


# **INTRODUCTION GÉNÉRALE**

Le Bénin à l'instar de la plupart des pays en voie de développement dispose des ressources très limitées composées pour la plus grande partie des fonds extérieurs. Mais l'infime partie de ses ressources intérieures tire sa source de la fiscalité intérieure et de la fiscalité de porte. Malheureusement au moment où le gouvernement fait de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales son cheval de bataille, les administrations financières éprouvent des difficultés pour leur réduction.

Cette faiblesse des administrations financières quant à juguler ces fléaux, cause un grand préjudice au budget de l'État, dès lors qu'on sait que seuls les produits des impôts et des taxes constituent la force probante des finances publiques béninoises.

La Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) et la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) sont deux principales régies financières de l'État Béninois. La première se charge de la fiscalité intérieure et la seconde de la fiscalité de porte. C'est ainsi qu'elles constituent les principales sources de financement du budget de l'État.

Traditionnellement, la douane est considérée comme une administration fiscale et économique compte tenu du fait qu'elle est chargée de collecter les droits et taxes de douane au profit du Trésor public d'une part et d'assurer la surveillance des échanges extérieurs sur lesquels est basée l'économie de chaque État moderne quel que soit le niveau de sa production, d'élaborer et de diffuser les statistiques de commerce extérieur d'autre part.

En effet, la  mission fiscale de la Douane se résume à la perception des recettes des douanes, des recettes non douanières et aux nombreux contrôles fiscaux qu'elle exerce directement ou indirectement pour le compte de l'Administration des Impôts. Tandis que sa mission économique consiste pour l'essentiel à veiller à ce que les importateurs respectent la réglementation relative au commerce extérieur et à promouvoir les entreprises locales dans le but de les rendre compétitives sur les marchés extérieurs.

Quant à la Direction Générale des Impôts et des Domaines, elle a essentiellement pour mission d'élaborer la politique fiscale au triple plan de l'assiette, du contrôle et du recouvrement ainsi qu'à la gestion du domaine de l'État et de la

conservation foncière. Depuis la décision de la loi n°89-007/ANR/CP du 13 avril 1989 confirmée par la loi n° 89-008 du 12 mai 1989, la Direction Générale des Impôts et des Domaines exerce désormais seule la fonction d'assiette et celle de recouvrement des impôts. Tout ceci justifie l'appartenance de ces deux Directions au même Ministère des Finances et de l'Économie, mais notons toutefois qu'elles sont régies par des dispositions différentes.

Ainsi, celle qui s'occupe de la fiscalité intérieure est régie par le CGI alors que la seconde qui s'intéresse à la fiscalité à l'entrée ou fiscalité de porte, est régie par un code approprié : le Code des Douanes.

Sur le plan du contrôle, compte tenu de la trilogie de ses frontières (maritime, aérienne et terrestre), l'Administration des Douanes examine à l'importation des déclarations sommaires ou en détail tant en la forme qu'au fond.

De même, la loi confère à l'administration des impôts les moyens juridiques et techniques en vue de mener à bien ses différents contrôles.

Le contrôle de l'administration fiscale a pour but de vérifier que le résultat imposable n'est pas sous-évalué. Ce contrôle s'effectue de diverses façons par le contrôle dit de bureau ou par le contrôle dans l'entreprise de la comptabilité et des justifications qu'elle peut apporter pour prouver ses opérations.

Tout compte fait le contrôle fiscal apparaît en général comme un moyen indispensable pour la détection de la fraude et de l'évasion fiscales au Bénin.

Mais qu'en est-il de la fraude et de l'évasion fiscales ?

En effet, il ressort de la définition de fraude fiscale une controverse doctrinale.

D'après le Professeur BRUNO TADDEI, la fraude fiscale est un échappatoire pour le contribuable qui se sent étouffé par l'accroissement continu des charges publiques et la pression fiscale. C'est ainsi qu'il déclare « le contribuable n'est tenté d'éluder frauduleusement l'impôt et de courir les risques que cela comporte qu'autant que la charge fiscale qu'il supporte excède sa capacité contributive »<sup>1</sup>

Mais pour la majorité des auteurs, la fraude fiscale est une infraction à la loi fiscale ayant pour but d'échapper à l'imposition ou d'en réduire les bases. Elle

---

<sup>1</sup> CF ouvrage « fraude fiscale », p. 27

consiste donc en la dissimulation de la matière imposable et s'intensifie chaque jour, défiant le civisme des citoyens honnêtes.

Le Professeur J. SCHMIDT déclare en connaissance de cause lorsqu'il dit que la fraude « consiste essentiellement en une dissimulation volontaire à l'égard de l'administration fiscale d'actes, de biens, de recettes ou de revenus permettant à celui qui la pratique de se soustraire au paiement de l'impôt normalement dû ». La fraude est donc en général caractérisée par la violation flagrante des règles fiscales.

Quant à l'évasion fiscale, c'est une manière pour les contribuables de s'organiser en fonction des diversités des réglementations dans le but de payer moins que possible l'impôt. Il s'agit ici d'une fraude légale c'est-à-dire que le contribuable utilise les lacunes du système fiscal pour éluder l'imposition. L'évasion fiscale consiste donc en l'utilisation habile des textes pour acquitter l'impôt le plus faible que possible.

Appartenant au même Ministère et pour faire face à l'ennemi commun qui est la fraude fiscale, ces deux Directions sœurs ne pouvaient évoluer en autarcie, d'où le renforcement de leurs liens au niveau de l'assiette, du contrôle et du recouvrement. En dépit de cette collaboration, la fraude continue à gagner du terrain, touchant aussi bien le secteur douanier que celui des impôts.

Face à cette situation, il était devenu urgent de voir d'autres formes de stratégies pouvant permettre de lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales au Bénin, d'où l'objet de notre thème : « ***Contribution à la mise en œuvre du contrôle mixte de la DGID et de la DGDDI en vue de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales en République du Bénin*** ».

Comme l'exige le référentiel des mémoires adopté par le Conseil des professeurs de l'ENAM en date du 16 juillet 2005, notre travail est subdivisé en trois chapitres.

Chapitre préliminaire : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Chapitre premier : Collecte et analyse des données

Chapitre deuxième : Approche de solutions et conditions de mise en œuvre

**CHAPITRE PRÉLIMINAIRE :**

**CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLO-  
GIQUE DE L'ÉTUDE**

## **Section 1 : Observations du stage et problématique**

### **Paragraphe 1 : État des lieux**

L'état des lieux de base dans le cadre de notre travail est un exercice de restitution des liens entretenus par la DGID et la DGDDI à travers leurs services respectifs dont nous ferons ressortir les forces et les faiblesses.

#### **A- Présentation de l'état des lieux**

La DGID et la DGDDI ont toujours entretenu des relations d'assistance et de travail qui aident chaque administration à accomplir la mission qui est la sienne. Ces relations sont entretenues à travers les structures créées à cet effet.

Ainsi la structure chargée de la lutte contre la fraude fiscale au cordon douanier est la Direction de la Lutte contre la Fraude (DLCF). Cette direction comprend deux services, à savoir le Service des Enquêtes Commerciales (SEC) et le Service d'Action (SA). En effet, le Service des Enquêtes Commerciales se charge de procéder à la révision des déclarations de mise à la consommation, des déclarations des régimes économiques et des déclarations de transit et d'entrepôt.

Le Service d'Action (SA) est chargé de mener des études de trafic et des fraudes en vue de déceler les localités fréquentées par les contrevenants.

A côté de la DLCF, il faut noter le rôle que joue la Direction de l'Application et de la Réglementation (DAR) dans le cadre de l'assainissement du transit, du régime économique et de la recette de douanes du Port-Autonome de Cotonou.

La mission assignée à cette direction est de recenser les entrepôts fictifs et de vérifier l'apurement régulier de tous les régimes d'admission temporaire. Ces actions ont pour objectif de mieux maîtriser le régime suspensif notamment le transit et l'entrepôt.

Par ailleurs créée par l'arrêté N°122/MFE/CD/SGM/DGID/DGM/SP du 23 septembre 2005, la DNVEF est organisée en Brigade d'Enquête Fiscales (BEF) et en Brigade de Vérification et d'Intervention Rapide (BVIR).

La BEF est chargée de la recherche et du traitement de l'information de recoupement auprès des administrations et assimilées et des opérations économiques.

- du suivi des entreprises qui se déclarent sans activités
- de la mise en évidence du système de fraude sur le chiffre d'affaires.
- de la recherche des contribuables qui se maintiennent à tort sous un autre régime fiscal que le leur.
- de l'appui technique aux services d'assiette, de contrôle et de recouvrement.
- de la restitution des informations collectées et traitées aux services d'assiette qui doivent informer la brigade d'enquête fiscale au plus tard deux mois de la réception des informations ;
- de l'élaboration du programme de vérification de comptabilité.

En tout état de cause, il faut noter que la BEF ne peut notifier un redressement à la place des services d'assiette ou de contrôle ceci conformément aux dispositions des articles 313 à 321 du CGI et en vertu du droit de communication auprès des administrations publiques et des entreprises privées. En outre la Brigade de Vérification et d'Intervention Rapide (BVIR) placée sous l'autorité de la DNVEF est chargée :

- de la vérification de la comptabilité des entreprises dont les dossiers ne sont gérés par les directions ayant un service de contrôle fiscal.
- de la vérification de la situation fiscale personnelle des contribuables dont les dossiers ne sont pas gérés par les Directions ayant un service de contrôle fiscal ;
- des interventions rapides ; à ce titre elle est habilitée sur instruction à procéder à cette vérification de toutes les entreprises non inscrites au programme actuel initial de vérification.

La DGE et le CIME disposent respectivement de deux et trois services d'assiettes et de recouvrement.

Il est également prévu un service de recouvrement dans chaque Centre des Impôts des Petites Entreprises.

En matière de contrôle, le contrôle sur pièces est toujours précédé du contrôle formel.

Le contrôle formel consiste en un examen de la qualité formelle des déclarations souscrites afin de faciliter leur exploitation surtout informatique. Seules les erreurs matérielles constatées à cette occasion peuvent être corrigées sans possibilité de modifier la substance des éléments déclarés.

