



**COMMISSARIAT GENERAL**

**COMMISSARIAT DES IMPÔTS**

**DIRECTION DU CONTRÔLE FISCAL**

**RÉPUBLIQUE TOGOLAISE**  
**Travail-Liberté-Patrie**

**SYNTHESE DE LA NOTE PORTANT GRANDES  
ORIENTATIONS DU CONTRÔLE FISCAL**

*EXERCICE 2023*

**Janvier 2023**

# Introduction

L'Office Togolais des Recettes (OTR) s'est engagé résolument dans la construction d'un office moderne et efficient pour la mobilisation des recettes, visant à assurer l'autofinancement des besoins nationaux. Au cœur de cette mission, la Direction du Contrôle Fiscal (DCF) est responsable de la conception et de la mise en œuvre de la politique de contrôle fiscal, avec une approche à la fois préventive et répressive. Son rôle clé est de garantir le respect rigoureux des lois fiscales par les entités, en élaborant des programmes de contrôle et en assurant leur suivi et évaluation.

En effet, l'année 2022 a marqué un tournant pour le contrôle fiscal en entreprise, après une pause de 21 mois due aux mesures exceptionnelles mises en place pour faire face à la pandémie de COVID-19. Cette suspension, en vertu de l'Ordonnance n°2020-005 du 30 juillet 2020 portant loi de finances rectificative gestion 2020 et relative aux mesures d'accompagnement d'ordre fiscal et douanier lié au coronavirus, a permis de réorienter les priorités fiscales. Cependant, avec la reprise des activités en 2022, l'heure est venue de restaurer le principe fondamental de l'égalité fiscale. La relance du contrôle sur place s'avère cruciale, dans un contexte où l'effort fiscal des contribuables a pu être perturbé par les circonstances exceptionnelles de la crise sanitaire.

Afin de guider cette reprise, une note stratégique a été rédigée, détaillant les grandes orientations pour le contrôle fiscal de l'exercice 2023. Cette note s'adresse prioritairement à la DCF, à la Direction de la Législation Fiscale et du Contentieux (DLFC), en tant que service chargé de l'élaboration de la loi fiscale et de statuer en premier ressort en matière de contentieux fiscal, ainsi qu'aux directions opérationnelles responsables de la gestion fiscale.

## 1. Aperçu des activités du contrôle fiscal au titre de l'exercice 2023

En 2022, les activités de contrôle fiscal ont été marquées par une forte implication des acteurs concernés, malgré plusieurs difficultés. Le processus de contrôle a impliqué la collecte de données, l'analyse des risques, les enquêtes et investigations fiscales, ainsi que le suivi et l'évaluation des activités de contrôle fiscal.

Un total de 1 596 demandes de recoupements ont été traitées, avec une amélioration notable dans la gestion des données. L'analyse des risques a permis de cibler les contribuables à risque, mais l'analyse des risques de premier degré a souffert d'un faible taux de réalisation (530 contrôles notifiés). En revanche, l'analyse de deuxième degré a permis d'engager 1 715 dossiers de vérification générale (soit 72,0% des dossiers programmés), représentant un montant global de plus de 104 milliards de francs CFA.

Les enquêtes fiscales ont porté sur 41 missions, avec 29 dossiers bouclés. Les investigations ont révélé des cas de fraude sur deux contribuables proposés par la Direction de la Prévention et de la Lutte Contre la Corruption (DPLC) de l'OTR.

Pour l'exercice 2023, les objectifs assignés au contrôle fiscal s'articulent autour de quatre axes majeurs : les orientations budgétaires, dissuasives, pédagogiques et répressives, destinées à encadrer efficacement la mise en œuvre des opérations de contrôle.

