

Les recettes fiscales, dans la plupart des pays en voie de développement, représentent la base des ressources publiques. Les ressources fiscales constituent alors un instrument privilégié au service de l'Etat pour faire face à ses engagements en tant que garant du bien être social. Les recettes budgétaires proviennent soit d'une fiscalité directe, soit des prélèvements sur les biens et services encore appelés impôts indirects, soit enfin de taxes sur les importations.

Suite à la grave crise financière et économique des années 80, la République du Bénin a assisté à une chute drastique de ses recettes fiscales. Au cours de cette période les prélèvements opérés sur l'économie béninoise sont passés de 14966,3 millions de FCFA en 1982 à 5773,9 millions de FCFA en 1989. Cette situation a placé l'Etat Béninois dans l'incapacité de faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissements. Les autorités politico administratives d'alors ont réagi en adoptant le PAS (Programme d'Ajustement Structurel) comme moyen de sortie de crise.

Ainsi en application du PAS, signé avec le FMI et la Banque Mondiale, le gouvernement du Bénin a fait voter à l'Assemblée Nationale la Décision-loi 89-007/ANR/CP du 13 Avril 1989, approuvée par la Loi N° 89-008 du 12 Mai 1989, chargeant la Direction des Impôts du recouvrement des impôts, droits et taxes, qui était autrefois de la compétence de la Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Ce transfert de la fonction de recouvrement des impôts et taxes a ouvert la voie de la réforme de la procédure de recouvrement visant à son amélioration et à son efficacité.

La mise en œuvre de cette réforme a nécessité l'installation effective d'un réseau comptable à la DGID pour atteindre les objectifs fixés.

L'exercice de la fonction de recouvrement des impôts par la DGID, depuis plus de quinze ans a eu d'énormes impacts sur l'évolution des recettes fiscales en République du Bénin.

Il nous paraît donc nécessaire d'analyser l'actuel système de recouvrement des impôts afin de savoir :

- si la réforme de 1989 visant à l'amélioration des recettes fiscales a satisfait aux attentes.

- si l'administration fiscale est dotée de moyens matériels, financiers et humains suffisants pour l'accomplissement de sa mission, dans le contexte de la mise en œuvre de cette réforme.

Cette analyse doit surtout permettre d'étudier l'impact de la réforme sur l'évolution des recettes fiscales, d'attirer l'attention sur les insuffisances constatées et de formuler des mesures correctives pour renforcer les acquis de la réforme.

Tels ont été les fondements du choix de notre thème qui s'intitule :

<<LA REFORME DE LA PROCEDURE DE RECOUVREMENT DES IMPÔTS D'ETAT EN REPUBLIQUE DU BENIN : BILAN ET PERSPECTIVES>>

Pour ce faire, notre étude présentera :

- dans un chapitre préliminaire, le contenu et l'application de la réforme, après un bref rappel historique de son fondement ;
- dans un chapitre premier, l'analyse du système de recouvrement avant et après la réforme ;
- et enfin dans un chapitre deuxième, les approches de solutions et recommandations susceptibles de rendre optimal, l'actuel système de recouvrement.

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

Ce présent chapitre préliminaire nous permettra de présenter la réforme du recouvrement des impôts intervenue en 1989 ainsi que les structures de la DGID en charge de ce recouvrement. Ensuite il sera procédé à l'inventaire des problèmes débouchant ainsi sur le choix de la problématique.

SECTION 1: RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Paragraphe 1 : Etat des lieux de base

I- Historique et présentation de la réforme

A- Historique de la réforme

Depuis l'année 1960 où notre pays a accédé à la souveraineté nationale jusqu'à l'année 1989 où est entré en application, au BENIN, le premier Programme d'Ajustement Structurel, la loi a organisé le recouvrement des impôts sur la base de l'intervention à la chaîne de deux directions centrales du Ministère des finances à savoir :

- la Direction des Impôts (DI) devenue Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) qui assumait la fonction d'assiette, c'est-à-dire d'émission des rôles, tout en recevant à titre accessoire, les versements spontanés que les contribuables faisaient par chèques, à ses bureaux ;
- la Direction du Trésor et de la Comptabilité publique (DTCP) devenue Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) qui exerçait la fonction de recouvrement des impôts mis aux rôles.

Mais, suite au diagnostic des procédures de recouvrement des impôts, le Fonds monétaire international et la Banque Mondiale ont recommandé que la fonction du recouvrement soit transférée à la Direction des Impôts, jugée techniquement plus apte à l'assumer.

Aussi, en application du Programme d'Ajustement Structurel qu'il a signé avec ces institutions financières internationales et dans lequel figure en bonne place l'engagement qu'il a pris de transférer à la Direction des impôts la fonction de recouvrement des impôts, le Gouvernement du BENIN a soumis, à cet effet, un projet de loi à l'Assemblée Nationale qui a voté successivement les deux textes suivants :

— la Décision-Loi n° 89-007/ANR/CP du 13 Avril 1989 chargeant la Direction des Impôts et portant création des Recettes des Impôts ;

— la Loi n°89-008 du 12 Mai 1989 portant amendement et approbation de la Décision-Loi n° 89-007/ANR/CP du 13 Avril 1989.

Dans ce contexte nouveau où le législateur et le pouvoir exécutif ont décidé que la Direction des Impôts exercera désormais simultanément la fonction d'assiette et celle du recouvrement des impôts, cette Direction Centrale du Ministère des Finances s'est organisée de sorte que soit observé en son sein le respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, la première fonction étant assumée par ses services d'assiette, et la seconde étant exercée, de façon tout à fait autonome, par ses services de recouvrement.

Mais comment était organisé le recouvrement des impôts et quels étaient les fondements de la réforme ?

1) le système de recouvrement des impôts avant la réforme

°Avant la réforme de 1989, les travaux d'assiette étaient caractérisés par la mise au rôle systématique de tous les impôts. Lorsque les services compétents de la DI, reçoivent les déclarations, suivant la nature d'impôt, ils procèdent à la détermination du montant de l'impôt à la charge du contribuable ; une fois ce montant calculé, il était enrôlé et chaque article du rôle recopié à quatre reprises. Après vérification, l'arrêté d'homologation était préparé. Le rôle devient alors exécutoire et est transmis au Trésor. C'est en vertu de ce titre que les services du trésor effectueront et poursuivront le recouvrement des impôts et taxes concernés après en avoir fait une cinquième reproduction.

Exceptionnellement, en matière de contributions indirectes, c'est le contribuable qui déclare, liquide, informe et procède au versement des droits dus. Dans ce cas, l'administration émet des rôles de régularisation lorsque le contribuable ne payait pas automatiquement sa cotisation dans les délais prescrits et malgré les relances. Des rôles primitifs sont émis en cas de défaut de déclaration ou de taxation d'office.

°Une fois toutes ces opérations effectuées, la DTCP procède à la perception. Le processus de recouvrement est alors enclenché dès la date de mise en recouvrement et la réception des rôles homologués. Ces rôles sont ensuite ventilés vers le centre de recouvrement et les autres postes comptables. A ce niveau, une vérification est

également entreprise avant la prise en charge. Pour le comptable public, la prise en charge est une opération juridique et comptable qui l'oblige à recouvrer toutes les impositions inscrites sur les titres exécutoires dont il est assignataire sous peine de rembourser sur ses fonds propres.

Suivant la législation, le contribuable s'acquitte de sa cotisation aux caisses des comptables du trésor ou auprès de tout agent habilité à cet effet. Mais par dérogation, la Direction des impôts assurait le recouvrement de certains impôts et taxes. C'est le cas des droits d'enregistrements et du timbre. Elle assurait aussi le recouvrement à partir de 1972, des retenues mensuelles effectuées par les employeurs. L'ordonnance N° 45/PR-UPAEP du 20 Juillet 1968 a aussi chargé la DI du recouvrement des acomptes provisionnels en matière d'impôt BIC, d'impôt sur le chiffre d'affaire intérieur (ICAI) devenu Taxe sur la valeur ajoutée et des taxes indirectes assimilées.

L'impôt est payable en numéraire ou par chèque. Le contribuable qui ne se conformait pas à son obligation de paiement dans les délais se voyait appliquer une majoration de 7%.

Une fois la créance fiscale acquise par le comptable public, il procède à l'inscription du versement au crédit du compte du contribuable. C'est cette opération qui mettait fin à l'ancienne procédure traditionnelle de recouvrement des impôts et taxes.

Cette ancienne procédure avait certes des avantages mais aussi beaucoup d'inconvénients qui nécessitaient surtout sa réforme.

2) Les fondements de la réforme

Le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable était rigoureusement respecté dans la mesure où la phase administrative était assurée par les ordonnateurs qu'étaient les agents de la DI et la phase comptable par les comptables de la DTCP. Les deux fonctions étaient incontestablement séparées.

Compte tenu de la dualité de compétences des administrations intervenant dans l'assiette et le recouvrement des impôts, le contribuable devait dans un premier temps déposer sa déclaration à la Direction des Impôts, attendre l'avertissement et dans un second temps, aller payer sa dette fiscale au Trésor. Vu l'écart de temps entre le dépôt de la déclaration et la réception de l'avertissement, certains contribuables animés d'esprit de fraude et d'incivisme, se soustraient facilement au paiement de l'impôt.

La lenteur administrative, la mauvaise appréhension de la base imposable, consécutive à la réticence des contribuables à souscrire leur déclaration entraînent la fraude et l'évasion fiscale. La procédure de taxation d'office était alors régulièrement mise en œuvre. En fait, il y avait très peu d'effort de recoupement des renseignements devant permettre d'établir des bases réalistes. Cette situation entravait la réalisation des prévisions.

D'autre part, compte tenu de la quasi inexistence de liaison entre la DI et la DTCP, le contrôle du respect des obligations des contribuables faisait défaut. De ce fait, les restes à recouvrer venaient augmenter la part des côtes irrécouvrables déjà importante.

L'accumulation des arriérés fiscaux et des restes à recouvrer sont un important facteur dans l'amenuisement des ressources de l'Etat et favorise l'incivisme fiscal. Une grande réforme du système s'imposait donc avec pour principal objectif, l'allègement des procédures de recouvrement à travers l'accélération des travaux préalables à la mise en recouvrement, l'allègement des travaux de calcul des restes à recouvrer, l'amélioration de la relance des contribuables défaillants et surtout la simplification des formalités relatives au paiement.

B- Présentation du contenu de la réforme

Cette présentation se fera à travers le fonctionnement des recettes des impôts et les documents comptables tenus au niveau de ces structures.

1) Fonctionnement des Recettes des Impôts

Une Recette des Impôts comprend trois divisions à savoir :

- Une division Caisse
- Une division Recouvrement
- Une division Comptabilité

a) La division "Caisse"

Dirigée par un caissier placé sous l'autorité directe du receveur, la caisse effectue des recouvrements en espèces et par chèques, ainsi que des opérations de transferts de recettes. Elle comporte deux sections à savoir : la section « Espèces » et la section « chèques et transferts »

La Section Espèces

Le contribuable se présente directement à la Recette des Impôts où les deux exemplaires du bordereau de versement et sa déclaration fiscale font l'objet d'une vérification sommaire, en ce qui concerne leur validité.

L'agent chargé de cette vérification se borne à chercher si les bordereaux de versement et la déclaration fiscale ne sont pas entachés d'erreurs matérielles.

En cas d'absence d'erreur, le teneur de quittancier établit séance tenante la quittance, et porte sur les deux exemplaires du bordereau les références de la quittance, le cachet et le nom du receveur ou du caissier. Le primata de la quittance est remis au contribuable.

En fin de journée, et par cahier de transmission, un exemplaire du bordereau de versement et la déclaration sont transmis au service d'assiette en vue d'une vérification approfondie pouvant conduire à l'émission d'un avis imposition individuel ou d'un "registre de mise au rôle".

Le deuxième exemplaire du bordereau de versement est adressé à la division Recouvrement de la recette pour annotation de la fiche compte du contribuable, tandis que les états de sommes à verser au Trésor établis en fin de journée sont envoyés à la division Comptabilité pour la passation des écritures au livre journal.

Le caissier assure également le placement des valeurs inactives et met à jour quotidiennement le calepin de caisse lors de l'arrêt de sa caisse.

Pour les impôts faisant l'objet d'une déclaration annuelle, les contribuables doivent continuer à déposer leur déclaration au niveau des services d'assiette, tout en se rendant au guichet de la Recette des Impôts pour effectuer les paiements.

La Section Chèques et Transferts

Elle comprend deux sous sections à savoir : la sous section chèques et la sous section transferts.

Dans la sous section chèques la différence par rapport à la section espèces réside dans le mode de paiement. Les bordereaux de versement et les déclarations sont accompagnés de chèques émis à l'ordre du Directeur des Impôts.

La sous section transferts

En raison du principe de l'unité de caisse, tout contribuable peut s'acquitter de sa dette fiscale à n'importe quelle recette des impôts.

Ainsi le propriétaire d'un immeuble sis à Bassila par exemple, porteur d'un avis d'imposition relatif à la contribution foncière des propriétés bâties et résident à Cotonou, peut valablement se libérer de cet impôt à l'une des recettes de Cotonou. Dans ce cas le Receveur de la Recette de Cotonou, mandataire, transfère la recette à son collègue de Bassila (assignataire) qui détient le rôle, après inscription au registre des transferts envoyés.

A la Recette des impôts de Cotonou, après délivrance de la quittance au contribuable, la sous section transferts établit les documents de transfert (avis de recouvrement, bordereau de transfert des recettes) qu'elle adresse par bordereau d'envoi hors comptabilité à la Recette des Impôts de Bassila, assignataire de l'impôt. Copies des documents de transfert sont adressées à la division "Comptabilité" pour passation des écritures au livre journal.

Quand à la Recette des Impôts de Bassila (assignataire) à la réception des documents, la sous section " transferts" procède au contrôle et à l'inscription de ces derniers dans le registre des transferts reçus.

Dans cette Recette assignataire le transfert est traité en deux phases :

- tirage de quittance d'ordre au nom du receveur mandataire ;
- établissement des avis de recouvrement et leur envoi à la division "Comptabilité" pour passation au livre journal.

b) La division ' ' Recouvrement''

Les travaux de confection, de reproduction, d'homologation et de transfert des rôles sont sensiblement simplifiés.

La division " recouvrement" au sein des recettes des impôts comporte deux sections à savoir : la section des prises en charge et des émargements et la section des poursuites et contentieux.

La section des prises en charge et des émargements

Les agents de cette section annotent, sur la base des bordereaux de versement ou des registres de mis au rôle, les fiches comptes des contribuables.

Pour les impôts payés spontanément tels l'IPTS, l'I/BIC, la TVA, ils relancent immédiatement, après expiration du délai de déclaration et de paiement mensuel ou trimestriel, tous les contribuables retardataires ou défaillants. Le recouvrement est alors poursuivi sur la base de la lettre de relance et dont copies adressées aux contribuables sont acheminées aux services d'assiette pour contrôle et émission d'avis d'imposition individuel en vue de permettre les poursuites au niveau de la recette des impôts.

Concernant les impôts payables suite à notification d'avis d'imposition, les dernières souches d'avis d'imposition contenues dans le registre de mise au rôle sont émargées au fur et à mesure des paiements effectués, et les restes à recouvrer sont établis. Les agents de cette section doivent vérifier les titres de recettes avant de les prendre en charge. Les services d'assiette étant désormais chargés de déterminer le montant global l'impôt dû par le contribuable, il revient aux agents de la section "prises en charge et émargements" :

- d'inscrire sur les avis d'imposition les acomptes versés ;
- de déterminer les restes dus ;
- de mettre le primata des avis d'imposition dans des enveloppes en vue de leur transmission, au contribuable concerné par la section "poursuites et contentieux" ;
- d'envoyer le duplicata des avis d'imposition au service d'assiette ;
- de classer les registres de mise au rôle.

Les titres de perception entachés d'erreurs matérielles non décelées par le service des rôles sont retournés au service émetteur. Pour les valeurs inactives, la section saisit dans un registre spécifique le montant de ces valeurs reçues au titre d'un exercice.

La section " Poursuites et Contentieux"

Les lettres de relance établies par la section " Prises en charge et émargements" et les avis d'imposition en provenance des services d'assiette sont distribués par les agents de la section " Poursuites et Contentieux ", appelés porteurs de contraintes.