Le contrôle sur pièces fait suite au contrôle formel et consiste en un examen critique de la cohérence des éléments de la déclaration afin de déceler les irrégularités.

Les services de la DGE peuvent procéder aussi au contrôle ponctuel ou vérification ponctuelle de tous les impôts d'un contribuable pour l'année en cours sans immixtion dans sa comptabilité. C'est ce qui ressort de la note de service n° 101/MFE/DC/SGM/DGID/SGC 3/SCF du 03 mai 2004.

Cependant, nous constatons dans l'état actuel que les relations DGID/DGDDI se matérialisent tant bien que mal dans différents domaines !

- Au niveau du recouvrement et de l'assiette, la liaison entre la DGID et la DGDDI est liée au recouvrement de certains impôts perçus par la DGDDI pour le compte de la DGID.

Le volet assiette concerne la transmission du dossier relatif aux importations secteur par secteur, entreprise par entreprise, en valeur, en espèces et en quantité. Ces informations sont disponibles grâce aux liaisons SYDONIA ++ et SYDONIA 2.7 dans le cadre des différentes études liées aux prévisions de recettes fiscales et de l'estimation et l'analyse critique de niveaux de recette fiscales réalisées.

- Au niveau du contrôle, dans le cadre du partenariat Douane / Impôt, il a été créé par une note de service N° 016/LAB/SGM/DGDDI/DGID/DGF/BREP du 10 février 2004, une brigade de contrôle mixte de la Brigade de Recherche, d'Enquête et de Programmation (BREP) abrogée par l'arrêté N° 122/MFE/DL/SGM/DGM/SP du 23 septembre 2005, remplacée par BEF et le Service d'Enquêtes Commerciales (SEC).

- Au niveau de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE), il arrive que certaines exonérations accordées soient des exonérations douanières. C'est ce

qui justifie d'ailleurs la présence des agents de la douane au sein de MFRE. À côté de cette mission, il a été créé en 1993 la Mission Fiscale des Marchés Publics (MFRP) qui devrait assurer le contrôle des exonérations consenties dans le cadre du marché public à financement extérieur. Cette réforme, il faut le préciser, a été étendue depuis septembre 1996 à l'ensemble des exonérations. L'objectif de cette mission était l'amélioration de la transparence du régime des exonérations et une plus grande maîtrise de leur attribution.

### **B - Les forces et les faiblesses de la collaboration DGID/DGDDI**

Il convient d'examiner les forces avant de voir les faiblesses.

#### **✓ *Les forces dans la liaison DGID/DGDDI***

Les différentes liaisons ont toute leur raison d'être car, grâce à cette collaboration, le fisc récupère tout ce qui lui a échappé et la douane aussi. Ainsi un contribuable peut frauder au cordon douanier en faisant de fausses déclarations de valeur, d'espèces ou de quantité mais être décelé par le fisc par le procédé de confrontation entre les données comptables fournies par le contribuable et celles fournies par la DGDDI. En guise d'exemple, d'importants redressements ont été effectués par la DGID et des liquidations supplémentaires ont été perçues par la DGDDI lors de trois (03) contrôles des sociétés effectués par le Service d'Enquête Commerciales (SEC) et la Brigade de Recherche, d'Enquête et de Programmation (BREP). Cette brigade mixte formée par le SEC et la BREP a permis à l'un et l'autre des deux services d'effectuer des contrôles plus performants, efficaces et rapides.

Grâce à ces liaisons, les impôts relevant de la DGID sont perçus par la DGDDI pour le compte de la DGID.

En effet appelé Acompte Forfaitaire (AF) jusqu'à la loi N° 2003-33 du 26 décembre 2003 portant Loi de finances pour la gestion 2004, l'Acompte sur Impôt assis sur les Bénéfices (AIB) est prélevé par la DGDDI au profit de la DGID sur toutes les importations à but lucratif au taux de 3 % de la valeur en douane (valeur CAF). Aujourd'hui cet acompte est directement perçu par la DGID.

De même l'acompte forfaitaire spécial qui était perçu autrefois sur les véhicules d'occasion par la DGDDI pour le compte de la DGID au taux de 50 000 F CFA par véhicule est désormais perçu directement, depuis la loi des finances 2006, par la DGID grâce à une structure créée à cet effet.

S'agissant des droits d'accises il faut noter que dans la législation béninoise ces droits ont été régis par l'article 249 bis nouveau du CGI. Ces taxes sont aujourd'hui perçues directement par les structures de la DGID.

- Tabacs et Cigarettes

Ces produits doivent être destinés pour la mise à la consommation. Le taux est de 10 % et est appliqué à la valeur en douane majoré des droits et taxes à l'exclusion de la TVA.

- Taxes sur les boissons

Le taux pour les boissons non alcoolisées est de 3 % et boissons alcoolisées 10 %. Il est appliqué de la même manière que le tabac et cigarette.

- Taxes sur la farine de blé.

Son taux est de 1 % et doit être importé pour la mise à la consommation sur le territoire béninois et est appliqué de la même manière que le tabac et cigarette.

- Taxes sur les produits de parfumeries et cosmétiques.

Son taux est de 5 % et est appliqué de la même manière que le précédent.

- Huile et corps gras alimentaire.

Suivant la même application, son taux est de 1 %.

En guise d'exemple, pour l'année 2004 la DGDDI a réalisée 10,28 % des recettes totales de la DGID de janvier à août.<sup>1</sup>

✓ **Les faiblesses.**

Lors de nos investigations, nous avons constaté des faiblesses dans les rapports qu'entretiennent les deux directions à divers niveaux. La collaboration entre DGID et DGDDI n'est pas récente mais jusque-là elle est limitée au niveau de la transmission des statistiques des importations effectuées par les contribuables au cordon douanier et le recouvrement de quelques impôts.

Au niveau du contrôle, le nombre des opérations effectuées par le comité mixte BREP/SEC est dérisoire et insuffisant. De la date de la note de service autorisant le contrôle mixte jusqu'aujourd'hui, il n'y a eu que trois (03) contrôles de sociétés qui ont été réalisés portant sur des sociétés appartenant au secteur des matériaux de construction.

---

<sup>1</sup> Source : DLCF/DGDDI.

L'exonération est aussi l'une des faiblesses majeures qui découle du rapport DGID/DGDDI car elle entraîne la baisse de recettes nationales. Au Bénin les objectifs fixés dans le cadre du régime d'exception n'ont pas été atteints. Depuis la réforme engagée en 1993, de nombreux régimes d'exception subsistent et de nouvelles exonérations sont accordées. Cependant on constate que la multiplication des régimes d'exception complique les travaux de gestion et de contrôle de ces deux administrations financières. Elles se traduisent par l'augmentation des manques à gagner en matière de recettes publiques. Ce manque à gagner peut être évalué à 23,36 milliards de FCFA pour l'année 1997<sup>1</sup>.

En plus le régime d'exception tel que appliqué au Bénin n'est pas conforme aux normes communautaires de l'UEMOA. C'est le cas des exonérations douanières accordées aux exploitants agricoles et industriels, qui ne sont pas conformes au Tarif Extérieur Commun (TEC) pour la simple raison qu'elle n'ont jamais atteint les bénéficiaires réels. D'où la nécessité de supprimer certains régimes d'exonérations en vigueur comme le souhaite le programme d'harmonisation de la fiscalité indirecte.

## **Paragraphe 2 : Problématique**

En règle générale, la DGID et la DGDDI poursuivent la même finalité, celle qui consiste à réaliser le maximum de rentrées fiscales tout en évitant le plus que possible la fraude et l'évasion fiscales.

Ainsi depuis plusieurs années déjà, la DGID et la DGDDI collaborent pour échanger des informations. Ce souci de partenariat a donc permis à ces deux administrations d'initier des liaisons au niveau de l'assiette, du contrôle et des Missions Fiscales des Régime d'Exception. Mais cette collaboration, il faut le préciser, est restée limitée, en particulier par comparaison avec les initiatives fiscales et douanières étrangères y compris dans la sous région. Le dispositif de collecte et de centralisation des informations en provenance de la douane notamment sur les importations est peu performant. Tout ceci génère des tâches matérielles importantes si bien qu'il a été recommandé l'interconnexion des fichiers de la DGE et

---

<sup>1</sup> Source : MFRE/DGID

des fichiers de la douane en vue de faciliter la transmission des informations entre ces deux directions.

Cependant, pour engager une lutte efficace contre la fraude et l'évasion fiscales au Bénin, une collaboration plus ambitieuse des services devrait désormais être initiée.

En d'autres termes, une parfaite collaboration entre différents services des Impôts et de la Douane pourrait contribuer à lutter efficacement contre la fraude fiscale. En particulier un comité permanent devrait être mis en place, au niveau opérationnel, pour faciliter la collecte des informations destinées à la détection des fraudes surtout lorsque ce comité aura pour rôle l'amélioration des échanges entre les deux administrations, y compris les échanges de savoir-faire des agents. Pour réussir donc à réduire les cas de fraudes fiscales et douanières les plus significatives, il faut développer des contrôles communs entre les services de ces deux administrations sœurs. Comme premier pas de cette initiative, il a été mis sur pied, par une note de service N°016/ CAB/SGDDI/DGIDDI/DGID/DCF/ BREP du 10 février 2004 un contrôle de brigade entre le Service d'Enquêtes Commerciales (SEC) et la Brigade de Recherche d'enquête et de Programmation (BREP), actuelle Brigade d'Enquêtes Fiscales (BEF) mais qui a pris corps timidement.

Ainsi les difficultés auxquelles sera confrontée une telle initiative seront nombreuses :

- manque d'échange d'informations, pluralité des guichets uniques.
- absence de suivi du régime économique.
- non paiement des droits à l'importation pour les déclarations en transit non apurées.
- manque d'action de formation aux documents et procédure douaniers pour les agents de la DGID et en matière de fiscalité des entreprises pour les agents des douanes.
- absence d'une sincère collaboration entre la DGID et la DGDDI.