## **2. Orientations du Contrôle Fiscal Informationnel et Opérationnel**

Les orientations du contrôle fiscal définissent l'exercice du droit de contrôle et de reprise de l'Administration fiscale, conformément aux articles 202 et suivants du Livre des Procédures Fiscales (LPF). Ce droit s'applique aux contribuables dont les dossiers sont sélectionnés sur la base de l'analyse des risques ou des enquêtes fiscales, investigations, recoupements, et échanges internationaux de renseignements fiscaux. Pour l'exercice 2023, tous les secteurs d'activités économiques doivent être explorés et la mise en œuvre des activités de contrôle fiscal nécessite une rigueur et une efficacité accrues afin d'atteindre les objectifs fixés,

### **2.1. Collecte des informations**

#### **1. Constitution et enrichissement des bases de données**

- La DCF est chargée de constituer des bases de données fiables pour faciliter le contrôle fiscal, en mettant à disposition tous les moyens nécessaires à la recherche d'information ;
- Un accès à toutes les bases de données internes de l'Office Togolais des Recettes (OTR) ainsi qu'aux informations des contribuables doit être accordé aux agents de la DCF.

#### **2. Obligations de réponse des contribuables**

- Depuis le 1er janvier 2021, les contribuables doivent répondre dans un délai de sept (7) jours aux demandes d'informations de l'Administration fiscale, sous peine de sanctions ;
- En cas de non-respect de ce délai, une mise en demeure doit être envoyée, et si la situation persiste, des amendes seront appliquées.

#### **3. Collecte d'informations complémentaires**

- Lors des travaux sur place, les vérificateurs doivent collecter et transmettre à la DCF toutes les informations concernant les partenaires des contribuables vérifiés (clients, fournisseurs, actionnaires, ...) afin de renforcer l'analyse des risques.

### **2.2. Analyse des Risques**

L'analyse des risques constitue la première étape d'un processus d'évaluation des risques et vise à identifier les événements pouvant entraver l'administration fiscale dans la perception du juste impôt, droit ou taxe dont le contribuable est redevable dans le délai légal. Elle se déploie à deux niveaux : l'analyse risques de premier degré, réalisée par les services chargés de la gestion des déclarations fiscales et l'analyse risques de deuxième degré effectuée par la DCF.

#### **2.2.1 Analyse Risques de premier degré**

Cette analyse est réalisée par les agents des services en charge de la gestion des déclarations fiscales. Elle s'appuie sur une surveillance étroite des déclarations mensuelles, conformément à la note de service n°019/2018/OTR/CI du 1er juin 2018. Elle a pour objectif :

- de corriger rapidement les risques liés aux écarts entre les chiffres d'affaires (CA-BIC et CA-TVA), ou entre les déclarations et les déductions de TVA.
- d'encourager les contribuables à adopter un comportement fiscal plus responsable et de favoriser le paiement rapide des rappels d'impôts, droits et taxes.

Tous les contribuables, en particulier ceux relevant du régime réel avec TVA, doivent faire l'objet de Contrôles Sur Pièces (CSP) et de Vérifications Ponctuelles (VP), sauf pour ceux déjà en instance de vérification sur place. Les services gestionnaires doivent soumettre à la DCF, avant le 20 de chaque mois, une liste des dossiers identifiés pour un contrôle ou une vérification ponctuelle le mois suivant. La DCF mettra à disposition les informations nécessaires pour effectuer ces contrôles. De plus, les dossiers pour lesquels la taxation d'office est engagée doivent également être transmis à la DCF pour une assistance appropriée.

### **2.2.2 Analyse Risques de deuxième degré**

Effectuée par la DCF, cette analyse consiste à centraliser les propositions des services de gestion des déclarations et à exploiter les données collectées tant en interne (comportement du contribuable, taille de l'entreprise, etc.) qu'en externe (paiement au Trésor Public, données des importations, etc.). Elle sert à élaborer des programmes trimestriels de contrôle.

Les services gestionnaires doivent transmettre à la DCF, la liste des dossiers transférés pour garantir une classification correcte dans les segments fiscaux. Ces services sont également tenus de mettre à jour les profils des contribuables en fonction de l'évolution de leurs activités ou déclarations fiscales.