Les agents de cette section participent activement à la mise en œuvre, contre les contribuables récalcitrants, de toutes les voies de droit à savoir :

- la mise en demeure valant sommation sans frais (mesure préalable aux poursuites) ;
- le commandement ;
- l'avis à tiers détenteur ;
- la saisie et la vente des objets saisis.

c) La division “Comptabilité”

Elle est composée de deux sections, à savoir : la section “enregistrement” et la section “situations”.

La section “enregistrement”

Après vérification des pièces de recettes, de dépenses et d’ordres, les agents de cette section procèdent à la passation des écritures au livre journal. Ils soumettent ensuite leur comptabilité au receveur qui les envoie au service apurement à la RNI.

La Section “situations”

Elle est chargée de la production des états journaliers, des relevés décadaires, des bordereaux mensuels de développement des recettes du budget national, des rapports trimestriels de gestion, ainsi que des relevés décadaires des recettes du budget national reversés au trésor.

En somme, la nouvelle procédure de recouvrement décharge les services d’assiette de la réception et de la transmission des chèques ainsi que de l’établissement des rôles de régularisation et des états décadaires et mensuels de recouvrement. Elle leur permet de se consacrer mieux que par le passé au contrôle des déclarations et à l’émission, dans des délais raisonnables, des rôles.

L’accélération des travaux d’assiette et de recouvrement, leur allègement, l’amélioration de la relance des contribuables retardataires et défaillants, la simplification des formalités relatives au paiement des impôts sont de nature à supprimer, du coup, l’énorme décalage qui existait entre émission et recouvrement, et qui freinait et rendait parfois impossible le recouvrement de certains impôts, droits et taxes.

2) Les différents documents comptables tenus au niveau des Recettes des Impôts

Les documents comptables sont constitués d’une variété d’actes et de dispositions légales ou réglementaires justifiant la légalité des opérations comptables de recettes ou de dépenses.

Comme documents comptables, nous pouvons citer: les lois de finances, les titres de perception, les actes d’opposition et tous autres actes de forme réglementée, justifiant le montant de l’opération exécutée en comptabilité.

Sont également appelés documents comptables les registres et livres relatifs à l'enregistrement chiffré des opérations de recettes ou de dépenses.

Nous présenterons, les divers documents comptables tenus au niveau de chaque division à savoir : Caisse, Recouvrement et Comptabilité.

a) Les documents comptables ouverts à la division "Caisse"

Cette division tient tout en dix (10) documents comptables à savoir :

✓ Journaux à souches ou quittanciers

Tout versement en numéraires ou par chèques donne lieu à la délivrance d'un reçu appeléittance. Les journaux à souches peuvent être spécialisés. On distingue :

- le journal à souches, destiné aux encaissements en numéraires ;
- le journal à souches, réservé aux encaissements des chèques ;
- le journal à souches paires pour les journées paires et le quittancier impair pour les journées impaires.

Les quittanciers doivent être arrêtés en fin de journée, mais sans le report du solde de la veille.

✓ le calepin de caisse

C'est un carnet destiné à décrire, en fin de chaque journée, la situation de la caisse en billets de banque, jetons, timbres fiscaux et valeurs de caisse. Il retrace le montant en moins ou en plus par rapport aux écritures.

✓ le répertoire des chèques bancaires

Les chèques bancaires ou postaux reçus en règlement des impôts, droits et taxes sont mentionnés dans ce répertoire.

✓ les avis de recouvrement

Il est établi un avis de recouvrement, pour chaque nature de recettes, appuyé, le cas échéant, du relevé des parties versantes.

Chaque avis de recouvrement porte comme éléments essentiels : les références de la ligne d'écriture, le nom et prénoms de la partie versante, la nature de la créance et l'article de rôle au besoin ainsi que la mention "recette budgétaire" ou "hors budget"

L'avis de recouvrement est établi en trois (03) exemplaires. Le primata est adressé au service de l'apurement à la RNI, le duplicata envoyé à la division "Recouvrement" de la Recette des Impôts, et le triplicata est conservé au niveau de la division "caisse".

✓ Procès-verbal de transfert de fonds

Cette pièce de dépenses permet de faire le billettage du numéraire à transférer à la Direction du trésor et de la comptabilité publique. Il est rempli en trois exemplaires :

- la première copie accompagne la comptabilité décadaire adressée à la Direction du trésor et de la comptabilité publique ;
- la seconde est remise à la partie prenante des fonds;
- la troisième est gardée à la division "caisse" de la recette des impôts.

✓ Bordereau récapitulatif des chèques bancaires ou postaux

On y inscrit les mentions des chèques à transférer aux services du Trésor. Une copie de ce bordereau est laissée à la partie qui reçoit les chèques (Trésor); une copie accompagne la comptabilité décadaire adressée à la RNI et la troisième copie reste à la recette.

✓ Avis de recouvrement

Il retrace les encaissements faits par un comptable mandataire. Il est rempli journalièrement en trois exemplaires répartis comme suit :

- une copie au comptable assignataire
- une copie au service de l'apurement à la RNI
- une copie à la sous-section 'Transfert de la Recette'

✓ Les Bordereaux de transfert de recettes

Ils accompagnent toujours les avis de recouvrement envoyés au comptable assignataire et à la RNI

✓ Le registre des transferts reçus ou envoyés

L'objet de ce registre, qui peut être spécialisé pour les transferts reçus, d'une part, et les transferts envoyés, d'autre part, est de suivre les prises en charge de transferts reçus et de donner suite aux réclamations éventuelles relatives aux transferts effectués.

La contexture doit permettre de ressortir les références du transfert, le montant et le comptable mandataire (registre des transferts reçus) ou assignataire (registre des transferts envoyés).

- ✓ **Les documents justificatifs des retenues à la source effectuées par la Direction des Impôts.**

La Direction Générale de Impôts et de Domaines retenant à la source, à l'instar d'autres Directions techniques ses avantages (pénalités et majorations), les pièces de recettes et de dépenses suivantes justifient la comptabilisation desdits avantages.

- ✓ **Les états des pénalités et majorations retenues à la source par la Direction des Impôts**

À l'instar des avis de recouvrement qui justifient les recettes du budget national ou local, les états des pénalités et des majorations retenues à la source par la Direction des Impôts retracent la part du produit des pénalités d'assiette et des majorations pour paiement tardif, réglementairement attribuée à la Direction des Impôts, soit 50% du produit des pénalités et 50% du produit des majorations.

- ✓ **Les états récapitulatifs des chèques adressés au Directeur des Impôts**

Les chèques reçus en règlement de la part du produit des pénalités et majorations revenant à la Direction des Impôts doivent être transmis par état récapitulatif, décadairement, au Directeur des Impôts.

- ✓ **Les Bordereaux d'envoi des récépissés des mandats-cartes**

Au lendemain de la mise en œuvre de la réforme, il était prévu chaque fois que le plafond d'encaisse de 5000F est atteint, que l'intégralité de la part des pénalités et majorations de la Direction des Impôts perçue en numéraire doit être reversée dans les quarante-huit heures aux guichets des recettes de l'OPT, en vue de l'approvisionnement du compte de la Direction des impôts ouvert au centre des chèques postaux.

Les récépissés de mandats-cartes sont adressés au Directeur des Impôts par bordereau d'envoi. Le double du bordereau d'envoi sert de pièces de dépenses.

Avec l'évolution de la réforme, la plupart des comptes de la DGID sont ouverts dans les livres du Trésor.

b) Les documents Comptables ouverts à la Division "Recouvrement"

Le Registre des prises en charge des titres de perception

L'objet de ce registre est de décrire, par budget et compte, titres de perception émis et dont le comptable est personnellement et pécuniairement responsable du recouvrement.

Le Registre des contraintes extérieures reçues ou envoyées

Chaque poste comptable peut ouvrir un registre pour chacune des deux catégories de contraintes extérieures ; ce registre permet de suivre le recouvrement des côtes contenues dans les contraintes extérieures reçues et d'apprécier les diligences des comptables mandataires en ce qui concerne les contraintes extérieures envoyées.

Le Registre des oppositions et avis à tiers détenteurs reçus ou envoyés

L'opportunité d'ouvrir ces registres est déterminée par les mêmes préoccupations que celles des contraintes extérieures.

Le Registre de prises en charges des valeurs inactives

Ce registre est destiné à enregistrer, sur la base des procès verbaux de réception des valeurs inactives, le montant des valeurs reçues au titre d'un exercice.

Tout comme les rentrées, les sorties de valeurs inactives doivent également être justifiées par un PV de remise ou une décharge

Les Fiches comptes des contribuables

Elles retracent dans la partie des débits, les impôts dus par les contribuables et dans la partie des crédits les versements effectués et les dégrèvements ou remises obtenues. Elles présentent un solde débiteur, créditeur ou nul.

Les Etats des restes à recouvrer

Ces états établis périodiquement permettent au chef du poste comptable de connaître après émargement des titres de perception, le montant des côtes qui restent à recouvrer, par nature d'impôts.

La Mise en demeure ou sommation sans frais

Cet acte tient lieu de rappel et doit, le cas échéant, être notifié au contribuable douze jours avant le premier acte de poursuite.

La mise en demeure n'est soumise à aucune forme particulière.

L'avis à tiers détenteur et les fiches d'opposition

Ces actes permettent d'obliger certains tiers, dépositaires publics à effectuer des paiements au moyen des fonds qu'ils détiennent pour le compte du contribuable.

Le Commandement

C'est un acte par lequel le débiteur est sommé de payer sa dette à peine d'être contraint par voie de saisie exécution. C'est le premier acte de poursuite, au sens strict du terme.

Le Procès- Verbal de saisie

Lorsque après trois jours francs, le contribuable n'a pas obtempéré à la sommation de payer la dette objet du commandement, le comptable peut procéder à la saisie de biens meubles du redevable.

Le Procès- verbal de vente

La vente des objets saisis ne peut intervenir que huit jours francs après la saisie. Elle est constatée par un procès verbal.

c) Les documents comptables tenus au niveau de la division "Comptabilité"

Le Relevé de la décade

On y inscrit les montants consolidés par jour, par nature de recettes et par mode de paiement. Il est établi en deux copies réparties comme suit : une copie à la RNI et une copie à la division 'Comptabilité' de la Recette des Impôts.

Le Bordereau mensuel de développement des recettes du budget national

Il décrit les recouvrements mensuels effectués par le comptable, dans la forme de présentation du budget national de fonctionnement.

Son objet est d'ordre statistique ; il doit être régulièrement acheminé à la RNI

Les états mensuels des pénalités et majorations retenues à la source par la Direction des Impôts

Ces états récapitulent par mois les pénalités et majorations retenues. Ils sont établis en deux exemplaires répartis comme suit :

- un exemplaire est adressé à la RNI
- une copie reste à la Recette des Impôts

✘ Le Livre journal

Le livre journal est utilisé pour la description chronologique des opérations, tant en recettes qu'en dépenses. Chaque ligne d'écriture est appuyée des pièces justificatives de l'opération exécutée. Les livres journaux sont spécialisés. Ainsi, on distingue : les livres journaux de caisse et le livre journal d'ordre.

Tout livre journal est arrêté quotidiennement avec incorporation du solde antérieur aux résultats de la journée. Le processus de l'arrêté quotidien du livre journal est le suivant :

Solde antérieur
 + Total des recettes de la journée
 - Total des dépenses
 = Solde à nouveau

L'arrêté journalier du livre journal permet de s'assurer :

- de la concordance des écritures et des pièces justificatives ;
- de la concordance entre le solde des écritures et l'encaisse.

Ces contrôles journaliers sont renforcés par un contrôle décadaire. Le processus de l'arrêté décadaire du livre journal est le suivant :

Solde des écritures au dernier jour de la décade précédente
 + Total des recettes de la décade
 - Total des dépenses de la décade
 = Solde des écritures enfin de la décade

Il convient de préciser que la comptabilisation des transferts de recettes au livre journal se fait à deux niveaux :

- **Chez le receveur assignataire**

Une fois les documents de transfert reçus et pris en charge, le comptable assignataire décrit au livre journal :

- une ligne de recettes, imputable à un compte de la nomenclature, justifiée par un avis de recouvrement ;
- une ligne de dépenses, du montant du bordereau de transfert, intitulée : ' Prise en charge du bordereau de transfert de recette n°... ..

- **Chez le receveur mandataire**

Le chef du poste mandataire, en matière de transfert de recettes, passe les écritures suivantes :

- une ligne recettes du montant du bordereau de transfert qui constitue la pièce justificative ;
- une ligne de dépenses justifiée par le procès verbal de transfert de fonds ou le bordereau récapitulatif des chèques.

En définitive, la réforme permet d'observer au sein de la Direction des Impôts, une séparation entre les services d'assiette et les recettes chargées du recouvrement. Ce pendant les deux services entretiennent des relations leur permettant d'échanger des renseignements sur la situation des contribuables et de faciliter ainsi les actions en recouvrement.

Liaison service d'assiette et Recette des Impôts

Cette liaison est assurée à l'aide d'un document qui permet au chef service d'assiette d'adresser au receveur, copies des lettres de relance pour dépôt de déclaration et pour paiement spontané.

Les avis d'imposition individuels établis par les services d'assiette sont adressés au Receveur pour mise en recouvrement.

Liaison Recette des Impôts et service d'assiette

Les déclarations fiscales mensuelles ainsi qu'une copie des bordereaux de versement reçus par la division 'caisse' de la Recette des Impôts sont acheminées au service d'assiette en vue d'une vérification approfondie pouvant conduire à imposition.

Copies des lettres de relance pour paiement sont adressées au service d'assiette. Après homologation, une copie des avis d'imposition enliassés est envoyée par le Receveur au service d'assiette.

II- L'exercice de la fonction de recouvrement des impôts : la mise en œuvre de la réforme

Il est marqué, par la création d'un réseau comptable au sein de la Direction des Impôts. Ce qui a profondément modifié son organigramme d'une part et a favorisé la simplification des procédures d'assiette et de recouvrement en accélérant l'action en recouvrement d'autre part. Des réformes nouvelles ont été opérées afin d'accomplir de façon diligente la mission qui lui a été assignée.

A- Organisation et organigramme du réseau comptable

1) Organisation

Le transfert de la fonction du recouvrement à la Direction des Impôts, a donc favorisé une série de réformes. Pour ce qui concerne la gestion des impôts locaux, il a été élaboré la réforme de la TPU et de la TFU. Cette réforme visait à apporter une solution à la fiscalisation des petites entreprises. La note N° 1026 bis MF/DC/DGID du 16 décembre 1994 a défini l'organisation et les attributions des centres des impôts (CDI), structures administratives ayant pour mission d'appréhender la catégorie des contribuables exerçant à la limite de l'informel.

Dans la recherche d'une plus grande efficacité de la gestion des dossiers et du recouvrement des impôts, les Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (CIME) et les Centres des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) se sont substitués aux Centres des Impôts (CDI) conformément à la note N° 100/MFE/DC/SGM/DGID/ du 20 Juillet 2000 portant attributions, organisations et fonctionnement des structures départementales, modifiée et complétée par les notes N° 1225/MFE/DC/SGM/DGID/DGR/SP et N° 1226/MFE/DC/SGM/DGID/DGR/SP du 23 Juillet 2005 portant respectivement attributions et organisations du CIME Littoral et du CIME Atlantique. Signalons qu'une direction, la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (DCIME), a été créée pour coordonner les CIME existants. C'est une expérience qui à terme sera progressivement étendue aux autres départements.

La DI devenue DGID dispose d'un réseau comptable (RNI-RPI-RDI-RAI) composé de quatre (04) ordres de Recettes des Impôts :

- la RPI/DGE
- la Recette des Domaines
- les RDI/CIME
- les RDI/CIPE et RAI

► La Recette Principale des Impôts de la DGE

Elle est chargée du recouvrement des impôts dus par les grandes entreprises, de l'instruction de leur contentieux, de la gestion des crédits d'impôts notamment ceux liés aux exonérations et de l'établissement des côtes irrécouvrables. Fiscalement est qualifié de grande entreprise tout contribuable appartenant à la catégorie des entreprises dont le Chiffre d'affaire est :

- supérieur à 80 millions pour les opérations d'achats et de ventes ;
- supérieur à 25 millions pour les prestations de services.