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

Dans cette section nous aborderons les objectifs, les hypothèses et revues de la littérature (paragraphe 1) et le choix de la méthodologie de l'étude (paragraphe 2)

### **Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature**

#### **A- Objectifs**

##### **✓ Objectif général**

L'objectif général de notre étude vise à contribuer à la mise en œuvre d'un système de contrôle mixte Douanes/Impôt, susceptible d'assainir l'environnement fiscal et douanier par les mesures adaptées aux réalités socio-politiques et économiques en vue de lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales.

##### **✓ Objectifs spécifiques**

Pour atteindre l'objectif général, nous passerons par les objectifs spécifiques ci-après :

- Objectif Spécifique 1 : Mettre en place un véritable guichet unique des services administratifs et des structures en vue d'échanger les informations en temps réel entre la DGID et la DGDDI.
- Objectif spécifique 2 : Vérifier de manière conjointe la destination réelle de tous les produits admis en admission temporaire, en régime de transit, de réexportation et des exonérations.
- Objectif spécifique 3 : Exiger le paiement intégral des produits dont l'importation est soumise à l'acquit-à-caution et développer le contrôle après dédouanement.
- Objectif spécifique 4 : Prévoir les actions de formation aux procédures douanières pour les agents des impôts et en matière de fiscalité pour les agents des douanes.
- Objectif spécifiques 5 : Permettre une double vérification dans les contrôles fiscaux comme la visite et contre visite en matière douanière.

## **B- Hypothèses et revue de littérature**

### **✓ Hypothèses**

Pour effectuer notre étude, il nous faut poser un certain nombre d'hypothèses qui seront consignées dans le tableau de bord ci-après et qui s'énonceront comme suit :

- Le manque d'assainissement de l'environnement fiscal et douanier explique l'accroissement de la fraude et de l'évasion fiscales au Bénin.
- L'absence de comptabilité informatisée ainsi que la pluralité des guichets uniques.
- La non maîtrise du régime suspensif résulte du mauvais système de contrôle.
- L'irrégularité du contrôle a posteriori au dédouanement constitue un manque à gagner pour l'État.
- La mauvaise connaissance de moyens de contrôle justifie l'inefficacité des administrations financières.

**TABLEAU DE BORD DE L'ÉTUDE**

Niveau d'Analyse	Problématique	Objectif	Cause supposées	Hypothèse
<b>Niveau Général</b>	Absence du contrôle permanent de la DGID et de la DGDDI en vue de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.	Proposer un système de contrôle mixte DGID/DGDDI pour lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales.	- Absence d'une véritable politique de renforcement des liens entre la DGID et la DGDDI	Manque de contrôle efficace explique l'accroissement de la fraude et l'évasion fiscales au Bénin.
<b>Niveau spécifique</b>	<b>1</b> Pluralité du guichet unique	Mise en place d'un véritable guichet unique des services administratifs	-	Absence d'un véritable guichet unique
	<b>2</b> Manque d'échange d'informations et absence de contrôle mixte après dédouanement.	Proposition de structures permettant l'échange d'informations et renforcement de contrôle après dédouanement .	- Multiplication des exonérations et absence d'inter connexion entre les différents services de la DGDDI et de la DGID	Absence de comptabilité informatisée est source de fraude fiscale, irrégularité de contrôle après dédouanement.
	<b>3</b> Mauvaise suivi du régime économique.	Exiger le paiement intégral des droits et taxes des produits sous le régime transit non apuré.		Non maîtrise du régime suspensif résulte de l'insuffisance du contrôle.

	<b>4</b>	<p>Manque de formation des agents de la DGID aux procédures et documents douaniers et la formation des douaniers aux techniques comptables.</p>	<p>Prévoir les actions de formation aux procédures et documents douaniers et en matière de fiscalité des entreprises pour les agents de douanes.</p>	<p>- Insuffisance d'action de recyclage, de formation, et de stage des agents de cette structures</p>	<p>Manque de connaissance de moyens de contrôle justifie l'inefficacité des administrations financières.</p>
--	----------	---	--	---	--

### ✓ **Revue de la littérature**

Après le ciblage de la problématique et la présentation des objectifs, nous nous sommes inspiré des documents suivants pour confectionner notre travail de recherche :

### **OUVRAGES**

- Réalisation de Monsieur AKPOVI G. Félix, Administrateur des Impôts, portant sur la lutte contre la fraude fiscale et douanière : "*Documents de l'atelier sur la lutte contre la fraude fiscale et douanière organisé conjointement par le centre régional d'assistance technique du FMI pour l'Afrique de l'Ouest (AFRITAC DE L'OUEST) et la fondation pour le renforcement des capacités en Afrique*"

Il ressort de ces documents la stratégie de lutte contre la fraude fiscale et douanière et des propositions allant dans le sens de l'accroissement des recettes fiscales. Un accent particulier a été mis sur la nécessité de la mise en œuvre d'une communication interne et externe et la réforme fiscale en vue de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales au Bénin.

- Ouvrage de Monsieur Jean-Claude MARTINER : "*la fraude fiscale*"; collection Que sais-je ? Édition PUF 1984.

Dans cet ouvrage, il a été apporté un éclaircissement sur les différentes sortes de fraudes fiscales à tous les niveaux de l'administration fiscale.

- "*La fraude fiscale dans les États du tiers monde*", Problèmes économiques N° 1414. P. NGADSYVATHN a démontré à travers cet ouvrage que 80 à 90 % des recettes fiscales ne sont jamais récupérées par les Trésors publics des pays en voie de développement.

- "*La vérification fiscale*", Édition Économica 1978 par Philippe Colin. Il prône dans cet ouvrage l'égalité des citoyens devant l'impôt.

- "*Science et technique fiscale*" Tome III, Collection THEMIS PUF

### **MÉMOIRES**

- En 1981, Francis KAKAÏ GLÈLÈ, Jonas HOUNDETE et Prosper NOUWAS EZIN ont traité "*Organisation et fonctionnement du bureau des douanes de Cotonou - Port*"

Il est à noter que les modes de fonctionnement des régimes douaniers ne sont pas les mêmes aujourd'hui qu'hier ; par exemple c'est la valeur transactionnelle qui est de plus en plus appliquée et non la définition de la valeur de Bruxelles.

- En 1985, Angéla Solange GBAGUIDI a traité "la fraude et l'évasion fiscales en matière d'ICAÏ". Il a été circonscrit dans ce mémoire les méfaits de la fraude et de l'évasion fiscales au regard aussi bien de l'économie et de la justice que de la morale.

- En 1988 C. AKINOTCHO et Wilfrid M. KANKOLE ont traité : "*Appréhension et répression de la fraude fiscale en République du Bénin*"

Il est évoqué dans ce mémoire les moyens efficaces de lutte contre la fraude fiscale dans le cadre de la fiscalité intérieure.

Mais il apparaît de nos jours de plus en plus difficile d'engager une lutte efficace contre la fraude fiscale sans s'intéresser à la lutte contre la fraude douanière.

En d'autres termes la fraude fiscale et la fraude douanière sont intimement liées si bien que pour juguler l'une, il faut engager un combat conjugué contre les deux.

- En 1998, Lucien Codjo AZANGNANDJI a abordé la question de "la fraude et de l'évasion fiscales en matière de TVA".

- En 2001, Jémice GOUROUBERA a traité "Contribution à l'amélioration de la lutte contre la fraude au Bénin"

## **Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude**

Dans le cadre de notre travail, nous avons estimé nécessaire d'utiliser la méthode de collecte des données qui s'analyse en la recherche documentaire et de terrain (stage).

## **A- Les recherches documentaires**

Des ouvrages généraux et spécifiques à la fiscalité, des textes, des notes de services ainsi que des codes et arrêtés relatifs à notre thème ont été mobilisés pour la réalisation de notre mémoire. Pour ce faire, plusieurs centres de documentation, à savoir la Bibliothèque de l'ENA, le Centre Culturel Français, la bibliothèque de la faculté de droit et des sciences juridiques ont été parcourus.

## **B- Les recherches de terrain**

Par la lettre N°741-05/UAC/ENAM/D/DA/SA/SAP du 09 décembre 2005, nous avons été autorisé à passer un stage pratique de 3 mois à la DGID dans les différentes structures conformément à notre thème. Ce stage effectué à la DNVEF, à la DGE et à la DIE nous a permis de recenser des informations relatives à notre thème. De même nos déplacements à la DGDDI et au Port de Cotonou ont facilité l'obtention des informations indispensables à notre étude.

**CHAPITRE PREMIER :**

**COLLECTE ET ANALYSE DES DONNÉES**

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

### **Paragraphe 1 : Réalisation des données**

Il s'agit de mettre en exergue dans cette séquence l'exploitation documentaire (I) et les entretiens et les enquêtes (II)

#### **I- Exploitation documentaire**

La fraude et l'évasion fiscales ont toujours fait l'objet de diverses interprétations de la doctrine. Cependant le droit positif a prévu à travers les textes les moyens de contrôle même si ces moyens se révèlent insuffisants.

##### **A- La fraude fiscale au Bénin**

Si les moyens de contrôle semblent insuffisants, la classification de la fraude fiscale est possible.

##### ***✓ La classification fiscale est possible.***

En effet la doctrine retient deux classifications : la classification technique et la classification nationale et internationale.

Du point de vue technique, il se dégage essentiellement trois (3) critères de classification.

- ***Le critère fiscal*** : Ce critère permet de distinguer la fraude qui porte sur l'assiette de l'impôt et celle qui porte sur la liquidation.

Le premier consiste à dissimuler la base imposable soit en minimisant les revenus, les bénéfices ou les chiffres d'affaires, soit en majorant les charges déductibles.

La seconde quant à elle joue surtout pour les droits indirects. C'est le cas de la production d'une fausse déclaration à l'importation qui entraîne l'application d'un taux inférieur à celui réellement dû.

- ***Le critère matériel*** : Ce critère met en exergue la fraude par dissimulation du chiffre d'affaires ou de la matière imposable et celle par majoration des charges déductibles. Ce critère permet aussi de distinguer les fraudes par action et celle par omission.

