

**POUR USAGE OFFICIEL**

**FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL**

Département des finances publiques



**REPUBLIQUE TUNISIENNE**

**MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION FISCALE  
ET REFORMES DE L'ADMINISTRATION DOUANIERE**

**Olivier Benon, Gilles Montagnat-Rentier,  
Sid Ahmed Dib, et Abderrahmane Raouya**

**Février 2013**

Le présent rapport contient des conseils techniques fournis par les services du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités d'un [pays membre][pays non membre]/ d'une [organisation internationale] (le « bénéficiaire de l'AT »), en réponse à leur demande d'assistance technique. Ce rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI aux administrateurs du FMI et à leurs services, ainsi qu'aux autres organismes et entités du bénéficiaire de l'AT et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale et aux autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, sauf si le bénéficiaire de l'AT s'y oppose explicitement (voir <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/040609.pdf>,

Operational Guidelines for the Dissemination of Technical Assistance Information à l'adresse disponible en anglais uniquement). La communication du présent rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) en dehors du FMI, à des parties autres que les organismes et entités du bénéficiaire de l'AT, les services de la Banque mondiale et les autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, requiert le consentement explicite du bénéficiaire de l'AT et du Département des finances publiques du FMI.

## Table des matières

Page

Principales abréviations

Préface.....2

Résumé des recommandations.....3

Introduction.....5

I. Stratégie pour moderniser l'administration fiscale.....6	6
A. Situation de l'administration fiscale et principales difficultés.....6	6
B. Mesures adoptées depuis 2006 et nouveaux défis.....9	9
C. Orientations et stratégie pour la poursuite des réformes.....12	12
D. Recommandations.....13	13
II. Réorganisation de l'administration fiscale.....14	14
A. Réforme du dispositif de recouvrement des impôts intérieurs.....14	14
B. Renforcement des services centraux de la DGI.....17	17
C. Unification de l'administration fiscale des grandes entreprises.....19	19
D. Unification de l'administration des autres contribuables.....24	24
III. Renforcement des opérations fiscales.....26	26
A. Education, information et services aux contribuables.....27	27
B. Simplification des procédures et des régimes.....29	29
C. Contrôle fiscal.....34	34
D. Contentieux.....37	37
IV. Réformes de l'administration douanière.....37	37
A. Situation du programme de modernisation.....37	37
B. Orientations pour la poursuite des réformes.....39	39
C. Mesures ciblées.....46	46
D. Recommandations.....47	47

## Tableaux

1. Nombre de contribuables et répartition des recettes par gouvernorat.....	7
2. Réseau des services extérieurs de la DGI et de la DGCPR, par gouvernorat.....	7
3. Analyse des déclarations de TVA déposées en 2010-2011.....	11
4. Analyse des déclarations des entreprises IS/IRPP et forfaitaires en 2011.....	11
5. Recettes fiscales : paiements spontanés et sur droits constatés.....	14
6. Situation des arriérés fiscaux 2010-2012.....	15
7. Recettes de la DGE en 2010-2011.....	20
8. Ventilation des entreprises par tranche de chiffre d'affaires IS/IR en 2011.....	25
9. Utilisation des télé procédures en 2011 et 2012.....	28
10. Retenues à la source par nature.....	31
11. Ventilation des entreprises TVA par tranche de chiffre d'affaires (2011).....	33
12. Activité et rendement du contrôle fiscal 2009-2011.....	34

## Encadrés

1. Principales difficultés à surmonter pour moderniser l'administration fiscale.....	8
2. Création de services des grandes entreprises.....	22

## Figures

1. Exemple d'organigramme possible pour la DGE.....	23
---	----

## Annexes

1. Recettes fiscales.....	49
2. Organigramme actuel de la DGI.....	50
3. Administration fiscale : plan d'action à court et moyen terme.....	51
4. Administration douanière : plan d'action à court et moyen terme.....	52

## Principales abréviations

BIC	Bénéfices industriels et commerciaux
BNC	Bénéfices non commerciaux
DAE	Déclaration d'autorisation d'enlèvement
DDM	Déclaration en douane de marchandises
DED	Direction des enquêtes douanières
DGELF	Direction générale des études et de la législation fiscale
DGD	Direction générale des douanes
DGI	Direction générale des impôts
DGCPR	Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement
DT	Dinar Tunisien
FMI	Fonds monétaire international
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
IS	Impôt sur le bénéfice des sociétés
OEA	Opérateur économique agréé
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
PDE	Programme de développement des exportations
RAFIC	Système de rationalisation des actions fiscales et comptables
SADEC	Système d'aide à la décision de contrôle
SIME	Service des impôts des moyennes entreprises
SINDA	Système d'information douanier
TAIEX	Instrument d'échange d'information sur l'assistance technique
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
TTN	Tunisie Trade Net
UE	Union européenne

## PREFACE

A la demande des autorités, une mission du département des finances publiques (FAD) du Fonds monétaire international (FMI) a séjourné à Tunis du 23 janvier au 5 février 2013. La mission était composée de M. Olivier Benon (Chef de mission), M. Gilles Montagnat-Rentier (FAD), M. Sid Ahmed Dib et M. Abderrahmane Raouya (experts du FMI).

Cette mission avait pour objectifs l'évaluation de l'organisation et des procédures de l'administration fiscale et l'analyse des réformes en cours pour améliorer les performances de cette administration, ainsi que l'analyse des procédures de dédouanement des marchandises et de détermination de l'assiette des droits et taxes à l'importation.

La mission a été reçue par M. Elyes Fakhfekh, Ministre des finances à qui elle a présenté ses conclusions, et M. Slim Besbes, Secrétaire d'Etat au Ministère des finances. Elle a eu des entretiens approfondis avec M. Riad Karoui, Directeur général des impôts ; Mme Habiba Louati, Directrice générale des études et de la législation fiscale ; M Abdellatif Dechraoui, Directeur général de la comptabilité publique et du recouvrement ; M. Mohamed Meddeb, Directeur général des douanes ; et leurs principaux collaborateurs. Des visites des services douaniers et fiscaux ont été organisées à Tunis.

Durant son séjour, la mission a également rencontré des représentants du secteur privé et du Comité des commissionnaires en douane agréés. Des réunions ont par ailleurs été organisées avec des représentants de la Délégation de la Commission de l'Union Européenne et de la Banque Mondiale.

A tous, la mission exprime ses remerciements pour l'accueil qui lui a été réservé et le niveau de collaboration dont elle a bénéficié, étant précisé que ses travaux ont été grandement facilités par Mme Karafi Hosni Aicha, Directeur général au Cabinet du Ministre des finances ainsi que par Mme Neila Belhassen Silin, Mme Halima Bahar et M. Mongi Dhouafi.

Cet aide mémoire sera revu au siège du FMI. Il comporte un résumé des recommandations et quatre chapitres: (I) Stratégie pour moderniser l'administration fiscale ; (II) Réorganisation de l'administration fiscale ; (III) Renforcement des opérations fiscales ; et (IV) Réformes de l'administration douanière.

## **RESUME DES RECOMMANDATIONS**

La fragmentation de l'administration fiscale tunisienne entre plusieurs directions, la prise en compte insuffisante des enjeux et des risques dans l'organisation des services et l'exercice des missions, et la complexité des procédures sont des obstacles à sa modernisation. Des initiatives très positives ont toutefois été prises au cours des dernières années pour sécuriser les recettes collectées par les grandes entreprises et faciliter l'impôt des autres contribuables. L'administration fiscale tunisienne dispose également d'autres points forts, tels que son système informatique partagé et son personnel qualifié.