La RPI/DGE est composé des divisions Caisse, Recouvrement, Comptabilité et Recette d'ordre.

► La Recette des Domaines

Elle est chargée :

- du recouvrement des droits d'enregistrement, de timbres, de conservation foncière des produits des domaines et taxes annexes ;
- de l'encaissement des provisions foncières, de l'enregistrement des cautionnements, des consignations et amendes judiciaires ;
- de la tenue des comptes de conservations foncières, de l'enregistrement et des travaux liés à la gestion du domaine privé de l'Etat ;
- du paiement de certaines dépenses publiques ;
- de la tenue de la comptabilité en matière de timbre fiscaux.

► La Recette Divisionnaire des Impôts des CIME

Elle assure le recouvrement des impôts au niveau des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises et à l'instruction du contentieux y afférent. Elle comprend les trois divisions caisse, recouvrement et comptabilité. Fiscalement une moyenne entreprise est celle dont le chiffre d'affaire est :

- supérieur à 40 millions mais inférieur à 80 millions pour les entreprises commerciales, industrielles, agricoles et artisanales ;
- supérieur à 15 millions mais inférieur à 25 millions pour les entreprises de prestations de services.

► La Recette Divisionnaire des Impôts des CIPE

Elle assure le recouvrement des impôts au niveau des Centres des Impôts des Petites Entreprises des départements et communes du Bénin et l'instruction du contentieux y afférent. Fiscalement une petite entreprise est celle dont le chiffre d'affaire est :

- inférieur ou égal à 40 millions pour les entreprises commerciales, industrielles, agricoles et artisanales ;
- inférieur ou égal à 15 millions pour les entreprises de prestations de services.

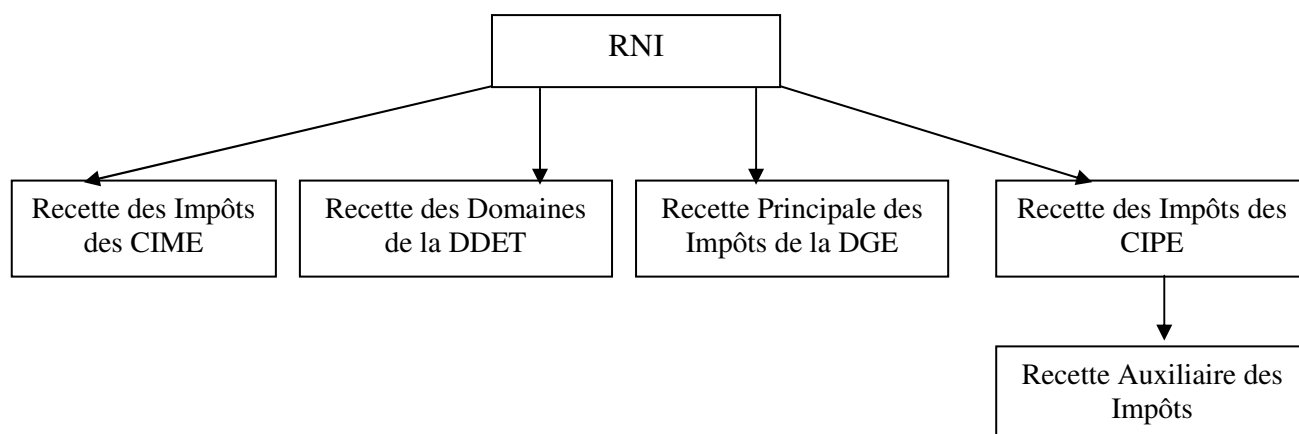
Elle comprend également les trois divisions ci-dessus énumérées et est dirigée par un Receveur Divisionnaire des Impôts. Elle peut avoir sous sa **tutelle** une ou plusieurs

Recette Auxiliaire des Impôts, dirigée par un **receveur auxiliaire des impôts** qui rend périodiquement compte au RDI.

Toutes ces réformes intervenues au sein de la DGID, sans oublier les récentes créations du Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés (CIDAM) et du Centre des Impôts du Port et Autres Frontières (CIPAF), respectivement par les arrêtés N° 1220/MFE/DC/SGM/DGID/DGR/SP et N° 1224/MFE/DC/SGM/DGID/DGR/SP du 23 Septembre 2005, ont contribué à l'agrandissement et à la dynamisation du réseau comptable de la DGID.

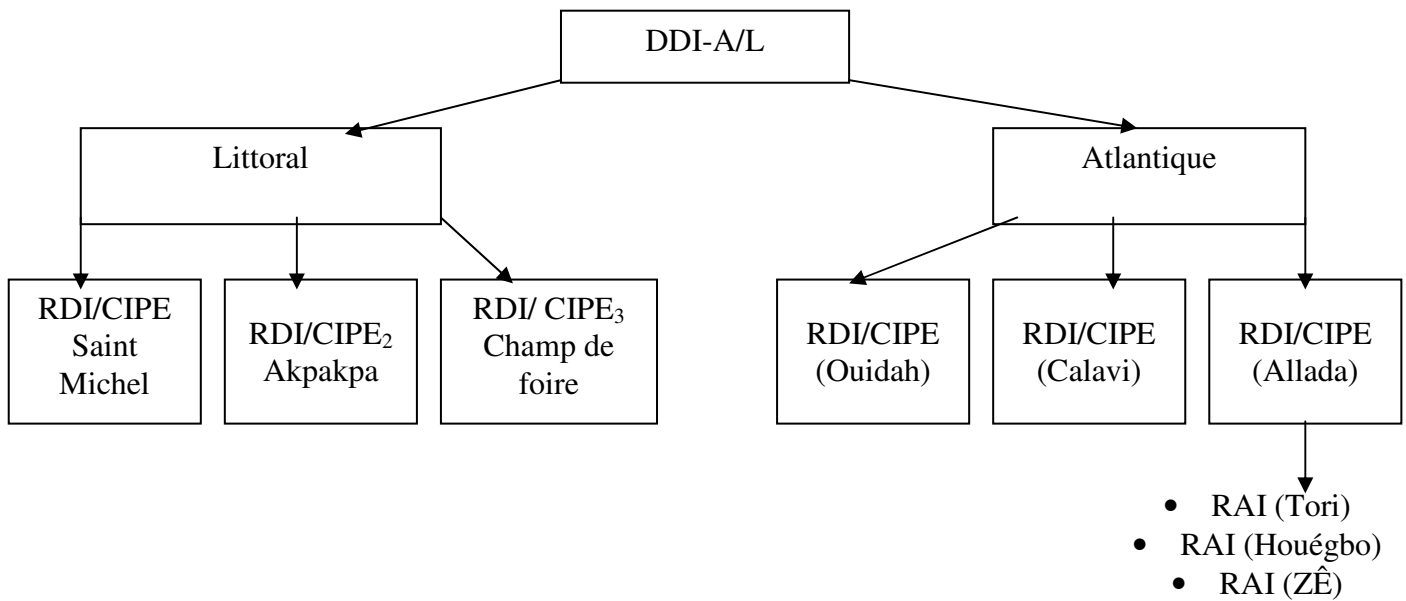
2) Schématisation de l'organigramme du réseau comptable de la DGID

- La Recette Nationale des Impôts (RNI), est un organe centralisateur situé dans l'enceinte de la Direction Générale des Impôts et des Domaines

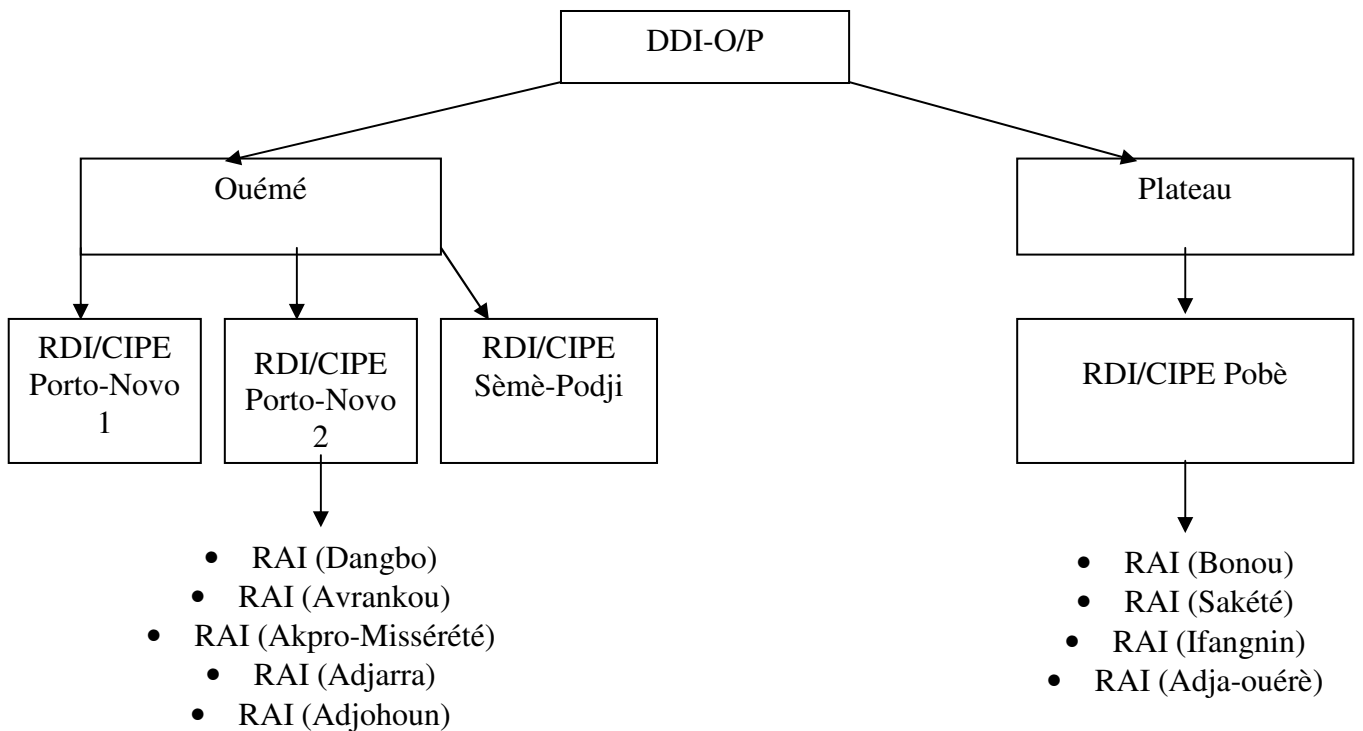


Ensuite, au niveau des Directions Départementales, nous avons les Recettes Divisionnaires et des Recettes Auxiliaires des Impôts

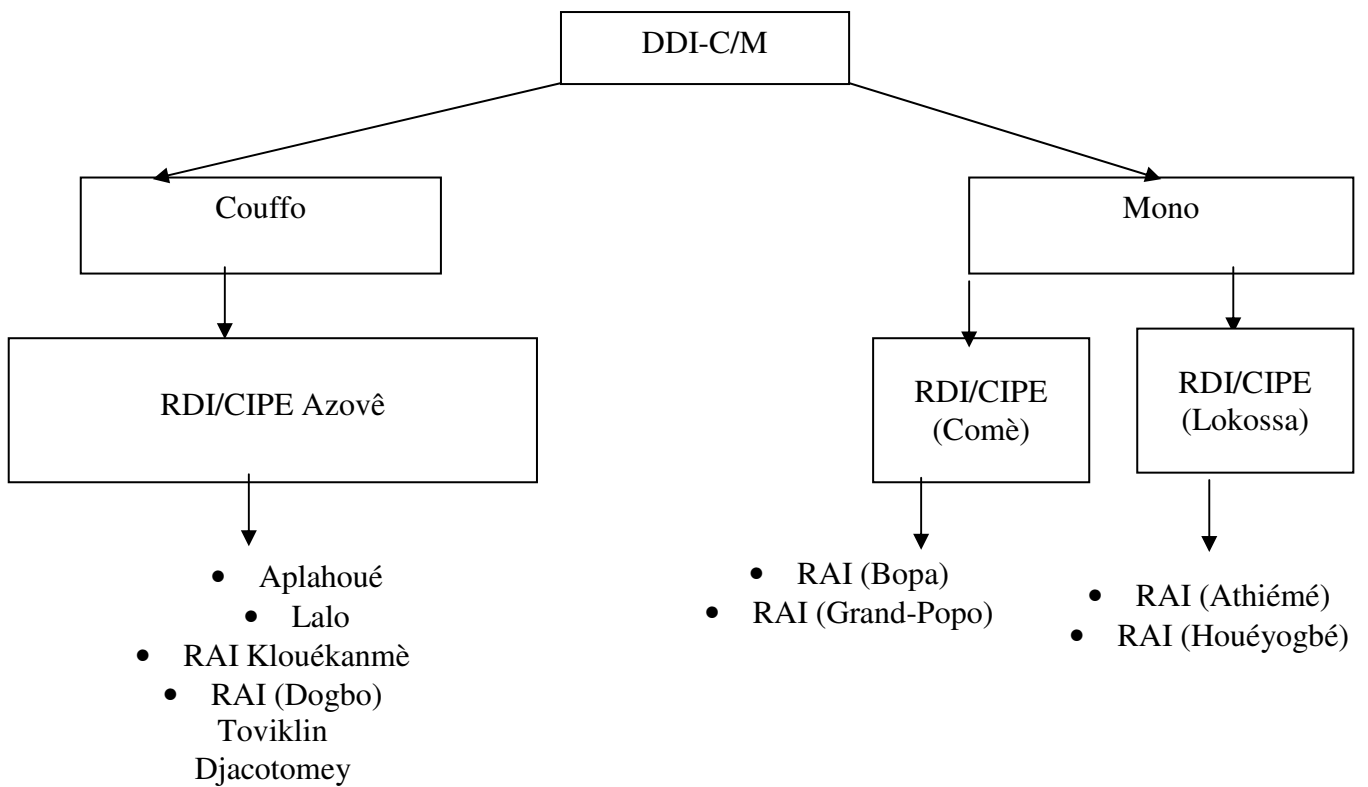
- Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral (DDI Atlantique-Littoral)



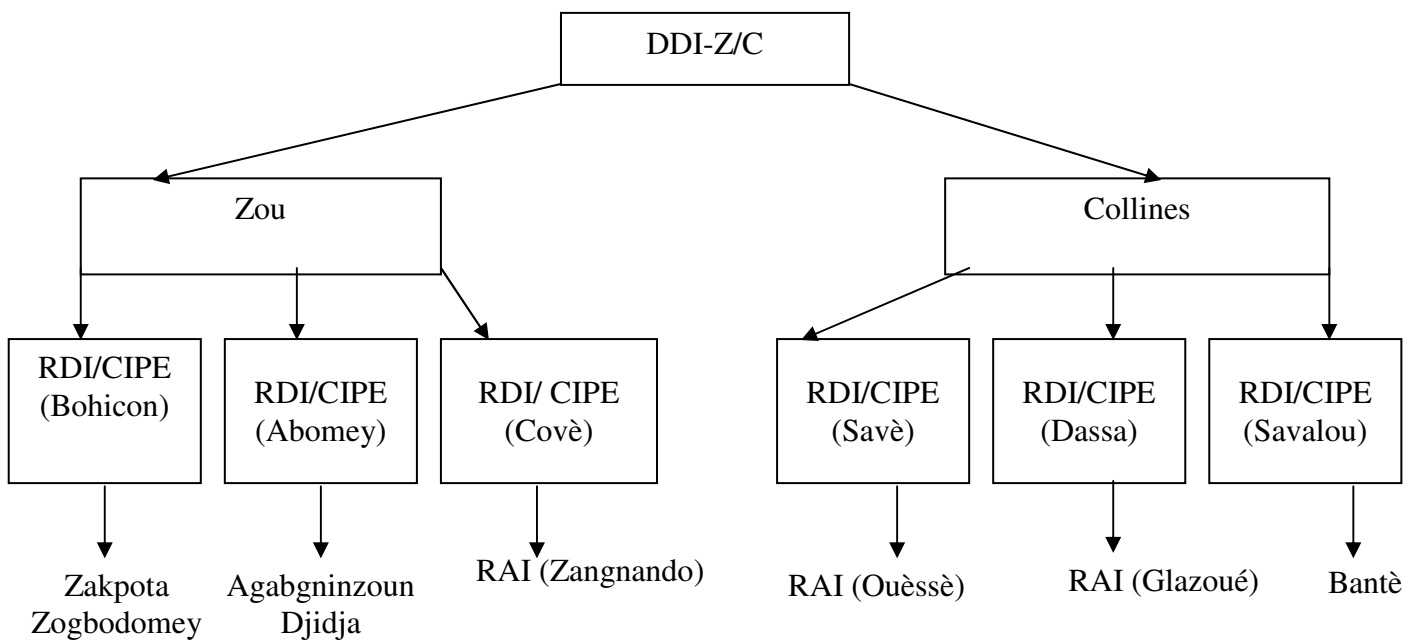
- Direction Départementale des Impôts de l'Ouémé et du Plateau (DDI-O/P)



