

# **LA THEORIE DE LA FOIRE FISCALE**

**Par Antoine N'GAKOSSO**

## **La théorie de la «foire fiscale»**

**Par Antoine N'GAKOSSO**

Une théorie est un ensemble de connaissances spéculative, idéale, indépendante des applications. Dans la littérature économique, aucun auteur n'a fait allusion au concept de «foire fiscale». Antoine N'GAKOSSO, Directeur Général des Impôts et des Domaines du Congo, a ainsi l'insigne honneur de mettre, pour la première fois, en exergue ce concept et de le théoriser. L'objet fondamental de ce document est de présenter ici le cadre conceptuel et la mise en œuvre d'une «foire fiscale».

### **1- Contexte et justification**

Dans le souci d'augmenter les recettes fiscales hors pétrole au Congo, Antoine N'GAKOSSO, avait procédé par une analyse sommaire du rendement du système fiscal congolais. Il ressort de cette analyse que les recettes fiscales hors pétrole au Congo représentent en moyenne 8% du PIB total et 20% du PIB hors pétrole alors que la moyenne dans les pays de l'Afrique au sud du Sahara est de 20%. Comparativement à d'autres pays à revenu intermédiaire, la productivité du système fiscal congolais paraît faible.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette faible productivité, au nombre desquels figurent l'exonération quasi-totale du secteur pétrolier qui représente à lui seul 68% du PIB, l'exonération totale du secteur bâtiments et travaux publics (BTP) actuellement en pleine croissance (9,3% du PIB), le poids du secteur informel qui représente 30 à 40% du PIB et l'incivisme fiscal qui est caractérisé par le «comportement d'évitement fiscal », appelé encore «comportement de fuite devant l'impôt».

Le comportement de fuite devant l'impôt, c'est-à-dire, le comportement d'évitement fiscal peut revêtir les formes suivantes : la fraude fiscale, l'évasion fiscale et l'optimisation fiscale.

Le comportement d'évitement fiscal est contraire au principe du consentement de l'impôt. Comme conséquence, ce comportement entrave la politique fiscale et le rendement de l'impôt.

A l'exception des exonérations fiscales qui sont un choix de politique économique du gouvernement, une «foire fiscale» ne peut être organisée qu'à l'endroit d'une catégorie de contribuables qui se caractérise par le comportement d'évitement fiscal ou par l'incivisme fiscal. Dans le cas du Congo, il peut s'agir des contribuables évoluant dans le secteur informel, des promoteurs d'écoles privées, des entreprises évoluant dans le secteur bâtiment et travaux publics, des membres des institutions constitutionnelles, etc.

Au cours d'une année, plusieurs éditions de «foire fiscale» peuvent être organisées. Chaque édition ne devra que concerner une catégorie de contribuables donnée et ce, d'abord dans une circonscription fiscale cible, puis dans les autres circonscriptions fiscales.

## **2- La définition du concept de «foire fiscale»**

Une «foire fiscale» est l'organisation périodique, avec incitation au civisme fiscal, de la collecte de l'impôt auprès d'une catégorie de contribuables d'une circonscription fiscale donnée, quand celle-ci s'est caractérisée par l'incivisme fiscal. C'est l'occasion ou la période pendant laquelle l'administration fiscale décide se déplacer vers le lieu d'activités des contribuables pour y collecter l'impôt et ce, en mettant en place les stratégies incitatives au civisme fiscal en vue d'améliorer le rendement de l'impôt.

### **3.2.3- Les objectifs d'une «foire fiscale»**

Une «foire fiscale» vise à :

- promouvoir le civisme fiscal auprès d'une catégorie des contribuables caractérisée par l'incivisme fiscal ;
- élargir l'assiette fiscale par l'identification et l'immatriculation des contribuables non connus évoluant dans la catégorie des contribuables concernée par la «foire fiscale»;
- améliorer le rendement de l'impôt à payer par la catégorie des contribuables concernée par la «foire fiscale» ;
- rapprocher l'administration fiscale du contribuable afin de le prendre en confiance ;
- s'assurer du respect des obligations fiscales par la catégorie des contribuables concernée par la «foire fiscale»;
- asseoir, liquider, recouvrer et contrôler les impôts dus par la catégorie des contribuables concernée par la «foire fiscale»;
- lutter contre la corruption, la fraude et l'évasion fiscales au niveau de la catégorie des contribuables concernée par la «foire fiscale» ;
- établir l'équité et la justice fiscale dans la catégorie des contribuables concernée par la «foire fiscale».

