



COMMISSION 2

Mobilisation des ressources internes

Digitalisation et mobilisation des ressources intérieures

Partage d'expérience et bonnes pratiques en matière de statistiques des finances publiques – Bénin

Par Jonas M. HOUNMENO, Chargé d'étude à la Direction de la Planification Stratégique et des Etudes (DPSE/DGI)

Version édition

I. CONCEPTION ET CONTENU DES REFORMES

La modernisation de l'administration fiscale reste un impératif face au besoin croissant de financement car la réalisation des objectifs de développement durable dans les pays à faible revenu est tributaire de l'accroissement de recettes fiscales. Cette situation conduit les administrations fiscales à internaliser leurs procédures administratives au regard de la révolution digitale en cours dans le monde depuis quelques années. La digitalisation vise à fournir un service de qualité aux usagers tout en favorisant leur adhésion et consentement à l'impôt, gage d'un accroissement de la mobilisation des recettes fiscales.

C'est dans ce contexte, que la Direction Générale des Impôts (DGI) du Bénin s'est engagée depuis 2016, dans un processus de digitalisation de ces procédures avec pour objectif l'amélioration de la qualité du service aux usagers et la consolidation des ressources intérieures pour le financement de l'économie. Cette réforme porte principalement sur (i) la facturation électronique de la TVA (taxe à la valeur ajoutée) ; (ii) la déclaration sur bordereau unique des cotisations sociales et des impôts sur salaire ; (iii) la téléprocédure des impôts et taxes au niveau des grandes et moyennes entreprises ; (iv) la plateforme e-Enregistrement pour faciliter les formalités de pré-liquidation, de paiement et suivi des actes en ligne; (v) la plateforme CFISC pour l'identification des contribuables non à jour du Fisc et qui importent ou mènent des prestations pour L'Etat ; etc.

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

La mise en œuvre de ces réformes ont permis à la DGI du Bénin d'assurer efficacement sa mission de mobilisation des ressources pour le financement du développement.

II. MISE EN PLACE DE REFORME DE DIGITALISATION

La digitalisation est la matérialisation d'un pactole de réformes d'administration dont la mise en œuvre a impacté considérablement la qualité de l'offre de service aux usagers et la mobilisation des recettes au Bénin. La présente note se focalisera sur l'une des réformes majeures mise en œuvre par la Direction Générale des Impôts du Bénin ces dernières années.

2.1. Réforme de facturation électronique de TVA

2.1.1. Mise en œuvre de la réforme

La réforme des factures normalisées est l'une des réformes majeures mise en œuvre par la Direction Générale des Impôts du Bénin en vue de lutter efficacement contre la fraude liée à la dissimulation des transactions pour une meilleure collecte des recettes fiscales intérieures, notamment la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), l'Impôt sur le Bénéfice des Affaires (IBA) et l'Impôt sur les Sociétés (IS).

Cette réforme a commencé en 2018 par la facturation via la machine physique des transactions des affaires. Cela a nécessité en amont, la mise en place du cadre légal et juridique pour définir et encadrer les modalités d'intervention et de mise en œuvre de la réforme. Il s'agit, entre autres, du décret d'autorisation du conseil des Ministres en sa séance du 27 septembre 2017 ; l'entrée dans la législation fiscale du Bénin en 2018 (Article 256 du Code Général des Impôts) et la loi de finances, gestion 2018 ; et la prise de plusieurs arrêtés et circulaires définissant les modalités d'agrément, les modalités d'utilisation, les spécifications techniques des machines, les spécifications techniques des logiciels les mesures dérogatoires.

Ainsi, la mise en place a démarré par l'implémentation de la phase pilote sur un échantillon de 228 machines installées dans 184 entreprises au 31 décembre 2019. A l'issue de l'évaluation satisfaisante à mi-parcours, la réforme a amorcé en avril 2020, la phase de généralisation progressive aux grandes et moyennes entreprises puis étendue à partir de novembre 2020 aux entreprises de la Taxe Professionnelle Synthétique (TPS).