Sur ces fondements, la stratégie de modernisation proposée par la mission envisage, par étapes, un programme visant la fusion de l'ensemble des services fiscaux en une administration fiscale unifiée, réorganisée, et renforcée, en commençant par l'administration des grandes entreprises. Le programme prévoit aussi, concomitamment, l'amélioration des opérations fiscales et notamment un meilleur service au contribuable, la simplification des obligations fiscales des entreprises de petite taille et le renforcement du contrôle fiscal pour lutter contre la fraude. Les principales recommandations pour moderniser l'administration fiscale sont les suivantes :

### **Modernisation de l'administration fiscale**

#### ***Stratégie de réforme de l'administration fiscale***

- Développer une stratégie et un programme pour la modernisation de l'administration fiscale comprenant les composantes suivantes :
  - Mettre en place une administration fiscale unifiée, responsable de l'ensemble des missions fiscales, y compris l'action en recouvrement.
  - Améliorer les opérations fiscales

#### ***Unification de l'administration fiscale***

- Intégrer les missions de recouvrement, de gestion, et de contrôle des impôts intérieurs au sein d'une même administration.
- A court terme, unifier l'administration des grandes entreprises en fusionnant au sein d'une DGE renforcée et restructurée l'ensemble des missions fiscales.
- A moyen terme, unifier l'administration des autres contribuables en commençant par la mise en place d'un service des impôts des entreprises moyennes (SIME) à Tunis.
- Créer au sein de la DGI une unité chargée de la modernisation de l'administration fiscale (organisation, outils et méthodes de travail)
- Rechercher les solutions permettant d'assouplir le cadre institutionnel de la DGI pour faciliter la mise en œuvre du programme de modernisation.

### ***Renforcement des opérations fiscales***

- Développer la mission d'information et de services aux contribuables
- Généraliser l'obligation d'utilisation des télé procédures et poursuivre la dématérialisation des documents annexes aux déclarations.
- Simplifier le dispositif des retenues à la source et des acomptes et éliminer progressivement celles qui résultent en situation de crédits structurels.
- Etendre le seuil d'assujettissement à la TVA prévu pour les commerçants (100 000 DT) à l'ensemble des activités et entreprises et aligner le champ d'application du régime réel.
- Améliorer la couverture du contrôle fiscal en introduisant une procédure de vérification ponctuelle sur place.
- Renforcer la sélectivité des contrôles en établissant des critères et des objectifs ciblés en fonction des différents segments et catégories d'entreprises.
- Rendre opérationnelle la direction des recoupements et étendre le droit de communication de l'administration fiscale.

La mission a également analysé sommairement la situation des réformes conduites par l'administration douanière en concentrant ses travaux sur l'analyse des procédures d'assiette et de contrôle des droits et taxes perçues à l'importation et celles prévues pour lutter contre la fraude douanière. Les principales recommandations sont les suivantes :

### **Modernisation de l'administration douanière**

#### ***Axes et projets du programme de modernisation***

- Organiser au niveau régional l'audit de la régularité des régimes de suspension et d'exonération des droits et taxes.
- Utiliser l'analyse de risque pour catégoriser les opérateurs et moduler les procédures et les contrôles en fonction des différentes catégories.
- Dématérialiser l'ensemble des procédures douanières (y compris les procédures de paiement) et revoir les fonctionnalités du système SINDA.
- Poursuivre la réorganisation de la DGD en recentrant les missions des services centraux et en transférant la gestion courante aux services opérationnels.

#### ***Mesures ponctuelles***

- Mener des actions ponctuelles inopinées de contrôle aléatoire, y compris avec d'autres administrations.
- Mettre en place un cadre de collaboration entre la DGD et la DGI.
- Rendre compte de l'impact des avantages fiscaux sur les recettes douanières.
- Assurer le respect des règles régissant la profession de commissionnaire agréé.



## Introduction

1. La modernisation du système fiscal est un objectif des autorités tunisiennes depuis plusieurs années. A la demande des autorités, deux missions ont été menées par le département des finances publiques du FMI au cours de l'année 2005 pour appuyer l'analyse de la situation dans ce domaine et formuler des propositions visant à réformer la législation et l'administration fiscale. A la suite de ces missions, les autorités ont mis en œuvre certaines recommandations formulées pour améliorer le système fiscal et son administration.

2. **Depuis les événements intervenus en 2011, et afin de relever les défis macroéconomiques et budgétaires, les autorités ont annoncé leur intention de réformer le système fiscal et son administration**, réformes dont la mise en œuvre est prévue au cours des prochaines années. Pour appuyer la préparation de ces réformes, les autorités ont demandé l'assistance technique du département des finances publiques.

3. **Le système fiscal tunisien a été analysé au cours de la mission du département des finances publiques organisée en décembre 2012.**<sup>1</sup> Cette analyse, qui fait suite à la précédente étude conduite en janvier 2005, a mis en évidence que le système fiscal tunisien, tout en assurant un niveau de recettes relativement favorable par rapport à des pays comparables (cf. Annexe I), se caractérise par sa complexité et de fortes distorsions. Sur la base de cette analyse, la mission a recommandé un plan d'action visant la mise en place d'un régime fiscal plus simple et plus équitable. Ce plan d'action, couvrant la période 2014-2017, articule la réforme proposée autour des axes principaux suivants : (1) la révision de la structure de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), (2) la rationalisation de l'impôt sur les sociétés (IS) et celle des incitations fiscales à l'investissement, (3) la simplification de la TVA en particulier s'agissant du nombre de taux et de la généralisation du seuil d'assujettissement, et (4) la réduction progressive du champ d'application des retenues à la source de TVA et du mécanisme des avances sur IS et IRPP des entreprises.

4. **Les recommandations de la mission sont à l'étude et certaines d'entre-elles pourraient être introduites en 2014.** Il s'agit notamment de l'élimination des clauses fiscales dans le cadre de la refonte du code des investissements et la soumission du bénéfice résultant des activités d'exportation (actuellement exonéré) à l'IS au taux de 10%. La simplification de la TVA et la suppression progressive des retenues à la source (TVA) et avance sur importation (IRPP/IS) sont par ailleurs des mesures clefs pour faciliter la modernisation de l'administration fiscale.

---

<sup>1</sup> Cf. aide mémoire "République Tunisienne: proposition pour un système fiscal plus simple et plus équitable", Mansour et al, Décembre 2012.

5. **Les objectifs de la présente mission sont d'évaluer la situation de l'administration fiscale et de proposer une stratégie de modernisation.** La situation de l'administration fiscale et les principaux obstacles à sa modernisation, les mesures introduites depuis la dernière mission, la stratégie proposée et les composantes de cette stratégie sont articulées dans les chapitres I à III de ce rapport.

6. **La mission a également analysé sommairement la situation des réformes conduites par l'administration douanière.** Au cours des dernières années la direction générale des douanes (DGD) a engagé un programme de réformes sur la base d'un programme initialement mis en œuvre en 2002 à la suite du diagnostic effectué avec l'appui des experts de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD). La mission a concentré ses travaux sur l'analyse des procédures d'assiette et de contrôle des droits et taxes perçues à l'importation et celles prévues pour lutter contre la fraude douanière. Cette analyse et les mesures proposées pour améliorer ces procédures sont présentées ci-après (chapitre IV).

## I. STRATEGIE POUR MODERNISER L'ADMINISTRATION FISCALE

7. La mission du Département des finances publiques organisée en septembre 2005 a étudié l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'administration fiscale tunisienne et a recommandé sa modernisation.<sup>2</sup> Ce chapitre analyse la situation actuelle de l'administration fiscale et rappelle les principales difficultés auxquelles cette administration est confrontée. Sur la base de cette analyse et des mesures introduites depuis 2005, ce chapitre développe la stratégie recommandée pour moderniser l'administration fiscale.

### A. Situation de l'administration fiscale et principales difficultés

#### *Situation de l'administration fiscale*

8. **L'administration fiscale en Tunisie relève de trois directions du ministère des finances** : la direction générale des études et de la législation fiscale (DGELF), la direction générale des impôts (DGI), et la direction générale du trésor, de la comptabilité publique et du recouvrement (DGCPR). Les missions dévolues à l'administration fiscale sont ainsi fragmentées entre ces trois administrations qui coordonnent leurs activités. Cette coordination est facilitée par les systèmes d'information disponibles (systèmes RAFIC et SADEC) dont les bases de données sont accessibles.

9. **La DGELF (50 agents) assure l'interprétation des textes et la communication s'agissant des changements en matière de législation et de procédures fiscales.** La DGELF est par ailleurs en charge de la politique fiscale et de la préparation de la législation.

