

Séminaire des Directeurs du Cercle de Réflexion et  
d'Echange des Dirigeants des Administrations Fiscales (CREDAF)  
organisé, conjointement avec la Direction générale des Finances  
publiques (DGFIP)

Thème : « La maîtrise et la valorisation des données : défis et opportunités  
pour l'élargissement de l'assiette fiscale » : cas du Sénégal

Présenté par Cheikh Mouhamed Hady DIEYE

Directeur du Renseignement et des Stratégies de Contrôle fiscal

Paris, du 18 au 20 novembre 2019

# Thème : « La maîtrise et la valorisation des données : défis et opportunités pour l'élargissement de l'assiette fiscale » : cas du Sénégal

## Éléments de contexte

- Persistance du défi de l'élargissement de l'assiette, face à l'incivisme fiscal.
- Insuffisances dans la gestion de l'information fiscale rejaillissant sur le rendement de l'impôt.
- Marche forcée vers la digitalisation intégrale offrant de nouvelles opportunités aux administrations fiscales.
- Abondance des sources de données, difficultés dans le schéma de collecte, dans le traitement et la diffusion de la donnée sont les caractéristiques marquantes de la gestion du renseignement dans le contexte sénégalais.
- Des perspectives intéressantes permettent d'espérer des lendemains meilleurs.



# Plan

- ▶ I- l'organisation administrative relative à la gestion de la chaîne de données (collecte, fiabilisation, exploitation et partage);
- ▶ II- les difficultés rencontrées dans le cadre de la collecte, de la fiabilisation, de l'exploitation et du partage des données;
- ▶ III- les opportunités identifiées ou les perspectives à l'étude, pour améliorer la collecte, la fiabilisation, l'exploitation et le partage des données.

# I- l'organisation administrative relative à la gestion de la chaîne de données (collecte, fiabilisation, exploitation et partage);

## 1- Collecter la donnée

Plusieurs intervenants sont impliqués dans la collecte de la donnée

### ► Collecte par les services de gestion

**Les renseignements permanents** permettent dès la déclaration d'existence de disposer des documents importants : statuts, forme sociétale, RCCM, l'option à un régime d'imposition, nom des actionnaires, contrats de locations, localisation etc.

**Les déclarations périodiques** : prises en charge directement par la télé déclaration ou la saisie (TVA, IR, IS, états des sommes versées à des tiers, Etats des déductions supportées, Etats financiers, liste des principaux clients).

**Les travaux de recensement** : activités de terrains destinés à assoir les bases d'imposition en relevant l'identité du débiteur de l'impôt, la consistance des immobilisations, la nature ou l'étendue des activités.

### ► Collecte par les services de contrôle

**Opportunité** ne peut être **meilleure** pour recueillir les données à la source de façon **exhaustive** par l'exercice du contrôle sur place. En effet, toutes les requêtes utiles pour enrichir les données peuvent être formulées et obtenues avant la fin de la mission (exemples : liste exhaustive des clients et des fournisseurs).

Outre les missions classiques de contrôle sur place, les services ont une panoplie de prérogatives à leur disposition pour enrichir la donnée.

### **Droit de communication (Article 571 CGI)**

Cette procédure prévue par l'article 571 permet de recueillir des informations et d'obtenir des **renseignements** auprès des entreprises, des administrations publiques, institutions, des officiers ministériels, de l'autorité judiciaire, etc. Dans cette procédure, le **secret professionnel n'est pas opposable** aux agents de l'Administration des impôts, des domaines et du cadastre.

# Collecte par les services de contrôle

## Le Droit de visite (Article 576 CGI)

Pour la **recherche et la constatation des infractions à la législation** des impôts et taxes assimilées, les agents des impôts et des domaines assermentés peuvent procéder à des **visites en tous lieux, même privés**, où les pièces, documents, objets ou marchandises se rapportant à ces infractions ainsi que les biens et avoirs en provenant directement ou indirectement sont susceptibles d'être détenus et procéder à leur saisie, quel qu'en soit le support. Ils sont accompagnés d'un **officier de police judiciaire**.