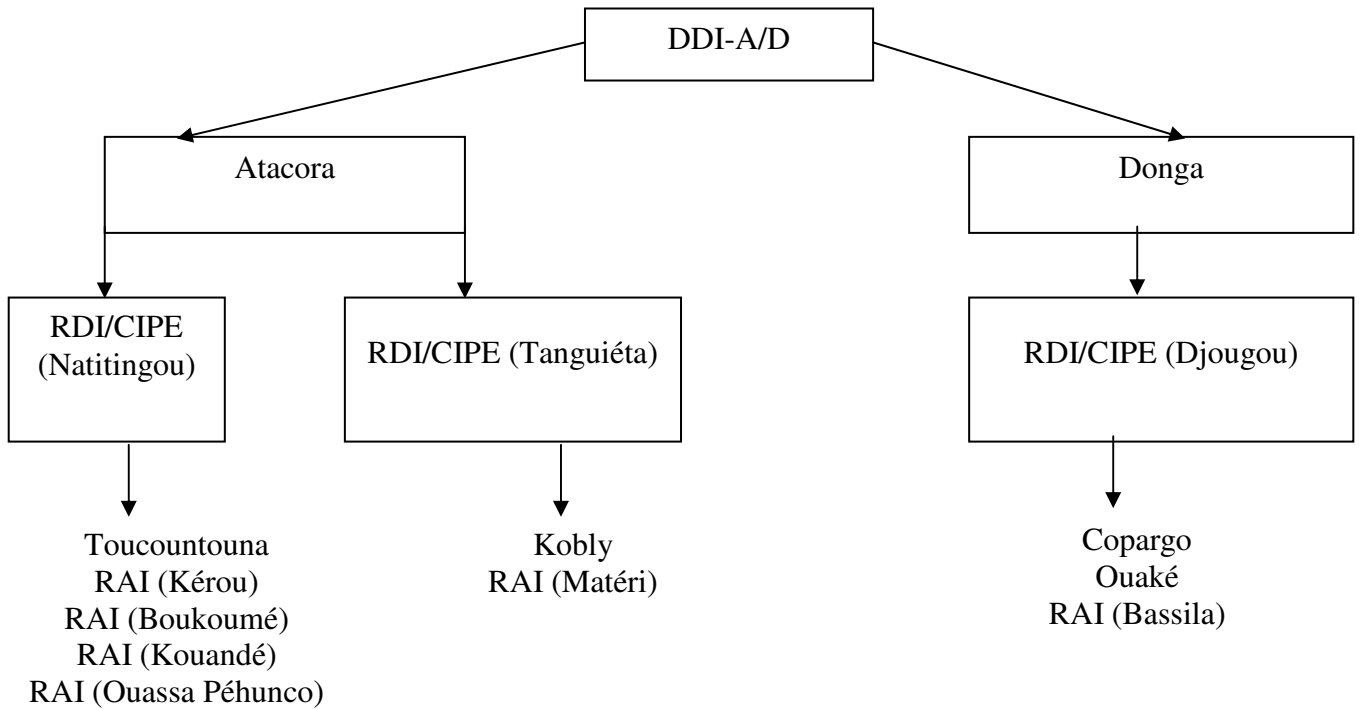
- Direction Départementale des Impôts du Mono-Couffo (DDI-C/M)



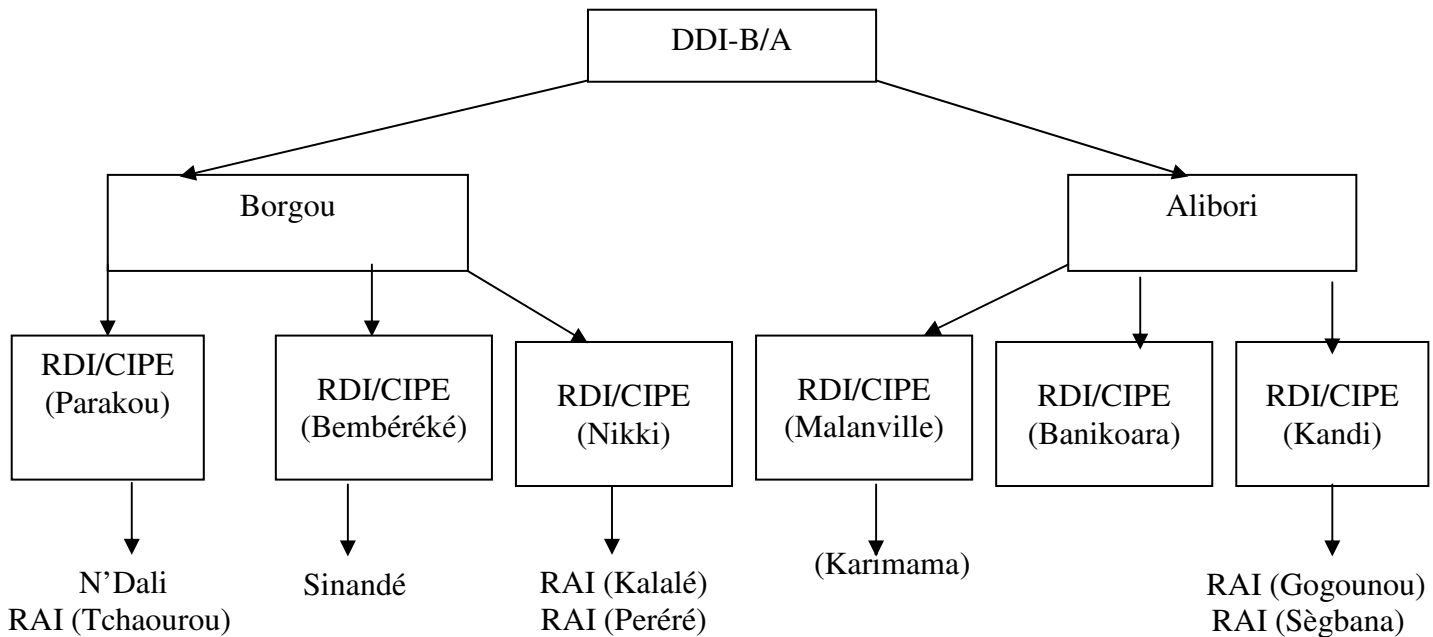
- Direction Départementale des Impôts du Zou-Collines (DDI-Z/C)



- Direction Départementale des Impôts de l'Atacora-Donga (DDI-A/D)



- Direction Départementale des Impôts du Borgou-Alibori (DDI-B/A)



Ce réseau comptable de la DGID est animé et contrôlé par un comptable public, le Receveur National des Impôts qui dirige la Recette Nationale des Impôts. Cette direction assure aussi la reddition des comptes devant la chambre des comptes de la Cour Suprême. Mais on rencontre des receveurs divisionnaires et des receveurs auxiliaires dans les Directions Départementales et dans les Communes.

Les Receveurs Divisionnaires élargissent leur compétence jusqu'au niveau des communes qui ne disposent pas de Receveurs Auxiliaires.

Ainsi se présente le Réseau Comptable de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

B- Fonctionnement du réseau comptable de la DGID

L'installation effective du réseau comptable de la DGID et le nouvel organigramme qui s'en est suivi ont permis de mettre en place de nouvelles procédures pour :

- accélérer les travaux préalables à la mise en recouvrement ;
- alléger les travaux de calcul des restes à recouvrer ;
- améliorer la relance des contribuables défaillants ;
- simplifier les formalités de paiements.

Tout ceci a eu pour conséquence de raccourcir le délai entre le fait générateur et de son exigibilité.

Cette simplification des procédures a concerné l'élaboration, la vérification, l'homologation et la transmission des rôles et des avis d'impositions. Pour accélérer la mise en recouvrement des impôts, les mesures ci-après ont été édictées :

Au niveau de l'assiette, le Directeur des Impôts conformément à la loi N° 90-011 du 31 Mars 1990 portant LF/1990, a délégué sa signature aux Directeurs Départementaux des Impôts (DDI) pour homologuer les avis d'imposition établis par les services d'assiette et de contrôle de leur ressort territorial. En effet la formalité d'homologation confère aux titres de perception force de loi, c'est à dire force exécutoire. Les titres de perception relatifs à la TVA émis par les chefs de services d'assiette de Cotonou sont immédiatement exécutoires. Ils ne transitent plus par les DDI. La procédure de mise au rôle est pratiquement supprimée pour les impôts à déclaration et paiement mensuels. Elle est conservée avec d'importantes simplifications **pour les impôts faisant objet d'une déclaration annuelle y compris ceux qui sont acquittés par voie d'acomptes trimestriels ainsi que les impôts directs locaux.**

Si par le passé, les émissions mises au rôle étaient recopiées à plusieurs reprises, leur rédaction est désormais limitée à l'inscription, en une seule fois, des mentions de l'avis d'imposition enliassé dans le registre de mise au rôle.

Après annotation des avis d'imposition, le service d'assiette transmet les registres au service chargé d'homologuer les rôles.

La procédure de vérification et d'homologation est désormais déconcentrée pour accélérer la mise en recouvrement. Dès l'achèvement des travaux et après annotation des documents d'analyses statistiques, les registres munis des trois exemplaires des avis d'imposition devenus exécutoires, sont transmis à la Recette des impôts compétente. Signalons que la réforme au niveau de l'assiette a permis l'aménagement des taux d'imposition et l'élargissement de l'assiette fiscale.

Pour les impôts faisant l'objet d'une déclaration et d'un versement mensuel perçus sans formalité de rôle, ils doivent être acquittés spontanément lors du dépôt de la déclaration. Celle-ci tient lieu de Bordereau de versement. Les travaux de mise au rôle étant désormais supprimés pour ces impôts, **en cas de dépôt de déclaration non accompagnée de paiement**, la Recette adresse immédiatement au redevable une lettre de relance avant poursuites, lui signalant que la déclaration et le bordereau de versement n'étaient pas accompagnés du paiement .

A défaut de réponse dans le délai fixé, le receveur procède sans délai à la mise en œuvre de l'action en recouvrement avec toute la rigueur requise sur la base de l'avis d'imposition individuel émis par le service d'assiette suite à la transmission qui lui est faite de l'exemplaire de la relance.

En cas de défaut de déclaration et de paiement, l'avis d'imposition individuel établi par le service d'assiette, après la relance de la déclaration et de la taxation d'office est mis en recouvrement, quelle que soit la nature de l'impôt concerné. Par la suite le paiement spontané a été généralisé tant pour les impôts d'Etat que pour les impôts locaux.

Dès réception et prise en charge de la créance, le receveur envoie l'original du titre de paiement individuel au redevable reliquataire. La deuxième copie est classée au dossier de ce dernier après annotation de la fiche de situation de compte.

Les montants des restes à recouvrer sont alors directement calculés par la Recette des Impôts grâce à l'exploitation des fiches de situation de compte des contribuables.

Cette célérité dans le processus de recouvrement se fait plus performante grâce à l'informatisation progressive du réseau comptable.

L'enregistrement se fait à la **caisse** désormais par voie de saisie informatique et est journalier aussi bien pour les paiements d'articles de la Recette des Impôts du lieu de paiement que ceux d'autres Recettes.

Des dégrèvements ou décharges de cotes sont également pris en charge pour être émargés au rôle, sur les fiches comptes et saisis à l'ordinateur comme paiements.

Au niveau de la **comptabilité**, les montants des états statistiques de recouvrements journaliers doivent rigoureusement correspondre aux encaisses de la journée. En cas de discordance, la liste des paiements du jour et le brouillard de la saisie du jour qui restitue l'image des paiements d'une journée permettent au Receveur des impôts de déceler les sources d'éventuelles anomalies et de les corriger immédiatement et journalièrement.

Le réseau comptable dont l'organisation est assurée par la Recette Nationale des Impôts constitue une pièce maîtresse de la structure organisationnelle de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

Paragraphe 2 : Ciblage de la Problématique

I- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base

Depuis sa mise en application, la réforme de la procédure de recouvrement a permis d'obtenir sur le plan du rendement une nette amélioration des recettes fiscales. Cependant elle n'est pas à l'abri de toute critique parce que présentant quelques insuffisances.

A- Inventaire des atouts

L'évolution des recettes fiscales est liée aux performances du nouveau système de recouvrement des impôts. Au nombre de ses performances nous avons :

- l'allègement des procédures ;
- le renforcement du contrôle fiscal avec la création de la DCF devenue DNVEF;
- le renforcement de l'informatisation avec l'utilisation des logiciels tels que TAKOE, SYDONIA ++ ;
- les mesures de fiscalisation progressive du secteur informel avec la création récente du CIDAM et du CIPAF;
- la réduction des taux de l'impôt et l'élargissement de l'assiette fiscale.

B- Inventaire des faiblesses

Au nombre des faiblesses, nous pouvons distinguer:

- les insuffisances liées au statut du comptable public ;
- les insuffisances liées au délai de transmission de documents entre services d'assiette et de recouvrement ;
- les difficultés d'ordre organisationnel ;

- les difficultés d'ordre procédural ;
- l'informatisation insuffisante de toute la chaîne du réseau comptable de la DGID ;
- la qualité de prévisions des recettes annuelles;
- la tenue manuelle de la fiche compte du contribuable ;
- l'insuffisance de motivation des agents de poursuites ;
- l'accroissement du stock des côtes irrécouvrables.

II- Ciblage de la problématique

A- Problématiques possibles

Problématiques	Problème Général	Problèmes spécifiques
Problématique de l'exercice de la fonction de recouvrement par la DGID	L'exercice de la fonction de recouvrement par la DGID	-transfert de la fonction de recouvrement de la DTCP à la DGID -lenteur administrative observée dans le transmission des documents de liaison entre services d'assiette et de recouvrement -tenue manuelle de la fiche compte du contribuable
Problématique des conditions de travail des agents du fisc	Passable condition de travail	-ressources humaines insuffisantes -insuffisance de motivation des agents de recouvrement -non application du statut du comptable public
Problématique de la détermination des objectifs à atteindre par la DGID	Qualité des prévisions de recettes annuelles	-taux de réalisation souvent supérieur à 100% -accroissement des recettes MP3 - suppression de la RPAI

B- Choix de la problématique et formulation du sujet

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux de base ont été regroupés sous différentes problématiques, toutes aussi importantes à résoudre. Mais les performances et réalisations ainsi que les insuffisances relevées à la DGID pendant notre stage sont le résultat des incessantes réformes entreprises par la DGID ces dernières années. Ces réformes ont eu pour point de départ, le transfert de la fonction de recouvrement de la DGTCPC à la DGID intervenu en 1989 sous recommandation du FMI et de la Banque Mondiale.

C'est pourquoi après s'être imprégné du contenu de la réforme nous avons axé notre réflexion sur une problématique qui semble englobée toutes les autres problématiques et dont le libellé se présente comme suit : "la problématique de l'exercice de la fonction de recouvrement des impôts d'Etat par la DGID".

Le problème général identifié par rapport à cette problématique est l'exercice de la fonction de recouvrement des impôts d'Etat par la DGID. Dans le cas de cette problématique, les problèmes spécifiques ne sont plus des manifestations concrètes du problème général mais de simples concepts explicatifs intégrés à ce problème.

Les problèmes spécifiques sont donc les suivants :

- le transfert de la fonction du recouvrement en vue d'un accroissement des recettes fiscales ;
- les insuffisances liées à la mise en application de la réforme ;
- les problèmes opérationnels liés à l'organisation et au fonctionnement des structures mises en place dans le cadre de la réforme ;

Notre motivation est de susciter dans un premier temps, quelques pistes de réflexion à propos de l'exercice de la fonction de recouvrement par la DGID à savoir :

- Si la réforme de 1989 visant à l'amélioration des recettes fiscales a satisfait aux attentes.
- Si l'administration fiscale dispose de ressources humaines, matérielles financières et techniques pour l'accomplissement de cette mission.