Le premier cas suppose un contribuable qui passe une écriture fictive par exemple ; par contre la seconde est le fait pour le contribuable de ne pas déclarer une recette.

- **Le critère quantitatif** : Ce critère oppose la fraude artisanale à la fraude industrielle. Il existe en outre une autre forme de classification dite à la base territoriale. Il s'agit de la fraude nationale et de la fraude internationale.

S'agissant de la fraude nationale, ce sont les moyens utilisés et le montant de la somme soustraite qui permettent de distinguer la fraude qualifiée de petite délinquance de celle du grand banditisme. Cette fraude, il faut le noter, peut être artisanale ou industrielle.

La fraude internationale suppose la haute technicité. C'est le cas des multinationales dont l'implantation de leurs filiales augmente le risque d'intervention par la fraude internationale.

Dans le contexte international deux (2) techniques sont utilisées pour frauder :

- Le transfert de bénéfices vers un pays qui ne les taxe pas ou les taxe faiblement, par une manipulation du prix des transactions.
- Le non rapatriement des revenus encaissés à l'étranger par manipulation des rémunérations.

### ✓ **Les formes du contrôle fiscal et les insuffisances des moyens de contrôle**

La présentation succincte des formes du contrôle fiscal au Bénin nous permettra de relever les insuffisances que présentent les moyens de ces contrôles.

- **Les formes du contrôle fiscal :**

Il existe au Bénin deux formes de contrôle : le contrôle sur pièces et le contrôle sur place qui peut être une vérification ponctuelle ou une vérification générale de comptabilité.

Le contrôle sur pièce ne nécessite pas une formalité particulière pour sa mise en œuvre. C'est un contrôle interne à l'administration, dont le contribuable

n'a connaissance que s'il se traduit par une demande d'information, d'éclaircissement ou de justification sur sa situation fiscale ou par la mise en demeure de déclarer des revenus, ou encore par des redressements.

La vérification ponctuelle est un contrôle sur place qui porte sur un élément précis du dossier fiscal ou sur un impôt dû au titre de l'année en cours.

La vérification générale de comptabilité consiste en l'examen sur place de la comptabilité d'une entreprise individuelle ou d'une société, en la confrontant à certaines données matérielles ou de fait, afin de s'assurer de l'exactitude des déclarations souscrites.

Le contrôle a pour but de contrôler la situation fiscale du contribuable et de ses obligations fiscales.

La vérification générale de comptabilité, comme la vérification ponctuelle, nécessite l'information préalable du contribuable par un avis de vérification.

Cependant, les moyens de contrôle ne permettent pas à l'administration fiscale d'atteindre ses objectifs.

- ***Les insuffisances des moyens de contrôle de l'administration fiscale.***

- Les insuffisances en matière de contrôle sur pièces.

Le contrôle sur pièce a deux objectifs principaux : redresser les anomalies les plus apparentes décelées à l'examen des dossiers fiscaux ; identifier les dossiers à contrôler sur place. En tout état de cause la qualité du contrôle fiscal dans son ensemble dépend largement de la qualité du contrôle sur pièce et de sa capacité à alimenter le programme de contrôle externe.

Malgré les performances quantitatives du contrôle sur pièce, la méthodologie utilisée essentiellement basée sur les déclarations souscrites par le contribuable, ne permet pas d'atteindre ces objectifs de façon satisfaisante.

Pour renforcer l'efficacité du contrôle sur pièces, ce dernier devrait être effectué sur la base de critères fondés sur une analyse des risques. Parmi ces critères ceux qui devraient être les plus utilisés sont :

1- le comportement déclaratif

2 - la variation importante des résultats déclarés

3 - la présence répétée de crédit d'impôt ou de déficits reportables. En cas d'anomalies répétées, l'inspecteur des impôts procède à un contrôle sur place.

### **- Les insuffisances de la couverture en matière de contrôle sur place.**

En effet, le nombre de contrôles sur place est nettement insuffisant pour couvrir la population de la DGE et du CIME.

En l'absence du contrôle en nombre suffisant, la crédibilité et l'efficacité de l'administration s'est réduite au cours des dernières années, et des situations anormales telles que les crédits permanents de TVA et l'absence de bénéfice imposable se multiplient dans le même temps.

Il faut ajouter aussi comme handicap, l'insuffisance chronique des moyens matériels et humains.

S'agissant des moyens matériels, ces insuffisances constituent un obstacle sérieux pour l'administration fiscale dans l'exécution de contrôle sur place.

En ce qui concerne les moyens humains, nous avons constaté lors de nos recherches à la DGID un nombre accru des administrateurs par rapport aux agents de constatations. Cette situation influe sur l'affectation et l'utilisation des agents.

### **B- La fraude douanière et les insuffisances des moyens de contrôle**

Pour mieux évoquer les insuffisances des moyens de contrôle de la fraude douanière il y a lieu de définir ce qu'est la fraude douanière et voir aussi les acteurs de cette fraude.

#### **✓ *La fraude douanière et les acteurs.***

La fraude douanière est définie comme « tout acte par lequel une personne trompe ou tente de tromper la douane et, par conséquent, élude en tout ou partie le paiement de droits et taxes à l'importation ou à l'exportation, ou l'application de mesures de prohibition ou réglementaire appliquées par l'administration douanière ou bien obtient ou tente d'obtenir un avantage quelconque en enfreignant ces dispositions commettant ainsi une infraction douanière»<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Convention de Naérobie. CF Contre Rendu d'un atelier sur la Fraude Fiscale et Douanière en date du 21 au 24 juin 2004.

Pendant comment cette fraude se manifeste-elle ?

Bien entendu, les cas de fraudes douanières les plus flagrants sont :

**- L'utilisation abusive du régime des exonérations ou du régime de transit par la mise à la consommation.**

Deux formes d'exonération sont accordées au Bénin : l'exonération prévue par le Code Général des Impôts (CGI) et le Code des Douanes, et celle prévue par les textes réglementaires, les conventions et les accords régionaux et internationaux ainsi que les accords particuliers. Cette dernière forme d'exonération s'applique aux opérations et aux personnes ci-après :

- les marchés publics à financement extérieur
- la mission diplomatique et les organismes internationaux
- les activités éluées au Code des investissements
- la distribution des instants agricoles
- les ONG ayant signé des accords de siège avec l'État Béninois.

Le transit est un régime qui permet sous certaines garanties, de transporter des marchandises en suspension de tous droits et taxes ainsi que des prohibitions et autres mesures économiques, fiscales et douanières d'un bureau à un autre (articles 137 à 147 du code des douanes) ou d'une frontière à une autre.

L'usage abusif de ces régimes s'explique par le fait que les bénéficiaires, soumis à certaines interdictions et restrictions violent les engagements qu'ils ont souscrits en changeant la destination réelle de ces régimes sans un quelconque apurement.

**- La production de fausses déclarations de quantité, d'espèce ou d'origine.**

Il s'agit là des énonciations inexactes portant sur les produits importés ou exportés et qui fournissent des faux renseignements. Ces énonciations qui participent fondamentalement à la détermination de la base taxable, dénaturent en réalité les positions tarifaires à appliquer.

S'agissant des acteurs de cette fraude, on note au premier rang les transitaires. Comme toute personne qui fait profession d'accomplir en son nom pour le compte des tiers des formalités douanières, les transitaires ont pour rôle d'accomplir les formalités de dédouanement jusqu'à l'enlèvement des mar-

chandises pour le compte des importateurs. Ceux-ci favorisent la fraude douanière soit en inscrivant des fausses énonciations sur les déclarations, soit en jouant au comparse avec les agents de la douane.

Outre les transitaires, on retient le rôle que jouent les sociétés d'assistance de toute sorte dans la réalisation de la fraude douanière au Bénin. Il s'agit des sociétés exerçant des activités de manutention portuaire (**SOBE-MAP**), la société manutention du trafic conteneur (**SMTC**) et la compagnie de manutention (**COMAN-SA**).

Enfin il y a l'administration de la douane elle-même par le biais de ses agents.

De concert avec les importateurs, les agents des douanes habilités à faire l'écore des marchandises et les contrôles qualifiés de visite, commettent les fraudes douanières les plus flagrantes en réduisant le plus que possible la base taxable.

#### ✓ **Les moyens de contrôle douanier et leurs insuffisances**

Face à ce fléau grandissant, les mesures aussi bien internationales, régionales que nationales ont été prises.

Au plan interne, l'administration de la douane béninoise a entrepris avec la GEB Afrique un important programme de sécurisation des documents douaniers (le bulletin de liquidation, la quittance T6 bis, le bon à enlever, les déclarations en détail ou sommaires, le bon à sortir<sup>1</sup>, etc.) en procédant à leur impression.

On note aussi l'assistance de la société BIVAC à l'administration de la douane par la constitution du fichier de valeur indicative.

En dehors des liens entretenus avec les sociétés de la place dans le cadre du renforcement de son contrôle, la douane est astreinte à ses contrôles traditionnels de forme et de contrôle a posteriori sur les déclarations.

En effet le contrôle de forme ou de recevabilité des déclarations en détail consiste à vérifier les mentions prescrites par la réglementation en vigueur. Il s'agit de contrôle douanier sur pièces ou de bureau.

---

<sup>1</sup> Document Douanier qui permet de constater la sortie effective des marchandises sous le Régime des Transits.

A ce contrôle on ajoute aussi le contrôle approfondi qualifié de visite ou de contre visite. Ce contrôle porte sur l'espèce, la qualité, la quantité ou le poids du produit importé ou à exporter. Il s'agit là du contrôle sur place susceptible d'entraîner une liquidation supplémentaire ou une amende en cas d'infractions douanières.

Concernant le contrôle après dédouanement sur les déclarations, il s'agit du contrôle qu'exerce le Service d'Action (SA) relatif à une déclaration de mise à la consommation déjà apurée.

Enfin, la douane béninoise, comme dans la plupart des pays africains, tire sa source de contrôle dans les conventions sous-régionales et internationales. C'est ainsi qu'elle est soumise aux mesures de taxation différentielle dans le cadre du Tarif Extérieur Commun (TEC) comme tout pays membre de l'UEMOA.