## Le droit d'enquête (Article 577 CGI)

Cette procédure permet également à l'administration fiscale de **rechercher les manquements aux règles de facturation** auxquelles sont soumis les contribuables. Les agents des impôts assermentés ont pouvoir de se faire présenter les **factures, la comptabilité-matières ainsi que les livres, registres et documents comptables et professionnels** pouvant se rapporter à des opérations ayant donné ou devant donner lieu à facturation et procéder à la **constatation matérielle des éléments physiques de l'exploitation**.



# Collecte par les services de recouvrement



Les **mutations** immobilières et autres droits réels immobiliers, les **actes sur les sociétés** (création, cession, fusion, absorption, dissolution), les **locations** et conventions de compteurs divisionnaires avec les sociétés concessionnaires d'eau et d'électricité, les **cessions de véhicules**, les **marchés** sont autant de sources de renseignements disponibles au sein des bureaux de recouvrement.



# Collecte par les services chargés du renseignement

- ▶ En plus du droit de communication, du droit d'enquête, du droit de visite qu'ils partagent avec les directions opérationnelles, les services de la Direction du renseignement sont spécialement compétents pour :
- ▶ **Les vérifications des situations fiscales personnelles** qui permettent de reconstituer les revenus imposables à travers les dépenses et la balance de trésorerie.
- ▶ **Les enquêtes monographiques** ciblant des activités particulières peuvent être sources de renseignements importants en offrant une meilleure comparabilité des entreprises d'une même branche d'activité pour orienter utilement la programmation du contrôle.
- ▶ **Le bureau des régimes fiscaux spécifiques** peut également alimenter le renseignement en surveillant le chiffre d'affaires des entreprises dont les factures sont soumises à la formalité du visa en **exonération** ou en **suspension** de taxe.



# Collecte par les services du bloc foncier

- ▶ **L'Administration domaniale** qui fait partie intégrante de la DGID octroie des concessions sur le domaine privé de l'Etat soit en toute propriété soit par voie de bail.
- ▶ **Le cadastre** procède à des enquêtes de terrain et à des constats de mise en valeur qui renseignent sur la consistance des patrimoines des contribuables.

Les données disponibles auprès de ces services constituent des éléments de l'assiette fiscale.

# Collecte par la Direction des systèmes d'information (DSI)

La DSI administre la **banque de données** qui est le réceptacle de nombreuses informations disponibles sous forme de rapport sur :

- ▶ **les données d'assiette** : liste des contribuables, listes des cotisations, rôles et statistiques des émissions etc.
- ▶ **les données de recouvrement** : liste des restes à recouvrer, liste des encaissements par nature d'impôt, par période et par bureau etc.
- ▶ **la qualité des données** : liste des contribuables n'obéissant pas aux logiques d'imposition (compte CEL VL sans compte IR/IS etc.)
- ▶ **le renseignement** : comparaison de chiffre d'affaires de sources différentes, détail des exportations et des importations, détail des mandats du Trésor par année, liste des contribuables réalisant des opérations et inconnus des services fiscaux etc.
- ▶ **les télé procédures** : liste des télé déclarants, liste des ordres de paiement avec écart, liste des télé déclarations avec charge sans ordres de paiement etc.
- ▶ La DSI administre également le **centre de traitement des données** compétente pour la collecte, la saisie des données de sources internes (annexes des déclarations, sommes versées à des tiers etc) et de sources externes, provenant généralement de l'exercice du droit de communication lorsque ces données sont présentées sous format papier pour qu'elles soient **structurées** de façon à pouvoir être **exploitables** et diffusées dans la banque de données.

# Fiabiliser la donnée

- Fiabiliser les données déclaratives

Une note de service indique le processus de **sécurisation de la donnée** notamment celles déposées **sous format papier** qui doivent faire l'objet de saisie dans le progiciel de gestion des impôts et taxes. Les chefs de centre doivent mettre en place un **contrôle qualité** de la saisie en garantissant la **traçabilité** du circuit de chaque déclaration ainsi que **l'imputabilité** et la **fiabilité** de la saisie. Ils doivent d'une part, veiller à ce que **l'intégralité** des déclarations reçues soient saisie trois jours au plus tard après réception et d'autre part, s'assurer de la qualité de la **saisie et de la liquidation**.