Et dans un second temps de faire une analyse de l'application de la réforme afin de dégager non seulement les atouts mais surtout les insuffisances et formuler des suggestions pour un meilleur accroissement des recettes fiscales.

Telles ont été les préoccupations qui nous ont guidé à mener notre étude sur le thème :«LA REFORME DE LA PROCEDURE DE RECOUVREMENT DES IMPOTS D'ETAT EN REPUBLIQUE DU BENIN : BILAN ET PERSPECTIVES»

SECTION 2 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA METHODOLOGIE ADOPTEE

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

I- Objectifs de l'étude et hypothèses de recherche

A- Objectifs de l'étude

1) Objectif Général

L'objectif général de notre étude est de faire le bilan de la réforme d'avril 1989 et de formuler les perspectives d'avenir.

2) Objectifs Spécifiques

Nous nous sommes fixés comme objectifs spécifiques :

- d'étudier l'impact de la réforme sur l'évolution des recettes fiscales ;
- d'identifier les problèmes et difficultés liés à l'application de la réforme ;
- de formuler des suggestions pour le renforcement des aspects positifs de la réforme et la correction des insuffisances constatées.

B- Hypothèses de recherche

Dans le souci d'atteindre les objectifs de notre étude, nous avons été amené à poser les hypothèses suivantes:

1) Hypothèse Générale

Hypothèse générale : La lourdeur de l'ancienne procédure de recouvrement est à la base de la réforme de recouvrement des impôts d'Etat

2) Hypothèses Spécifiques

Les hypothèses spécifiques sont les suivantes :

- le transfert de recouvrement explique l'amélioration du taux de recouvrement des recettes fiscales ;
- la couverture nationale du réseau comptable est insuffisante ;
- l'informatisation de la DGID demeure encore embryonnaire.

II - Tableau de bord de l'étude et revue de littérature

A- Tableau de bord de l'étude

C'est un tableau qui présente une synthèse des préoccupations et se présente comme suit :

TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE SUR: «LA REFORME DE LA PROCEDURE DE RECOUVREMENT DES IMPOTS D'ETAT EN REPUBLIQUE DU BENIN : BILAN ET PERSPECTIVES»

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Hypothèses
Niveau général	<u>Problème Général</u> L'exercice de la fonction de recouvrement des impôts par la DGID	<u>Objectif Général</u> Faire le bilan de la réforme d'avril 1989 et formuler des perspectives d'avenir	<u>Hypothèse Générale</u> La lourdeur de l'ancienne procédure de recouvrement est à la base de la réforme de recouvrement des impôts d'Etat
Niveaux spécifiques	1 <u>Problème spécifique n°1</u> Transfert du recouvrement en vue d'un accroissement des recettes fiscales	<u>objectif spécifique n°1</u> Etudier l'impact de la réforme sur l'évolution des recettes fiscales.	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> Le transfert du recouvrement est l'élément déclencheur de l'accroissement des recettes fiscales
	2 <u>Problème spécifique n°2</u> Insuffisances liées à la mise en application de la réforme	<u>objectif spécifique n°2</u> Identifier les problèmes et les difficultés liés à l'application de la réforme	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> L'informatisation de la DGID demeure encore embryonnaire.
	3 <u>Problème spécifique n°3</u> Problèmes opérationnels liés à l'organisation et au fonctionnement des structures mises en place dans le cadre de la réforme	<u>Objectif spécifique n°3</u> Formuler des suggestions pour le renforcement des aspects positifs et la correction des insuffisances	<u>Hypothèse spécifique n°3</u> La couverture nationale du réseau comptable est insuffisante du fait de la pénurie de personnel

B- Revue de littérature

Elle nous permettra dans le cadre de notre travail, de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur le thème du recouvrement. Il est donc indispensable pour nous de recourir aux études effectuées sur notre thème.

Le recouvrement est la phase ultime du processus de l'activité fiscale. La problématique du recouvrement des impôts et taxes n'est pas un phénomène nouveau, des travaux de recherche se sont penchés sur son amélioration et son rendement.

La réalisation des opérations de recettes et de dépenses comporte en effet, dans notre organisation financière deux phases essentielles : une phase administrative au cours de laquelle est prise la décision de dépenser ou de percevoir une recette, et une phase comptable au cours de laquelle est effectuée le paiement de la dépense ou le recouvrement de la recette.

Le problème de recouvrement ne peut donc être évoqué, sans aborder le fameux principe du droit financier connu sous la dénomination de "Principe de séparation des ordonnateurs et des comptables"

Contenu du principe

Dans les opérations de recettes et de dépenses, le droit financier français dont nous avons hérité, distingue deux fonctions différentes confiées deux corps distincts de fonctionnaires : **la décision** qui appartient aux administrateurs qu'on désigne par **ordonnateurs** quand il s'agit de dépenses et **l'exécution**, c'est-à-dire les opérations de caisses, qui est effectuée par les **comptables**.

Application du principe

La règle de la séparation des ordonnateurs et des comptables a une portée différente en matière de dépenses et en matière de recettes.

En matière de dépenses : le principe est respecté dans une très large mesure sauf quelques exceptions qui ne réduisent pas véritablement sa portée. Les trois premières phases de l'opération de dépenses (engagement, liquidation, ordonnancement) ont le caractère administratif, seule la dernière phase, le paiement relève des comptables.

En matière de recettes : les assouplissements de la règle sont plus nombreux. On retiendra de manière générale que : **pour les impôts indirects**, au contraire, la règle ne s'applique pas, le personnel est chargé d'asseoir l'impôt et de le percevoir.

Pour les impôts directs, la règle est respectée du fait de l'établissement d'un rôle. L'existence du rôle met en œuvre le principe de séparation des administrateurs et des comptables qui se traduit par la distinction des opérations d'assiette (confiées originellement aux fonctionnaires des contributions) et des opérations de recouvrement (confiées aux comptables du trésor).

Pour ce qui concerne l'Expérience Béninoise en matière de recouvrement, on se rend compte que toute une série de dérogations a été apportée au principe dès les premières années de l'indépendance. Malgré toutes ces dérogations qui ont été apportées dans le sens de l'assouplissement du principe, notamment en matière de recettes, le problème de recouvrement n'a pas trouvé une solution définitive.

Selon l'exposé de M. MONTEIRO Célestin sur le thème «*Problématique du recouvrement des impôts et taxes : Expérience du Bénin*», trois options principales étaient ouvertes aux autorités politiques de notre pays pour résoudre dans la mesure possible le problème de recouvrement :

- soit donner à la Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique les moyens nécessaires pour redynamiser les actions en recouvrement ;
- soit opérer un transfert progressif du recouvrement à la Direction des Impôts ;
- soit transférer globalement et immédiatement les opérations de recouvrement à la Direction des Impôts.

Et c'est cette troisième solution qui a été retenue par le législateur béninois.

Pour dissiper les différentes inquiétudes en ce qui concerne le respect du principe de la séparation des administrateurs et des comptables après ce transfert, l'exposant ajoute que ce principe procède d'une volonté de sauvegarde des deniers publics et est surtout important en matière de dépenses. Quand il s'agit de recettes, et particulièrement des impôts que l'administration est tenue d'asseoir et de recouvrer alors qu'elle n'est pas obligée de dépenser, le principe de la distinction ne s'impose pas. Il est néanmoins respecté en ce sens que la Direction des Impôts s'est organisée de sorte que la première fonction est assumée par les services d'assiette et la seconde fonction exercée de façon tout à fait autonome par les Recettes des Impôts.

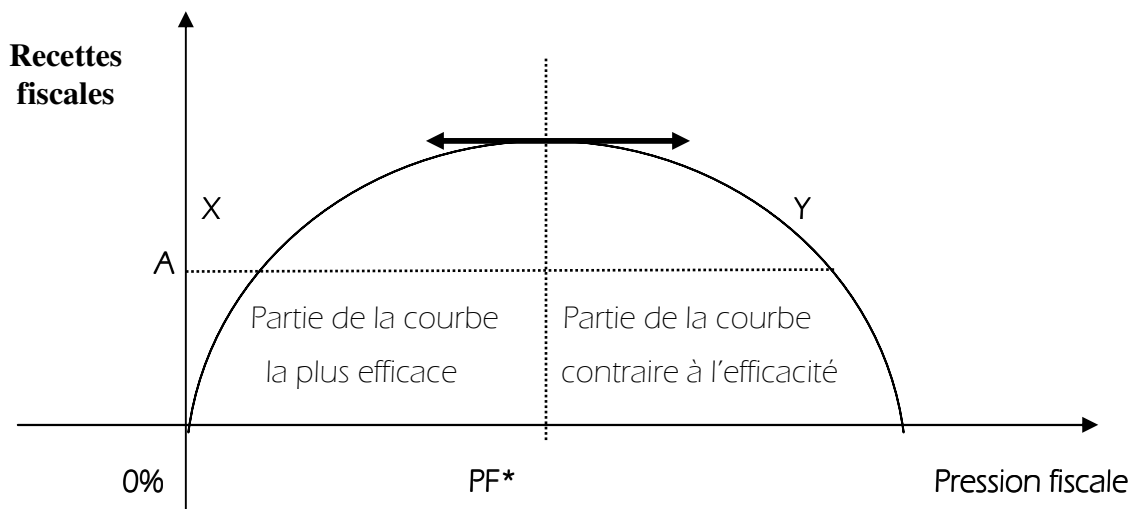
On ne peut aussi aborder la question de la fiscalité optimale au Bénin sans parler de l'élargissement de la base imposable. Un taux réduit d'imposition sur

beaucoup de contribuables est plus rentable qu'un taux d'imposition élevé sur peu de contribuables. Ainsi le taux de **pression fiscale** détermine le rendement de l'impôt.

La pression fiscale optimale selon LAFFER.

L'assertion principale de **Arthur LAFFER** est la suivante : L'alourdissement de la pression fiscale n'entraîne pas nécessairement une augmentation des recettes de l'Etat. En effet, une fiscalité trop lourde modifie les prix relatifs des facteurs (travail et capital) ; elle perturbe dès lors le rythme de l'activité économique en pénalisant l'offre. Selon le modèle macroéconomique de **Arthur LAFFER**, il existe un niveau optimal de taxation, et s'il est dépassé, les recettes fiscales diminuent. La courbe de LAFFER se présente sous la forme suivante.

Graphique 1 : Courbe de LAFFER



Tant que la pression fiscale est inférieure au niveau PF^* , il est possible d'augmenter les recettes fiscales de l'Etat en accroissant le niveau de taxation ; mais si elle dépasse PF^* , les recettes de l'Etat diminuent car l'effet désincitatif sur l'offre de travail l'emporte sur l'effet de la hausse du niveau de taxation.

La courbe de **LAFFER** illustre bien l'adage qui veut que «trop d'impôts tue l'impôt». Elle part de la constatation évidente que si le taux d'imposition est nul l'impôt est nul. Il en est de même si le taux d'imposition est de 100%. Par conséquent, entre ces deux situations, il existe un niveau de pression fiscale qui maximise les recettes fiscales.

Selon **Canto, Jones et LAFFER**, les autorités ont le choix entre deux taux d'imposition qui fournissent le même montant de recettes fiscales. Mais sur ce graphique, le point X est préférable au point Y. En effet, l'Etat peut obtenir, avec un taux faible, le montant de recettes de niveau A en allégeant la charge des contribuables. Cela permet donc d'atteindre un même financement public avec une économie à plus forte croissance et à plus haut niveau d'emploi.

Paragraphe 2: Choix de la méthodologie de l'étude : approches empirique et théorique

I- Choix de la méthodologie de l'étude

La méthodologie est un outil de travail dont se sert le chercheur pour mieux identifier les outils d'analyse des données et produire des informations utiles à des analyses subséquentes.

A- Approche empirique

L'approche empirique consistera à définir les outils de collecte et de mobilisation des données. Cette collecte devra s'inspirer des observations et expériences faites en matière de recouvrement des impôts (données primaires), et des travaux de recherches antérieures portant sur les procédures de recouvrement des impôts à travers les propositions de solutions face aux problèmes soulevés par le recouvrement des impôts.

B- Approche théorique

L'approche théorique vise à déterminer les outils d'analyse des données recueillies afin de produire des diagnostics fiables.

II- Démarche méthodologique

Ici, nous mettrons l'accent sur la méthodologie de travail, les outils de collecte et d'analyse de données.

A- Méthodologie de travail

La démarche méthodologique suivie a consisté à :

- observer l'exercice actuel du recouvrement par la DGID ;
- réaliser des entretiens avec les Directeurs et agents de recouvrement pour prendre connaissance des difficultés et problèmes rencontrés dans l'exercice de la fonction de recouvrement ;
- collecter les informations nécessaires pouvant nous aider dans nos analyses et dans la vérification de nos hypothèses de recherches ;
- analyser les données collectées grâce aux outils d'analyse de manière à poser des diagnostics fiables ;
- enfin formuler des suggestions utiles à l'amélioration de l'exercice de la fonction de recouvrement des impôts par la DGID.

Les moyens d'investigations utilisés dans le cadre de notre recherche sont les suivants :

- les entretiens ;
- les enquêtes ;
- la recherche documentaire.

B- Les outils d'analyses

Les outils d'analyses utilisés sont en général :

- les tableaux statistiques de synthèses de données permettant une vue et une lecture globale des informations sur plusieurs années ;
- les schémas et graphiques permettant de montrer l'état statique ou dynamique de la situation étudiée ;
- et les commentaires et critiques.

CHAPITRE PREMIER : COLLECTE ET ANALYSES DES DONNEES

Ce chapitre sera consacré à la présentation des données collectées, aux analyses qui en sont faites et aux diagnostics établis.

SECTION 1 : COLLECTE ET PRESENTATION DES DONNEES

Paragraphe 1 : Présentation et réalisation de la collecte

I- Préparation et réalisation de l'enquête

Comme outils d'enquête, nous avons choisi l'entretien. Nous nous sommes ensuite orientés vers les directions qui sont à même de mieux nous édifier. Ainsi nous avons été amené à parcourir plusieurs services et directions à savoir : La RPI /DGE, la RNI, la DIE, la Recette des impôts du CIME Littoral, le service d'assiette N°1 de la DGE, le service informatique de la DGE.

II- Préparation et réalisation de la recherche documentaire

Dans le cadre de notre recherche documentaire, nous avons ciblé les documents et revues ayant un intérêt par rapport à notre thème de mémoire. Il s'agit des textes ayant régis le recouvrement des impôts avant le transfert d'avril 1989, et ceux ayant fondé l'exercice de la fonction de recouvrement par la DGID, des manuels de procédure, des bordereaux de développement, des relevés statistiques et des rapports d'activités.

Paragraphe 2 : Présentation et limites des données.

I- Présentation des données.

Notre objectif étant de faire le bilan d'avril 1989, nous nous sommes intéressés d'abord à ce qui se faisait avant la réforme, afin de faire la comparaison avec l'actuel état des lieux. Les tableaux statistiques présentés feront ressortir les émissions, les prévisions, les recouvrements, les taux de recouvrement, de réalisation et d'accroissement.

A- Données sur le recouvrement des impôts avant la réforme.

La classification des impôts et taxes dont les recettes alimentent le budget de l'Etat, se faisait en deux (02) grands groupes d'impôts à savoir :

- les impôts déclaratifs qui regroupent les impôts directs, les impôts indirects et taxes assimilées, relevant respectivement de l'imposition sur les revenus et sur les dépenses.

- les revenus domaniaux qui regroupent les droits d'enregistrement, de timbre et de la conservation foncière.

1- Les impôts déclaratifs

a) Les statistiques de recouvrement des impôts directs et taxes assimilées de 1982 à 1989.