### **2.3. Enquêtes, Investigations et Échanges de Renseignements à des Fins Fiscales**

Les enquêtes et investigations fiscales effectuées par la DCF de même que les informations reçues par l'unité chargée de l'échange de renseignements à des fins fiscales peuvent donner lieu à des propositions de dossiers en contrôles sur pièces ou en contrôles externes au titre des dossiers spéciaux à exécuter par des vérificateurs désignés par le Commissaire des Impôts.

### **2.4. Programmation et Exécution**

La programmation des contrôles reste trimestrielle. Elle est allégée grâce à l'application rigoureuse de la note de service relative à l'analyse des risques des déclarations fiscales. Les programmes trimestriels doivent être établis selon un calendrier spécifique :

- ✓ Programme du 1er trimestre : au plus tard le 31 octobre de l'année précédente.
- ✓ Programme du 2ème trimestre : au plus tard le 31 janvier.
- ✓ Programme du 3ème trimestre : au plus tard le 30 avril.
- ✓ Programme du 4ème trimestre : au plus tard le 31 juillet.

Le détail des recouvrements fiscaux et éventuellement des relevés bancaires doivent être mis à la disposition des services opérationnels par les services de la DCF. Les motifs essentiels de programmation sont :

- le risque de prescription ;

- les écarts significatifs des chiffres d'affaires recoupés avec les chiffres d'affaires déclarés ;
- la récurrence des déficits fiscaux déclarés ;
- l'importance de la variation du CA au cours d'une période ;
- l'importance du volume des importations par rapport au chiffre d'affaire réalisé ;
- l'importance du ratio de profitabilité ;
- la récurrence des crédits de TVA ;

Le taux de couverture des contribuables par le programme de vérification générale de comptabilité doit être adapté selon les services gestionnaires. Le programme doit aussi prendre en compte les ressources humaines disponibles et ajuster l'effectif des vérificateurs en conséquence.

Une fois les programmes trimestriels arrêtés, ils doivent être transmis aux services opérationnels avant leur affectation aux agents responsables des vérifications fiscales. La Direction du Contrôle Fiscal (DCF) conserve l'initiative exclusive de la programmation des Vérifications Générales (VG) de comptabilité. Par conséquent, aucun service opérationnel n'est autorisé à entreprendre de telles vérifications sans l'approbation préalable de la DCF. Toute violation de cette procédure entraînera l'exclusion du dossier concerné lors de l'évaluation des vérificateurs.

En ce qui concerne l'élaboration du programme de l'unité mixte de contrôle de l'OTR, une confrontation sera faite entre le programme de contrôle du Commissariat des Douanes et Droits Indirects (CDDI) et les programmes de contrôle du Commissariat des Impôts afin de retenir les dossiers qui ne figurent pas encore dans le programme du Commissariat des Impôts (CI).

## **2.5. Exercices à vérifier sur place**

Conformément à la loi de finances 2023, les exercices pouvant faire l'objet d'un contrôle sur place au cours de l'année 2023 concernent les années 2018 à 2022. Toutefois, l'exercice 2018 sera frappé de prescription à partir du 1er octobre 2023, conformément à la circulaire n°001-2022/OTR/CG/CI du 2 février 2022.

## **3 Suivi de l'exécution, du recouvrement et des réclamations contentieuses**

Afin de garantir un suivi rigoureux et exhaustif des dossiers soumis à contrôle, les dispositions suivantes doivent être strictement appliquées :

### **➤ Transmission des Programmes et Documents de Suivi**

Les programmes trimestriels de vérification générale de comptabilité (VG), les programmes mensuels de vérifications ponctuelles (VP) et de contrôles sur pièces (CSP), ainsi que les documents de procédures et les états de suivi des recouvrements fiscaux doivent être transmis au service chargé du suivi-évaluation au sein de la DCF. Les services en charge des CSP, VP et VG sont tenus de transmettre, au plus tard le 5 du mois suivant l'émission de l'Avis de Mise en Recouvrement, les copies des documents de procédure à travers le disque partagé de la DCF.