---

<sup>2</sup> Cf. "Tunisie: Modernisation de l'administration fiscale", Bodin et al, Novembre 2005.

10. **La DGI (4000 agents, dont 3000 affectés en services extérieurs) est chargée de la gestion des contribuables et du contrôle fiscal.** La DGI assure notamment la gestion du fichier des personnes morales et des personnes physiques soumises à l'IRPP au titre d'une activité professionnelle. Au 31 décembre 2011, le fichier de la DGI comprenait 628 000 entreprises et professions libérales, dont 244 000 relevant du régime réel et 384 000 relevant du forfait (cf. tableau 1). Le réseau de la DGI comprend 27 centres régionaux et 150 bureaux de contrôle (cf. tableau 2). Depuis 2008, la Direction des grandes entreprises (DGE), basée à Tunis, assure depuis 2008 la gestion des 1500-1600 plus grandes entreprises.

Tableau 1. Tunisie: Nombre de contribuables et répartition des recettes par gouvernorat, 2011

	Recettes fiscales (millions DT)	Nombre d'entreprises	Dont:			
			personnes morales	professions libérales	personnes physiques entrepreneurs au réel	personnes physiques entrepreneurs au forfait
Grand Tunis	8302.4	223272	60392	18320	36147	108413
Nord Est	272.4	83523	10843	4565	13258	54857
Nord Ouest	108.9	50957	1805	2023	5299	41830
Centre Est	550.1	155215	26783	10762	26770	90900
Centre Ouest	172.5	47483	1908	1949	5057	38569
Sud	151.6	68041	5039	3906	9499	49597
Total	9557.9	628491	106770	41525	96030	384166

Source: DGI et DGCPR

11. **La DGCPR (5000 agents, dont 3000 affectés en recettes des finances) est chargée du recouvrement des recettes fiscales et des actions de poursuite.** Le réseau de la DGCPR comprend 228 recettes des finances en charge du recouvrement (cf. tableau 2). Certaines recettes des finances sont installées dans le même bâtiment que celui des bureaux de la DGI.

Tableau 2. Tunisie : Réseau des services extérieurs de la DGI et de DGCPR en charge de l'administration fiscale, par gouvernorat.

	Nombre de centres régionaux de contrôle des impôts	Nombre de Bureaux de contrôle	Nombre total d'agents (centre régionaux et bureau de contrôle)	Nombre de recettes des finances (recouvrement)	Nombre total d'agents (recettes des finances/ recouvrement)
Grand Tunis	6	44	937	51	744
Nord Est	3	17	340	29	388
Nord Ouest	4	17	287	31	400
Centre Est	5	38	728	56	735
Centre Ouest	3	15	257	23	345
Sud	6	19	447	38	506
Total	27	150	2996	228	3118

Source DGI et DGCPR

### *Principales difficultés*

12. **Les principales difficultés auxquelles fait face l'administration fiscale ont été discutées avec les responsables.** Ces difficultés ont été identifiées au cours de la mission précédente du Département des finances publiques et sont rappelées dans l'encadré 1.

#### Encadré 1

Tunisie : Principales difficultés à surmonter pour moderniser l'administration fiscale

***La complexité de la législation fiscale constitue un obstacle à la modernisation de l'administration fiscale.*** Mesures dérogatoires du droit commun, précomptes à titre d'avances sur divers impôts générant des crédits structurels et obligations déclaratives incompatibles avec la capacité des petites entreprises, notamment, sont des obstacles au fonctionnement normal du système déclaratif. Cette situation nuit à la modernisation de l'administration fiscale.

***La fragmentation de l'organisation et des missions constitue un frein à la modernisation de l'administration fiscale.*** Cette fragmentation est un obstacle à l'appréciation de la situation d'ensemble des contribuables et par voie de conséquence elle complique sérieusement la prise en charge concomitante des principales missions, en particulier les services aux contribuables, le suivi des obligations déclaratives, le contrôle et l'action en recouvrement. Le regroupement de l'ensemble des missions fiscales dans une administration unifiée structurée sur la base de ces missions assure une meilleure connaissance du comportement des différentes catégories de contribuables. Il permet de promouvoir le consentement volontaire à l'impôt en facilitant les obligations fiscales tout en affectant les ressources disponibles pour le contrôle et l'action en recouvrement des contribuables dont le comportement est le plus risqué.

***Les enjeux et les risques sont insuffisamment pris en compte dans l'organisation des services et la répartition des moyens disponibles.*** L'organisation des services, la répartition des moyens humains et matériels qui leur sont affectés, et leurs méthodes de travail ne prennent pas suffisamment compte des enjeux et risques inhérents aux différentes catégories de contribuables. A titre d'exemples, une majorité des ressources des bureaux de contrôle est affectée à la gestion des forfaitaires et des régimes fiscaux dérogatoires. Les activités de contrôle fiscal se focalisent sur la vérification (approfondie) systématique des demandes de restitution de crédits structurels. Une organisation prenant en compte la taille des contribuables, leur comportement, et leur potentiel permettrait à l'administration fiscale d'accroître son efficacité en calibrant l'utilisation des moyens disponibles aux besoins (services), aux risques (fraude et d'évasion) et aux enjeux (recettes), pour chaque catégorie.

***L'évaluation des résultats repose essentiellement sur des critères quantitatifs.*** Les performances de l'administration fiscale doivent s'apprécier en fonction de la qualité des opérations et de leur impact sur le comportement des contribuables.

***L'absence de stratégie globale ne permet pas de développer un programme de modernisation.*** Les objectifs attendus de la modernisation de l'administration fiscale et les étapes pour y parvenir ne sont pas clairement établis. Une stratégie d'ensemble permettrait de définir les objectifs et de prioriser les initiatives en vue de les atteindre.

## B. Mesures adoptées depuis 2006 et nouveaux défis

### 13. Des mesures importantes ont été adoptées depuis 2006 pour améliorer l'administration fiscale. Les plus significatives sont les suivantes:

- Création de la Direction des grandes entreprises (DGE) en 2008. Au sein de la DGI, ce service assure la gestion de 1600 entreprises qui contribuent pour l'essentiel des recettes fiscales intérieures (74% en 2011). Sur la base des premiers résultats, la création de la DGE est un succès. Elle a contribué au maintien des recettes à leur niveau post crise malgré l'impact de la crise sur le comportement déclaratif des autres catégories d'entreprises. La situation de la DGE et les mesures nécessaires à son renforcement sont présentées au chapitre 2.
- L'utilisation de l'identifiant fiscal comme identifiant unique pour les opérations effectuées en douane, facilitant ainsi l'échange d'informations.
- Simplification de la structure des taux de la de la TVA en 2010 par la suppression du taux de 29 %. S'agissant de la TVA, une mesure critique pour améliorer son administration, consisterait à généraliser le seuil d'assujettissement de 100 000 DT à l'ensemble des entreprises, comme indiqué ci-après.
- Simplification du régime forfaitaire en 2011 pour faciliter la taxation des petites entreprises. Les entreprises forfaitaires sont désormais imposées sur la base du chiffre d'affaires, aux taux de 2,5 % (prestataires) et 2 % (autres activités). Les limites du forfait ont été relevées à un chiffre d'affaires de 50 000 DT pour les prestataires (la limite est de 100 000 DT pour les commerçants). Les acomptes ont été supprimés.
- Abaissement progressif de 15 à 1 millions DT du montant du chiffre d'affaires annuel au dessus duquel les entreprises sont tenues de souscrire leurs déclarations et payer les impôts par télé procédures.
- Restitution de 100% des crédits lors du dépôt des demandes de remboursement de TVA, d'acomptes, et de retenues à la source pour les activités liées à l'exportation ou soumises à acomptes et retenues sans attendre les résultats de la vérification systématique des entreprises.
- Développement de plan d'action, d'indicateurs et de lettre de mission pour les cadres de la DGCP (couvrant notamment l'action en recouvrement), dans le cadre de la démarche qualité. Cette démarche a toutefois été suspendue en 2011-12.
- Création de la DGI en 2007 qui se substitue à la direction générale du contrôle fiscal (DGCF) qui existait précédemment et restructuration des services centraux. Cette restructuration s'est essentiellement traduite par la revalorisation des grades des chefs des services centraux et des services extérieurs, y compris les promotions de ces chefs de services au grade de directeurs généraux. Les attributions, l'organisation et les modalités de fonctionnement de la DGI sont pour l'essentiel inchangées.