## **4-Les stratégies d'incitation au civisme fiscal à l'occasion d'une « foire fiscale»**

Pour atteindre les objectifs visés par une « foire fiscale» », les stratégies suivantes doivent être mises en œuvre :

### **a) pour les anciens contribuables :**

- l'annulation des pénalités et des amendes infligées aux contribuables au cours de la période non prescrite;
- l'accord d'un allègement sensible de l'impôt dû au titre de l'année courante;
- l'acceptation par le fisc du paiement de l'impôt par acompte.

b) **pour les nouveaux contribuables** (c'est-à-dire les contribuables non connus du fisc) :

- l'annulation des redressements sur la période non prescrite;
- asseoir, liquider et recouvrer essentiellement l'impôt dû au titre de l'exercice courant et ce, sans pénalités ou amendes ;
- l'acceptation par le fisc du paiement de l'impôt par acompte.

c) **pour les anciens et les nouveaux contribuables :**

- la délivrance systématiquement de la quittance, qui est la preuve de paiement pour les contribuables ;
- la délivrance de la patente et d'autres documents aux contribuables pendant la période de la tenue de la «foire fiscale» ;
- l'administration fiscale s'implante provisoirement auprès des contribuables pour changer l'image que les contribuables ont des bureaux du fisc.

## **5- L'organisation d'une «foire fiscale»**

L'organisation d'une « foire fiscale » est une œuvre conjointe de l'administration fiscale, du syndicat des commerçants, les comités d'organisation des marchés et des organisations professionnelles de la catégorie des contribuables concernée.

Elle commence tout d'abord par les réunions de concertations entre l'administration fiscale, le syndicat des commerçants et les organisations professionnelles de la catégorie des contribuables concernée. Ces réunions ont pour objet les échanges entre l'administration fiscale et les contribuables concernés en vue de mettre en exergue les facteurs explicatifs du comportement d'évitement fiscal au niveau de cette catégorie de contribuables.

La foire fiscale est venue combler le déficit de communication éprouvé par le fisc vis-à-vis des contribuables.

Pendant la mise en œuvre d'une « foire fiscale », les services d'assiette concernés continuent à fonctionner normalement.

Au plan pratique, l'organisation d'une « foire fiscale » nécessite la mise en place des organes spécifiques.

## **6- Les organes d'une «foire fiscale»**

Les organes d'une «foire fiscale» sont :

- le comité de pilotage ;
- le comité de coordination ;
- les commissions préparatoires et leurs sous-commissions ;
- la commission de la tenue de la foire et ses sous-commissions ;

- la commission des litiges.

Il convient d'en préciser les attributions.

### **6.1. Le comité de pilotage**

Il est chargé de l'orientation et de l'évaluation de la « foire fiscale ». Il fixe la durée et le calendrier de l'organisation de la « foire fiscale » dans chaque circonscription administrative. Il tire des enseignements de la foire et publie les résultats.

### **6.2. Le comité de coordination**

Le comité de coordination d'une « foire fiscale » est composé d'un superviseur (qui est le directeur central en charge de la fiscalité de la catégorie des contribuables concernées par la « foire fiscale »), d'un superviseur adjoint (qui est le directeur départemental des impôts de la circonscription fiscale où se déroule la « foire fiscale »), de deux rapporteurs dont l'un est un agent des impôts et l'autre, un membre du syndicat des contribuables concernés, et des autres membres qui sont les agents des impôts.

Le comité de coordination est chargé de la supervision, de la préparation et du déroulement de la « foire fiscale ». Il rend compte au comité de pilotage et a également la charge, notamment de:

- identifier les sites d'installation des stands de la « foire fiscale » ;
- sélectionner et former les agents des impôts devant asseoir, liquider et recouvrer l'impôt lors de cette « foire fiscale » ;
- informer le maire central et les administrateurs maires d'arrondissements de la tenue de la « foire fiscale » ;
- vulgariser le projet de la tenue d'une « foire fiscale » auprès de la catégorie des contribuables concernés ;
- impliquer les syndicats des commerçants, les comités d'organisation des marchés et les organisations professionnelles de la catégorie des contribuables concernés ;
- sensibiliser les contribuables concernés de la préparation et de la tenue de la « foire fiscale » ;
- préparer les imprimés nécessaires à l'établissement et au recouvrement de l'impôt au cours de la « foire fiscale » ;
- fixer le nombre d'agents d'assiette et des caissiers à mobiliser pendant la foire au niveau de chaque stand ;
- prendre les dispositions nécessaires pour la sécurité des personnes et les biens pendant la « foire fiscale ».