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

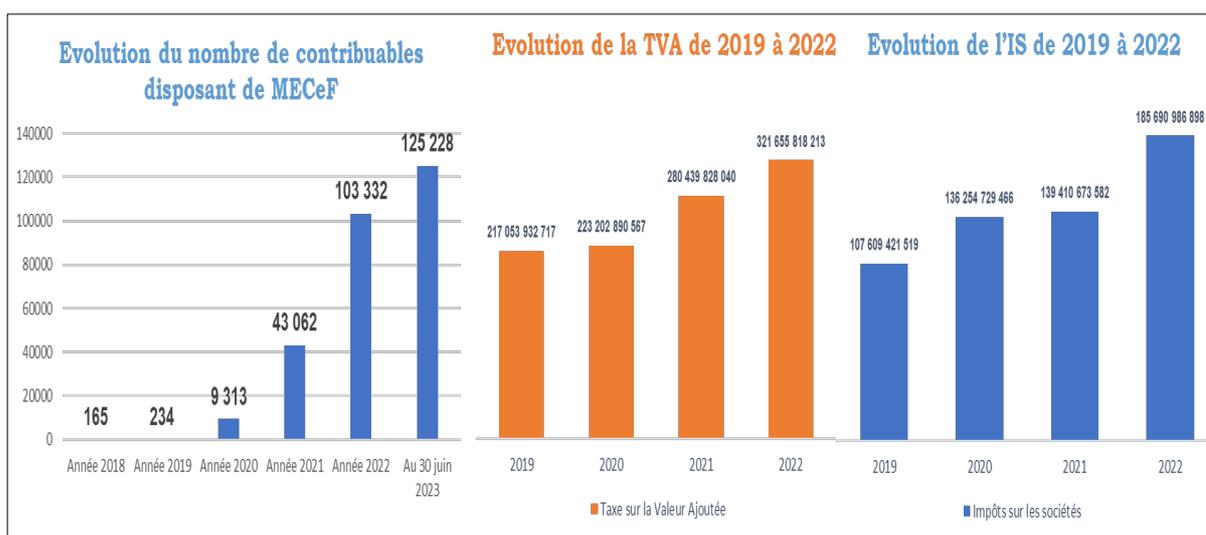
Par ailleurs, dans le souci de permettre à certaines catégories de contribuables ne disposant pas de machine physique d'émettre des factures normalisées, la DGI a mis en place en 2021, la plateforme d'émission en ligne e-MECeF. Cette dernière a facilité la généralisation en 2022 à tous les secteurs économiques et à toutes les entreprises, et constitue de nos jours, l'outil le plus utilisé par les contribuables pour la facturation normalisée au Bénin.

2.1.2. Résultats obtenus

La réforme de facture normalisée a connu une adhésion progressive des contribuables avec pour conséquence :

- L'augmentation significative du nombre de contribuables ayant adhéré de 165 en 2018 à 125 228 ;
- Le suivi en temps réel des informations sur les transactions effectuées pour améliorer la détection de la fraude fiscale ;
- L'amélioration du taux global de conformité des entreprises de 66% en 2021 à près de 80% ;
- La génération de recettes additionnelles de TVA de plus de 31,4 Mrds de FCFA entre avril 2020 et juin 2022 ;
- etc.

Le graphique ci-dessous affiche l'effet de la réforme sur quelques indicateurs de performance :



Source : DGI, Bénin

III. RISQUE ET DIFFICULTES ASSOCIES

Comme toute réforme, la facturation normalisée a connu certaines difficultés dans sa mise en œuvre au Bénin. Il s'agit entre autres de :

- La non délivrance de facture normalisée par certaines entreprises ;
- La substitution du nom du client personne physique à celui d'une entreprise, pour favoriser la déduction de la charge et /ou de la TVA ;
- Le dysfonctionnement par moment des machines ;
- L'insuffisance de ressources humaines et matérielles pour le pilotage de la réforme et la couverture du territoire national dans le cadre des contrôles MECeF ; etc.

Aussi, il est noté le risque de la falsification du code QR pour simuler une bonne facture.

IV. PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

Les difficultés rencontrées et les leçons apprises au cours de cette phase ont permis à la DGI de formuler quelques recommandations et perspectives pour la réussite totale de la réforme.

Comme recommandations, la DGI doit poursuivre les sensibilisations et les communications afin d'améliorer le taux d'adhésion, de conformité et de réclamation des factures par la population ; mettre en place une stratégie optimale pour contrer les manœuvres frauduleuses orchestrées par les contribuables et les éditeurs de logiciels par exemple la politique de « mystery shoppers survey¹ » implémentée par l'administration fiscale rwandaise ; renforcer la collaboration avec les services des douanes pour débusquer les grossistes et semi-grossistes qui continuent d'écouler leurs produits sur le marché en délivrant des factures non certifiées.

Quant aux perspectives, des actions doivent être prises notamment la finalisation de la mise en place de la plateforme du prélèvement automatique de l'Acompte sur Impôts assis sur le Bénéfice (5%) au niveau des contribuables à risques qui utilisent les e-MECeF ; la finalisation de la révision des spécifications techniques pour prendre en compte les nouveaux développements technologiques et limiter les manœuvres de

¹ Cette politique a été implémentée par l'administration fiscale rwandaise pour évaluer le taux de délivrance des reçus électroniques par entreprise visitée et engager des actions éventuelles à leur rencontre. Les détails se retrouvent dans l'étude: Evaluation of electronic billing machines: Effectiveness of tax administration, 2014.

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

fraude ; la passation à l'homologation des Système de Facturation Electronique (SFE) des entreprises qui en disposent ; la finalisation de la mise en place du BI pour exploiter au mieux les informations de SyGMEF et la passation progressivement des machines physiques aux e-MECeF.