TABLEAU N°2: Evolution des impôts directs et taxes assimilées de 1982 à 1989 (en millions de FCFA)

Années	Prévisions	Emissions	Recouvrements	Taux de réalisation	Taux de recouvrement	Accroissement	Taux d'accroissement
1982	10.765	6.400,5	10.534,9	98%	164%	-	-
1983	10.918	14.804,0	11.124,1	101%	75%	+ 589,2	+ 5,6%
1984	11.348	17.605,0	11.774,4	103%	66%	+ 650,3	+ 5,8%
1985	11.500	15.794,0	9.178,2	79%	58%	- 2.596,2	-22,0%
1986	11.620	13.847,0	7.879,8	67%	56%	- 1.299,0	- 14,2%
1987	9.853	22.857,0	9.368,6	95%	40%	+ 1.488,8	- 18,9%
1988	10.000	2.627,0	7.040,1	70%	32%	- 2.528,5	- 24,9%
1989	6.690	-	2.640,0	39%	-	- 4.400,1	- 62,5%

Sources: Ministère des finances (Edition ABM Cotonou). Services de Recettes de DTCP.

De 1982 à 1989 les recettes des impôts directs et taxes assimilées n'ont jamais dépassé 11,775 milliards. De 10,535 milliards en 1982 elles ont respectivement augmenté de 589 millions et 650 millions au cours des années 1983 et 1984. Ces recettes ont ensuite chuté allant jusqu'à 2,640 milliards en 1989.

b) Les statistiques de recouvrement des impôts indirects et taxes spécifiques de 1982 à 1989

TABLEAU N°3 : Evolution des impôts indirects : 1982 à 1989 (en millions de FCFA)

Années	Prévisions	Emissions	Recouvrements	Taux de réalisation	Taux de recouvrement	Accroissement	Taux d'accroissement
1982	6.671,5	3.946,1	3.946,1	59%	100%	-	-
1983	6.940,0	4.614,3	4.614,3	66%	100%	+ 668,2	16,9%
1984	6.710,0	3.593,3	3.593,3	53%	100%	- 1.001,0	- 22,1%
1985	6.500,0	3.713,4	3.713,4	51%	100%	+ 120,1	+ 3,3%
1986	8.462,3	2.264,9	3.958,7	46%	174%	+ 265,3	+ 6,6%
1987	6.105,7	10.656,9	3.472,8	56%	32%	- 465,9	- 12,3%
1988	4.535,0	3.356,8	3.882,9	85%	115%	+ 410,1	+ 11,8%
1989	2.633,0	-	2.568,0	98%	-	-	-

Sources: Ministère des finances (Edition ABM Cotonou). Services de Recettes de DTCP.

Les recettes des impôts indirects et taxes spécifiques n'ont jamais dépassée 4,614 milliards entre 1982 et 1983. Elles étaient relativement constantes et tournaient autour de 3 milliards. Mais en 1989 elles sont tombées à 2,568 milliards. Les émissions sont éloignées des prévisions. C'est seulement en 1987 que 10,657 milliards ont été émis sur une prévision de 6,106 milliards.

2) Les recettes domaniales

a) Les droits d'enregistrement, de timbre et de la conservation foncière.

TABEAU N°4: Evolution des revenus domaniaux de 1982 à 1989 (en millions de FCFA)

Années	Prévisions	Emissions	Recouvrements	Taux de réalisation	Taux de recouvrement	Accroissement	Taux d'accroissement
1982	459,0	485,3	485,2	105%	100%	-	-
1983	506,0	573,0	573,0	120%	100%	+ 87,7	- + 18,1%
1984	479,0	487,0	487,0	96%	100%	- 86,0	+ 15,0%
1985	608,0	538,6	538,6	89%	100%	+ 51,6	- 10,6%
1986	552,0	610,0	610,0	111%	100%	+ 71,4	+ 13,3%
1987	560,0	538,2	538,2	120%	100%	- 71,8	- 11,8%
1988	520,0	565,9	565,9	109%	100%	+ 27,7	+ 5,1%
1989	-	-	-	-	-	-	-

Sources: Ministère des finances (Edition ABM Cotonou). Services de Recettes de DTCP.

De 1982 à 1988, les revenus domaniaux ont connu une augmentation plus ou moins relative. De 485,2 millions en 1982, ils sont passés à 565,9 millions en 1988.

Durant cette période également, les revenus des impôts domaniaux émis ont été entièrement recouverts comme le montrent les taux de recouvrement. Les prévisions ont été atteintes voir dépassées pour la plupart sauf en 1985 où les réalisations n'ont pas pu atteindre les prévisions. Les taux de réalisation en sont l'illustration.

Dans l'ensemble les revenus domaniaux sont restés stationnaires et purement marginaux. Ils n'ont pas eu un impact remarquable sur les recettes fiscales intérieures d'Etat. Leur rendement est demeuré à un niveau faible durant la période de 1982 à 1989.

b) Etat des arriérés d'impôts de 1983 à 1988

TABEAU N°5: Etat des arriérés d'impôts de 1983 à 1988 en millions de FCFA

Nature d'impôts	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Impôts directs	5212	6147	12969	17492	16811	26443
Impôts indirects	6428	10740	15210	10101	22642	30208

Sources : DTCP /DGID

Comme on peut le constater les arriérés d'impôts, qu'elles soient directes ou indirectes n'ont fait que croître d'année en année.

B- Données sur le recouvrement des impôts et taxes après la réforme

Rappelons ici que l'année 1989 marque le début de l'exercice de la fonction de recouvrement par la DGID et est le point de départ de toutes les réformes engagées en vue d'un meilleur rendement fiscal.

Il s'agira de présenter les données à travers les tableaux statistiques sur la période allant de 1990 à 2005.

1) Statistiques de recouvrement des impôts directs et taxes assimilées de 1990 à 2005

TABEAU N°6: Evolution des impôts directs et taxes assimilées de 1990 à 2005 (en millions de F CFA)

Années	Prévisions	Recouvrement	Taux de réalisation	Accroissement	Taux d'accroissement
1990	9.358	8.685,253	92,81%	-	-
1991	11.650	10.850,079	93,22%	+ 2.175,252	+ 25,0%
1992	14.915	16.995,079	113,94%	+ 6.134,574	+ 56,5%
1993	18.025	19.343,992	107,31%	+ 2.348,913	+ 13,8%
1994	28.608	32.458,851	113,46%	+ 10.526,859	+ 67,8%
1995	41.239	42.985,533	104,24%	+ 10.526,682	+ 32,4%
1996	43.216	46.302,317	107,14%	+ 3.316,682	+ 7,7%
1997	43.213	42.737,324	98,90%	- 3.564,993	- 7,6%
1998	48.837	49.649,554	101,66%	+ 6.912,230	+ 16,2%
1999	55.229	50.619,517	91,65%	+ 0.969,963	+ 2%
2000	56.611	54.541,739	96,30%	+ 3.922,222	+ 7,74
2001	57.653	63.890,825	110,81%	9.349,086	17,14%
2002	65.103	72.953,99	112,05%	9.063,165	14,185%
2003	74.465	76.395,128	102,55%	3.441,138	4,71%
2004	82.408,6	82.288,598	99,85%	5.893,47	7,71%
2005	93.330	83.779,398	89,76%	1.490,8	1,81%

Source : DGID/RNI

Les prévisions tout comme les réalisations ont évolué progressivement à la hausse. Les prévisions ont été régulièrement atteintes sauf au début de la réforme en 1990 et en 1991 et par la suite en 1997, 1999, 2000 et enfin en 2004 et 2005.

2) Statistiques de recouvrement des impôts indirects et taxes assimilées de 1990 à 2005

TABLEAU N°7: Evolution des impôts indirects et taxes assimilées de 1990 à 2005 (en millions de F CFA)

Années	Prévisions	Recouvrement	Taux de réalisation	Accroissement	Taux d'accroissement
1990	3.585	4.362,649	121,69%	-	-
1991	5.980	6.625,693	111,80%	+ 2.323,044	+ 53,2%
1992	8.180	10.826,302	132,35%	+ 4.740,609	+ 71,5%
1993	9.820	12.291,268	125,17%	+ 1.464,978	+ 13,5%
1994	12.150	14.820,847	121,98%	+ 2.529,579	+ 20,6%
1995	15.383	17.777,971	115,58%	+ 2.957,123	+ 20,0%
1996	17.873	17.647,435	98,74%	- 130,535	- 0,7%
1997	21.466	23.445,858	109,22%	+ 5.798,424	+ 32,9%
1998	24.491	28.707,277	117,56%	+ 5.261,418	+ 22,4%
1999	32.459	36.996,069	114,00%	+ 8.288,792	+ 28,9%
2000	35.592	38.327,903	107,68%	+ 1.331,824	+ 03,19%
2001	37.530	41.138,297	109,61%	2.810,294	7,33%
2002	48.510	50.259,069	103,60%	9.120,772	22,17%
2003	48.815	53.766,551	110,14%	3.507,482	6,97%
2004	58.009	60.948,674	105,06%	7.182,123	13,35%
2005	59.024	63.724,599	107,90%	2.775,925	4,5%

Source : DGID/RNI

C'est seulement en 1996 que les prévisions n'ont pas été atteintes. Cela montre bien la rentabilité des impôts indirects.

3) Les revenus domaniaux

TABLEAU N°8: Evolution des revenus domaniaux de 1990-2005 (en millions de FCFA)

Années	Prévisions	Recouvrement	Taux de réalisation	Accroissement	Taux d'accroissement
1990	370	353,664	95,5%	-	-
1991	960	1.233,687	128,50%	+ 880,023	+ 248,3%
1992	1.220	1.306,635	107,10%	+ 72,948	+ 5,9%
1993	797	619,111	78,66%	- 687,524	- 52,6%
1994	633	817,378	129,12%	+ 198,267	+ 32,0%
1995	1.174	1.149,825	97,94%	+ 332,447	+ 40,7%
1996	1.151	1.496,241	130%	+ 346,416	+ 30,1%
1997	1.975	2.230,127	112,9%1	+ 733,886	4,90%
1998	4.273	4.503,221	105,38%	+ 2.273,094	+ 102,0%
1999	3.644	4.416,075	121,18%	- 87,146	- 1,935%
2000	4.250	4.406,672	103,68%	- 9,403	- 0,21%
2001	4.225	4.220,629	100,10%	- 177,043	- 4,01%
2002	4.925	4.311,931	87,55%	82,302	1,94%
2003	4.435	4.962,78	111,9%	650,849	15,09%
2004	4.693,7	4.848,464	103,29%	- 114,316	- 2,3%
2005	6.160	6.561,108	106,51%	1.712,644	35,32%

Source : DGID/RNI

Les revenus domaniaux sous l'impulsion des réformes connaissent aussi d'importantes progressions comme celles des impôts directs et indirects.

4) Les recettes MP3 et la situation des restes à recouvrer

TABLEAU N°9 : Evolution des recettes MP3 de 2000 à 2005 (en millions de FCFA)

Années	Prévisions	Recouvrement	Taux de réalisation	Part des recettes MP3 dans les recettes fiscales
2000	6.481	8.726,816	134,65	8%
2001	7.000	9.353,488	133,61	7,78%
2002	8.300	12.435,976	149,83	8,74%
2003	13.805	15.995,357	115,7	10,44%
2004	1.3858, 7	12.689,839	91,57	4,44%
2005	14.000	7.286,951	52,05	7,77%

Source : DGID/RNI

Les recettes MP3 sur la période étudiée (de 2000 à 2005) constituent une part non moins négligeable des recettes fiscales, en témoignent les pourcentages qu'elles représentent dans les recettes globales.

TABLEAU N°10 : Situation des restes à recouvrer de 2001 à 2005 (en millions de F CFA)

Années	Montant des restes à recouvrer	Cumul
2001	11 338,928	11 338,928
2002	14 524,820	25 863,749
2003	16 775,856	42 639,605
2004	11 821,624	54 461,229
2005	7 964,610	62 425,839

Source : DGID

De 2004 à 2005 le montant total des restes à recouvrer a sensiblement diminué comparativement aux années antérieures.

II- Limites des données

A- Limites des données sur le recouvrement avant la réforme d'Avril 1989

Les limites de ces données concernent la période choisie, (1982-1989) à cause des contraintes liées à la disponibilité des données et le souci de se situer juste dans la décennie avant la réforme d'avril 1989. Les données chiffrées étant en millions de FCFA, nous avons du procéder à des arrondis qui peuvent rendre certains résultats approximatifs.

B- Limites des données sur le recouvrement après la réforme d'Avril 1989

La période choisie pour faire le bilan est un peu plus étendue et porte sur les quinze années de la réforme. Mais les données sur les recettes MP3 et sur les restes à recouvrer ne concernent que respectivement la période de 2000 à 2005 et celle de 2001 à 2005, du fait des contraintes de recherche.

SECTION 2 : VERIFICATION DES HYPOTHESES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

Paragraphe 1 : Analyse des données et vérification des Hypothèses

I- Analyse des données

A- Analyse des données sur le recouvrement des impôts avant la réforme d'Avril 1989

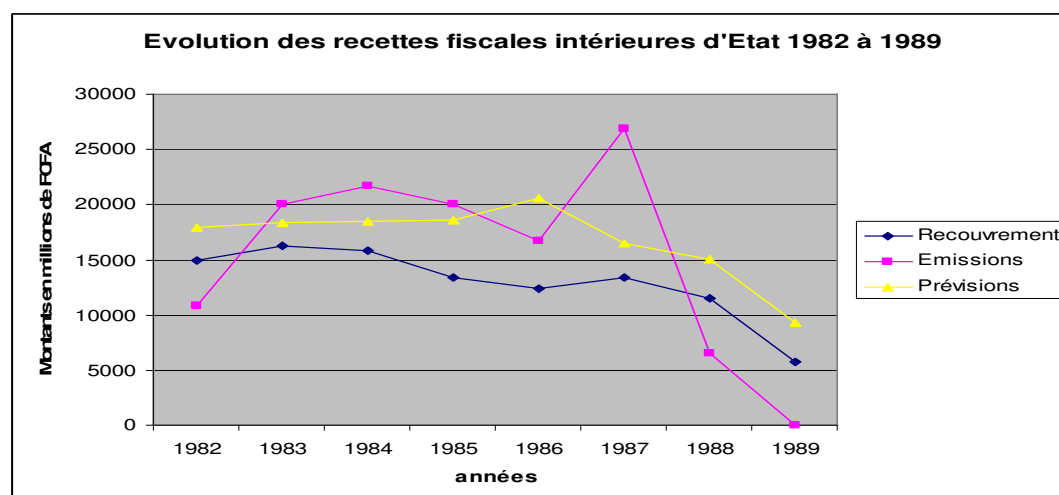
TABLEAU N°11 : Evolution des recettes fiscales intérieures d'Etat 1982 à 1989 (en millions de F CFA)

Années	Prévisions	Emissions	Recouvrement	taux de recouvrement	taux de réalisation
1982	17.895,5	10.831,9	14.966,3	138,16%	83,63%
1983	18.364	19.991,3	16.311,4	81,59%	88,82%
1984	18.537	21.685,3	15.854,7	73,11%	85,53%
1985	18.608	20.046	13.430,2	66,99%	72,17%
1986	20.634,3	16.721,9	12.448,5	74,44%	60,32%
1987	16.518,7	26.868	13.379,6	49,79%	80,99%
1988	15.055	6.549,7	11.488,9	175,41%	76,31%
1989	9.323	-	5.773,9	-	61,93%

Sources : Service des recettes de la DTCP.

Une synthèse des données montre bien la diminution progressive des recouvrements effectués, en total discordance avec les émissions et les prévisions.

Graphique N°2: Evolution des recettes fiscales intérieures d'Etat de 1982 à 1989



Le faible rendement des recettes fiscales intérieures de l'Etat observé durant la période allant de 1982 à 1989 est le fait de plusieurs facteurs tant au niveau des services d'assiette qu'au niveau des services de recouvrement.

1) Dysfonctionnement au niveau des services d'assiette

En matière de fonctionnement des services d'assiette, il était noté une attitude passive et négligente de la Direction des Impôts. Les travaux d'assiette se limitaient pour la plupart du temps à une vérification formelle des déclarations, à des rectifications portant sur des erreurs de calcul ou une application erronée des taux ou des dispositions en matière d'exonération. Aussi n'existait-il pas de communication systématique de renseignements entre les services d'assiette eux même ainsi qu'avec d'autres structures, les taxations d'offices étaient fréquentes et rendaient l'impôt souvent irrécouvrable.