14. **Ces réformes, en ligne avec les recommandations des précédentes missions du département des finances publiques, sont très encourageantes.** Lancement de la segmentation de la population fiscale, simplification de la législation et des procédures, simplification de la gestion des petites entreprises et une meilleure coordination entre services de contrôle et de l'action en recouvrement constituent des avancées. Ces avancées doivent inciter les autorités à accélérer la modernisation et le renforcement de l'administration fiscale pour lui permettre de relever les défis supplémentaires auxquelles elle fait face en période de crise.

15. **La crise politique intervenue en 2011 et la crise économique depuis 2008-09 ont compliqué davantage la tâche de l'administration fiscale tunisienne.** Comme indiqué dans les chapitres suivants du rapport, la crise a amplifié les problèmes. En particulier :

- Le montant des arriérés fiscaux a augmenté sensiblement, passant de 2 milliards DT à fin 2004 à 3,6 milliards DT au 30 septembre 2012.
- Le taux de défaillance des entreprises assujetties à la TVA a augmenté, passant de 23% en 2004 à 31% en 2011.

16. **L'administration fiscale doit pouvoir réagir efficacement pour faire face à la situation, promouvoir le civisme fiscal et restaurer la discipline.** Parmi les priorités, l'administration doit en particulier, simultanément, améliorer les services rendus aux contribuables, veiller au respect des obligations déclaratives, et renforcer l'efficacité des contrôles et de l'action en recouvrement. Cette approche globale est grandement facilitée lorsqu'elle est pilotée par une administration fiscale unifiée, responsable des résultats de toutes les missions fiscales, et rendant compte de ces résultats.

17. **La répartition des missions de contrôle et de recouvrement entre deux administrations (la DG CPR et la DGI), caractéristique de l'administration fiscale tunisienne, constitue un obstacle à la modernisation.** La précédente mission avait étudié les inconvénients de cette organisation au regard de la modernisation du système fiscal et proposé l'intégration de l'ensemble des missions fiscales, y compris l'action en recouvrement dans la même administration. Malgré les efforts de la DG CPR et de la DGI pour améliorer leur coordination, des difficultés subsistent en matière d'action en recouvrement. La révision du dispositif actuel de recouvrement des impôts est une priorité.

18. **En particulier en période de crise, le suivi rapproché des catégories de contribuables à forts enjeux ou présentant les risques les plus importants est déterminant pour maintenir et améliorer l'efficacité de l'administration.** Comme indiqué ci-dessus, la création de la DGE a permis de maîtriser la gestion des entreprises à plus forts enjeux et de maintenir un niveau satisfaisant des recettes, y compris pendant la crise en 2011.

19. **L'administration des entreprises moyennes doit être renforcée.** Le comportement fiscal des grandes entreprises relevant de la DGE est maîtrisé. En revanche, celui des autres entreprises relevant du régime réel est préoccupant. Moins du tiers des déclarations souscrites en matière de TVA se traduisent par un paiement (cf. Tableau 3). Plus des trois quarts des entreprises qui souscrivent leur déclaration au réel déclarent un déficit IS / IRPP (cf. tableau 4). Cette situation peut s'expliquer en partie par le mécanisme des avances et retenues à source qui dénature le système déclaratif et déresponsabilise les entreprises, manifestement peu soucieuses de leurs obligations. Les données des tableaux 3 et 4 suggèrent aussi que le potentiel des entreprises relevant du régime réel soit mal exploité. La poursuite de la réorganisation des services extérieurs de la DGI sur la base de la segmentation de la population fiscale et la création de structures dédiées à l'administration des entreprises moyennes permettront de mieux prendre en compte ce potentiel.

Tableau 3. Tunisie: analyse des déclarations de TVA déposées par les entreprises en 2010-2011 et comparaison avec 2003-2004

	2003	2004	2010	2011
Assujettis au 31 décembre	97 142	105 088	144 422	152 677
Déclarations déposées	77,3 %	76,5 %	73,4 %	69,0 %
Déclarations avec paiements	31,4 %	29,8 %	29,5 %	25,9 %
Déclarations créditrices	39,1 %	30,3 %	55,4 %	59,3 %
Déclarations néant	29,4 %	39,8 %	15,1 %	14,8 %

Source: DGI et précédentes missions du département des finances publiques

20. **La simplification des obligations déclaratives doit se poursuivre.** Sur la base des résultats très positifs déjà atteints, l'administration doit poursuivre ses efforts en vue de promouvoir et généraliser progressivement l'utilisation des télé procédures par les entreprises et professions libérales (y compris par l'élargissement progressif du champ d'application à titre obligatoire de ces procédures et la dématérialisation des documents annexes aux déclarations).

Tableau 4. Tunisie : analyse des déclarations des entreprises IS/IRPP et forfaitaires en 2011

	Personnes morales	Régime Réel		Total Réel	Régime forfaitaire
		Entreprises (BIC)	Professions libérales (BNC)		
Nombre d'entreprises répertoriées	106 770	96 030	41 525	244 325	384 166
Déclarations déposées	n.a.	n.a.	n.a.	129 509	165 715
Déclarations avec paiement	24 064	28 098	24 606	76 768	n.a.
Montant dû (en millions de DT)	n.a.	n.a.	n.a.	1 348,4	17,1

Source DGI

21. **Les services aux contribuables doivent être développés et le contrôle fiscal doit être amélioré.** La prise en compte de la mission d'information et d'éducation des

contribuables est essentielle pour améliorer le civisme fiscal des entreprises. Les initiatives récentes (notamment spots publicitaires à l'initiative de la DG CPR dans le contexte de la préparation de la loi de finance, création d'un service central à la DGI, création d'un télé centre) vont dans le bon sens. Une approche plus globale et systématique des services, prenant en compte les besoins de chaque catégorie de contribuable, doit être adoptée. Le renforcement du contrôle fiscal, en intégrant davantage la sélectivité dans la programmation et en améliorant la couverture des contrôles, est également nécessaire.

### **C. Orientations et stratégie pour la poursuite des réformes**

22. Les orientations proposées pour la poursuite de la modernisation de l'administration fiscale se fondent sur la situation de cette administration, les points forts et les difficultés identifiées, et les objectifs attendus de la réforme lorsqu'elle sera conduite à son terme.

23. Ces orientations et la démarche proposées prennent en compte les précédentes recommandations du Département des finances publiques et l'expérience des autres pays dont l'organisation et les modalités d'intervention de l'administration fiscale (y compris le contexte de son intervention) sont comparables à celles de la Tunisie. Elles intègrent également l'expérience du Département des finances publiques s'agissant de ses appuis aux réformes engagées plus récemment dans certains pays en Europe (par exemple Grèce, Hongrie, Lettonie, Portugal et Roumanie), dans un contexte marqué par un besoin d'assainissement des finances publiques, y compris le besoin accru de renforcer la capacité des administrations fiscales à mobiliser les recettes.

24. **Les objectifs de la modernisation de l'administration fiscale ont été discutés avec les responsables des trois directions concernées.** Ces discussions ont confirmé que les responsables s'entendent collectivement à assigner à la réforme de l'administration fiscale les principaux objectifs suivants :

- Améliorer les performances en matière de recettes fiscales.
- Promouvoir une répartition plus équitable de la charge fiscale entre les contribuables.
- Assurer un traitement équitable et transparent des opérateurs économiques en facilitant l'exercice de leurs obligations fiscales et en sanctionnant l'incivisme.
- Alléger le coût de respect des obligations fiscales des contribuables.
- Mieux identifier les risques et réduire la fraude et l'évasion fiscales.
- Accroître la transparence et réduire les risques de corruption.
- Améliorer l'action en recouvrement et la gestion des arriérés fiscaux.

