l'Administration Fiscale et des conseils fiscaux pour connaître leurs obligations et droits.
- ✓ Chercher à connaître la charte du contribuable.

3) Construction de tableau de synthèse de l'étude

Il sera présenté dans le tableau qui suit

Tableau n°7 : Tableau de synthèse de l'étude

"Contribution à l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID"

NIVEAU D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES REELLES	DIAGNOSTIC	SOLUTIONS
GENERAL		Faiblesse de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID	Contribuer à l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID			
SPECIFIQUE	1	<u>Problème spécifique n°1</u> Faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME Littoral	<u>Objectif spécifique n°1</u> Suggérer les conditions d'éradication du faible taux des recettes fiscales au niveau du CIME Littoral	<u>Cause réelle n°1</u> Le faible niveau de recrutement des agents permanents	<u>Elément du diagnostic n°1</u> Le Faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral s'explique par le faible niveau de recrutement des agents permanents	<u>Solution n°1</u> Renforcement du niveau de recrutement du personnel permanent.
	2	<u>Problème spécifique n°2</u> Mobilisation non optimale des recettes fiscales par le CIME Atlantique	<u>Objectif spécifique n°2</u> Proposer le contexte de mobilisation optimale des recettes fiscales par le CIME Atlantique	<u>Cause réelle n°2</u> Le faible nombre des PME imposées.	<u>Elément du diagnostic n°2</u> Le faible nombre des PME imposées engendre la mobilisation non optimale des recettes fiscales pour le CIME Atlantique	<u>Solution n°2</u> Augmentation du nombre des PME mposées..
	3	<u>Problème spécifique n°3</u> Très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'atlantique et le Littoral	<u>Objectif spécifique n°3</u> Déterminer les conditions du relèvement dû au niveau des recettes fiscales mobilisées par le DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral	<u>Cause réelle n°3</u> La non-installation des CIME	<u>Elément du diagnostic n°3</u> Le très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral est dû à la non installation des CIME dans ces départements	<u>Solution n°3</u> Installation des CIME dans les départements autres que les départements de l'Atlantique et du Littoral.



**CONCLUSION
GENERALE**

CONCLUSION

Au terme de notre étude, le constat qui se dégage est que les conditions de recrutement du personnel administratif, le nombre des PME imposées pour accroître les recettes fiscales et aboutir au développement socio-économique et la politique interventionniste de l'Etat Béninois, et l'installation des CIME dans les départements de l'Atlantique et du Littoral, n'ont pas comblé nos attentes.

En effet, le nombre des entreprises augmente mais le niveau des recettes fiscales croît faiblement et l'Etat Béninois est confronté au problème de recouvrement des recettes. La récession prend de l'ampleur, cependant beaucoup de PME évoluent dans l'informel. Des 77 communes du Bénin, seules celles de Cotonou et de Calavi sont dotées de CIME. Qu'en est-il des autres communes ?

Heureusement, nous avons constaté dans certaines structures de la DGID, l'évolution grimpante des recettes fiscales grâce au plan d'actions : rendre fluide leur répertoire contribuable pour un bon suivi des dossiers et faire sortir plusieurs entreprises de l'informel.

Les exonérations et d'autres avantages prévus par le CGI et le Code des Investissements pour encourager et aider ces entreprises qui ont choisi d'œuvrer dans le secteur formel d'une part, inciter aussi celles qui évoluent dans l'informel à se mettre en règle vis-à-vis du fisc et susciter la création de nouvelles entreprises et celles des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises dans les autres départements.

Ces mesures fiscales instituées en faveur des PME pour leur promotion et leur sortie de l'informel ont-elles permis d'atteindre les résultats escomptés ?

La majorité des opérateurs se plaignent du caractère trop contraignant, trop complexe et trop coûteux du système fiscal béninois et d'autres déplorent la mauvaise gouvernance.

Pour remédier à cet état de choses, afin d'accroître les recettes fiscales et assurer l'une des fonctions qu'est le développement socio-économique du pays, l'Etat doit d'améliorer sa politique fiscale, par l'élargissement de l'assiette fiscale, en créant des CIME dans les départements où il y a la mine fiscale, en procédant au recrutement du personnel qualifié en nombre suffisant et en améliorant sa politique fiscale par des mesures plus incitatives et en évaluant de façon périodique le rendement de chaque agent.

Les moyennes entreprises étant un secteur porteur de croissance économique et de création d'emplois, il est donc urgent et impérieux que l'Etat se tourne vers cette catégorie d'entreprises dans le but de leur accorder beaucoup plus de facilités, les rapprocher des services fiscaux de leur localité et déconcentrer les CIME aux autres départements.

Accorder ces facilités surtout au niveau fiscal pour assurer d'une part un développement durable et d'autre part le bien-être de tout le peuple. Car le Bénin bénéficie d'une image positive comme étant l'une des meilleures références en démocratie en Afrique, raison pour laquelle le gouvernement s'attelle à consolider les acquis démocratiques et à assurer la stabilité macroéconomique et à rassurer les investisseurs. La mise en place d'une fiscalité de développement pour améliorer la qualité des dépenses publiques et pour optimiser les recettes intérieures. Cette fiscalité permettra d'accorder à des projets spécifiques d'investisseurs privés des avantages pour faciliter leur réalisation dans des conditions particulièrement attrayantes.