2) Dysfonctionnement au niveau des services de recouvrement

Dans le système en vigueur jusqu'en 1988, l'ensemble des impôts directs était recouvré par voie de rôle. Le service d'assiette établit les rôles régularisation, les rôles de perception et les avertissements destinés aux contribuables. Ces rôles sont transmis au service des rôles, statistiques et recouvrement (SRSR) qui les vérifie et prépare leur homologation avant de les transmettre au trésor public. Cette procédure était lourde et inadéquate car elle présentait l'inconvénient d'éloigner le fait générateur de l'impôt de son recouvrement effectif.

B- Analyse des données sur le recouvrement des impôts après la réforme d'Avril 1989

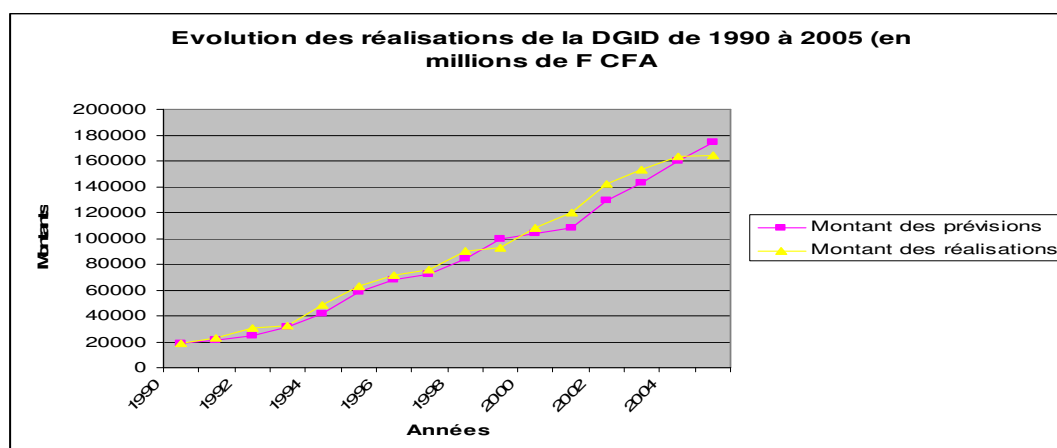
TABLEAU N° 12: Statistique des réalisations de la DGID de 1990 à 2005 (en millions de F CFA)

Année	Montant des prévisions	Montant des réalisations	Taux de réalisation
1990	18.778	18.880	100,50%
1991	21.055	22.591	107,29%
1992	24.615	30.739	124,87%
1993	31.346	32.684	104,26%
1994	41.713	48.484	116,23%
1995	58.460	62.919	107,62%
1996	68.306	71.481	104,64%
1997	72.411	75.630	104,44%
1998	84.112	90.240	107,28%
1999	99.193	93.188	93,94%
2000	104.084	107.788	100,65%
2001	107.970	120.144	111,27%
2002	128.970	142.539	110,52%
2003	143.000	153.206	107,17%
2004	160.162	163.583	102,14%
2005	174.310	164.037	94,11%

Source : DGID/RNI

En comparaison avec le niveau du recouvrement avant la réforme, le constat ici est l'exceptionnel taux de réalisation de plus de 100%, obtenu sur presque la totalité des quinze années de l'exercice de la fonction de recouvrement par la DGID sauf en 1999 et en 2005, avec un accroissement de plus de 145517 millions de FCFA, accroissement bien illustré dans le graphique ci-dessous.

Graphique N°3: Evolution des réalisations de la DGID de 1990 à 2005 (en millions de FCFA)



Nous mènerons notre analyse en deux points :

- les performances observées suite au transfert de la fonction de recouvrement des impôts ;
- les insuffisances constatées depuis le début de l'application de la réforme d'avril 1989.
















1) Les performances observées suite au transfert de la fonction de recouvrement des impôts

Nous n'allons pas revenir sur les taux de recouvrement et d'accroissement des recettes, mais rappeler de façon plus détaillée les éléments dont la mise en application a contribué à cette performance observée : il s'agit notamment de :

- **l'allègement des procédures**

La faiblesse essentielle de l'ancien système de recouvrement était la lenteur administrative. Les procédures de recouvrement pouvaient être engagées jusqu'à deux ans après la date normale d'exigibilité des impôts.

Avec les nouvelles modalités, les délais sont considérablement réduits. L'allègement de la procédure est illustré comme suit dans le tableau suivant :

Période Procédure	Avant 1989	Après 1989
	<ul style="list-style-type: none">  Déclaration  Contrôle  Liquidation  Enrôlement  Vérification  Homologation  Transmission  Vérification  Prise en charge  Distribution des avis d'imposition  Recouvrement / DTCP 	<ul style="list-style-type: none">  Déclaration  Recouvrement/ DGID  Reversement à la DGTCP  Contrôle

L'un des principaux facteurs de l'accroissement des recettes fiscales est que la créance fiscale est souvent recouvrée avant le contrôle. Cette méthode est très profitable car l'administration fiscale a mieux fait de recouvrer sûrement une partie de sa créance que d'espérer la totalité sans certitude.

L'allègement des procédures fiscales passe aussi par l'affirmation et le respect scrupuleux du principe sacro-saint de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable au sein de la même administration.

Ainsi, les Recettes des Impôts ont été créées et implantées au même lieu que les services d'assiette pour permettre aux contribuables de se libérer sans trop de difficulté de leurs dettes fiscales dans leur localité d'imposition.

Les travaux étant désormais allégés, la relance des contribuables défaillants est systématique grâce aux fichiers informatiques, et les actions en recouvrement sont immédiates. Cela a permis de limiter sensiblement l'accumulation des arriérés fiscaux. Aujourd'hui les statistiques de recouvrement sont plus précises et permettent de faire les prévisions budgétaires sur la base des recouvrements effectifs.

L'allègement des procédures a aussi permis de renforcer le contrôle fiscal.

- **Renforcement du contrôle fiscal avec la création de la DCF devenue DNVEF**

Cette direction intervient à travers deux services : la BEF et la BVIR afin de rendre le contrôle fiscal plus efficace. La BEF s'occupe en générale de la recherche, des enquêtes fiscale, de la programmation des vérifications de comptabilité et du traitement des informations de recoupement auprès des administrations et assimilées et des opérateurs économiques. Ces informations sont mises à la disposition des services d'assiette et de la BVIR pour exploitation. Signalons que la BEF ne peut notifier de redressements à la place des services d'assiette.

La BVIR quant à elle est chargée de la vérification de comptabilité des entreprises dont les dossiers ne sont pas gérés par les directions ayant un service de contrôle fiscal., des interventions rapides chez les contribuables inscrits ou non au programme de vérification.

- **Renforcement de l'informatisation avec l'utilisation des logiciels tels que :**

- **TAKOE** qui permet de connaître les paiements effectués par chaque contribuable, de consulter la situation du contribuable, de faire les compensations d'Acomptes Forfaitaires, de produire les fiches d'instruction et les avis d'imposition ;
- **SYDONIA** qui permet de connaître le montant global des importations effectuées par contribuable ;
- **GESEXO** qui permet de faire le point des marchés publics à financement extérieur ;
- **SYGFIP** qui permet de regrouper tous les marchés en régime intérieur ou la partie financer par le Trésor dans les marchés publics.

Tous ces différents logiciels permettent aux services d'assiette et de recouvrement de faire les recoupements nécessaires afin d'appréhender l'ensemble des éléments imposables et la situation fiscale du contribuable.

- **L'élargissement de l'assiette fiscale à travers des mesures de fiscalisation progressive du secteur informel avec la création récente du CIDAM et du CIPAF**

Il a été crée des centres de gestions agréées (CGA) dans le but d'être plus proche des contribuables, de les aider à connaître leur droit et surtout leurs obligations fiscales en tenant des comptabilités fiables.

Le marché DANTOKPA étant le nid de l'informel par excellence, la création du CIDAM participe des mesures de fiscalisation du secteur informel au même titre que les

acomptes forfaitaires (l'AFS, le BIC détaillant, le prélèvement de 10% sur les prestations de services etc..),

Quant à la création du CIPAF, elle ne fait que raffermir la collaboration DGID-DGDDI et permet à la DGID d'aller chercher l'impôt à la source et de décharger la douane de cette collecte.

2) Les insuffisances constatées depuis l'application de la réforme d'avril 1989

Les performances exceptionnelles cachent certaines insuffisances du système. Au nombre de ses insuffisances constatées, nous avons :

- **Les insuffisances liées au statut du comptable public**

L'ordonnance n° 69-05/PR/MEF du 13 février 1969 portant statut des comptables publics oblige les comptables publics à prêter serment et à constituer un cautionnement proportionnellement à l'importance de leur responsabilité. En vertu de cette ordonnance, le comptable public qui prend en charge les rôles est rendu débiteur du montant des cotes non recouvrées s'il n'a mené aucune diligence pour leur recouvrement. En contrepartie de cette responsabilité le même texte prévoit l'octroi d'une indemnité pécuniaire de risque dont 75% peuvent être retenus mensuellement pour constituer le cautionnement au cas où les revenus et les biens de l'intéressé ne permettraient pas de le faire. Mais cette recommandation n'a jamais été respectée depuis que la DGTCP avait la responsabilité du recouvrement jusqu'à son transfert. Les receveurs des impôts sont écartés de cette obligation conformément aux dispositions de l'article 5 de la décision –loi du 20 avril 1989. Nous pensons là que c'est une insuffisance car les garanties de recouvrement sont ainsi diminuées. Le cautionnement étant une garantie pour l'Etat, il n'est pas prudent de maintenir sa suppression.

- **Les insuffisances liées au délai de transmission de documents entre services d'assiette et de recouvrement**

Certains documents constituent les instruments de liaison entre les services d'assiette et de recouvrement. Il s'agit entre autres des déclarations ou bordereaux de versement. Ils constituent le point de départ de la majoration des liaisons entre Recettes et Services d'assiette. Mais cette liaison n'est pas assez développée. Il a été remarqué en effet que malgré le rapprochement des services, les divers documents ne sont pas transmis à temps. Cela empiète un tant soit peu sur le rendement fiscal et retarde les travaux.

- **Les difficultés d'ordre organisationnel**

Le réseau comptable de la DGID ne couvre pas en personnel l'ensemble des 77 communes du territoire national. On constate en effet qu'en dehors de Cotonou et des autres chefs lieux de département, la compétence des receveurs divisionnaires couvre parfois plusieurs circonscriptions administratives.

La pénurie de personnel constitue un frein au bon rendement du système de recouvrement des impôts. Au service Recouvrement il y a trop de dossiers par agent de recouvrement et l'émargement des fiches contribuables ainsi que la distribution des avis d'imposition établis en l'absence de paiement spontané ne sont pas systématiques. Il se pose un problème de motivation du personnel notamment en ce qui concerne la prime de risque des agents de poursuite, dont l'allocation actuelle est dérisoire.

Au niveau des services d'assiette, le retard qu'accuse la Recette pour envoyer les déclarations se répercute sur les travaux de contrôle. En effet, les bordereaux de versement ou déclarations ne sont pas souvent transmis en fin de journée mais plutôt à la fin des échéances. Dans ces conditions, ils sont transmis en nombre important et ne sont pas tous contrôlés ou le sont partiellement du fait du manque de personnel.

- **Les difficultés d'ordre procédural**

Au niveau de la procédure, des difficultés majeures existent quant à la mise en application de tous les principes. L'aboutissement de la procédure de recouvrement demeure encore un parcours de combattant pour le receveur en cas de retard ou d'absence de paiement. Ce n'est que pendant ces dernières années qu'on a assisté à beaucoup de fermetures temporaires d'entreprises ou de structures commerciales pour non paiement d'impôt. Mais l'opération de poursuite ne va pas souvent au bout de la procédure. Les lourdeurs administratives observées dans le domaine judiciaire et particulièrement l'environnement sociologique béninois ne permettent pas souvent d'aller jusqu'à la contrainte par corps.

- **l'informatisation insuffisante de toute la chaîne du réseau comptable de la DGID**

Conformément à la note N° 164 du 27 avril 1990, les montants à recouvrer sont calculés directement par la Recette des impôts qui annote les fiches de situation de compte des contribuables, soit lors de l'envoi de l'avis d'imposition, soit lors des paiements effectués à la caisse. Ces annotations de fiches de situation de compte du contribuable se font de façon manuelle et rend les restes à recouvrer difficiles à

déterminer. L'informatisation du système demeure encore embryonnaire. Le réseau comptable est loin d'être relié en réseau informatique. Les logiciels utilisés dans le cadre de l'automatisation des procédures présentent quelques failles ou sont mal et sous exploités. Par exemple les imputations des paiements effectués n'arrivent pas à être classées et rangées par exercice en ce qui concerne le TAKOE. Dans le cadre de la collaboration DGID-DGDDI, le SYDONIA doit être utilisé pour l'imputation des importations faites par les contribuables. Ce sont les douaniers qui doivent se charger en amont de ces imputations afin de rendre ces informations disponibles et exploitables par leurs collègues de la DGID. Mais le fait est que des contribuables réclament des compensations d'acomptes payés au cordon douanier qui soit n'ont pas été imputés ou soit ont été détruits à cause de la défaillance du système informatique. Toutes ces difficultés rendent difficiles les recoupements pour connaître la situation fiscale réelle du contribuable.

Ces mêmes difficultés ne permettent pas de calculer facilement les restes à recouvrer.

Quant aux avis d'imposition, les problèmes y afférents sont principalement le défaut de mise à jour des dossiers de cessation d'activités et le défaut de mise à jour des changements d'adresse.

- **La suppression de la RPAI**

L'un des arguments avancés lors de la suppression était que ce sont les importants arriérés d'impôts qui ont été à la base de l'inefficacité de l'ancienne procédure, il n'est d'ailleurs pas concevable qu'un service ou une Recette entière lui soit consacrée. Cela contribuerait à encourager les contribuables à accumuler les restes d'impôts. Il revient alors à chaque service de recouvrer les arriérés d'impôts à son niveau.

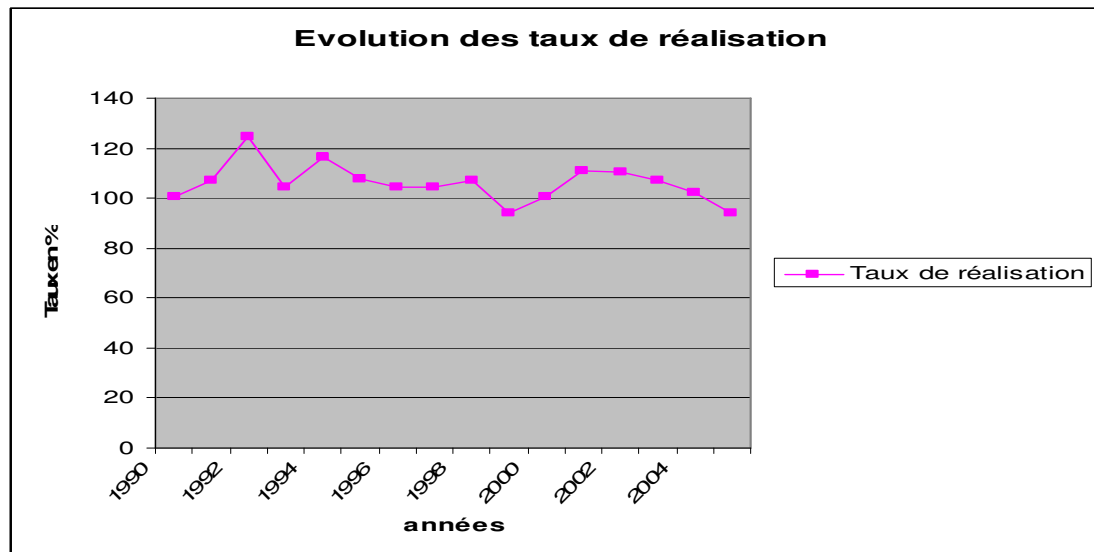
Mais la réalité est que, loin d'encourager les contribuables à accumuler les arriérés d'impôts, il aura toujours des contribuables défaillants. Créer une Recette pour s'occuper de ces contribuables déchargerait les services de recouvrement afin de leur permettre de se concentrer sur les recettes courantes et faciliterait la division des tâches.