C'est aussi le cas lorsque la douane béninoise applique de plus en plus la valeur transactionnelle au détriment de la définition de la valeur de Bruxelles (DVB)<sup>1</sup> depuis le passage du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) lors des négociations commerciales multilatérales d'Uruguay en 1994.

Malgré le renforcement des mesures de contrôle aussi bien nationales qu'internationales, cette Administration reste confrontée à la fraude douanière de toutes natures.

## **II- Réalisation des entretiens et enquêtes**

### **A - Les entretiens**

Pour la réalisation des entretiens, nous avons rencontré des personnes ressources jouissant d'une bonne expérience professionnelle aussi bien au niveau de la DGDDI que de la DGID. Les divers entretiens ont été précédés par un guide d'entretien préparé à cet effet.

---

<sup>1</sup> Système d'évaluation en Douane issue de l'article 7 du Gatt.

- Nous nous sommes rapproché des cadres de la DNVEF pour nous acquérir de l'état actuel du contrôle mixte DGID/DGDDI à travers leurs services d'enquête que sont respectueusement la Brigade d'Enquête Fiscale (BEF) et le Service d'Enquêtes Commerciales (SEC) dont l'objectif était d'engager la lutte contre la fraude fiscale et douanière.

- Nous nous sommes entretenu aussi avec les représentants de la douane à la MFRE pour nous informer sur les avantages et les inconvénients des exonérations en République du Bénin.

- Avec les inspecteurs d'assiette de la DGE et du CIME, l'entretien était beaucoup plus porté sur les contrôles et les expériences pratiques vécues.

Quant à notre entretien avec les inspecteurs des douanes au niveau du Service d'Action, il a été beaucoup plus question des difficultés rencontrées dans l'exécution des contrôles après dédouanement des marchandises.

## **B- Les enquêtes**

Afin de réaliser les enquêtes, nous avons utilisé comme outil de collecte un questionnaire dont les rubriques sont gérées en fonction des objectifs de la collecte. Les personnes concernées par cette collecte sont aussi bien les inspecteurs, les contribuables que les personnes considérées comme acteurs de la fraude au cordon douanier.

En terme de planification, étant donné que les trois premiers jours de la semaine sont considérés comme propices aux activités au cordon douanier, notre temps est réparti entre la DGDDI et le Port Autonome de Cotonou du lundi au mercredi et le reste des jours est géré à la DGID.

## **Paragraphe 2 : Présentation et limite des résultats**

Suite aux entretiens et enquêtes réalisés, nous allons présenter les résultats (I) avant de voir les limites de ces résultats.

### **I- Présentation des résultats**

La plupart des agents de l'administration interrogés qu'ils soient de la Douane ou des Impôts, ont fourni des réponses identiques quant à l'insuffisance des moyens de contrôle de ces deux administrations financières ;

mais s'agissant du fonctionnement du contrôle mixte de brigade, les deux parties s'accusent mutuellement.

A propos de l'octroi des exonérations, les agents des douanes trouvent que les exonérations accordées par la DGID par le biais de la MFRE sont parfois des exonérations douanières et si elles ne sont pas maîtrisées pourraient contribuer à accroître la fraude douanière.

Pour la douane, il est donc question que le fisc fasse la différence entre les exonérations douanières et les exonérations fiscales.

Par ailleurs s'agissant du Guichet unique, les impressions varient selon qu'il s'agit du guichet unique de la douane du port ou du guichet unique des autres structures de manutention et de transit.

## **II- Les limites du résultat**

Les agents de la Douane et des Impôts sont les fonctionnaires de l'État ; par conséquent ils sont soumis à l'obligation de réserves ce qui les empêche de nous livrer les informations comme il le faut.

Le manque de moyens financiers ainsi que le manque de temps se retrouvent également au centre des difficultés rencontrées lors de nos recherches. On note également l'indisponibilité de ceux auxquels le questionnaire est destiné.

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

Il est ici question d'analyser les éléments de réponses de nos entretiens et enquêtes pour vérifier si les hypothèses formulées plus haut se justifient (paragraphe 1) afin d'établir les diagnostics qui s'imposent (paragraphe 2).

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

Il s'agit d'analyser les obstacles auxquels se heurte le contrôle mixte de la DGDDI et de la DGID.

- **Le manque d'assainissement du contrôle mixte douane / impôt explique l'accroissement de la fraude et de l'évasion fiscales au Bénin.**

Il se pose un problème de savoir si l'assainissement du contrôle mixte pourrait atténuer la flambée de la fraude fiscale et douanière au Bénin. Cette analyse peut se justifier dans la pratique par l'exemple suivant.

En vue d'améliorer les rendements effectués au titre de l'IBIC, l'Acompte des Impôts assis sur le Bénéfice (AIB), l'Acompte Forfaitaire Spécial (AFS) et les droits d'accise étaient perçus au cordon douanier pour le compte de la DGID, mais avec la création du Centre des Impôts du Port et Autres Frontières (CIPAF), tous les Impôts y compris la taxe sur le suivi du contrôle fiscal des véhicules d'occasion et les taxes informatiques sont perçus directement par la DGID sauf la TVA dont la compétence relève de la DGDDI.

Depuis l'installation du CIPAF, un comité mixte de suivi a été créé en vue de surveiller le déroulement et le fonctionnement de ces différentes activités. Il s'agit là d'une avancée importante dans les relations qu'entretiennent ces deux (2) Directions.

Le cas le plus remarquable est que les importateurs des véhicules d'occasion sont tenus de s'acquitter de tous ces droits et taxes fiscaux auprès du CIPAF avant d'être autorisés à enlever leurs marchandises.

La conclusion tirée de l'analyse des éléments de réponse de nos entretiens avec le receveur du CIPAF est que la fraude fiscale serait tout au moins réduite au Bénin si ce centre était créé à côté de chaque bureau ou poste de douane frontière.

- **Absence d'une mise en place d'un véritable guichet unique des services administratifs et des structures entre la douane et les impôts en vue d'échange des informations.**

Le guichet unique devrait être l'endroit où le contribuable pouvait effectuer toutes les opérations nécessaires à l'égard du fisc sans être dépaysé.

Les renseignements obtenus lors de nos différents entretiens avec les responsables des guichets uniques du Port Autonome de Cotonou révèlent les faits qui seront exposés de la manière suivante :

- Guichet unique de la douane du Port Autonome de Cotonou. En effet ce guichet comprend deux (2) caisses ordinaires et une caisse centrale tenue par un Caissier central. Il s'agit des caisses :

- Régime consommation (RC pair et impair) destiné aux paiements des déclarations des véhicules importés pour être utilisés sur le territoire béninois.
- Régime suspensif (RS) est prévu pour le paiement des cautions pour les bénéficiaires de l'acquit-à-caution<sup>1</sup> qui effectuent des importations en transit.

Ces caisses douanes tiennent chacune un livre-journal dont la centralisation permet au caissier central de présenter le Grand-livre journal.

- Guichet unique des Impôts du Port de Cotonou.

Installé avec la création du Centre des Impôts du Port et Autres Frontières (CIPAF), ce guichet unique reçoit le paiement de l'AIB, l'AFS, les droits d'accise, la taxe sur le suivi du contrôle fiscal des véhicules d'occasion et les taxes informatiques.

- En dehors des guichets uniques des administrations financières, il existe d'autres guichets uniques des structures de liaison entre les usagers et les administrations financières.

C'est notamment le cas du Guichet Unique du Centre National d'Études et de Recherches en Travaux Publics (CNERTP) qui regroupe le CNCB (Conseil National des Chargeurs du Bénin), les Caisses de la SOBEMAP, la Caisse du Fonds de Garantie et le Guichet du Port Autonome de Cotonou.

En conclusion, nous pouvons dire que nous sommes encore au stade embryonnaire du véritable guichet unique dans la mesure où c'est chaque structure qui crée son guichet en vue de centraliser ses recettes.

- **Le manque de contrôle digne de ce nom après dédouanement entraîne la fraude et l'évasion fiscales au Bénin.**

Bien entendu, le contrôle après dédouanement est analysé de la manière suivante : le contrôle différé et le contrôle a posteriori.

---

<sup>1</sup> Titre des transports comportant un engagement par le déclarant. Cet engagement est garanti par un cautionnement réel ou personnel.

Le contrôle différé est un examen de déclaration et de ses documents annexes par le bureau d'entrée après enlèvement des marchandises. Ce contrôle est immédiat.

Par contre le contrôle a posteriori est effectué plus tard sur les déclarations en douane ou dans les écritures et comptabilités des opérations du commerce extérieur par le service contentieux de la DLCF.

Ces contrôles après dédouanement peuvent déboucher éventuellement sur une phase litigieuse.

Il faut noter qu'après avoir effectué plusieurs déplacements à la DGDDI et à la DLCF, il m'a été offert l'occasion de rencontrer le Directeur de la DLCF.

Il ressort de nos entretiens que la DLCF est subdivisée en Service d'Action (SA) et en Service Contentieux (SC).

Le contrôle différé est exercé par le service d'action alors que le contrôle a posteriori relève de la compétence du service contentieux.

Ce qui est commun à ces services est qu'ils interviennent tous deux après l'enlèvement de la marchandise. Ainsi lorsque le Service d'Action constate l'irrégularité dans le paiement des droits et taxes, il est rappelé le paiement du supplément de droit au contribuable.

Par ailleurs, il peut arriver que l'on constate des imperfections sur le bon à enlever relatives à la valeur, au poids, etc., entraînant des droits compromis. Dans ce cas, le service contentieux établit une déclaration supplémentaire au contribuable qui devient redevable à l'égard du Trésor public.

En principe, ces droits supplémentaires perçus suite au contentieux au cordon douanier devraient être reversés à la DGID pour ce qui concerne les droits et taxes lui revenant de droit. Ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui et constitue ainsi un manque à gagner pour la DGID.

En conclusion, il faut que la DGID à travers le CIPAF s'implique davantage dans le contrôle après dédouanement au cordon douanier.