A l'exemple donc de la création du CIDAM, du CIME-Littoral et du CIME-Atlantique sortant beaucoup d'entreprises du secteur informel, et le décongestionnement de la RPI/DGE donnant de meilleurs rendements fiscaux, il est impérieux de créer des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral..

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- 1°- AHMED Silem : « Lexique d'économie », Paris : 7^{ème} édition, Dalloz année 2005.
- 2°- COZIAN Maurice : « Précis de fiscalité », collection droit et gestion LITEC année 2006.
- 3°- G. LAGARDE : « Responsabilité fiscale des dirigeants d'entreprise » année 2003 LITEC
- 4°- LAUTIER B. : « L'économie informelle dans le tiers monde » Paris, la découverte année 2003.
- 5°- RAYMOND Guillien et JEAN Vincent : « Lexique des termes juridiques » 15^{ème} édition Dalloz année 2005.
- 6°- TROTABAS et COTTERET J. M, (1973) « Droit Fiscal », 1973 Paris.
- 7°- YVON Gattaz : « Moyenne Entreprise, championne de la croissance durable » paru en Janvier 2002.
- 8°- Ministère des Finances et de l'Economie : Code Général des Impôts, Edition 2003.

COURS

- AGUENOUKOU Francis Emmanuel (2007-2008) : « **Contentieux fiscal** », ENAM, UAC Cycle II
- BOURAÏMA Ramanou (2006-2007) : « Organisation, fonctionnement du Service des Impôts. » ENAM, UAC cycle II
- SOSSOU Romain (2007-2008) : « **Le Recouvrement** », ENAM, UAC Cycle II

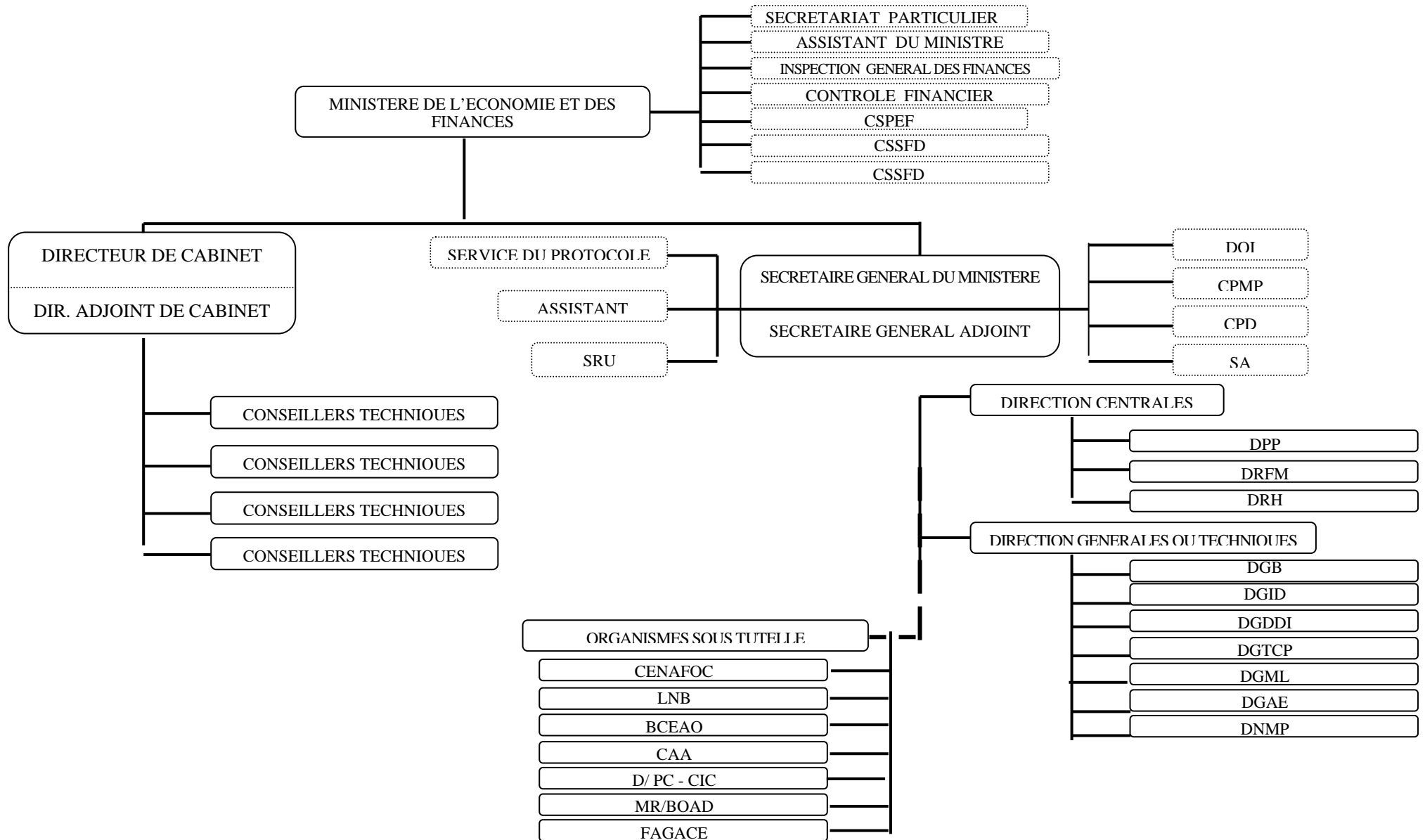
TEXTES DE LOIS

- Décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances
- Arrêté n°1123/MFE/DC/SGM/DGID/DGR du 23 septembre 2005 portant création de la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises

A N N E X E S

ANNEXE N°1

ORGANIGRAMME DU MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES



SIGLES ET ABREVIATIONS

BCEAO	:	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
C/FED	:	Cellule d'Appui à l'ordonnateur National du Fonds Européen de Développement
CAA	:	Caisse Autonome d'Amortissement
CENAFOC	:	Centre National de Formation Comptable
CF	:	Contrôle Financier
CSPEF	:	Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers
CSSFD	:	Cellule de Suivi des Structures Financières Décentralisées
DA	:	Direction des Assurances
DGAE	:	Direction Générale des Affaires Economiques
DGB	:	Direction Générale du Budget
DGCPE	:	Direction Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat
DGDDI	:	Direction Générale des Douanes et Droits Indirectes
DGID	:	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGML	:	Direction Générale du Matériel et de la Logistique
DGTCP	:	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DIR	:	Direction de l'Intégration régionale
DNMP	:	Direction Nationale des Marchés Publics
DPC	:	Direction de la Prévision et de la Conjoncture
DPE	:	Direction de la Promotion Economique

DPP	:	Direction de la Programmation et de la Prospective
DRFM	:	Direction des Ressources Financières et du Matériel
DRH	:	Direction des Ressources Humaines
FAGACE	:	Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique
IGF	:	Inspection Générale des Finances
LNB	:	Loterie Nationale du Bénin
MR/BOAD	:	Mission Résidente de la Banque Ouest Africaine de Développement
SA	:	Secrétariat Administratif
SGM	:	Secrétariat Général du Ministère
SRU	:	Service des Relations avec les Usagers

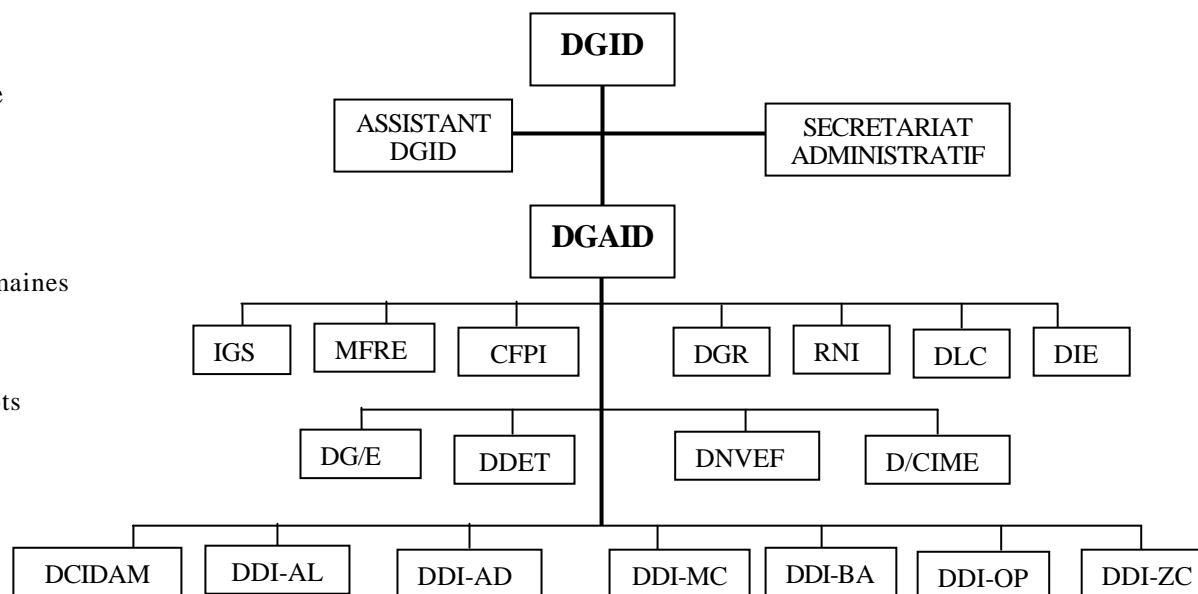
ANNEXE N° 2

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPÔTS ET DES DOMAINES

- 1 – Directions Centrales
- 2 – Directions Techniques à Compétence Nationale
- 3 – Directions Techniques à Compétence Territoriale

Légendes

- DGAID : Directeur Général Adjoint des Impôts des Domaines
- IGS : Inspection Générale des Services
- MFRE : Mission Fiscale Régimes d'Exception
- CFPI : Centre de Formation Professionnelle des Impôts
- DGR : Direction de la Gestion des Ressources
- RNI : Recette Nationale des Impôts
- DLC : Direction de la Législation et du Contentieux
- DIE : Direction de l'Information et des Etudes
- DGE : Direction des Grandes Entreprises
- DDET : Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre
- DNVEF : Direction Nationale de Vérification, de l'Enquête Fiscale
- DCIME : Direction du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises
- DCIDAM : Direction du centre des Impôts de Dantokpa et des Marchés
- DDI-AL : Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral
- DDI-AD : Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga
- DDI-MC : Direction Départementale des Impôts du Mono et du Couffo
- DDI-BA : Direction Départementale des Impôts de L'Ouémé et du Plateau
- DDI-ZC : Direction Départementale des Impôts du Zou et des Collines