25. **Pour réaliser ces objectifs la stratégie de modernisation de l'administration fiscale devrait prendre en considération les orientations ci-dessous :**



- Simplifier la législation fiscale et la rendre plus équitable et plus transparente en adoptant un plan d'action sur la base des recommandations formulées par la mission du département des finances publiques.
- Unifier l'administration fiscale et transférer progressivement à une seule direction du ministère des finances l'ensemble des missions fiscales.
- Améliorer les opérations fiscales en développant les services aux contribuables, en poursuivant la simplification de leurs obligations et en renforçant le contrôle fiscal.

26. **Les différentes composantes des orientations et les étapes proposées pour leur mise en œuvre sont développées dans les chapitres suivants du rapport.**<sup>3</sup> Un groupe de réflexion composé de responsables des administrations concernées par les réformes devrait être chargé d'étudier les propositions de la mission et d'élaborer un avant projet de stratégie et de programme de modernisation de l'administration fiscale. Cet avant projet pourrait alors être discuté au cours d'un atelier réunissant responsables de l'administration et représentants des contribuables avant finalisation du projet.

27. **Par la suite, la consultation pourrait être étendue dans le cadre du Conseil national de la Fiscalité avant validation du programme de réformes.** Une fois le programme validé par les autorités, une structure de pilotage des réformes devraient être créée et des groupes de projet devraient être mis en place dans chaque direction pour préparer sa mise en œuvre. Le cas échéant, un appui technique pourrait être recherché pour faciliter le lancement et accompagner mise en œuvre du programme.

#### **D. Recommandations**

- Développer une stratégie et un programme pour la modernisation de l'administration fiscale sur la base des recommandations de cette mission. Cette stratégie devrait être coordonnée avec le plan d'action pour la réforme du système fiscal.
- La stratégie devrait comprendre les composantes suivantes :
  - (1) Simplifier la législation fiscale.
  - (2) Mettre en place une administration fiscale unifiée, responsable de l'ensemble des missions fiscales, y compris l'action en recouvrement.
  - (3) Améliorer les opérations fiscales, notamment les services aux contribuables, la simplification des procédures de gestion, et le renforcement du contrôle fiscal.

---

<sup>3</sup> Le plan d'action proposé pour la réforme du système fiscal est présenté dans l'aide mémoire de la mission organisée en décembre 2012.

## II. REORGANISATION DE L'ADMINISTRATION FISCALE

28. La mise en place d'une administration fiscale unifiée en Tunisie est une réforme majeure qui doit être conduite progressivement. Cette réforme implique la révision du dispositif de recouvrement des impôts intérieurs. Elle nécessite également le renforcement des services centraux de la DGI, notamment s'agissant du pilotage des réformes et de l'encadrement des missions fiscales par les services extérieurs.

29. Au niveau opérationnel, l'unification des missions fiscales sera facilitée en pilotant la réforme au sein de la DGE, et dans une deuxième étape, par la poursuite de la segmentation de la population fiscale et la mise en place de services dédiés à l'administration des entreprises moyennes.

### A. Réforme du dispositif de recouvrement des impôts intérieurs

#### *Dispositif de recouvrement des recettes intérieures et orientations pour la réforme*

30. **Le recouvrement des recettes fiscales relève de la compétence de deux réseaux comptables**, celui des douanes pour la TVA sur importation, les droits de douanes, et les accises et celui de la DGCP pour les impôts intérieurs (TVA, l'IRPP, et l'IS).

31. **Malgré une évolution profonde des modalités du recouvrement des impôts intérieurs, l'organisation du dispositif de recouvrement n'a pas été modifiée.**

L'organisation du recouvrement est fondée sur des principes—*séparation des ordonnateurs et des comptables* d'une part, *responsabilité des comptables publics* d'autre part. Depuis la mise en place d'impôts modernes fondés sur le principe de déclaration et paiement spontanés de l'impôt (le principe de *consentement volontaire à l'impôt*), les recouvrements suite à ordonnancements (*les droits constatés*) représentent pourtant une part mineure du total des recettes fiscales intérieures (3 % en moyenne; cf. tableau 5).

Tableau 5. Tunisie: recettes fiscales - paiements spontanés et sur droits constatés, 2010–2011

	(Montants en millions DT)			
	2010		2011	
	Montant	%	Montant	%
Paiements spontanés	8826	95,6	9533	97,8
Recouvrements sur droits constatés	412	4,4	212	2,2
Total des recettes	9238	100	9745	100

Source: DGCP

32. **Malgré les efforts engagés pour améliorer l'action en recouvrement, la DGCP continue de faire face à des difficultés importantes pour réduire les arriérés.** Au cours des dernières années, le niveau des arriérés fiscaux a progressé sensiblement. Il s'est accru de 2,8 milliards DT en au 1<sup>er</sup> janvier 2010 à 3,6 milliards de DT au 30 septembre 2012 (cf.

tableau 6).<sup>4</sup> Dans le même temps, le taux de recouvrement sur créances de l'exercice courant s'est dégradé de 19 % en moyenne dans les années 2003-2004 (cf. rapport de novembre 2005) à 12 % pour la période 2010-2012 (tableau 6).

Tableau 6. Tunisie: situation des arriérés fiscaux, 2010–2012

	(Montants en millions DT)		
	2010	2011	2012
Arriérés sur exercices antérieurs au 1er janvier	2819	3030	2995
- Recouvrements sur exercices antérieurs	326	169	220
- Taux de recouvrement sur créances contestées (exercices antérieurs)	11.56%	5.58%	7.35%
Constatations sur exercice courant	745	229	1034
- Recouvrements sur exercice courant	86	43	58
- Taux de recouvrement sur créances contestées (exercice courant)	11.54%	18.78%	5.61%
Annulations	122	52	118
Arriérés nets au 31 décembre (30/9 pour 2012)	3030	2995	3633

Source DGCP

33. **L'efficacité de l'action en recouvrement est une condition primordiale pour garantir la crédibilité du contrôle fiscal et lui donner un effet dissuasif** permettant d'améliorer le comportement déclaratif des contribuables. Ceci implique qu'une part significative des constatations soit effectivement recouvrée. Le taux de recouvrement sur constatations (12 %) ne permet pas d'atteindre ces objectifs de crédibilité et dissuasion.

34. **Les principales difficultés invoquées par les agents de la DGCPR en ce qui concerne l'action en recouvrement sont les suivantes:**

- Difficulté de recouvrement des émissions suite à contrôle fiscal. Les agents de la DGCPR reconnaissent que des efforts ont été entrepris par la DGI pour sensibiliser les vérificateurs à l'importance du recouvrement. Certains agents de la DGCPR estiment toutefois que les constatations suite à contrôle fiscal sont parfois insuffisamment réalistes et souvent difficiles à recouvrer.
- Difficultés liées à la disparition des contribuables.
- Difficultés liées à la divergence des objectifs assignés aux deux administrations (assiette et contrôle pour la DGI, recouvrement pour la DGCPR).
- Difficultés de coordination, malgré les efforts consentis par les deux administrations, en raison d'une organisation différente.

<sup>4</sup> Le montant des arriérés fiscaux était de 2 milliards DT au 31 décembre 2004.

35. **L'attribution de la compétence du recouvrement (et surtout de l'action en recouvrement) à une administration distincte de celle chargée de la gestion et du contrôle des impôts ne permet pas d'apprécier les performances réelles de l'administration fiscale.** L'analyse des résultats du recouvrement est en effet un critère essentiel pour évaluer les performances d'une administration fiscale. Des indicateurs comme le délai et le nombre de relances des défallants et de taxations d'office, voire le nombre de vérifications, ont peu de valeur s'ils ne peuvent être pondérés par des indicateurs se rapportant aux recouvrements consécutifs à ces actions.