- **La non maîtrise du régime suspensif résulte de l'inefficacité du contrôle.**

Les régimes suspensifs ou régimes économiques ont pour effet soit de reporter les faits générateurs des droits et taxes à une date aussi rapprochée que possible de la consommation effective des produits, soit d'éviter de perce-

voir les droits et taxes sur des opérations qui seront par la suite exonérées ; c'est le cas du transit, de l'admission temporaire, de la réexportation, etc.

A propos du régime suspensif, nous avons effectué une enquête auprès des transitaires. Il ressort de cette enquête afférente à ce régime que les importations en transit sont dispensées du paiement de droits de douane et de toutes autres taxes. Le bureau d'entrée constate simplement l'entrée du véhicule par un bon à conduire qui sera annoté à la sortie du territoire béninois par un bon à sortir du bureau de sortie. Mais des fois, expliquent-ils, par la complicité des agents de douane, les produits en transit sont reversés sur le territoire béninois et le bureau de sortie constate faussement la sortie par un bon à sortir de ces produits. Cette forme de fraude est grossière car elle entraîne un important manque à gagner à l'État. Il n'est perçu ni les droits de douane ni les droits et taxes fiscaux.

S'agissant de l'admission temporaire et de la réexportation, selon un agent des douanes, un nombre important des déclarations de régime R et S est resté depuis des années non apuré en ce sens que les véhicules importés sous ce régime sont introuvables. Tout ceci contribue à un manque à gagner pour le Bénin.

- **Le manque de connaissances des documents douaniers et fiscaux explique l'inefficacité du contrôle mixte DGID / DGDDI.**

Cela justifie l'infiltration de la fraude fiscale et douanière en République du Bénin et donc il faudrait y penser pour permettre au contrôle mixte de mener à bon port ses actions.

- **Absence de comptabilité informatisée est un obstacle au contrôle mixte.**

Lors de nos recherches, nous avons constaté un retard d'informatisation et d'interconnexion entre les services de la DGID par rapport à la DGDDI qui est très informatisée. Ainsi, les agents des impôts doivent-ils se former à l'utilisation des NTIC et surtout engager des statisticiens et les programmeurs informatiques. Cela atténuera aussi le problème de manque de personnel à la DGID et permettra aussi d'éviter des erreurs matérielles de toutes sortes .

- **Absence d'informatisation est source d'inefficacité du contrôle mixte.**

En conclusion l'absence de traitement et de liaison informatisés entre les services de ces deux directions est l'une des faiblesses majeures des administrations financières dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale au Bénin.

## **Paragraphe 2 : Demande empirique de vérification des hypothèses et diagnostics établis**

Il s'agit ici d'analyser les éléments de réponse de nos enquêtes et entretiens afin d'établir des diagnostics.

### **I- Exploitation des données d'entretiens**

#### **A- Au niveau du CIPAF**

Les informations que nous avons collectées lors de notre entretien avec le Receveur du CIPAF nous permettront de vérifier l'hypothèse formulée.

#### **✓ *Les éléments de résultat***

Il s'agit de :

- La récente création du CIPAF, le manque de personnel (huit agents pour tout le centre), la centralisation des activités.
- Principales activités du CIPAF : vente de timbres pour la consignation des navires, la vente de carte grise pour l'enregistrement des droits.
- Principaux contribuables : les revendeurs des véhicules d'occasion.
- Principales recettes : perception de l'AIB, l'AFS ; taxes sur le suivi du contrôle fiscal des véhicules d'occasion, des droits d'accises, les taxes informatiques.
- Difficultés rencontrées : absence de connexion avec la douane.

#### **✓ *Diagnostic établi***

Le diagnostic établi est que l'hypothèse n°1 selon laquelle le manque d'assainissement du contrôle mixte Douane / Impôt explique l'accroissement de la fraude fiscale au Bénin est vérifiée.

## **B- Entretiens à la Direction de la Lutte Contre la Fraude (DLCF)**

### **✓ *Éléments de résultat***

S'agissant du contrôle après dédouanement dont l'exécution est confiée à la DLCF, nous avons retenu, lors de nos entretiens avec le Directeur en charge de cette structure et les différents chefs de service, un certain nombre de points en vue de vérifier l'hypothèse formulée.

- détournement des destinations réelles des importations sous les régimes suspensifs (franchise, transit, exonération)
- la falsification des quittances qui ont permis l'enlèvement des marchandises à des bases d'imposition très réduites.
- risques professionnels, pressions politiques auxquelles sont soumis les agents dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

### **✓ *Diagnostic établi***

Vu les analyses des éléments de réponses issus de nos entretiens, on constate un sérieux obstacle au contrôle après dédouanement dans le cadre de la lutte contre la fraude douanière au Bénin.

Ainsi, le diagnostic établi dans l'hypothèse n° 2 selon laquelle l'irrégularité du contrôle après dédouanement est un manque à gagner pour l'État est confirmé.

**CHAPITRE DEUXIÈME :**

**APPROCHE DE SOLUTIONS ET CON-  
DITIONS DE MISE EN ŒUVRE**

## **Section 1 : Approche des solutions**

La mise en œuvre du contrôle mixte pour la lutte contre la grande fraude fiscale et douanière doit prendre en compte les principales mesures de recommandations de la mission du FMI lors d'un atelier qui s'est tenu à Cotonou en l'an 2000 ( Paragraphe 1 ) avant de voir d'autres perspectives de solutions ( Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Les principales mesures de recommandations**

En avril 2000, une mission d'assistance technique du FMI a tenu un atelier portant sur la collaboration DGID / DGDDI à l'issue duquel des mesures ont été prises dans le cadre de la lutte contre la grande fraude fiscale et douanière en République du Bénin. Ces recommandations seront présentées et examinées de la façon suivante :

- **Renforcer le contrôle sur pièce en préparant un programme et des critères de sélections.**

L'accent est ici mis sur l'importance du contrôle sur pièce qui consiste en une étude critique des différents éléments du dossier. C'est au cours du contrôle sur pièce que l'inspecteur vérifie la constitution de l'entreprise et cherche à s'informer sur les opérations effectuées par le procédé du droit de communication. En guise de conclusion, nous pouvons dire que la justification du renforcement du contrôle sur pièce est le fait que ce contrôle pose en sorte les bases du contrôle sur place.

- **Améliorer la couverture du contrôle sur place en privilégiant le contrôle ponctuel.**

Il a été recommandé que les objectifs pour 2003 devraient être équivalents à ceux réalisés au milieu des années 1990. En d'autres termes le contrôle doit être généralisé pour assurer la couverture entière du territoire fiscale. Ce qui implique une déconcentration poussée des structures en charge du contrôle.

En guise d'exemple : le nombre de contrôles ponctuels réalisés en l'an 2004 est de 300 et celui de la vérification générale se chiffre à 72 pour la même année. Ces chiffres sont faibles par rapport aux 5382 entreprises que compte le fichier

de la Direction des Grandes Entreprises (DGE) et le Centre des Impôts des Moyennes Entreprises (CIME). Ils seront donc portés de 300 à 1 013 en l'an 2007 pour le contrôle ponctuel avec un taux moyen d'accroissement de 50 % ; de 72 à 150 s'agissant de la vérification générale de la comptabilité avec un taux de 27,72 %.

**Tableau n° 1 :**

<b>Contrôle sur place</b>	<b>Valeur de référence 2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Vérification générale	72	92	117	150
Contrôle ponctuel	300	450	675	1 013
<b>TOTAL</b>	<b>372</b>	<b>542</b>	<b>792</b>	<b>1 153</b>

**Source : DGE**

**- Améliorer la sélectivité du contrôle fiscal externe.**

Il s'agit de prendre des mesures fiscales dans le but de rendre le système du contrôle externe opérationnel en augmentant la fréquence et le champ des interventions. L'amélioration du contrôle sur place permettra d'éviter par exemple les crédits permanents de TVA et les reports à nouveau déficitaires sur plusieurs années.

**- Transférer la mission du contrôle des grandes entreprises à la Direction des Grandes Entreprises (DGE).**

**- Réaliser l'informatisation de tous les services de la DGID et de la DGDDI et assurer la connexion du fichier de ces deux Directions aux services de recherches (BEF et DLCF).**

Si les services d'assiette de la DGE sont informatisés à 100 % ceux des CIME le sont à moins de 5 %. Il faut donc porter ce chiffre à 100 % pour améliorer la gestion des dossiers. L'informatisation des services d'assiette permettra à la DGID d'assainir le fichier des contribuables elle devra abandonner la procédure d'immatriculation par l'INSAE pour adopter un nouveau système d'identifiant fiscal unique.

Étant donné que la stratégie de la lutte contre la fraude fiscale au Bénin se repose essentiellement sur la multiplication du contrôle et sur le renforcement de l'assiette de l'impôt alors que la fraude se retrouve le plus souvent hors bilan, ce qui amène d'ailleurs le fisc aujourd'hui à orienter son contrôle vers les personnes des dirigeants des entreprises en vue d'appréhender les revenus qui n'auraient pas été déclarés en comptabilité, il est d'une exigence pour la DGID et la DGDDI d'achever l'interconnexion de leurs différents services.

Car l'absence de traitement informatique entre les services fiscaux est l'une des faiblesses majeures dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale et douanière au Bénin.

Certes la DGDDI est très informatisée par rapport à la DGID, mais il reste encore à faire car il fallait achever l'informatisation des procédures de dédouanement et celle des autres postes de recettes des douanes.

**- Prévoir des actions de formation aux procédures et documents douaniers pour les agents de la DGID et en matière de fiscalité des entreprises pour les agents de la Douane.**

Il s'agit de renforcer la capacité d'intervention des inspecteurs des douanes en matière de contrôle et d'enquête comptable et financière au niveau des entreprises et de familiariser les agents du fisc aux documents douaniers dont les plus importants sont le Bordereau de Livraison (BL)<sup>1</sup>, la Lettre de Transport Aérien (LTA)<sup>2</sup> et le Connaissance<sup>3</sup>. Ces actions de formation permettront donc aux agents du fisc de comprendre la manière dont ces documents sont interprétés.