V. Autres réformes majeures de digitalisation

En plus de la facturation électronique, d'autres réformes de digitalisation ont impacté considérablement la performance de la DGI du Bénin ces dernières années. Le tableau suivant synthétise les effets perceptibles de ces réformes sur le fonctionnement de la DGI.

REFORMES	EFFETS/RESULTATS
Déclaration Unique CNSS-DGI	<ul style="list-style-type: none">• Réduire les anomalies observées entre les déclarations faites à la DGI et celles de la CNSS• Améliorer le rendement de l'impôt sur salaires et des cotisations sociales• Recette additionnelle de près de 5 Mrds FCFA en 2022
Téléprocédures	<ul style="list-style-type: none">• Forte adhésion des contribuables marquée par l'accroissement des taux de télédéclaration et télépaiement• Désengorger les guichets de la DGI et des banques• Hausse du taux de paiements électroniques de 77% à plus de 95% des paiements• Fort taux de paiement spontané ressorti à 94,7% en 2022.
Enregistrement en ligne des actes	<ul style="list-style-type: none">• Désengorger les guichets de l'enregistrement des actes• Réduire les délais de traitement des dossiers
Plateforme Impôts-Douane-Budget	<ul style="list-style-type: none">• Accroître le nombre d'entreprises connues des services fiscaux de 12 000 à plus de 17 000 en 12 mois.

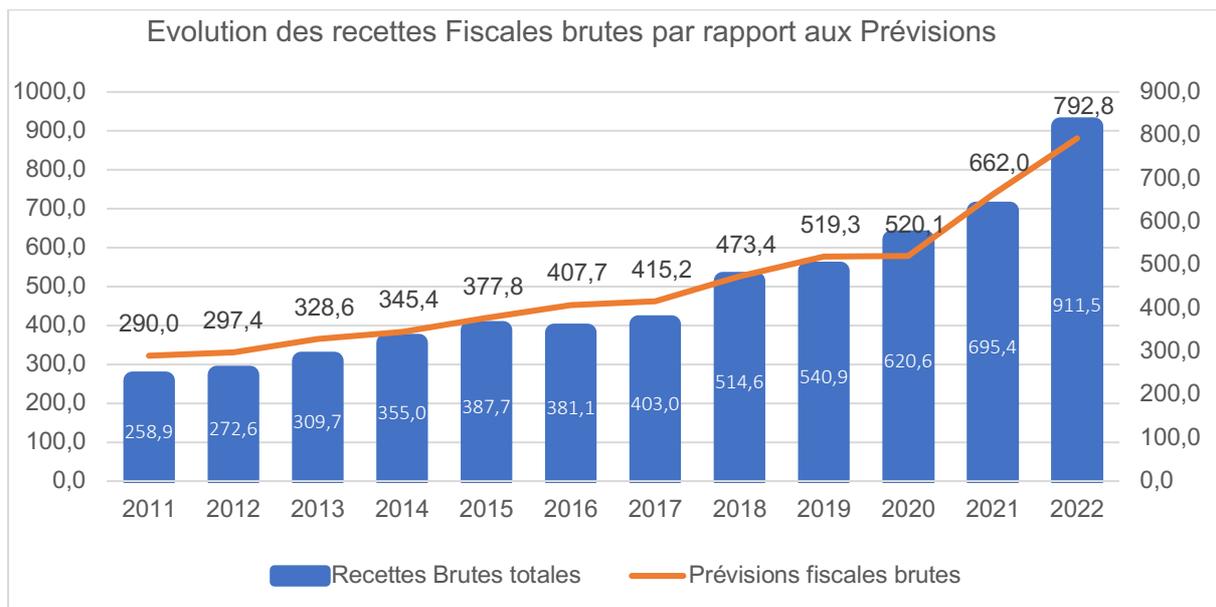
Source : DGI, Bénin

L'arrivée progressive à maturité de ces réformes de digitalisation a contribué à la satisfaction des contribuables clients mais aussi à l'amélioration de la mobilisation des recettes fiscales par conséquent au financement de notre économie

En effet, il est noté de 2011 à 2022, une phase globale de consolidation des recettes passant de 236 milliards de FCFA à 911,45 milliards de FCFA. Cet affermissement des recettes a été plus remarquable à partir de 2017 avec un taux d'accroissement de près de 110% contre 47% entre 2011 et 2016 en lien avec les nombreuses réformes de digitalisation mises en œuvre (voir graphique page suivante).



Réformes des finances publiques en Afrique francophone



Source : DGI, Bénin

Cette performance est la conséquence directe des réformes mises en œuvre ces dernières années, en dépit de l'instabilité économique internationale (Fermeture des frontières Nigérianes, COVID-19, Guerre Russo-ukraine, Mouvements terroristes, etc.).

Conclusion

La réforme de digitalisation mise en œuvre par la DGI du Bénin a permis à cette dernière de se hisser au rang des administrations fiscales les plus modernes de la sous-région.

Ces réformes ont contribué à renforcer le civisme fiscal et à faciliter l'adhésion des contribuables au financement de l'économie nationale.