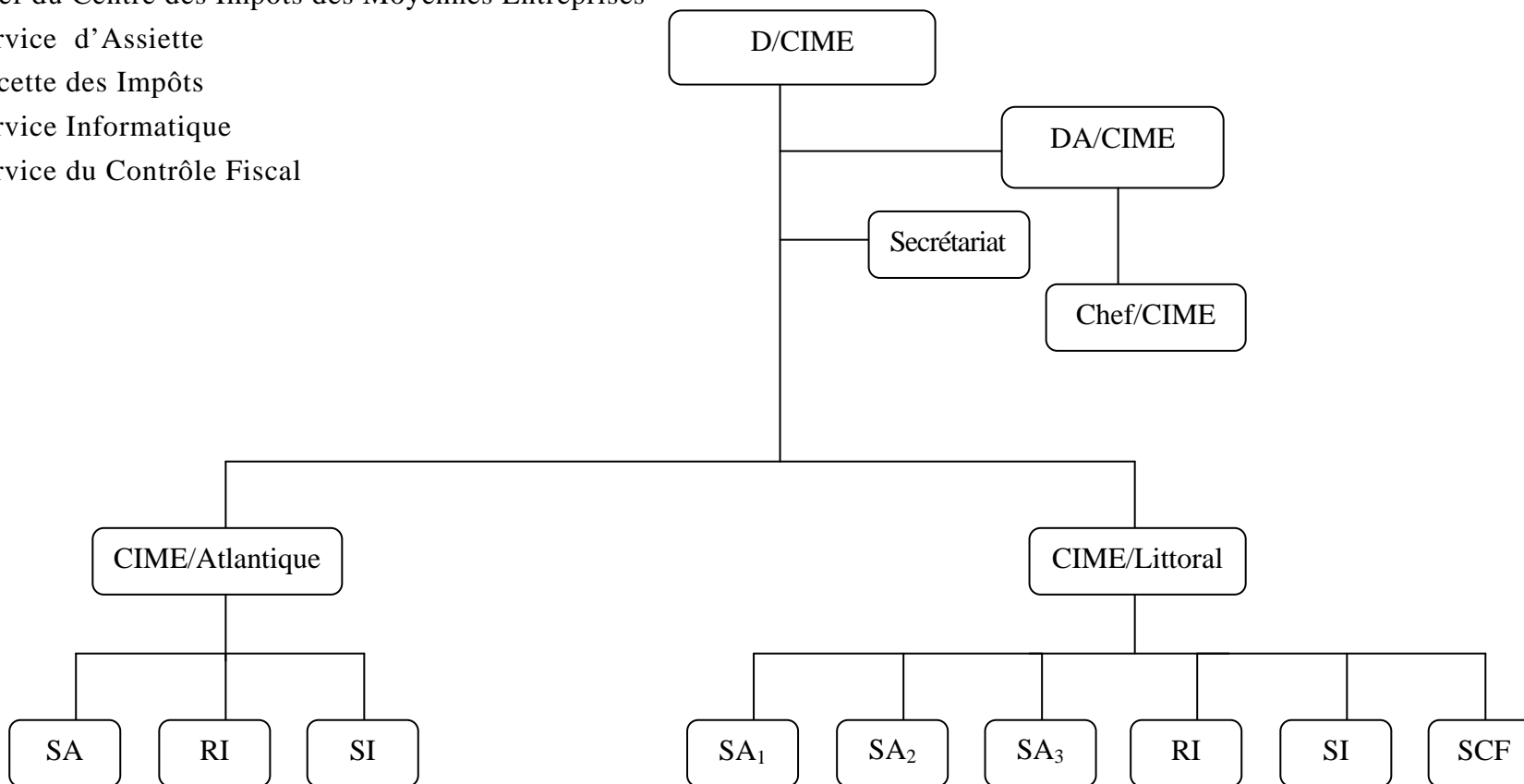
ORGANIGRAMME DE LA DGID

ANNEXE N°3

ORGANIGRAMME DE LA D/CIME

SIGLES ET ABBREVIATIONS

- D/CIME : Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises
- DA/CIME : Directeur Adjoint des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises.
- C/CIME : Chef du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises
- SA : Service d'Assiette
- RI : Recette des Impôts
- SI : Service Informatique
- SCF : Service du Contrôle Fiscal



ANNEXE N° 4

REALISATIONS ANNUELLES DE LA DGID PAR DEPARTEMENT

(2004 à fin août 2008)

Tableau n° A

DEPARTEMENTS	2004	2005	2006	2007	2008 (fin août)
Atacora-Donga	282.255.722	234.579.220	271.940.539	306.124.218	237.203.559
Atlantique-Littoral (sans les MP)	109.394.772.746	112.602.874.192	141.023.557.336	161.522.397.414	115.255.382.818
Borgou-Alibori	598.196.437	535.922.154	561.184.775	940.002.961	884.086.178
Mono-Couffo	312.917.744	290.897.279	296.449.562	427.858.399	385.726.420
Ouémé-Plateau	1.486.283.404	1.014.613.103	1.477.083.145	1.767.016.745	1.261.101.206
Zou-Collines	921.010.523	570.786.917	703.991.330	851.390.551	758.694.842

Source : RNI**Statistique des réalisations de la DGID de 2003 à 2007 (en francs milliards) (EVOLUTION)**ANNEXE N°5

**Statistique des réalisations de la DGID de 2003 à 2007
(en francs Milliards) (EVOLUTION)**

Tableau n° B

ANNEES	Montant des prévisions	Montant des réalisations	Taux de réalisations
2003	143.000	153.264	107,18
2004	160.162	163.275	101,94
2005	173.310	163.785	93,93
2006	189.607	174.301	91,93
2007	211.300	203.189	96,16

Source : RNI

ANNEXE N°6

Tableau n° C : réalisation de la RPI/DGE avant et après le transfert.