Une « **task force fiabilisation** » a aussi été mise en place pour **corriger les incohérences, erreurs** et autres **manquements** notés dans la saisie des données et résultant de rapports périodiques tirés du progiciel de gestion des impôts et taxes.

# Fiabiliser la donnée

- ▶ Fiabiliser les renseignements obtenus

Pour encourager l'exploitation des renseignements transmis aux utilisateurs via la Banque de Données Fiscales, il est impératif de les **rendre crédibles et fiables** afin de permettre leur utilisation optimale. Pour y arriver, il est clair que toutes les données recueillies (NINEA, nature des opérations, montant, identité du client ou fournisseur, etc) et transférées dans la BDF **doivent correspondre à la réalité des activités du contribuable**.

Cela se traduit par la définition de **protocoles clairs** dans la **saisie des données** par les agents de saisie et dans **l'extraction des données** de déclarations des contribuables (e-tax, sigtas).

Ensuite assurer un **contrôle de confirmation** des renseignements saisis ou extraits avant leur **basculement** dans la BDF. C'est un défi à relever pour **minimiser** au maximum la **méfiance** des acteurs dans l'utilisation des données.

# Exploiter et partager la donnée

L'exploitation renvoie à **ce que les services destinataires font de la donnée reçue**. La finalité recherchée est **l'enrichissement continu** de la donnée, sa **valorisation** et sa **diffusion** pour :

- une meilleure **identification** du contribuable qui doit être **joignable** et **localisable** ;
- une **régularisation** appropriée du contribuable qui **minore** ses bases d'imposition ou qui **s'abstient** de déclarer.

## II- les difficultés rencontrées dans le cadre de la collecte, de la fiabilisation, de l'exploitation et du partage des données;

### ► Insuffisances dans le schéma organisant la collecte des données

L'état des lieux en matière de mobilisation du renseignement révèle de prime abord des **insuffisances dans le schéma organisant la collecte des données**, dans la définition précise du **rôle de chaque acteur**, dans la **diffusion du renseignement** et le **suivi de son exploitation**. Il en résulte des **initiatives éparses** dans la collecte du renseignement, une **faible appropriation de la culture du partage d'informations**, une **sous exploitation** des sources internes de renseignements disponibles.

### ► Absence d'un outil centralisé de collecte

Il n'existe pas un outil informatique destiné à **centrer le traitement de l'information sur le contribuable** en lui attribuant, dans la masse des données reçues, ce qui lui est rattachable à travers le filtre du NINEA, l'identifiant unique. Il en découle, l'existence **d'importantes masses d'informations incomplètes ou partielles, inutilisables en l'état** et qui risquent de tomber dans la **prescription**, faute d'enrichissement dans la limite du temps imparti pour le contrôle.

## Les difficultés rencontrées dans le cadre de la collecte, de la fiabilisation, de l'exploitation et du partage des données;

### ► Cloisonnement des services

Les entités impliquées dans la connaissance de la matière imposable, prises individuellement s'en tiennent à recueillir et stocker les renseignements qu'elles jugent **utiles pour elles seulement**, alors qu'une **vision plus globale** des missions aurait permis de tenir compte des préoccupations de toute la chaîne administrative.

### ► Absences de profils spécialisés dans le traitement de la donnée

Les **ressources pérennes** requises pour procéder aux **analyses** économétriques des résultats des **enquêtes monographiques** ou pour élaborer des **algorithmes d'analyse risque** pour orienter le contrôle font défaut. Les multiples efforts déployés par le personnel disponible, pour un **traitement manuel** des données et un suivi par des **outils Excel**, ne donnent pas de résultats susceptibles d'impacter de manière robuste l'accroissement de la population fiscale.

► **De plus**, la Direction du renseignement ne dispose **pas de suffisamment d'agents** pour réaliser ses missions de collecte de renseignements. En effet, le BREEM ne dispose que **deux inspecteurs et d'un contrôleur assermentés**. Tout au plus, les agents d'assiette ne peuvent être associés qu'aux missions de recherche sur le terrain et se voient souvent opposer le défaut d'assermentation.

