



COMMISSARIAT GENERAL

.....

COMMISSARIAT DES IMPÔTS

.....

DIRECTION DU CONTRÔLE FISCAL

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

Exercice 2025

INTRODUCTION

L'Office Togolais des Recettes (OTR) ambitionne de construire une administration fiscale moderne, conforme aux standards internationaux, capable de contribuer efficacement à l'autofinancement du développement économique et social du Togo. Dans cette perspective, l'Office a engagé d'importantes réformes destinées à moderniser les pratiques fiscales, notamment à travers l'introduction de nouvelles procédures.

Toutefois, le suivi des activités de contrôle fiscal menées au cours de l'exercice 2024 a mis en évidence plusieurs difficultés dans l'application de ces nouvelles mesures. Ces constats montrent qu'une révision des mécanismes opérationnels est nécessaire afin d'améliorer la réalisation des missions de contrôle fiscal.

Dans un contexte où le système fiscal togolais repose sur un régime déclaratif auto-liquidatif, il apparaît indispensable, à l'approche d'un nouvel exercice fiscal, de réaffirmer les principes fondamentaux du contrôle fiscal. Cette démarche vise à renforcer l'efficacité des procédures, à consolider la crédibilité de l'administration fiscale et à assurer une meilleure performance dans l'atteinte des objectifs fixés.

La note portant grandes orientations du contrôle fiscal pour l'exercice 2025 s'adresse à l'ensemble des directions du Commissariat des Impôts ainsi qu'aux autres directions de l'OTR impliquées dans ce processus. Elle s'organise autour de six axes majeurs : le bilan des activités de contrôle fiscal en 2024, le rappel du cadre légal, le contrôle fiscal informationnel et opérationnel, le suivi et l'évaluation, la révision fiscale, ainsi que l'objectif budgétaire assigné au contrôle fiscal.

1. Rapport des activités du contrôle fiscal au titre de l'exercice 2024

En 2024, les activités de contrôle fiscal se sont déroulées dans un contexte marqué par une forte implication de l'ensemble des acteurs concernés.

À cet effet, plusieurs sources d'information ont été exploitées, notamment les données issues de SYDONIA, les données clients-fournisseurs, les liasses fiscales via GUEDEF, ainsi que l'analyse des écarts chiffre d'affaires-TVA. Le traitement des recoupements a connu une amélioration significative, avec un taux de prise en charge atteignant 99,9 % des demandes formulées.

Par ailleurs, l'analyse des risques a été conduite selon une approche à deux niveaux : une analyse de premier degré, réalisée au sein des services opérationnels, ayant permis la réalisation de plus de 1 050 contrôles sur pièces, et une analyse de second degré, menée par la Direction du contrôle fiscal, en vue de la programmation ciblée des dossiers à fort enjeu fiscal.

L'exécution des vérifications générales a porté sur 2 591 dossiers programmés, dont 82,0 % ont été effectivement engagés et 53,0 % mis en recouvrement au 31 décembre 2024. Les premières notifications se sont élevées à 101 milliards FCFA, tandis que les montants effectivement recouvrés ont atteint 59,2 milliards FCFA.

On note une numérisation de 1 076 dossiers sur le disque partagé. Par ailleurs, le cadre d'évaluation des vérificateurs, intégré à la maquette de suivi, a permis de conduire des

évaluations de manière structurée. La révision fiscale a donné lieu à des opérations de relecture, des tournées et des webinaires de sensibilisation.

Les principales difficultés rencontrées portent sur la collecte des données, la faible coopération des tiers, l'absence d'interopérabilité entre les bases de données et la fiabilité des systèmes d'information. S'y ajoutent l'incomplétude des bases déclaratives, la programmation de dossiers inactifs et les retards dans la transmission des informations. Enfin, l'exécution des opérations de contrôle demeure entravée par l'inaccessibilité de certains contribuables, l'indisponibilité des documents comptables, l'insuffisance de formation des agents ainsi que des problèmes récurrents de connectivité.

2. Orientations du contrôle fiscal informationnel et opérationnel

Les orientations du contrôle fiscal encadrent l'exercice du droit de contrôle et de reprise de l'Administration fiscale conformément aux dispositions des articles 202 et suivants du Livre des Procédures Fiscales (LPF). Ce droit s'exercera au titre de l'exercice 2025 sur des contribuables dont les dossiers seront sélectionnés sur la base de l'analyse des risques et soumis à la vérification.