ANNEES	Nombre de dossiers	Réalisations	Observations
2005	1400	104.678.684.175	Avant transfert
2006	781	111.832.089.171	Après transfert
2007	619	137.159.275.656	Après transfert
2008	509	107.665.144.970	Situation au 31 Août 2008

Source : Recette principale des impôts

ANNEXE N°7

**Statistique des réalisations du CIME Littoral
(en milliard de francs)**

Tableau n° D

ANNEES	Nombre des dossiers	Montant des réalisations	Taux de réalisations
2004	NON DISPONIBLE	4.101.538.184	NON DISPONIBLE
2005	NON DISPONIBLE	4.157.518.627	NON DISPONIBLE
2006	NON DISPONIBLE	4.901.448.525	NON DISPONIBLE
2007	7.301	6.409.667.264	
2008	8.000 environ	5.447.098.581	Situation jusqu'en fin Juin

Source : RNI

ANNEXE N°8

Tableau n°E : Evolution des réalisations du CIME Atlantique.

ANNEES	Nombre de dossiers	Réalisations	Observations
2005	-	-	-
2006	-	537.482.788	126 Entreprises
2007	-	1.161.957.572	Sorties de l'informel
2008	462 sans ONG et Ecoles	669.004.022	Situation à fin Juin

Source : Centre des Impôts des Moyennes Entreprises de l'Atlantique.

ANNEXE N°9

Tableau n° F : Evolution des dossiers sortis de l'informel par le CIDAM et leurs réalisations.

ANNEES	Nombre de dossiers	Réalisations	Observations
2005	47	4.407.870	Création
2006	-	391.435.390	-
2007	-	756.369.747	-
2008	682 dont 635 de l'informel	726.475.749	Situation au 31 Août 2008

Source : Centre des Impôts des Moyennes Entreprises de l'Atlantique.

ANNEXE N°10

QUESTIONNAIRE D'ENQUETE

(Annexe n°11)

Mesdames / Messieurs,

Chers collègues

Le présent questionnaire qui se veut anonyme s'inscrit dans le cadre d'une "recherche diagnostic" dans l'optique de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en AI au cycle 2 de l'ENAM.

Il est destiné à relever le faible taux de l'action en recouvrement des CIME de la DGID et à proposer des pistes de solutions pour accroître les recettes fiscales.

Son remplissage de manière fidèle à la réalité constituerait votre acceptation et votre contribution à cette amélioration.

Merci pour votre franche collaboration

1°) Quel type d'entreprise avez-vous ?

Petite

Moyenne

Grande

2°) Qu'est-ce qui selon vous bloque l'installation des CIME dans les autres départements ?

L'Etat

La DGID

3°) Depuis combien d'années votre entreprise existe-t-elle ?

4°) Quel est votre activité principale ? Négoces

Prestations

Autres

5°) Qu'est ce qui selon vous explique le faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral ?

- Absence rigoureuse des textes fiscaux
- Formation inefficace des agents de poursuite
- Faible niveau de recrutement des agents permanents

6°) Qu'est ce qui selon vous explique l'évolution du secteur informel ?

- Manque de moyens humains, financiers
- Situation économique du pays
- Complexité et ambiguïté des textes fiscaux

7°) Selon vous, à quoi peut-on imputer le stock des cotes irrécouvrables ?

- Faible couverture des CIME dans les départements
- Incivisme fiscal
- Mauvaise politique de lutte contre la fraude

8°) Qu'est ce qui selon vous justifie l'inefficacité des cotes irrécouvrables ?

- Persistance des problèmes liés à l'action en recouvrement
- Négligence
- Autres A préciser

9°) Selon vous comment pourrait-on qualifier les cotes irrécouvrables ?

- Négligeables
- Faibles
- Prépondérantes

10°) Peut-on améliorer selon vous le recouvrement au CIME Littoral ?

Oui

Non

11°) Qu'est-ce qui explique selon vous l'incivisme fiscal au Bénin ?

- Méconnaissance du sens civique de l'impôt
- Mauvaise situation économique des citoyens
- Manque de sensibilisation

12°) Avez-vous entendu parler du CGA et de ses avantages ?