**- Renforcer la capacité de la brigade mixte Impôt / Douane pour faciliter la lutte contre la fraude fiscale.**

Un comité serait donc composé des responsables de ce contrôle et les responsables de la lutte contre la fraude de ces administrations pour assurer la surveillance des opérations.

**- Créer un service spécialisé chargé de la réalisation d'études stratégiques en vue de détecter les distorsions à temps et proposer les solutions.**

---

<sup>1</sup> Document Douanier qui accompagne la marchandise importée par voie terrestre.

<sup>2</sup> Titre qui reprend l'état général de la cargaison de toute marchandise chargée sur le navire.

<sup>3</sup> Titre de transport aérien sous le couvert duquel les marchandises sont acheminées.

Ce service une fois créé serait chargé d'étudier les circonstances qui entraînent la diminution d'une recette d'une année par rapport à une autre ou d'une zone donnée par rapport à une autre et de proposer des solutions en vue d'une éventuelle amélioration.

Exemple : Les recettes réalisées par les services des douanes

**Tableau n° 2** :

**Évolution des recettes douanières de 1998 à 2005**

Année	Recettes douanières (en millions de francs CFA)		
	Prévisions	Réalisations	Taux
1998	91 896	105 671	114,98
1999	102 000	108 671	106,98
2000	120 719	129 472	107,25
2001	139 500	148 610	106,53
2002	155 200	148 610	95,71
2003	172 900	161 747	93,54
2004	184 100	163 947	93,54
2005	173 500		

Source : Service d'Études / DGE.

Nous constatons ici qu'à partir de 2002, les réalisations n'ont pas pu atteindre les prévisions même s'il y a une augmentation sensible certaines années par rapport à d'autres. Le service spécialisé créé à cet effet va donc rechercher les raisons de cette baisse afin d'apporter d'éventuelles corrections.

## **Paragraphe 2 : Les suggestions relatives à la mise en œuvre du contrôle mixte DGID/DGDDI pour la lutte contre la fraude fiscale et douanière.**

Nos suggestions porteront successivement sur la sensibilisation, l'amélioration des conditions de travail, la fiscalisation du secteur informel et enfin la limitation et le contrôle des exonérations pour la réussite du contrôle mixte.

### ***- La sensibilisation***

Il s'agit ici d'utiliser une méthode d'information pouvant inciter les contribuables ou les importateurs à adopter un bon comportement à l'égard du fisc ou de les amener à acquérir la maîtrise de la fiscalité. Seuls les supports médiatiques et l'éducation peuvent jouer ce rôle de vulgarisation des informations nécessaires à la mise en œuvre du contrôle mixte. Cette sensibilisation prendra en compte aussi bien les agents des impôts que ceux des douanes en vue de les éclairer sur les dispositions réglementaires régissant la lutte contre la fraude fiscale et douanière en République du Bénin. Par exemple les articles 1741, 1743 du code Général des Impôts (CGI).

### ***- L'amélioration des conditions de travail.***

Pour l'accomplissement d'un travail aussi risqué que celui du contrôle mixte, les agents doivent être rassurés de leurs bonnes conditions de travail.

Les bonnes conditions de travail, c'est :

- un niveau de rémunération acceptable
- des primes et indemnités
- un bon équipement de travail
- une bonne politique de promotion des agents.

Compte tenu donc du caractère spécial du contrôle mixte, il faut qu'en dehors des mesures incitatives qui se limitent aux frais de poursuites et aux pénalités ou amendes, les agents commis à cet effet puissent bénéficier d'autres avantages afin d'éviter les cas de délits de concussion.

### **- Fiscalisation du secteur informel.**

La prépondérance croissante du secteur informel accentue le risque de fraude fiscale, d'où la nécessité pour l'administration de formaliser ce secteur afin de supprimer les effets néfastes que va engendrer ce fléau.

Ainsi la fiscalisation du secteur informel est une question de fait qui doit aller au-delà des normes prévues par l'UEMOA.

Ainsi, a-t-il été décidé :

- 1- des prélèvements de 1 à 1,5 % (portés à 3 % depuis le premier janvier 2004, conformément aux dispositions communautaires de l'UEMOA) des ventes (alimentation, boissons, tissus et produits divers).
- 2- des paiements d'acomptes de 10 % réduits à 3 % prélevés sur tous les paiements faits aux prestataires de services par les organismes de l'État, les entreprises publiques et semi-publiques, les entreprises privées assujetties à l'impôt sur le bénéfice.
- 3- la création des centres de gestion agréés : pour les contribuables, adhérents des centres de gestion agréés, le taux d'imposition de 35 % ou de 38 % est réduit de 40 % en ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ; il faut souligner qu'une réduction supplémentaire de 10 % est accordée aux adhérents exerçant dans le secteur primaire.
- 4- La fiscalisation des petites entreprises par la création de la taxe professionnelle unique (TPU).

En dehors de cette fiscalisation exigée par l'UEMOA, l'Administration fiscale doit faire des études dans d'autres secteurs en rédigeant leurs monographies afin de permettre au contrôle mixte de déceler les fraudes les plus complexes qui ne cessent de croître sous couvert de certaines activités. C'est par exemple le cas des restaurations et des casinos.

Par ailleurs, on pourrait aussi parler de fiscalisation de porte au cordon douanier pour permettre aux produits importés et déclarés sous T<sub>6</sub> bis d'être soumis à la déclaration en détail. Il faut préciser que le T<sub>6</sub> bis<sup>1</sup> est un document douanier qui est prévu pour dédouaner les produits de moindre valeur.

---

<sup>1</sup> Déclaration quittance utilisée pour le dédouanement des certaines marchandises de faible valeur.

En terme clair, au lieu d'être servi comme il le faut, ce document est utilisé comme outil de canalisation de la fraude douanière au Bénin.

Il faudrait donc que tout produit importé quel que soit le régime auquel il est soumis (régime C<sup>1</sup>, régime R<sup>2</sup>, régime S<sup>3</sup>), soit soumis à la formalité de déclaration en détail en vue de faciliter l'exécution de ce contrôle conjoint.

- ***limitation et contrôle des exonérations.***

Les régimes d'exonération relevant des dispositions exorbitantes du droit commun sont appliqués à certains impôts et taxes à l'importation et en régime intérieur.

Du fait des pertes de recettes substantielles et d'importantes distorsions de concurrence qu'elles génèrent, en dehors des exonérations liées aux privilèges diplomatiques, à l'aide internationale et aux marchés publics à financement extérieur, toutes les autres formes d'exonérations doivent systématiquement être éliminées. Même les exonérations précitées doivent être utilisées suivant les procédures et les modalités prévues et contrôlées par les différents services de recouvrement des Impôts et des Douanes.

Le tableau suivant nous montrera en quoi les exonérations constituent un manque à gagner pour l'État béninois même si quelque part celles-ci présentent une contrepartie importante ou non négligeable.

---

<sup>1</sup> Déclaration des produits importés pour la mise à la consommation.

<sup>2</sup> Déclaration des produits importés et destinés à être réexportés après transformation.

<sup>3</sup> Déclaration en suspension des droits et taxes exigibles aux cordons douaniers

**Tableau n° 3 :**

**Bénin : Évolution des exonérations douanières par catégorie 1995-1997  
(Million de franc)**

<u>Catégorie</u>	1995		1996		1997	
	Valeur CAF	Manque à gagner	Valeur CAF	Manque à gagner	Valeur CAF	Manque à gagner
Mission diplomatique	3 598	1 195	4 836	1 452	1 837	622
Dons aux œuvres sociales et associations de développement	1 935	505	1 701	470	2 603	678
Dons et aides à l'État et imputations de l'État	29 184	8 066	8 937	2 721	7 754	2 130
Imputations par des sociétés d'État	396	94	420	94	300	63
Code des investissements	1 757	58	230	51	677	130
Importations non taxables diverses	5 388	1 305	5 244	1 291	1 835	567
Importations partiellement taxées	26 514	6 243	20 942	5 049	16 548	3 308
MP émis pour les importations	-	-	-	5 422	-	5 741
<b>Total</b>	<b>68 772</b>	<b>17 464</b>	<b>ind</b>	<b>16 550</b>	<b>ind</b>	<b>13 240</b>
En % des recettes douanières		35 %		28,2 %		17,9 %

*Source : DIE/DGID*

## **Section 2 : Condition de mise en œuvre des solutions proposées.**

Toute action administrative pour être efficace nécessite l'existence de moyens humains et matériels d'une part et des moyens logistiques d'autre part.

L'insuffisance de ces moyens ajoutée à l'incivisme fiscal désorganise le contrôle mixte et favorise la fraude et l'évasion fiscales. Ainsi, en paragraphe 1 nous nous intéresserons à la création d'une structure indépendante et en paragraphe 2 la dotation de cette structure des ressources nécessaires.

## **Paragraphe 1 : Création d'une structure indépendante**

Afin de mieux réussir sa mission, le contrôle mixte DGID/DGDDI doit disposer d'une structure propre indépendante et spéciale.

L'indépendance de la structure du contrôle mixte signifie que les agents de la douane et des impôts appelés à exercer au sein de cette structure soient détachés de leurs services d'origines. Ce détachement leur permettra d'avoir une certaine autonomie vis à vis de leurs Directions respectives pour consacrer leur temps exclusivement à la nouvelle fonction.

En vue d'éviter une quelconque influence le contrôle mixte doit être dotée d'une structure formalisée, spéciale, directement rattachée au Ministère des finances et de l'économie. Pour ce faire, le compte rendu des activités de contrôle doit être fait directement au MFE.

En outre dans le cadre d'une assistance administrative mutuelle nationale et internationale, les agents commis au contrôle mixte doivent non seulement travailler avec les autres administrations du pays mais aussi rechercher les informations sur les importations dans les pays de provenance afin de se fixer sur la situation des contribuables importateurs. Les renseignements porteront sur l'origine, la nature et le prix des produits dans les pays d'exportation pour être comparés éventuellement à ceux qui seront déclarés par le contribuable.