36. **Pour résoudre les difficultés liées à l'organisation actuelle du recouvrement, une option consiste à maintenir la fonction d'encaissement de l'impôt dans les services de la DG CPR et transférer les attributions d'action en recouvrement à la DGI.** Les chefs de services des deux directions ont indiqué que cette approche permettrait de responsabiliser la DGI qui assumerait ainsi les performances ou contre-performances en matière de recouvrement des recettes fiscales, sans modifier les procédures actuelles de dépôt des déclarations et de paiement des impôts auprès des services de la DG CPR. Les responsables estiment toutefois que cette option conduirait à remettre en question le principe de responsabilité des comptables publics, remise en question dont les conséquences doivent être soigneusement étudiées.

37. **Une approche globale consiste, à moyen terme, à intégrer les attributions du recouvrement et d'action en recouvrement d'une part, et les missions de gestion et contrôle d'autre part, au sein d'une même administration fiscale.** Dans cette hypothèse, le responsable du service de recouvrement de l'administration fiscale dispose du statut de comptable public et est soumis aux règles de la comptabilité publique. Cette approche, retenue dans les autres pays, présente l'avantage d'unifier l'ensemble des missions fiscales, tout en préservant le principe de responsabilité des comptables publics.

### ***Recommandations***

- Intégrer les missions de recouvrement, de gestion, et de contrôle des impôts intérieurs au sein d'une même administration. La mise en œuvre de cette réorganisation devrait être conduite en étroite collaboration entre les deux administrations concernées sous l'autorité du ministre des finances.
- A court terme, créer un service de recouvrement de plein exercice dans la direction des grandes entreprises. Le nouveau service de recouvrement serait directement placé sous la responsabilité du Directeur de la DGE.
- A moyen terme, procéder à l'intégration progressive des missions de recouvrement, de gestion, et de contrôle des impôts intérieurs au sein de la DGI en commençant par les services des impôts des entreprises moyennes.

## B. Renforcement des services centraux de la DGI

### *Situation et principales difficultés*

38. **Sous l'autorité du Directeur général des impôts, les services centraux de la DGI se composent de six unités** chargées respectivement (1) de la programmation, de la coordination, et de la conciliation administrative ; (2) des services communs, de la formation professionnelle et de la coopération internationale ; (3) du contentieux fiscal et de la conciliation juridictionnelle ; (4) de l'inspection des services fiscaux ; (5) des applications informatiques et des systèmes fiscaux ; et (6) du contrôle national et des enquêtes fiscales. De nouveaux services ont été mis en place au cours des dernières années, notamment la direction de l'information et de l'assistance fiscale, le centre d'information à distance, et la cellule de l'audit interne de la qualité. L'organigramme de la DGI est présenté en annexe 2.

39. **Au cours des discussions avec la mission, les responsables des différents services ont fait part de nombreuses difficultés auxquelles ils font face.** Parmi les plus sérieuses, les chefs de service ont évoqué la définition imprécise des responsabilités de certaines structures, l'exercice de missions opérationnelles, et la multiplication des postes d'encadrement et l'absence de prise en charge de missions prévues par l'organigramme de la DGI faute de personnel affecté à ces services. D'une manière générale la coordination entre les différents services est perçue comme insuffisante.

40. **La mission a focalisé son attention sur d'autres difficultés liées au pilotage des opérations fiscales et le soutien aux services extérieurs, celui de la modernisation de l'organisation des services et des outils et méthodes de travail, et le cadre institutionnel dans lequel évolue l'administration fiscale.** Ces aspects sont naturellement essentiels pour préparer et mettre en place la réforme de l'administration fiscale ; la résolution de ces difficultés revêt un caractère prioritaire. A plus long terme, l'unification de l'administration fiscale et le regroupement de l'ensemble des missions fiscales nécessiteront la refonte de l'organisation actuelle des services centraux de la DGI en tenant compte des difficultés identifiées ci-dessus. Dans cette hypothèse, les services centraux de la DGI devraient être restructurés sur la base des missions essentielles de l'administration fiscale et les responsabilités de chaque structure devraient être clairement établies. Par ailleurs, les services centraux devraient être déchargés de missions opérationnelles, y compris les vérifications fiscales, les activités de recherche, et la conciliation.

### *Encadrement et suivi des opérations fiscales*

41. **Dans les conditions actuelles, le suivi des opérations fiscales est essentiellement orienté sur les objectifs quantitatifs du contrôle fiscal.** Avant la crise de 2011, des initiatives étaient en cours pour instaurer un dialogue de gestion entre les responsables des services extérieurs et la direction générale des impôts. Ce dialogue intégrait des critères de performances et de qualité et les moyens à mettre à la disposition des services pour la

réalisation des objectifs. Cette approche, pour le moment en suspens, devrait être ré instituée prochainement. L'élaboration d'un plan de travail en début d'exercice pour chaque service (y compris les services centraux) est une bonne approche. Cette démarche permet l'évaluation des efforts et des performances si des critères sont définis pour l'ensemble des missions.

42. **L'unité chargée de la programmation, de la coordination, et de la conciliation administrative devrait être chargée de l'encadrement des services extérieurs.** Ses missions devraient notamment inclure la fixation de critères de performances pour l'ensemble des missions (notamment l'information et les services aux contribuables, la gestion du fichier et le suivi des comportements déclaratifs, et le contrôle fiscal axé sur les recouvrements) et le suivi de ces indicateurs. Ces critères devraient être fixés en coordination avec l'unité des systèmes informatiques et des tableaux de bord de suivi devraient être développés en fonction des données disponibles du système RAFIC.<sup>5</sup> Les missions de l'unité de la programmation devraient également être étendues à l'élaboration d'outils didactiques et méthodologiques couvrant l'ensemble des missions attendues des services extérieurs dans le contexte de l'unification de l'administration fiscale.

43. **L'unité de la programmation et de la coordination devra notamment prendre en charge la mission information et service.** Comme indiqué ci-après, cette mission n'est pour l'instant pas assurée de manière satisfaisante (cf. chapitre III).

### *Pilotage et suivi des réformes*

44. **La composante « modernisation de l'organisation et outils et méthodes de travail de la DGI » devrait être prise en charge par un service dédié.** Pour le moment chaque unité est en charge des propositions de réforme en fonction de ses responsabilités. Cette situation résulte de l'absence de stratégie globale visant la modernisation de l'administration. La préparation, la programmation et le démarrage de la modernisation nécessitent de dédier une équipe permanente à ces missions. Les administrations fiscales qui ont engagé de telles réformes ont ressenti le besoin de créer, au sein de l'administration centrale, un service chargé exclusivement de la modernisation.

45. **Le service en charge de la modernisation (« unité de la modernisation ») devrait être dirigé par un haut responsable, sous l'autorité directe du Directeur général des impôts.** En phase de préparation des réformes, l'unité devrait comprendre quelques cadres dynamiques. Elle devrait être chargée d'étudier les propositions et options pour les réformes et de consulter les autres unités de la DGI et autres directions dans le cadre d'un groupe de réflexion élargi (cf. Chapitre I). Par la suite, et au fur et à mesure du lancement des réformes l'unité chargée de la modernisation devra être renforcée pour suivre et évaluer la mise en

---

<sup>5</sup> L'unité des systèmes informatiques a élaboré un outil d'aide à la décision dont l'exploitation est prometteuse.

œuvre du programme de réforme de l'administration. Le cas échéant, une assistance technique pourrait être recherchée (au besoin par jumelage avec une autre administration) pour appuyer les travaux de l'unité de modernisation.

### *Cadre institutionnel de l'administration fiscale*

46. **Le cadre institutionnel de l'administration fiscale devrait être assoupli.** Selon certains responsables rencontrés, la rigidité de la gestion des ressources humaines et budgétaires constituerait un obstacle à la modernisation de l'administration fiscale en phases progressives. Si cette information est confirmée, il est important de rechercher les solutions appropriées donnant à la DGI la flexibilité pour s'organiser, recruter son personnel, et gérer les ressources en fonction des étapes et des besoins de sa modernisation.