Oui

Non

TABLE DES ORGANIGRAMMES ET TABLEAUX

<u>TITRES</u>	<u>PAGES</u>
Organigramme du Ministère de l'Economie et des Finances	73-74
Organigramme de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.....	75
Organigramme de la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises.....	76
Tableau A : Réalisations annuelles de la DGID par département.....	78
Tableau B : Statistique des réalisations de la DGID.....	79
Tableau C : Réalisation de la RPI/DGE.....	80
Tableau D : Statistique des réalisations du CIME-Littoral.....	81.
Tableau E : Evolution des réalisations du CIME-Atlantique.....	82
Tableau F : Evolution des dossiers sortis de l'informel par le CIDAM et leurs réalisations.....	83
Questionnaire d'enquête	84-85

TABLE DES MATIERES

<u>TITRES</u>	<u>PAGES</u>
Identification du Jury	i
Engagement.....	ii
Dédicaces.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles et abréviations.....	v
Liste des tableaux.....	vi
Liste des figures.....	vii
Glossaire de l'étude	viii
Résumé.....	ix-x
Sommaire.....	xi
Introduction Générale.....	1-2
Premier Chapitre: Du cadre institutionnel de l'étude à la problématique de l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID.....	3-36
SECTION 1 : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage à la DGID.....	4
Paragraphe 1 : Présentation du cadre physique de l'étude : la DGID du MEF	4-10
I. Cadre institutionnel de la Direction Générale des Impôts : le MEF	4-10
II. Cadre physique de l'étude.....	6-10
A- Compétences et attributions de la DGID.....	7
1) Compétences de la DGID.....	7
2) Attributions de la DGID.....	7
B- Organisation actuelle de la DGID.....	8

C-	Missions de la DGID.....	9
a)	Mission financière.....	9
b)	Mission socio-économique.....	9-10
c)	Mission politique.....	10
	Paragraphe 2 : Observations de stage : état des lieux sur les activités de la DGID en matière de mobilisation des recettes fiscales par les CIME.....	10-26
I°/	Etat des lieux sur les activités de la DGID.....	11
	A°/ Etat des lieux sur les activités de la DGE.....	12
	1) Point sur la gestion de l'assiette à la DGE.....	12-13
	2) Point sur le service du contrôle fiscal de la DGE.....	13
	3) Point sur le recouvrement des impôts et taxes à la DGE.....	13-14
	4) Point sur le service informatique de la DGE.....	14
	B°/- Etat des lieux des activités de la D/CIME.....	15
	1) Par rapport à la gestion de l'assiette des CIME.....	16-18
	2) Par rapport au service du contrôle fiscal des CIME.....	18
	3) Par rapport au service informatique des CIME.....	19
	4) Par rapport au recouvrement des CIME.....	19-20
	C°/ Etat des lieux des activités des CIPE.....	22
	1) Concernant l'assiette des CIPE.....	22-23
	2) Concernant le recouvrement au niveau des CIPE.....	23
	3) Concernant le service informatique des CIPE.....	24
	4) Concernant le service du contrôle fiscal des CIPE.....	24
II.	Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	24-25
	1) Inventaire des Atouts.....	25
	2) Inventaire des problèmes.....	26
	SECTION 2 : Ciblage de la problématique de l'étude.....	26
	Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet	26-30

I. Regroupement des problèmes par centres d'intérêt :	
problématiques possibles.....	26-27
II. Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet.....	28-29
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de la problématique	
retenue.....	30-36
I. Spécification de la problématique choisie.....	30-32
II. Vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	32-33
A°- Vision globale de résolution du problématique général.....	33
B°- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques.....	33
1) Approche générique liée au problème spécifique n°1.....	33-34
2) Approche générique liée au problème spécifique n°2.....	34
3) Approche générique liée au problème spécifique n°3.....	34-35
C°- Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de	
résolution de la problématique.....	35
1) Synthèse des approches génériques identifiées.....	35
2) Séquence de résolution de la problématique.....	36
DEUXIEME CHAPITRE: Du cadre théorique de l'étude aux approches	
de solutions pour l'amélioration de l'action en recouvrement au niveau	
des CIME de la DGID.....	37-76
SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	38
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature.....	38-54
I. Fixation des objectifs de l'étude.....	38-39
II. Identification des causes possibles et formulation des hypothèses	
liées aux différents problèmes en résolution et construction du tableau de	
bord de l'étude (TBE).....	39-47
A°- Identification des causes et formulation des hypothèses.....	39-46
B°- Construction du tableau de bord de l'étude.....	47
III°/ Revue de la Littérature.....	48

A°/ Exposé des contributions antérieures sur le problème du faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral.....	49-51
B°/ Exposé des contributions antérieures sur la mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME-Atlantique.....	51-52
C°/ Exposé des contributions antérieures sur le faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral.....	53-54
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	54-58
I. Dimension empirique de l'étude.....	54
A°- Objectifs de la collecte des données.....	55
B°- Cadre de l'enquête et population ciblée.....	55
C°- Nature de la collecte.....	55
D°- Echantillonnage.....	56
E°- Spécification des données à mobiliser	56
F°- Conception du questionnaire.....	56
G°- Technique de dépouillement des données.....	56
H°- Outils de présentation des données.....	56
II. Approches théoriques retenues.....	57
A°/ Choix d'outils d'analyse du problème d'inefficacité de l'action en recouvrement au CIME-Littoral.....	57
1) Théorie retenue.....	57
2) Seuil de décision.....	57
B°/ Choix d'outils d'analyse du problème du faible taux des PME imposées dû à la prépondérance du secteur informel.....	57
1) Théorie retenue.....	57
2) Seuil de décision adoptée.....	58
C°/ Choix d'outils d'analyse du problème de non-installation des CIME.....	58