Par ailleurs le contrôle mixte ne doit pas seulement se limiter au niveau des entreprises mais doit être étendu dans toutes les frontières du Bénin. Pour élargir la couverture du contrôle mixte, il faut procéder à la déconcentration des Centres des Impôts c'est-à-dire qu'il faut créer à côté de chaque bureau, poste ou brigade des douanes frontières un Centre des Impôts. C'est le cas du CIPAF qui vient d'être créé au Port de Cotonou en juxtaposition avec le Bureau de douane.

Contrairement au décret n° 073 du 8 mars 1967 interdisant la double vérification sur place, la structure de contrôle mixte, compte tenu de l'autonomie dont elle jouit, doit effectuer de contrôles et faire de vérifications sur place à tout moment.

Enfin en vue de protéger le contribuable de l'abus du contrôle mixte, il faut rédiger un livre de procédure mixte qui aura à déterminer le fonctionnement, les actions et les attributions de cette structure.

## **Paragraphe 2 : Dotation en ressources**

### **A- Les ressources humaines.**

La mise en œuvre d'un contrôle mixte exige la dotation des structures des administrations en ressources humaines qualifiées et compétentes.

Il est certes vrai que les recrutements du personnel se heurtent aux contraintes budgétaires, mais il ne serait pas anormal que l'on recrute des agents à titre occasionnel pour l'exécution de contrôle dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale et douanière. Il serait aussi important que l'on s'intéresse à la formation des agents destinés à cette tâche, car la tâche ne serait pas facile pour les agents des douanes qui ne sont pas habitués à la comptabilité des entreprises. Pour ce faire, il faut pour les agents des douanes deux (2) ans d'exercice au Service visite pour prétendre faire partie du contrôle mixte compte tenu de la complexité de l'opération surtout pour les agents qui n'ont pas servi à la DLCF. Étant donné que le contrôle mixte est une nouvelle fonction, il ne peut en être autrement quand on sait que c'est au cours des séminaires et stages qu'il serait possible d'attirer l'attention des agents sur les nouveaux procédés de travail.

Il faudrait donc prévoir des séminaires ou stages de recyclage.

Si cette question venait à être résolue, il faudra penser aux moyens matériels dont l'insuffisance bloque les administrations financières dans la lutte contre la fraude fiscale.

L'insuffisance des moyens matériels constitue un autre obstacle sérieux pour les régies financières dans l'exécution de leur mission. Ainsi un meilleur contrôle mixte nécessite des matériels adéquats de travail surtout le matériel informatique. Face à une nouvelle forme de contrôle qui attend la DGID et la DGDDI, il serait urgent d'achever l'interconnexion qui est en chantier entre leurs différents services en vue d'une rapide transmission d'informations.

S'agissant des ressources logistiques, à côté des moyens roulants auxquels les administrations fiscale et douanière se retrouvent confrontées, il faut aussi prévoir pour le contrôle mixte les imprimés techniques spéciaux distincts de ceux utilisés traditionnellement par l'une ou l'autre des deux administrations financières.

Par ailleurs, exécuter une tâche aussi difficile que le contrôle mixte avec tous les risques que cela comporte, nécessite que soit accordée une certaine autonomie budgétaire aux structures en charge de cette mission.

## **B- La promotion du civisme**

Afin de désintéresser les acteurs de la fraude, les deux régies financières concernées doivent engager une démarche de communication offensive en direction des contribuables ou des importateurs par la diffusion des émissions consacrées à la lutte contre la fraude fiscale et douanière tout en divulguant la nécessité de la mise en œuvre du contrôle mixte. Divers médias (radio, presse écrite, télévision) seraient utilisés à cet effet.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

Eu égard à ce qui précède, nous pouvons dire que les rapports DGID/DGDDI s'apprécient à travers les relations existantes entre leurs différents services.

Certes ces différents liens entretenus depuis toujours au niveau de l'assiette, du recouvrement et du contrôle, présentaient des avantages non négligeables mais laissaient entrevoir des insuffisances notoires. Ainsi l'inefficacité des moyens de contrôle, le comportement des agents de ces administrations financières, le manque d'une sincère collaboration ainsi que la pression politique sont autant d'insuffisances qui favorisent la fraude et l'évasion fiscales au Bénin.

Par évasion il faut entendre une forme de fraude internationale qui permet aux intéressés d'échapper aux impôts légitimement dus ; tantôt il s'agit de contribuables qui, narguant délibérément la loi, entrent dans la voie de la dissimulation, tantôt il s'agit simplement de personnes qui, par insouciance, oubli ou négligence, n'accomplissent pas leurs obligations. Les termes fraude et évasion fiscale se rapprochent ou du moins sont intimement liés.

Face à ces fléaux, il est nécessaire d'initier un contrôle mixte Douane/ Impôt élargi avec des moyens juridiques et techniques renforcés en vue de mener à bon port les différents objectifs visés.

En outre les solutions proposées qui se résument en : l'application des recommandations du Fonds Monétaire International (FMI), la sensibilisation, l'amélioration des conditions de travail, la fiscalisation du secteur informel et la limitation des exonérations, nécessitent pour leur mise en œuvre, les mesures d'accompagnement appropriées à savoir la dotation des ressources humaines, matérielles et logistiques.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **MÉMOIRES**

- ***KAKAI GLELE Francis, HOUNDETE Jonas et NOUWAS EZIN*** « Organisation et fonctionnement du bureau des Douanes de Cotonou Port », Mémoire du cycle II ENAM, 1981

- **GBAGUIDI Solange Angéla** « La fraude et l'évasion fiscales en matière d'ICAI », Mémoire de l'ENAM, 1985.
- **AKINOTCHO C. et KANKOLE Wilfrid** « Appréhension de la fraude fiscale en République du Bénin », Mémoire de l'ENAM, 1988.
- **AZANGNANDJI Codjo Lucien** « La fraude et l'évasion fiscales en matière de TVA », Mémoire ENAM, 1998.
- **GOUROUBERA Jémice** « Contribution à l'amélioration de la lutte contre la fraude fiscale au Bénin », Mémoire ENAM, 2005.

### OUVRAGES

- **M<sup>r</sup> AKPOVI Félix**, Administrateur des impôts ; Compte rendu d'un Atelier sur la lutte contre la fraude fiscale et douanière, organisé conjointement par le Centre Régional d'Assistance Technique du FMI pour l'Afrique de l'Ouest (AFRITAC) et la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACFB) à CONAKRY du 21 au 24 Juin 2004.
- **NGADSYVATHAN. P** « La fraude fiscale dans les États du Tiers monde », Problèmes économiques N°1414
- **COLIN Philippe** « La vérification fiscale », Édition Economica, 1978.

### TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

- Code Général des Impôts.
- Code des Douanes.
- Loi N°89-007/ANR/CP du 13 Avril 1989 portant transfert de la fonction de recouvrement de la DGT à la DGID.
- Note de service N°016/CAB/SG DDI/DGDDI/DGD/DCF/BREP/SAP/ du 10 février 2004 portant création d'une Brigade mixte BREP/SEC.
- Arrêté N° 122/MFE/DL/SGM/SP du 23 septembre 2005 portant création, organisation et fonctionnement de la DNVEF.
- Lettre N°741-05/UAC/ENAM/D/DA/SA/SAP du 09 Décembre

2005 portant autorisation du stage de 3 mois des étudiants de AI à la DGID.

- Note de service **N°101/MFE/DC/SGM/DGID/SGC3/SCF** du 03 Mai 2004 portant renforcement du contrôle ponctuel et la vérification ponctuelle.
- Loi **N°2003 - 33 du 26 Décembre 2003** portant loi de finances pour la gestion de 2004 créant l'AIB en remplacement de l'AF.

# **ANNEXES**







## **TABLE DES MATIÈRES**

Page de garde (vierge)	i
Identification du jury	ii
Dédicace	iii
Déclaration d'engagement	iv
Remerciements	v
Liste des sigles et abréviations	vi
Résumé	vii
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b>	<b>1</b>
<b><u>CHAPITRE PRÉLIMINAIRE</u> : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE</b>	<b>5</b>
<b><u>SECTION 1</u> : OBSERVATIONS DU STAGE ET PROBLÉMATIQUE</b>	<b>6</b>
<b><u>PARAGRAPHE 1</u> : État des lieux</b>	
A- Présentation de l'état des lieux	6
B- Les forces et les faiblesses de la collaboration DGID/DGDDI	9
<b><u>PARAGRAPHE 2</u> : Problématique</b>	<b>11</b>

---

<b><u>SECTION 2</u> : DES OBJECTIFS DE L'ÉTUDE À LA MÉTHODOLOGIE ADOPTÉE</b>	<b>12</b>
<b><u>PARAGRAPHE 1</u></b> : Objectifs, hypothèses et revue de littérature	12
A- Objectifs	12
B- Hypothèses et revue de littérature	13
<b><u>PARAGRAPHE 2</u></b> : Choix de la méthodologie de l'étude	18
A- Les recherches documentaires	19
B- Les recherches de terrain	19
<b><u>CHAPITRE PREMIER</u> : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNÉES</b>	<b>20</b>
<b><u>SECTION 1</u> : COLLECTE ET PRÉSENTATION DES DONNÉES</b>	<b>21</b>
<b><u>PARAGRAPHE 1</u></b> : Réalisation des données	21
I- Exploitation documentaire	21
A- La fraude fiscale au Bénin	21
B- La fraude douanière et les insuffisances des moyens de contrôle	24
II- Réalisation des entretiens et enquêtes	27
A- Les entretiens	27
B- Les enquêtes	28
<b><u>PARAGRAPHE 2</u></b> : Présentation et limites des résultats	28
I- Présentation des résultats	28
II- Les limites du résultat	29
<b><u>SECTION 2</u> : VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES ET ÉTABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC</b>	<b>29</b>
<b><u>PARAGRAPHE 1</u></b> : Analyse des données et vérification des hypothèses	29
<b><u>PARAGRAPHE 2</u></b> : Demande empirique de vérification des hypothèses et diagnostics établis	34
I- Exploitation des données d'entretien	34
A- Au niveau du CIPAF	34
B- Entretiens à la Direction de la Lutte Contre la Fraude (DLCF)	35
<b><u>CHAPITRE DEUXIÈME</u> : APPROCHE DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE</b>	<b>37</b>