### III- les opportunités identifiées ou les perspectives à l'étude, pour améliorer la collecte, la fiabilisation, l'exploitation et le partage des données.

Le **niveau des gaps** constatés exige de nos services une **évolution exponentielle** du portefeuille pour relever le défi de la **massification du portefeuille**.

Divers axes d'intervention en **cours d'expérimentation** ou à l'état de **projet** poussent à l'optimisme pour avancer à grands pas dans l'ambitieux programme d'élargissement de l'assiette. L'objectif fixé est la multiplication par trois du nombre actuel de contribuables.

#### 1. Les réalisations

##### ► La digitalisation des déclarations des tiers déclarants (contribuables DGE, CME, institutionnels)

Les nombreuses initiatives pour la digitalisation des procédures de la DGID (déclarations, recouvrement avec ETAX) doivent se refléter également dans **les autres obligations déclaratives des contribuables** (sommés versées, salaires, clients, fournisseurs, loyers versés, actions, dividendes, etc) par la mise en place une **plateforme informatique** pour recueillir les déclarations des contribuables sous format dématérialisé à partir d'un modèle de formulaires de déclarations. Cette préoccupation est prise en charge par le centre de traitement des données.

Pour rendre opérationnelle une telle idée, **il est nécessaire d'adapter la loi** et mettre en place un système informatique pouvant servir d'interface pour faire ces déclarations,

A terme, ce système permettra **l'automatisation de la gestion du renseignement** et des mises à jour, sans passer par les procédures fiscales telles que le droit de communication.

### III- les opportunités identifiées ou les perspectives à l'étude, pour améliorer la collecte, la fiabilisation, l'exploitation et le partage des données.

- ▶ **La contractualisation de l'échange de renseignements à but fiscal**

Aujourd'hui, la DGID privilégie la **contractualisation de l'échange d'informations**. Deux protocoles ont été signés à ce jour, avec la **Direction générale des Douanes** et l'**Agence de l'informatique de l'Etat**.

D'autres administrations sont visées : (CENTIF, DGF, AJE, IPRES, Caisse Sécurité Sociale, Agences d'exécution (AGEROUTE, AGETIP, ONAS, ASER, etc), Direction des transports terrestres, Direction des mines et de la Géologie, ARTP, APIX SA, SAED SA, Etablissements publics, Sociétés nationales (SENELEC, SDE, SONATEL) etc).

Cette démarche permettra de rendre disponible à temps réel les renseignements détenus par les tiers déclarants (contribuables et institutionnels).

- ▶ **Le développement d'un système d'adressage ou de cadastrage fiable et pérenne à l'échelle nationale :**

Un bon système de renseignement fiscal suppose que l'identification et la recherche des personnes soient organisées de manière optimale, par le développement d'un système national de cadastrage moderne : la DGID s'est lancée ces dernières années dans un processus de **modernisation du cadastre national** au moyen de la **photogrammétrie**, avec l'acquisition de **drones**, permettant des relevés topographiques de masse.

Le découpage de toutes les communes en **sections cadastrales** et l'institution du **Numéro d'identification cadastral** (NICAD) propre à chaque parcelle constituent des innovations majeures facilitant le repérage des unités imposables.

### III- les opportunités identifiées ou les perspectives à l'étude, pour améliorer la collecte, la fiabilisation, l'exploitation et le partage des données.

- Le Programme d'Appui à la gestion des contributions foncières « PAGCF » ou la révolution en matière de gestion des impôts locaux

Il s'agit de la **dématérialisation** complète de la gestion de toute la **chaîne des impôts locaux**, du recensement à l'émission des avis d'imposition intégrant la géolocalisation des parcelles et la simplification de l'évaluation des valeurs locatives par la **méthode indiciaire**.

- La plateforme « Mon espace perso »

Il s'agit de l'un des projets retenus par le Hackaton organisé à Dakar en novembre 2016 par l'Etat du Sénégal en collaboration avec le Fonds monétaire international (FMI).