- **La qualité des prévisions de recettes**

Une analyse comparative de l'évolution des taux de réalisation sur la période de 1990 à 2005 révèle que les objectifs de recettes ont été régulièrement atteints, voire même dépassés. Ce qui constitue, a priori une bonne performance. Toutefois, il est

nécessaire de passer en revue les méthodes de prévision et de recouvrement des impôts.

Graphique N°4: Evolution des taux de réalisation de DGID de 1990 à 2005



L'analyse des méthodes de prévision fait ressortir qu'il s'agit, en général, de simples prolongations des tendances observées, rectifiées pour tenir compte des modifications du dispositif fiscal, mais sans une prise en compte des modifications probables de l'activité économique, des possibilités effectives de chaque structure ainsi que d'éventuels gisements fiscaux inexploités. Cela laisse supposer que les niveaux de recettes prévus sont souvent minorés ou majorés.

Au total, malgré la progression des recettes fiscales au cours de ces quinze dernières années, elles restent insuffisantes, par rapport aux besoins de dépenses de l'Etat. Les données recueillies montrent une tendance à un essoufflement des performances en matière de mobilisation des recettes fiscales. Au regard de cette situation, certains analystes ont tendance à mettre en rapport le niveau des recettes fiscales avec la structure globale de l'économie.

Ainsi la mauvaise gouvernance et la mauvaise conjoncture économique, ne prédisposent pas les citoyens au civisme fiscal. La majorité des opérateurs économiques se plaignent de la mauvaise conjoncture et commence surtout par se préoccuper de l'utilisation qui est faite de leur cotisation civique au vu des nombreux cas de malversations financières des autorités politico administratives. Un handicap non moins important, est aussi la dette de l'Etat Béninois envers les opérateurs économiques qui disposent de mandats impayés depuis des mois, voire même des années. Cet état de chose bloque le circuit économique, perturbe le fonctionnement du mécanisme de

redistribution des revenus et rend les opérateurs économiques insolvable vis-à-vis de tous leurs partenaires y compris l'Etat.

II- Vérification des hypothèses

A- Vérification des hypothèses N°1 et N°2

1) Vérification de l'hypothèse N°1

L'analyse des données recueillies nous a montré la faiblesse du recouvrement des impôts avant le transfert, et l'évolution croissante qu'il connaît depuis le transfert du recouvrement des impôts de la DGTCP à DGID. Il ressort donc que c'est ce transfert de la fonction de recouvrement qui est à l'origine des performances de la DGID.

L'hypothèse N°1 : << Le transfert du recouvrement est l'élément déclencheur de l'accroissement des recettes fiscales >> se trouve vérifiée.

2) Vérification de l'hypothèse N°2

Beaucoup d'efforts ont été fournis dans l'informatisation des activités de la DGID. Mais par rapport au travail à accomplir dans ce domaine, notamment l'informatisation du réseau comptable, l'interconnexion en réseau intranet entre les services d'assiette et de recouvrement, le niveau d'informatisation est insignifiant. En plus de cela, les logiciels utilisés sont mal ou sous exploités.

L'hypothèse N°2: « L'informatisation de la DGID demeure encore embryonnaire» est donc vérifiée.

B- Vérification de l'hypothèse N°3

Le manque de ressources en matériels et en personnel ne permet pas à la DGID de créer des recettes dans la totalité du territoire fiscal béninois. Les receveurs divisionnaires sont contraints d'intervenir au-delà de leur localité, là où il n'existe pas de Recettes auxiliaires, surtout à l'intérieur du Pays. Ainsi le réseau comptable de la DGID malgré son élargissement ne couvre pas tout le territoire fiscal.

L'hypothèse N°3 : << La couverture nationale du réseau comptable est insuffisante du fait de la pénurie de personnel >> est vérifiée

Paragraphe2 : Diagnostics établis : Contenu et limites

I- Contenu des diagnostics établis

Etablir un diagnostic d'une situation, c'est déceler ou révéler les causes réelles et profondes qui sont à la base de cette situation. Les diagnostics que nous avons établis portent surtout sur l'autonomie du système de recouvrement. Il est souvent pensé que les services de recouvrement doivent se limiter à recouvrer la totalité des impôts assis par les services d'assiette. Or chacun des niveaux du processus fiscal se tient. La qualité du recouvrement est un indicateur de performance, un baromètre pour tous les autres niveaux. Une mauvaise assiette doublée d'un mauvais contrôle, rend le recouvrement difficile soit parce qu'il a eu double imposition entraînant un impôt exorbitant, soit qu'il y a eu un mauvais adressage. Ce qui naturellement débouche sur un contentieux, qui s'il est mal négocié peut ruiner et envoyer le contribuable dans l'informel ou aboutir à des dégrèvements massifs.

Un autre volet de nos diagnostics a porté sur les difficultés d'application des logiciels utilisés dans le cadre de l'informatisation de la DGID et de ses structures. Cette informatisation est encore au stade embryonnaire et doit s'étendre à toutes les structures de la DGID à travers tout le Bénin. Mais il est déjà observé à ce stade minime des problèmes d'exploitation. Ce qui n'est pas de nature à optimiser le rendement fiscal.

Mais nous devons cependant apprécier favorablement les performances réalisées par la DGID depuis le transfert de la fonction de recouvrement même s'il est observé de plus en plus d'insuffisances tendant à essouffler les réformes.

II- Limites

Les diagnostics établis portent sur les observations faites dans le cadre de notre stage académique. Ces observations concernent surtout la DGID et ses structures situées dans la Ville de Cotonou et ses environs. Nous avons donc généralisé ces observations à l'ensemble des structures de la DGID en ce qui concerne les insuffisances car si elles sont observées dans Cotonou avec tous les moyens disponibles, elles sont certainement pires à l'intérieur du pays.

Autres limites, en tant que stagiaires, nous n'avons pas pu avoir accès aux logiciels concernés, nous nous sommes contentés des incessantes plaintes faites par les agents de la DGID lors des utilisations, pour établir nos diagnostics.

CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHE DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

L'un des objectifs de notre étude est de formuler des suggestions afin de renforcer les aspects positifs de la réforme et de corriger les insuffisances constatées.

Ce chapitre sera donc consacré aux propositions de solutions et à leurs conditions de mise en œuvre.

SECTION I : APPROCHES DE SOLUTIONS

Paragraphe 1 : Approches de solutions aux problèmes identifiés suite à la mise en application de la réforme

De manière générale, les raisons qui expliquent les difficultés de l'administration fiscale à optimiser son rendement ont pour nom la faiblesse du système informatique devant desservir les services d'assiette entre eux d'une part, les services d'assiette et ceux de recouvrement d'autre part. Des solutions à ces différents problèmes devraient passer par :

- l'élargissement et la mise en réseau informatique effective de tous ces services afin de limiter l'évasion fiscale ;

- en ce qui concerne les prévisions de recettes, elles devront désormais s'appuyer sur les résultats des projections macroéconomiques des services techniques qui tiennent compte des variations importantes qui décrivent l'état de l'économie ainsi que des gisements fiscaux décelés ou identifiés. Ainsi pourra-t-on améliorer la qualité des prévisions de recettes à la DGID.

- des mécanismes de prélèvement à la source ont été institués, notamment au niveau du cordon douanier, en vue d'assurer la contribution du secteur informel aux ressources fiscales. Toutefois, la part de l'économie informel ne sera effectivement appréhendée que si un mécanisme de vérification systématique était mis en place entre les fichiers des services de la Douane et ceux des services des impôts pour le suivi des déclarations d'acomptes forfaitaires payés au cordon douanier. Le SYDONIA crée a cet effet ne sera performant que si en amont, les imputations se font correctement par les agents de la Douane afin de produire des données fiables exploitables par la DGID.

- afin de fiscaliser le secteur des services, les revenus des prestations des contribuables assujettis au BIC et BNC sont soumis à un prélèvement trimestriel de 10%. Toutes fois, l'administration accuse du retard pour rendre ces crédits disponibles aux prestataires, lors du paiement de leurs impôts. Il convient d'améliorer la circulation et la

fluidité de l'information entre d'une part, l'administration et les contribuables et d'autre part, au sein de l'administration fiscale entre les différents paliers de la hiérarchie.

Paragraphe 2 : Approches de solutions aux problèmes opérationnels liés à l'organisation et au fonctionnement des structures mises en place dans le cadre de la réforme.

Il ressort que, les insuffisances observées sont dues en partie à la couverture insuffisante du territoire fiscal par le réseau comptable de la DGID. Il doit alors être mis à la disposition de la DGID des moyens matériels, financiers et surtout humains. La pénurie de personnel actuellement constatée est due à l'insuffisance de recrutement et au vieillissement du personnel existant. Il faudra donc accroître les effectifs en procédant au recrutement de personnels qualifiés et recycler le personnel existant.

La fraude et la corruption ambiantes laissent supposer que la méthode de gestion des agents de l'administration fiscale ne permet pas un rendement optimal des recettes fiscales. Le système de primes basé sur les montants recouverts au titre des pénalités et majorations n'est pas motivant. Il incite plutôt les agents à ne rechercher que l'existence d'infractions aux obligations fiscales. Il importe donc de subordonner les primes d'intéressement des agents concernés aux ressources fiscales réellement recouvrées.

Il est souvent difficile aux agents de recouvrement d'aller jusqu'au bout de la procédure de recouvrement, surtout lorsqu'elle entre dans la phase de recouvrement forcé. Elle ne dépasse pas souvent l'étape de la fermeture pour non paiement de l'impôt pour l'exécution de la saisie vente ou même de la contrainte par corps. Une bonne collaboration de la justice ainsi que la réduction des interventions politiques faciliteront beaucoup les actions en recouvrement forcé.

SECTION 2 : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

Paragraphe 1 : Recommandations pour la mise en œuvre des solutions proposées

Au regard des solutions proposées, il importe de formuler les recommandations ci-après :

Il faudra d'abord mettre à jour les textes fiscaux sans oublier les textes relatifs au statut du comptable public. Il faut donc une révision à la hausse du cautionnement à

déposer avant l'entrée en fonction des receveurs, ainsi que de leur indemnité de responsabilité. Ensuite il faudra passer à l'application effective de ces textes révisés.

Au Bénin, percevoir l'impôt n'est pas chose facile, parce qu'il représente pour le contribuable, une dépense sans contrepartie déterminée et immédiate. La population Béninoise étant majoritairement analphabète, la plupart des contribuables ne comprennent pas grand-chose au système fiscal. A cela s'ajoute les contribuables de mauvaise foi, qui n'aiment jamais payer leur cotisation. Informer le contribuable s'impose donc en ce sens que la base d'une bonne relation est la communication. Ainsi, il doit être procédé à la vulgarisation des textes fiscaux et des activités de la DGID, à travers des séances d'informations par les masses médias, les publications périodiques de revues mettant en exergue les modifications introduites chaque année à l'occasion du vote de la loi de finance. Rappelons qu'il existe déjà une opération dénommée " à l'écoute du contribuable" lancée par la DGID depuis l'année 2002 et qui consiste pour chaque service central à organiser des séances d'informations tous les vendredis en vue de donner satisfaction aux contribuables.

Le livre des procédures est certes une avancée dans la mise à jour des textes, mais il ne présente pas encore un grand intérêt pour les contribuables. Il s'avère donc important de le vulgariser mais surtout de l'améliorer. Outre ces publications, nous suggérons qu'il faut élaborer un document de synthèse devant renseigner le contribuable sur l'ensemble de ses droits et obligations fiscales. Les points suivants doivent être abordés dans ce document :

- l'énumération des différentes catégories d'impôts d'Etat et d'impôts locaux qui existent ;
- les différentes catégories de contribuables classés et rangés par nature d'impôts ;
- un récapitulatif des obligations de déclarations d'impôts, de leurs échéances de paiement ainsi que des sanctions encourues en cas de manquement;
- une description sommaire de la DGID et de ses structures, la localisation des différents centres et recettes des impôts.

La suppression de la Recette Principale des Arriérés d'Impôts (RPAI) n'a pas pour autant réduit considérablement le stock des arriérés d'impôts. Cela n'a fait qu'augmenter les tâches à accomplir au niveau des Recettes des Impôts. A défaut que la RPAI reprennent ses activités, nous suggérons qu'il soit créé des pôles de recouvrement des arriérés d'impôts au niveau des Directions Départementales des Impôts.

Dans le souci de faciliter les formalités de déclarations fiscales aux contribuables, nous préconisons que l'administration fiscale confectionne un modèle de fichier unique de déclaration regroupant toutes les déclarations d'impôts selon les modalités de paiement. C'est-à-dire regrouper les fiches de déclarations des impôts dans un même document appelé " Bordereau de déclaration" selon que l'impôt soit à déclaration et paiement mensuel, trimestriel, semestriel ou annuel.

Afin de freiner l'évasion fiscale due à la disparition subite des entreprises, nous préconisons une liaison permanente entre la DGID et l'INSAE. Ceci permettra de suivre rigoureusement, les créations d'entreprises, les mises à jour des dossiers de cessations d'activités et des changements d'adresse.

Paragraphe 2 : Autres Recommandations

L'informatisation de la DGID est un chantier prioritaire qui participera à l'automatisation des procédures. Les autorités de tutelle doivent doter à cet effet la DGID de moyens matériels, financiers et humains de qualité afin de lui permettre de faire face aux missions qui lui sont assignées.

Les réalités macro économiques ont un impact évident sur le niveau du recouvrement des impôts. L'assainissement de l'économie nationale constitue alors une condition nécessaire à l'amélioration des recettes fiscales. Mais le constat aujourd'hui est l'état désastreux de l'économie nationale Béninoise dû à l'absence de vision à long terme et à la mauvaise gouvernance. La bonne gouvernance s'impose donc à tous les niveaux de l'appareil d'Etat comme outils de développement de l'économie. L'Etat se doit donc de régler ses dettes vis-à-vis des fournisseurs afin de permettre à l'économie de mieux tourner.

CONCLUSION GENERALE

Le transfert de la fonction de recouvrement des impôts d'Etat de la DTCP à la DGID a été le point de départ d'une série de réformes visant toujours à l'amélioration du recouvrement des recettes fiscales. Au nombre de ses réformes, nous pouvons citer quelques unes à savoir :

- la généralisation du paiement spontané à toutes les catégories d'impôts ;
- la réforme de la TPU et de la TFU ;
- les créations des centres des impôts, des moyennes entreprises, des petites entreprises, du CIDAM, du CIPAF etc

Au terme de notre étude, force est de constater que depuis le transfert de la fonction de recouvrement à la DGID, les recettes fiscales intérieures sont en pleine croissance, mieux que par le passé. De 1990 à 2005, les prévisions de recettes sont passées en 1990 de 18,778 milliards à 174, 310 milliards en 2005. Les réalisations sont passées en 1990 de 18,880 milliards à 164,037 milliards en 2005. Soit un accroissement de 145,157 milliards.

En quinze années d'exercice de la fonction de recouvrement, la DGID a obtenu des résultats satisfaisants grâce à la mise en œuvre des mesures de simplification des travaux préalables à la mise en recouvrement, à l'allègement des travaux de calcul des restes à recouvrer, à l'amélioration de la relance des contribuables défaillants, et à la simplification des formalités de paiement.

Cependant, le constat est qu'il demeure encore beaucoup d'insuffisances qu'il faut chercher à corriger à travers des mesures idoines, en vue de renforcer les aspects positifs de la réforme.

L'informatisation, est l'un des chantiers prioritaires, qui permettra une automatisation des procédures et une interconnexion entre tous les services de la DGID.

De même les textes fiscaux doivent être continuellement mis à jour et appliqués scrupuleusement. Il en va de même pour ce qui concerne le statut du comptable public.

La DGID ne peut accomplir sa mission que si elle dispose des infrastructures adéquates et d'un personnel bien qualifié. L'Etat doit opter pour une politique de recrutement de personnel ayant de bon réflexe soit en comptabilité soit en fiscalité. L'administration fiscale doit faire appel aux étudiants sortis fraîchement de l'ENEAM, et de l'ENAM, diplômés en Gestion des Entreprises, en Administration des Impôts et en Administration des Finances et du Trésor. Non seulement cela comblerait un tant soit peu le déficit de personnel de la DGID, mais participerait d'une bonne politique d'emploi et d'insertion des jeunes diplômés.

Des innovations urgentes doivent être aussi apportées dans le cadre de la fiscalisation du secteur informel tout en mettant l'accent sur le volet information et sensibilisation du contribuable.