2.1. Collecte des informations

Le Livre des Procédures Fiscales met à la disposition de l'administration fiscale les moyens nécessaires pour rechercher l'information, principalement à travers la Direction du Contrôle Fiscal, chargée de constituer une base de données fiable. Conformément à l'article 258 du LPF, les contribuables disposent d'un délai de sept jours pour répondre aux demandes d'informations, sous peine de mise en demeure puis d'amendes prévues à l'article 123. Tous les services du Commissariat des impôts sont invités à transmettre à la DCF les informations dont ils disposent sur les déclarations des contribuables. Afin d'accélérer le traitement des données, il est recommandé d'automatiser la collecte grâce à l'interconnexion des bases de données de l'OTR avec celles des partenaires publics et privés. Enfin, les vérificateurs doivent systématiquement collecter et transmettre à la DCF les informations relatives aux partenaires des contribuables contrôlés.

2.2. Analyse des risques

Elle devra être faite à deux niveaux : au niveau des services chargés de la gestion des déclarations fiscales (analyse des risques de 1^{er} degré) et au niveau du service chargé de l'analyse des risques et de la programmation (analyse des risques de 2^{ème} degré).

2.2.1. Analyse des risques de premier degré

L'analyse des risques de premier degré est réalisée par les services opérationnels à travers la surveillance des déclarations mensuelles, conformément à la note de service N°019/2018/OTR/CI du 1er juin 2018, relative à l'encadrement des procédures d'analyse des risques des déclarations mensuelles. Son application rigoureuse permet d'exécuter les dialogues de gestion, les contrôles sur pièces et les vérifications ponctuelles afin de corriger les insuffisances déclaratives, favoriser le paiement des rappels et alléger les vérifications générales.

Tous les dossiers, notamment ceux relevant du régime du réel avec TVA, doivent obligatoirement faire l'objet d'une analyse risque. Les services gestionnaires doivent transmettre à la DCF, dans les délais fixés, la liste des dossiers retenus pour contrôle ou taxation d'office.

La DCF apporte un appui technique en fournissant les informations et les recoupements disponibles. Enfin, les entreprises suspectées de fraude doivent être signalées immédiatement à l'équipe d'enquête de la DCF pour des investigations approfondies.

2.2.2. Analyse des risques de deuxième degré

L'analyse des risques de deuxième degré est assurée par la section Analyse des risques et Programmation, qui centralise les propositions des services gestionnaires et exploite à la fois les données internes (taille de l'entreprise, comportement déclaratif, relations clients-fournisseurs) et externes (paiements au Trésor, données SYDONIA, ARCOOP) pour élaborer les programmes trimestriels de contrôle. Les services gestionnaires doivent transmettre les dossiers transférés et mettre à jour les profils des contribuables. Les dossiers relevant d'autres services doivent être retransmis à la DCF sous 72 heures, et les dossiers non exécutables, communiqués dans un délai de 15 jours.

La section GUEDEF doit extraire les données de résultats des exercices 2022 à 2024 et les transmettre périodiquement à l'équipe d'analyse des risques.

2.3. Dossiers retenus sur la base des enquêtes, investigations fiscales et des échanges de renseignements à des fins fiscales

Les enquêtes fiscales de la DCF ou les informations reçues d'autres juridictions peuvent conduire à des contrôles sur pièces ou externes, confiés à des vérificateurs désignés par le Commissaire des impôts. Dans tous les cas, les documents de procédure liés à ces contrôles doivent être transmis au service de suivi-évaluation, dans les délais prévus.

2.4. Programmation et exécution

Une application rigoureuse de la note encadrant les procédures d'analyse des risques des déclarations mensuelles contribuera à simplifier et à rationaliser la programmation des dossiers pour les Vérifications Générales (VG). Les délais impartis pour la centralisation des propositions émanant des services gestionnaires, en vue de l'élaboration des programmes trimestriels de l'année 2024, sont fixés comme suit :

- au plus tard le 31 janvier 2025 pour le programme du 2^{ème} trimestre ;
- au plus tard le 30 avril 2025 pour le programme du 3^{ème} trimestre et
- au plus tard le 31 juillet 2025 pour celui du 4^{ème} trimestre.
- au plus tard le 31 octobre 2025 pour celui du 1er trimestre 2026.