1) Théorie retenue	58
2) Seuil de décision	58
SECTION 2 : De l'enquête de vérification des hypothèses aux approches de solution pour l'amélioration de l'action en recouvrement des CIME.....	58
Paragraphe 1 : De la réalisation de l'enquête et analyse des données.....	58-64
I- De la réalisation de l'enquête aux difficultés rencontrées.....	58
A- Préparation et réalisation de l'enquête.....	59
B- Difficultés rencontrées et limites des données.....	59
II- Présentation et analyse des données de l'enquête	60
A°/ Résultats relatifs au faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME-Littoral.....	60-62
B°/ Résultats relatifs à la mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME-Atlantique.....	63-64
C°/ Résultats relatifs au très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral.....	64-65
Paragraphe 2 Vérification des hypothèses et approches de solutions.....	65-75
I. Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic.....	65
A°/ Validation des hypothèses.....	66
a) degré de validation de l'hypothèse n°1.....	66
b) degré de validation de l'hypothèse n°2.....	66
c) degré de validation de l'hypothèse n°3.....	67
B°/ Synthèse du diagnostic.....	67
a) Élément de synthèse du diagnostic lié au problématique spécifique n°1.....	67
b) Élément de synthèse du diagnostic lié au problématique spécifique n°2.....	67

c) Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°3.....	67-68
II. Approche de solution et condition de leur mise en œuvre.....	68
A°/ Approche de solution aux problèmes d'amélioration de l'action en recouvrement au niveau des CIME de la DGID.....	68
1) Approche de solution au problème spécifique du faible taux des recettes fiscales du CIME-Littoral.....	68-69
2) Approche de solution liée à la mobilisation non-optimale des recettes fiscales du CIME-Atlantique.....	69-70
3) Approche de solution au très faible taux des recettes fiscales mobilisées par la DGID dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral.....	70-71
B°/ Condition de mise en œuvre des solutions et construction du tableau de synthèse de l'étude.....	71
1) Conditions de mise en œuvre.....	71
a) Recommandations à l'endroit de l'Assemblée Nationale.....	72
b) Recommandations à l'endroit du Gouvernement.....	72-73
c) Recommandations à l'endroit de la DGID.....	73-75
d) Recommandations à l'endroit du Partenaires	75
2) Construction du tableau de synthèse de l'étude.....	76
Conclusion Générale.....	78-79
Bibliographie	80
Annexe	81

SPEECH

**Excellence Monsieur le Président du Jury,
Honorables membres du Jury,**

A l'issue de notre formation au Cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), filière Administration des Impôts (AI), l'honneur nous échoit ce jour samedi 15 Novembre 2008, de vous présenter les résultats de nos recherches sur l'accroissement des recettes fiscales au niveau des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (CIME) de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID).

Notre stage s'est déroulé du 19 Mai au 14 Août 2008 à la DGID à Cotonou :

En dehors de son staff, la DGID comprend entre autres des directions opérationnelles à compétence nationale dont la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises qui a fait l'objet de nos recherches sur l'amélioration des recettes fiscales.

Les recettes fiscales sont nécessaires pour couvrir les dépenses publiques. Compte tenu de la grande influence qu'exercent les recettes fiscales sur l'économie, la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) a une mission économique et sociale à travers la réalisation des objectifs économiques et sociaux du Gouvernement.

La réalisation de ces objectifs par la DGID passe également par la mobilisation des

recettes fiscales au niveau des CIME. L'importance de la DGID réside donc dans la mobilisation accrue *des recettes fiscales, en l'occurrence par les CIME.* Sur toute l'étendue du territoire, remarquons néanmoins qu'il n'existe que deux (02) CIME. Ces deux structures ont fait l'objet de nos recherches.

**Excellence Monsieur le Président du jury,
Honorables membres du jury,**

Les statistiques des rapports d'activités compilées au cours de notre stage indiquent que les recettes fiscales mobilisées au niveau du CIME-Atlantique et du CIME-Littoral ont connu un fléchissement au cours des cinq (05) dernières années. Cette tendance à la baisse qui s'est fait remarquer au niveau du CIME-Littoral de 2002 à 2007 laisse

apparaître une situation des restes à recouvrer qui s'accroissent d'année en année.

Voir : Tableau n°1 Page 18

Graphique n°1 Page 19

Nos observations nous ont conduite à nous préoccuper d'avantage de l'inefficacité de l'action en recouvrement avec pour conséquence le faible taux des recettes fiscales mobilisées au niveau du CIME – Littoral et une mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME – Atlantique. C'est pourquoi nos recherches ont porté sur ***la problématique de l'accroissement des recettes fiscales au niveau des CIME de la DGID.***

**Excellence Monsieur le Président du jury,
Honorables membres du jury,**

L'objectif général de notre travail est de contribuer à l'accroissement des recettes fiscales au niveau des CIME de la DGID.

De façon spécifique, nous avons envisagé de :

- suggérer les conditions d'éradication du faible taux d'accroissement des recettes fiscales au niveau du CIME – Littoral,
- proposer le contexte de mobilisation optimale des recettes fiscales par le CIME-Atlantique,
- déterminer les conditions de relèvement du niveau des recettes fiscales dans les directions départementales des impôts autres que l'Atlantique et le Littoral.