### **Recommandations**

- Assurer l'encadrement de l'ensemble des missions fiscales des services extérieurs et confier cette mission à l'unité de programmation et de coordination. En particulier, assurer la montée en puissance de la mission information et services aux contribuables et prendre en charge la mission action en recouvrement.
  - des critères de performances devraient être définis pour l'ensemble des missions fiscales et le suivi de l'activité des services devrait être assuré sur la base de tableaux de bords établis en collaboration avec l'unité chargée des systèmes informatiques.
  - développer des outils didactiques et méthodologiques pour l'ensemble des missions fiscales et les mettre à disposition des services.
- Créer une unité chargée de la modernisation de l'administration fiscale (organisation, outils et méthodes de travail)
  - le responsable de l'unité devrait être placé sous l'autorité directe du directeur général de la DGI.
  - l'unité devrait être initialement composée de quelques cadres chargés de la préparation du programme de réforme et du suivi des projets prioritaires.
  - si nécessaire, considérer une assistance technique pour appuyer la préparation et la conduite des réformes.
- Si besoin, rechercher les solutions permettant d'assouplir le cadre institutionnel de la DGI pour faciliter la mise en œuvre du programme de modernisation.

## **C. Unification de l'administration fiscale des grandes entreprises**

### *Situation actuelle de la DGE*

47. **La DGI a initié la différenciation des services chargés de l'administration fiscale par segment de contribuables** en fonction des enjeux qu'ils représentent en terme de

potentiel fiscal et des risques qu'ils font courir en matière de recettes (y compris les difficultés éventuelles du recouvrement). Consciente des enjeux liés à la maîtrise de la situation fiscale des plus grandes entreprises et de la technicité nécessaire à leur administration, la DGI a logiquement lancé cette catégorisation par la création de la Direction des grandes entreprises (DGE) à Tunis en juillet 2008. Jusqu'à cette période, l'administration des grandes entreprises était assurée indistinctement avec celle des autres contribuables par les bureaux de contrôle, en fonction de critères géographiques.

48. **La création de la DGE constitue indiscutablement un progrès majeur s'agissant de la modernisation de l'architecture des services extérieurs de la DGI.** Elle s'inscrit dans le cadre d'une démarche de modernisation de l'organisation des services fiscaux, conforme à celle adoptée depuis plusieurs années par l'ensemble des administrations fiscales. Suivant cette démarche, les administrations fiscales substituent les organisations préexistantes (basées sur une répartition géographique des contribuables) par des structures différentes pour gérer: (a) les grandes sociétés; (b) les entreprises moyennes (y compris les professions libérales); et (c) les autres contribuables (essentiellement les petites entreprises) ne dépendant pas des autres services. La première étape de la démarche consiste à créer un service de gestion des grandes entreprises.

49. **La DGE est responsable de la gestion des entreprises du gouvernorat de Tunis dont le chiffre d'affaires est supérieur à 10 millions de DT.** D'autres critères ont été intégrés tenant compte de la nature et du secteur d'activités (établissement de crédit, assurances, télécommunications, hydrocarbures et mines). La DGE gère actuellement 1630 grandes entreprises responsables de plus de 70 % des recettes intérieures (cf. tableau 7).

Tableau 7. Tunisie Recettes de la DGE (2010-11)  
(montants en millions de DT)

	2010	2011
DGE	6 185	7 205
Total DGI	9 238	9 745
Recettes DGE en % du total	66,9 %	73,9 %

Source DGI et DGCP

50. **La DGE est organisée de manière fonctionnelle, avec deux services chargés respectivement des moyens et de la gestion des dossiers et du contrôle et du contentieux.** Chaque service est composé de groupes de travail. L'organigramme de la DGE comporte également un bureau de l'accueil et de l'information (non fonctionnel pour le moment). L'effectif actuel de la DGE est de 62 agents dont 36 sont chargés de la gestion des dossiers des contribuables et des opérations de contrôle relevant de la compétence de la DGE (essentiellement vérifications préliminaires (sur pièces) et vérifications approfondies (sur place) en cas de demande de restitution de crédits d'impôts). L'unité de contrôle national,



relevant des services centraux, est pour l'instant responsable des autres opérations de contrôle fiscal des entreprises relevant de la DGE.

51. **Conformément à l'organisation actuelle de l'administration fiscale en Tunisie, le recouvrement des impôts des grandes entreprises relève d'une recette des finances,** installée dans les mêmes locaux. Les deux tiers des grandes entreprises ont adhéré aux procédures de télé déclaration et de télépaiement ; l'essentiel des recettes de la DGE est collecté par moyens électroniques.

### *Difficultés rencontrées*

52. **L'administration des grandes entreprises est assurée dans les mêmes conditions que celles retenues pour la gestion des entreprises de moindre importance.** Les compétences de la DGE sont les mêmes que celles des bureaux de contrôles et ses agents sont surchargés par des tâches répétitives et improductives. Comme indiqué dans l'encadré 2, un objectif majeur de la création de services chargés de l'administration des grandes entreprises est la modernisation de l'organisation et des opérations de l'administration fiscale (les services, la gestion, le contrôle fiscal, et l'action en recouvrement). Les réformes initialement développées dans le service des grandes entreprises peuvent ensuite être étendues dans les autres services des impôts.

53. **Le contrôle fiscal des grandes entreprises est fractionné entre la DGE et l'unité de contrôle national.** La création de la DGE n'a pas modifié le rôle de l'unité de contrôle national qui reste compétente s'agissant de la vérification approfondie des grandes entreprises relevant de la DGE. En 2012, l'unité du contrôle national a délégué à la DGE la conduite de certaines vérifications approfondies. Cette situation nuit au contrôle fiscal et à la cohérence des réformes. L'intégration des services chargés de la gestion et de vérification constitue la première étape de l'unification de l'administration fiscale pour les grandes entreprises. Plusieurs raisons justifient cette approche, notamment l'amélioration de la qualité de la programmation des vérifications et la coordination des différents types de contrôles. Pour répondre à cet objectif, unité de contrôle national et DGE devraient fusionner au sein d'une DGE renforcée et restructurée.

54. **La fonction services et information des contribuables n'est pas assurée pour les grandes entreprises.** Bien que prévu dans l'organigramme de la DGE, le service d'information de la DGE n'est pas opérationnel. La mise en œuvre des recommandations formulées par ailleurs par la mission pour améliorer la prise en charge de cette mission essentielle de l'administration fiscale est naturellement prioritaire s'agissant de la DGE (cf. chapitre III). S'agissant des grandes entreprises, la démarche service doit être très dynamique pour anticiper et répondre aux besoins. Cette démarche implique notamment l'organisation de campagnes d'information ciblées à l'occasion des réformes législatives ou de procédures.

## Encadré 2. Création de services des grandes entreprises

Trois raisons principales ont généralement justifié la création de services spécialisés pour la gestion fiscale des grandes entreprises: la maîtrise des recettes, l'amélioration du contrôle, et la modernisation de l'administration.

**Amélioration du contrôle fiscal.** La plupart des services dédiés à l'administration des grandes entreprises créés avant 1990 ont eu pour objet de faciliter le contrôle fiscal de ces entreprises. Cette situation a prévalu dans la plupart des pays industrialisés. Les opérations de contrôle des grandes entreprises, souvent des groupes de sociétés ayant de nombreuses filiales, parfois liées à des entreprises étrangères, nécessitent des investigations complexes, sans commune mesure avec celles réalisées dans le cadre des vérifications d'entreprises de taille plus modeste. Le développement de brigades spécialisées, composées d'un nombre restreint de vérificateurs à haute compétence technique, a indéniablement favorisé l'efficacité des contrôles de ces administrations fiscales.