L'arrêté des programmes trimestriels de vérification doit résulter de l'analyse des risques effectuée selon la grille des critères de sélection des dossiers et dans le respect de la charge de travail du vérificateur définie dans le tableau annexé à la présente note.

Le programme de chaque service gestionnaire doit tenir compte du nombre de dossiers contrôlables du fichier des contribuables actifs.

A cet effet, il est recommandé que le taux de couverture annuel du fichier des contribuables par le programme de vérification générale de comptabilité soit au moins de :

- 33,33% pour la Direction des Grandes Entreprises (DGE) ;
- 25% pour le Centre des Impôts des Moyennes Entreprises 2 (CIME II) ;
- 20% pour le Centre des Impôts des Moyennes Entreprises 1 (CIME I) ;
- 20% pour le Centre des Impôts du Secteur Public et de l'Enregistrement (CISPE) ;
- 10% pour les divisions de la Direction des Opérations Fiscales du Golfe ; de la Direction des Opérations Fiscales d'Agoè -Nyivé et de la Direction des Opérations Fiscales Régionales (DOFR).

Le détail des recoupements 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 ;

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.

L'Unité Mixte de Contrôle de l'OTR, élaborera son programme sur la base d'une sélection des dossiers de contribuables identifiés à partir de l'analyse des risques faite conjointement par les services opérationnels du Commissariat des Impôts (CI) et du Commissariat des Douanes et Droits Indirects (CDDI).

Les contribuables concernés sont ceux :

- menant des activités sous douane, notamment la transformation de matières premières ou l'entreposage de produits finis ou semi-finis destinés à la revente ;
- gérés par des services opérationnels présentant des risques élevés de fraude dans les domaines des importations, exportations ou réexportations, pour garantir la conformité de ces opérations aux législations fiscales et douanières ;
- ayant bénéficié de procédures simplifiées de dédouanement ;
- ayant fait l'objet de retenues de 15 % au cordon douanier ;
- identifiés comme présentant des risques spécifiques par les analyses cartographiques du CDDI et du CI ;

- explicitement désignés par la haute hiérarchie.

Ces orientations visent à renforcer l'efficacité et la transparence dans la conduite des contrôles fiscaux et douaniers, tout en consolidant la coopération entre les différentes entités de l'OTR.

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 recoupements 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 (AMR), les copies des documents de procédure à travers le disque partagé de la DCF.

- 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.

- 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

L'évaluation annuelle du programme de vérification et des acteurs impliqués est obligatoire. Elle concerne principalement les vérificateurs des impôts conformément au cadre d'évaluation des vérificateurs et des chefs de section vérifications fiscales. Ces évaluations sont placées sous la supervision du Commissaire des Impôts. Un rapport annuel et des rapports à mi-parcours doivent être produits et transmis au Commissaire des Impôts.

5. Révision fiscale

Les activités de la révision fiscale consistent à revoir le processus de vérification de comptabilité pour identifier les manquements de procédure, de méthodologie et d'exploitation des recoupements.

Elles initient des actions de sensibilisation et proposent des orientations pour améliorer le processus. Elles contrôlent en urgence les dossiers présentant des risques imminents ou proches de prescription. Le service de révision fiscale doit élaborer un recueil des insuffisances et des

propositions d'amélioration. Ce recueil est présenté lors d'un séminaire semestriel en collaboration avec la DLFC et la CPPS.

6. Objectif budgétaire du contrôle fiscal au titre de l'exercice 2025

Toutes les mesures décrites visent à sécuriser les recettes fiscales issues du contrôle et à garantir la fiabilité des informations pour évaluer les performances des structures et des acteurs du contrôle fiscal. En tenant compte des résultats de l'année précédente et des objectifs fixés pour 2025, un objectif budgétaire est établi à hauteur d'au moins 7 % des recettes de contrôle dans les recettes globales du Commissariat des impôts. L'atteinte de cet objectif dépend du respect strict des dispositions de la présente note. Elle repose également sur l'application des garanties accordées au contribuable par le Code Général des Impôts et le Livre des Procédures Fiscales.

CONCLUSION

Les orientations du contrôle fiscal pour l'exercice 2025 s'inscrivent dans une approche stratégique visant à renforcer l'efficacité et la rigueur dans l'exécution des missions de vérification, couvrant l'intégralité du processus, de la collecte des données à l'évaluation continue des performances.

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**