Par rapport à ces objectifs, trois (03) hypothèses ont été émises :

- Nous avons d'abord estimé que le faible niveau de recrutement des agents permanents de l'Etat justifie le faible niveau des recettes fiscales au niveau du CIME – Littoral ;
- Nous avons ensuite supposé que le faible nombre des Petites et Moyennes Entreprises (PME) imposées explique la mobilisation non-optimale des recettes fiscales par le CIME – Atlantique.
- Enfin, nous avons supposé que le très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par les directions départementales autres que l'Atlantique et le Littoral est la conséquence de la non-

installation des CIME dans ces départements.

Excellence Monsieur le Président du jury,

Honorables membres du jury,

Les résultats que nous avons obtenus se présentent comme suit :

- 60 interrogés soit 50% justifient le faible niveau des recettes fiscales du CIME – Littoral au faible niveau des APE et 20% des interrogés estiment que c'est dû à l'absence de rigueur dans l'application des textes fiscaux.
- 70% des interrogés attribuent la mobilisation non-optimale des recettes fiscales du CIME – Atlantique au faible nombre des PME imposées et 20% par le défaut d'immatriculation des PME à l'IFU.

- 66% des interrogés reconnaissent que la non-installation des CIME dans les départements autres que l'Atlantique et le Littoral est à la base du très faible niveau des recettes fiscales mobilisées par la DGID et 20% l'assimilent à la mauvaise gouvernance de lutte contre la fraude fiscale.

**Excellence Monsieur le Président du jury,
Honorables membres du jury,**

Au regard des résultats de nos recherches, nous suggérons des approches de solutions à l'endroit des deux principaux acteurs que sont : l'Etat et la DGID pour l'accroissement des recettes fiscales.

Dans le cadre de nos recherches, nous avons préconisé l'approche

participative qui nous a permise d'associer tous les acteurs depuis la phase diagnostique jusqu'à l'étape de résolution des problèmes. A cet effet,

L'Etat devra :

- procéder au renforcement du recrutement des APE qualifiés et consciencieux surtout des inspecteurs et des agents de poursuite pour les CIME en général et particulièrement pour le CIME – Littoral.
- Doter la DGID de plus de ressources matérielles et informationnelles suffisantes de travail à savoir : des véhicules, des motos, du carburant, des micro-ordinateurs.
- Financer les campagnes de sensibilisation et d'alphabétisation de façon régulière ;

- Instaurer le cautionnement aux receveurs ainsi que des primes spécifiques en conséquence aux acteurs de l'action en recouvrement.
- Initier des textes de lois à faire voter par l'Assemblée Nationale afin de combler les insuffisances de nos textes en matière fiscale.

La DGID quant à elle devra :

- procéder à la vulgarisation des textes fiscaux,
- renforcer l'action en recouvrement,
- évaluer chaque agent en fonction du travail exécuté afin qu'il soit inciter en conséquence,
- vulgariser le Site Web de la DGID afin de permettre l'accès à l'information à tout instant et ce à distance,

- promouvoir la collaboration avec la Douane, les Banques et le Port afin de faciliter les recoupements d'informations,
- organiser des journées d'échanges d'idées entre le personnel actif de la DGID et les cadres compétents déjà à la retraite,
- installer des CIME dans les départements où le gisement fiscal est important afin de rapprocher les administrés de l'Administration fiscale.

Excellence Monsieur le Président du jury,

Honorables membres du jury,

Ce travail ne s'est pas fait sans difficultés, celles-ci sont liées, d'une part ;

- à la mobilité des acteurs ayant fait l'objet de notre échantillon, ce qui n'a pas permis

de les rencontrer tous et au moment voulu,

- à l'accès à certaines informations à cause de leur caractère confidentiel,

d'autre part ;

- à la réticence de certains promoteurs d'entreprises et employés que nous avons approchés et qui ont simplement décliné l'offre de se prêter à notre questionnaire et à nos entretiens,
- à la fiabilité des informations collectées et à leur insuffisance.

Il importe de noter cependant que nous avons eu à rencontrer des opérateurs économiques qui ont été disposés à nous prêter attention.

Au total, en dépit de ces difficultés, nous avons pu conduire à terme notre étude. Nous

pensons que les mesures proposées pourront permettre *l'accroissement des recettes fiscales au niveau des CIME de la DGID* pour le bien-être des travailleurs, des entreprises et pourquoi pas de la nation toute entière.

Toute œuvre humaine étant perfectible, nous nous tenons d'ores et déjà à votre disposition pour recueillir vos précieuses observations, suggestions, critiques et contributions en vue d'en améliorer la qualité

Nous vous en remercions.

NOTE EXPLICATIVE

2001	Prévisions	= 1 900 000 000	} 118,89%
	Réalisations	= 2 258 958 757	
2002	Prévisions	= 3 544 000 000	} 80,98%
	Réalisations	= 2 870 058 363	
2003	Prévisions	= 3 348 000 000	} 106,96%
	Réalisations	= 3 581 222 497	
2004	Prévisions	= 5 154 639 200	} 79,56%
	Réalisations	= 4 101 538 184	
2005	Prévisions	= 6 000 000 000	} 69,29%
	Réalisations	= 4 157 518 627	
2006	Prévisions	= 5 000 000 000	} 99,69%
	Réalisations	= 4 988 845 168	
2007	Prévisions	= 15 000 000 000	} 42,73%
	Réalisations	= 6 409 667 264	