En outre, le comité de coordination élabore le budget, tant pour la phase préparatoire que pour le déroulement. Il doit réagir ponctuellement sur les problèmes qui peuvent entraver la bonne tenue de la «foire fiscale», le cas échéant, rendre compte au comité de pilotage.

### **6.3. Les commissions préparatoires**

On distingue la commission préparatoire des membres des syndicats de la catégorie des contribuables concernée et celle des agents du fisc.

#### **6.3.1. La commission préparatoire des syndicats et des organisations professionnelles des contribuables**

La commission préparatoire des syndicats et des organisations professionnelles de la catégorie des contribuables concernée a pour tâches d'identifier l'ensemble des contribuables évoluant dans cette catégorie dans chaque arrondissement ou circonscription fiscale et de collecter auprès d'eux, les informations suivantes :

- numéro d'identification unique (NIU) ;
- existence ou non d'un registre des ventes et d'achats ;
- valeur locative des locaux professionnels ;
- classe de la patente ;
- copie du titre de patente ;
- montant du chiffre d'affaires ou des revenus perçus ;
- montant des différents impôts payés ;
- montant des impôts dus.

#### **6.3.2. La commission préparatoire des agents des impôts**

Elle se sert des dossiers des contribuables disponibles dans chaque inspection pour établir la matrice devant contenir les mêmes informations que celles produites par la commission préparatoire des membres du syndicat ou de l'organisation professionnelle des contribuables.

#### **6.3.3. Les sous-commissions préparatoires**

Sous la supervision du comité de coordination, les deux commissions préparatoires procèdent à la conciliation des données des deux matrices et ce, par circonscription fiscale. Cette conciliation devra permettre de déceler les fausses patentes, les contribuables non immatriculés, les paiements non suivis de la délivrance d'un titre de paiement, le non respect de l'échéance de paiement des acomptes, l'incohérence entre les informations contenues dans les deux matrices, et toutes autres manœuvres tendant à éluder l'impôt. Chaque sous-commission devra dresser la liste des contribuables à immatriculer et déterminer le montant de l'impôt à payer par chaque contribuable.

Les deux commissions préparatoires de la «foire fiscale» sont dissoutes à la fin des travaux préparatoires par la mise en place de la commission de la tenue de la «foire fiscale».

#### **6.4 La commission de la tenue de la «foire fiscale»**

Elle est subdivisée en sous-commissions au nombre de découpage de la circonscription fiscale concernée. Au sein de cette commission, les membres du syndicat ou de l'organisation professionnelle des contribuables sont chargés de la mobilisation des contribuables au paiement de l'impôt conformément au calendrier de passage qui sera arrêté. Chaque sous-commission doit faire le point journalier de la recette encaissée.

#### **6.5. La commission des litiges**

Elle est mise en place à la fin de la «foire fiscale». Elle est chargée de régler les différends nés pendant la «foire fiscale».

### **7- Les résultats attendus**

A la fin du mois du déroulement de la «foire fiscale» :

- les recettes du mois des circonscriptions fiscales concernées par la «foire fiscale» ont connu une augmentation d'au moins de 25% ;
- les dossiers des contribuables sont annotés;
- le service d'assiette du fisc concerné à la maîtrise des contribuables de sa circonscription ;
- les contribuables sont satisfaits de leur imposition ;
- les nouveaux contribuables sont identifiés et immatriculés ;
- l'assiette fiscale a été élargie par l'accroissement du fichier des contribuables.

### **8- La «foire fiscale» des contribuables évoluant dans le secteur informel**

Dans le cadre de la première édition de la «foire fiscale», il paraît pertinent de rappeler le contexte qui a prévalu à la mise en œuvre de cette «foire fiscale».

#### **8.1. Le contexte**

Comparativement à d'autres pays à revenu intermédiaire, la productivité du système fiscal congolais paraît faible.

Parmi les facteurs qui expliquent la faible productivité du système fiscal congolais, figure le secteur informel qui représente 30% à 40% du PIB.