### **➤ Critère d'évaluation des vérificateurs**

Les supérieurs hiérarchiques des vérificateurs doivent inclure dans leurs critères d'évaluation la transmission systématique des documents de procédure à la DCF et aux services en charge de la gestion des déclarations fiscales, le dossier fiscal complet du contribuable vérifié contenant tous les documents de procédures.

➤ **Responsabilités en matière de recouvrement**

La prise en charge effective des produits issus des contrôles fiscaux et de leur recouvrement incombe aux receveurs des impôts, qui en sont personnellement et pécuniairement responsables. Les vérificateurs fiscaux sont tenus de suivre l'évolution des recouvrements des montants rappelés dans le cadre de leurs missions de vérification. Les agents chargés du suivi ont la responsabilité d'assurer la surveillance, la veille des produits de vérification dans les meilleurs délais. Cette stratégie permettra de recouvrer les produits de vérification des dossiers bouclés en 2023.

➤ **Suivi des dossiers contentieux**

La DCF doit assurer un suivi rigoureux des dossiers vérifiés ayant fait l'objet de recours contentieux. À cet effet, le service chargé du contentieux fiscal est tenu de transmettre périodiquement, selon un calendrier défini conjointement avec la DCF, un état détaillé des impositions supplémentaires contestées ou des demandes de remise gracieuse.

#### **4 Évaluation du contrôle fiscal**

Une évaluation annuelle de l'exécution du programme de vérification et des acteurs impliqués doit être effectuée en complément de la mission de suivi, pour garantir un suivi rigoureux des performances. Cette évaluation, supervisée par le Commissaire des Impôts, s'appuie sur des critères qui seront définis par une note émanant de ce dernier. Un rapport d'évaluation annuel sera produit, ainsi que des rapports trimestriels à mi-parcours. L'évaluation des acteurs de la vérification fiscale se fera selon la note de service régissant l'évaluation des vérificateurs des impôts

#### **5 Révision fiscale**

Les activités de révision fiscale ont pour mission de réévaluer les processus de vérification afin d'identifier les manquements, de mettre en place des formations ciblées sur ces lacunes et de proposer des améliorations appropriées. Elles doivent également effectuer un contrôle urgent des dossiers présentant des risques imminents. En parallèle, ce service est chargé d'élaborer un recueil recensant les insuffisances et les bonnes pratiques, assorti de propositions d'amélioration. Ce recueil sera présenté et débattu lors de séminaires trimestriels organisés en collaboration avec la Direction de la Législation Fiscale et du Contentieux (DLFC) et la Cellule chargée des Programmes, Procédures et Suivi (CPPS).

#### **6 Elaboration des guides monographiques des entités**

Une section a été créée au sein de la Division Programmation et Suivi-Évaluation pour superviser la création d'un guide monographique des entités à des fins fiscales. Des travaux préparatoires étant déjà lancés, il est recommandé que tout le personnel du Commissariat des impôts participe activement aux enquêtes monographiques supervisées par la DCF. Cela permettra de soutenir les services de gestion

des déclarations, les vérificateurs et l'analyse des risques, afin de garantir une contribution équitable des entités aux finances publiques. Ces mesures visent à sécuriser les recettes fiscales, fiabiliser les informations liées au contrôle fiscal et améliorer l'évaluation des performances des structures et acteurs impliqués.

## **Conclusion**

Les orientations du contrôle fiscal pour l'exercice 2023 couvrent tous les aspects nécessaires à une mise en œuvre réussie. Il est impératif que tous les acteurs respectent rigoureusement les directives de la présente note. Toute difficulté rencontrée dans sa mise en œuvre devra être signalée dans les rapports d'étapes. La Direction du Contrôle Fiscal et la Cellule chargée des Programmes, Procédures et Suivi sont pleinement responsables de l'exécution de cette note, garantissant ainsi son efficacité et sa bonne application.

Pour le Commissaire des Impôts,  
Le Commissaire des Douanes et Droits  
Indirects pi