C'est une plateforme d'échange permanent entre la DGID et le contribuable grâce notamment à un **compte en « T »** qui affiche ses **déclarations en débit** et ses **paiements en crédit**. Ce projet participe aussi de l'amélioration de la **qualité des données** à la DGID en permettant au contribuable de :

- **mettre à jour** ses renseignements personnels (adresse, numéro de téléphone, etc.), consulter l'historique de ses déclarations et de ses paiements ;
- **suivre ses requêtes** adressées au centre fiscal : dégrèvement, remboursements d'impôts, etc. ;

### III- les opportunités identifiées ou les perspectives à l'étude, pour améliorer la collecte, la fiabilisation, l'exploitation et le partage des données.

#### ➤ 2. Les projets

#### ➤ La mise en place d'une cellule de traitement de données (Cellule Data mining)

Sur financement de l'Union européenne, un projet est en discussion sur une assistance technique pour **l'amélioration du cadre juridique et technique** du renseignement et la **mise en place d'une cellule de gestion de données (Data mining)**.

Il s'agit d'assister la DGID dans la mise en place d'une cellule logée au sein de la Direction du Renseignement et des Stratégies de Contrôle fiscal qui travaille sur les données de sources internes à l'administration mais aussi externe. Elle requiert un **personnel spécialisé dans le renseignement, le datamining** et la gestion des bases de données volumineuses (ingénieurs statisticiens économistes, ingénieurs dans différentes spécialités informatiques gestionnaires de bases de données, enquêteurs, agents de saisie, ...)

### III- les opportunités identifiées ou les perspectives à l'étude, pour améliorer la collecte, la fiabilisation, l'exploitation et le partage des données.

#### ► Les autres projets Hackathon : m-Tax, Batch Scanning

Deux autres projets ont été retenus par le Hackathon :

Le premier, m-Tax (mobile Tax), dont le marché a été attribué, se veut un véritable défi technologique. Il prend appui sur l'Intelligence Artificielle pour amener les contribuables à faire leurs déclarations des impôts en interagissant avec **un serveur vocal**, en lieu et place d'un formulaire papier. Les déclarations pourront aussi se faire par **SMS et à travers les codes USSD**.

En second lieu, avec le projet de **numérisation par lots (Batch scanning)**, la DGID va disposer de plus de données pour mieux soutenir sa stratégie d'élargissement de l'assiette fiscale. La **transformation de données** de support physique en **format électronique** est le principal défi de la solution de numérisation par lots, surtout pour les données écrites à la main.

#### ► La mise en œuvre d'une politique pertinente d'études et d'enquêtes fiscales

Une approche cohérente du renseignement requiert des **études statistiques** et des **analyses de données** dans des secteurs à **faible conformité fiscale**, ou dans des secteurs où la fraude et l'évasion fiscale sont facilitées par l'imprécision des dispositifs législatifs et **aider à la décision** notamment en matière de politique fiscale.

Le renforcement des effectifs de la Direction du renseignement en profils spécialisés est à l'étude pour prendre en charge cette problématique.

### III- les opportunités identifiées ou les perspectives à l'étude, pour améliorer la collecte, la fiabilisation, l'exploitation et le partage des données.

- La nouvelle vision de la Stratégie de Mobilisation des Recettes à Moyen Terme (SRMT)

Identifier les **opportunités** et les **initiatives** stratégiques pour élargir l'assiette fiscale en:

- **collectant des informations utiles** sur des **contribuables inconnus** des services en charge des recettes (**Impôts, Douane, Trésor**) et d'autres administrations du Ministère des Finances
- **organisation l'information** de sorte à assurer des conditions optimales pour le contrôle de la **cohérence des déclarations**, la lutte contre la **sous-déclaration** des chiffres d'affaires, l'ou la surestimation des charges
- Pour la mise en œuvre, il s'agit d'identifier **les parcours du contribuable** au sein de toutes les Administrations pour recueillir des informations capitales sur l'étendue de son **patrimoine**, de ses **activités**, de son **identification** ou de sa **localisation**.