Le secteur informel est assujéti à l'impôt global forfaitaire (IGF). Cet impôt contribue faiblement aux recettes de la Direction Générale des Impôts et des Domaines, soit 0,75%. Par ailleurs, selon la base des données de la Direction Générale des Impôts et des Domaines, il a

été constaté que le chiffre d'affaires annuel déclaré par le super marché CASINO est supérieur à celui déclaré par l'ensemble des commerçants évoluant dans les marchés des arrondissements de Brazzaville. Ce constat dénote de la sous fiscalisation du secteur informel.

Cette sous fiscalisation a amené la Direction Générale des Impôts et des Domaines à jeter un regard particulier sur le secteur informel par l'organisation d'une «foire fiscale» auprès des contribuables assujettis à l'impôt global forfaitaire (IGF), évoluant dans les marchés de la ville de Brazzaville.

## **8.2. Les objectifs**

La « foire fiscale » vise à :

- élargir l'assiette fiscale par l'identification et l'immatriculation de tous les commerçants non connus du fisc, installés dans tous les marchés de Brazzaville ;
- établir l'équité et la justice fiscale entre les contribuables évoluant dans le secteur informel ;
- améliorer le rendement de l'IGF par là, l'efficacité des inspections divisionnaires ;
- promouvoir le civisme fiscal auprès des contribuables assujettis à l'impôt global forfaitaire.

## **8.3. Moyens financiers**

Il est nécessaire d'élaborer le budget de la «foire fiscale» par marché et évaluer le coût total de la «foire fiscale».

Les ressources propres de la Direction Générale des Impôts et des Domaines constituent la source de financement de la « foire fiscale ».

## **8.4. Moyens humains**

Les agents de la Direction Générale des Impôts et des Domaines et des inspections divisionnaires, ainsi que les membres des syndicats ou des organisations professionnelles des commerçants constituent les moyens humains de la « foire fiscale ».

## **8.5. Résultats attendus**

Il se dégage la conclusion ci-après :

- les recettes des inspections divisionnaires du mois ont augmenté au moins de 25% ;
- l'inspection divisionnaire a la maîtrise des contribuables de sa circonscription ;
- les contribuables sont satisfaits de leur imposition.



## **9. Résultats de la première «foire fiscale»**

La «foire fiscale» des contribuables relevant de l'impôt global forfaitaire (IGF) dans la circonscription fiscale de Brazzaville, avait été lancée le 13 juillet 2011. Elle s'est déroulée jusqu'au samedi 6 août 2011, la date de sa clôture. Lors de la tenue de cette «foire fiscale», certaines défaillances ont pu être constatées par l'administration fiscale elle-même, mais aussi par les différents syndicats et par les contribuables.

L'administration fiscale étant consciente de ces défaillances, mettra tout en œuvre pour les corriger lors des prochaines «foires fiscales».

Pour les défaillances résultant des comportements de certains agents des impôts, chaque type de comportement a été examiné ; les acteurs des comportements indéliques ont été sanctionnés aussitôt après la «foire fiscale».

Les résultats de la «foire fiscale» ont été très encourageants et se présentent globalement de la manière suivante :

- un peu plus de 3.000 nouveaux contribuables ont été identifiés et immatriculés ;
- les recettes des inspections divisionnaires de Brazzaville sont passées de 649.977.351frs CFA du mois de juin à 933.715.291frs CFA au mois de juillet, période du déroulement de la «foire fiscale», soit une augmentation de 44%, ce qui correspond à 383.737.940frs CFA dont 283.738.940frs CFA imputables à la «foire fiscale».

Au-delà de la «foire fiscale», le fisc devra d'une manière continue procéder au recensement général des contribuables, des activités et biens immobiliers.

## **Conclusion**

Dans un contexte caractérisé par des commerçants quasiment analphabètes, la communication est au centre des stratégies devant permettre à l'administration fiscale d'améliorer le degré du civisme fiscal. L'expérience de la foire fiscale est sans commentaire. Elle a non seulement permis d'augmenter les recettes mais aussi d'immatriculer plusieurs contribuables qui évoluaient en marge de l'administration fiscale. L'annulation des pénalités et l'allègement du principal de l'impôt dû et la délivrance des quittances au lieu de la foire fiscale ont incité les contribuables à venir se faire enregistrer et à payer leurs impôts.

L'élargissement du fichier devra permettre au fisc de collecter plus d'impôts en 2012 et dans les années à venir. Après la foire fiscale, le contrôle devra se faire de boutique en boutique pour détecter les commerçants égarés. Ces derniers seront imposés et sanctionnés conformément à loi fiscale en vigueur.

Les foires fiscales s'organiseront lorsque les circonstances l'imposeront.