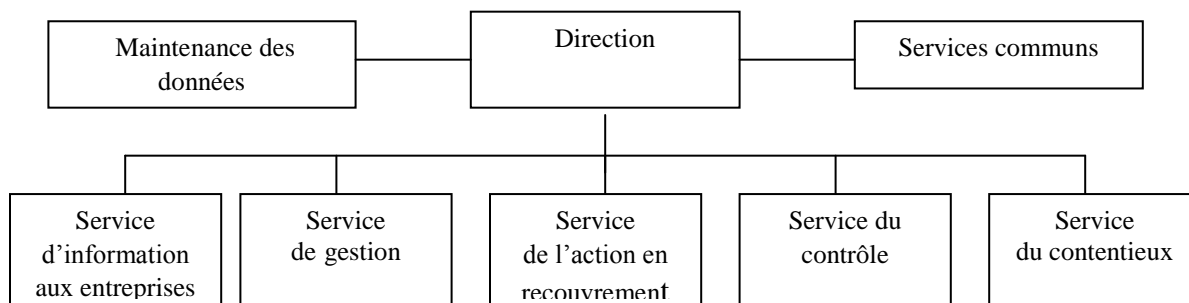
**Maîtrise des recettes et amélioration de l'action en recouvrement.** Dans les pays en voie de développement, ainsi que dans la plupart des économies en transition, la principale raison pour justifier la création d'un service des grandes entreprises a été d'assurer la maîtrise des recettes face à des situations de trésorerie souvent tendues. La détection immédiate de la défaillance des grandes entreprises et la mise en œuvre de mesures rapides en matière d'action en recouvrement ont permis de maintenir un meilleur niveau de recouvrement.

**Stratégie de modernisation de l'administration fiscale.** La création d'un service des grandes entreprises est aujourd'hui une composante importante des stratégies visant la modernisation des administrations fiscales. Un tel service permet d'introduire et de tester des nouvelles procédures et méthodes avant de les généraliser aux autres services.

55. **Le recouvrement des créances résultant du contrôle fiscal des grandes entreprises doit être amélioré.** Dans sa conception actuelle, et à l'instar des autres services des impôts, la DGE n'est pas compétente en matière de recouvrement et les inconvénients de cette situation soulignés ci-dessus revêtent une acuité particulière dans ce service. Le contrôle fiscal n'a réellement d'intérêt que si il se traduit par le recouvrement des créances concernées. Consciente de l'enjeu, la DGCPR a estimé nécessaire de confier l'action en recouvrement des grandes entreprises à une recette des finances chargé exclusivement de cette mission. Cette démarche va incontestablement dans le bon sens. Toutefois, pour que la création de la DGE débouche sur des améliorations et une modernisation durable en matière de recouvrement des créances fiscales, la meilleure approche consiste à confier à la DGE l'ensemble des missions fiscales, y compris l'action en recouvrement. Le regroupement du contrôle fiscal et de l'action en recouvrement sous la responsabilité d'une seule autorité permet en effet de responsabiliser davantage les vérificateurs et les agents de poursuite tout en renforçant leur motivation pour rechercher un recouvrement plus efficace des redressements consécutifs aux opérations de vérification. Ce regroupement implique la création d'un service de recouvrement au sein de la DGE.

56. **L'organisation de la DGE doit être revue pour répondre à l'objectif d'unification de l'administration fiscale des grandes entreprises.** L'objectif devrait être une organisation prenant en compte l'ensemble des missions: (a) l'information des entreprises; (b) la gestion des impôts (gestion des dossiers, relance des défaillants); (c) l'action en recouvrement ; (d) le contrôle fiscal; et (e) la gestion du contentieux. L'intégration dans la DGE d'unités chargées de la maintenance des données des systèmes et des services communs.

Figure 1. Exemple d'organigramme possible pour la DGE



57. **Les moyens mis à la disposition de la DGE devront être améliorés.** Les effectifs actuels de la DGE et ceux de l'unité de contrôle national devront être fusionnés au sein de la nouvelle structure chargée de l'administration des grandes entreprises. Ces effectifs devront être par ailleurs renforcés pour assurer la prise en charge des missions d'action en recouvrement et de services aux entreprises. Il est également important d'affecter à la DGE les moyens matériels nécessaire à son fonctionnement et d'assurer l'accès de tous les vérificateurs et agents de poursuite aux systèmes informatiques.

### **Recommandations**

- Unifier l'administration des grandes entreprises en fusionnant au sein d'une DGE renforcée et restructurée l'ensemble des missions fiscales.
- Pour réaliser cet objectif, fusionner la DGE et l'unité de contrôle national, développer la mission services et information aux entreprises, et lui transférer l'action en recouvrement des grandes entreprises dont elle a la charge.
- Restructurer l'organisation interne de la DGE et renforcer les moyens humains et matériels mis à sa disposition.

## D. Unification de l'administration des autres contribuables

### *Situation actuelle et difficultés rencontrées*

58. **L'administration des autres contribuables relèvent des bureaux de contrôle des impôts (placés sous l'autorité des centres régionaux de la DGI) et des recettes des finances (placés sous l'autorité des Trésoreries régionales de la DGCP).** Les bureaux de contrôle gèrent les dossiers fiscaux des entreprises soumises au régime du réel ou du forfait. Le système RAFIC assure le suivi de dépôt des déclarations et des paiements par les contribuables. Le contrôle fiscal externe est assuré par les vérificateurs rattachés aux centres régionaux et les bureaux de contrôle assurent le contrôle sur pièces des dossiers.

59. **La gestion indifférenciée des contribuables, de surcroît fondée sur la séparation des missions de gestion, de contrôle et de recouvrement et le concept de gestion de proximité nuit à la connaissance et à la maîtrise du tissu fiscal.** Cette situation a pour conséquence une gestion insuffisante des entreprises relevant du régime réel et notamment des entreprises moyennes (cf. chapitre I). Les données du tableau 8 confirment que le potentiel des entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 2 et 10 millions de DT est manifestement mal exploité. La maîtrise des entreprises moyennes est pourtant essentielle qu'il s'agisse de la TVA ou des autres impôts. S'agissant de la TVA et d'impôt sur le bénéfice (IS et BIC/IRPP), ces entreprises présentent, après le segment des grandes entreprises, le plus fort potentiel en matière de recouvrement. S'agissant de la TVA, le plus important est la maîtrise du chiffre d'affaires dans la mesure où les affaires réalisées se traduisent par la déduction concomitante de la TVA facturée à leurs clients assujettis.

60. **Le contrôle des entreprises moyennes est mal assuré.** Le dispositif actuel du contrôle fiscal n'assure pas une couverture suffisante des entreprises moyennes (cf. chapitre IV). Les centres régionaux ne disposent par ailleurs pas d'informations suffisantes pour pouvoir réagir rapidement à une situation anormale (persistance d'un crédit, défaillances chroniques, par exemple). Ces situations sont prises en charge plus facilement lorsque les missions de gestion et le contrôle relèvent du même service. Les difficultés mises en évidence pour le recouvrement des créances suite aux opérations de contrôle s'appliquent également aux entreprises moyennes.

61. **Après l'unification et le renforcement de l'administration fiscale des grandes entreprises, celle des entreprises moyennes constitue la seconde étape prioritaire de la modernisation.** La mise en place de services dédiés pour l'administration des entreprises moyennes (gestion, contrôle et l'action en recouvrement) va constituer une étape essentielle pour poursuivre la segmentation de la population fiscale et améliorer la gestion du risque.

*Orientations pour la mise en place de services des entreprises moyennes*

**62. Les orientations possibles pour l'architecture d'un service des impôts des entreprises moyennes (SIME) sont présentées ci-dessous.**

Tableau 8. Tunisie : ventilation des entreprises par tranche de chiffre d'affaires réalisé (2011)  
Impôt sur les sociétés/Impôt sur les revenus  
(Montants en milliers de DT)

	Nombre d'entreprises	Chiffres d'affaires	Impôt dû
Forfaitaires	165 715	713 045	17 195
Réel	129 509	107 541 327	1 331 217
0	32 730	0	14 549
0-50	48 421	887 996	48 381
50-100	13 137	937 533	29 029
100-150	5 803	716 364	17 551
150-200	3 938	687 073	13 214
200-300	5 006	1 244 515	20 945
300-500	5 407	2 114 797	29 320
500-1 000	5 778	4 086 768	51 542
1 000-2 000	3 696	5 247 755	56 193
2 000-5 000	2 994	9 605 151	88 557
5 000-10 000	1 253	8 946 556	80 833
Supérieur à 10 000	1 346	73 066 817	881 102
Total	295 224	108 254 372	1 348 412

Source DGI

**63. Compétences.** Le service est chargé de toutes les missions fiscales pour les entreprises moyennes, y compris les services aux contribuables, la gestion des obligations fiscales, le contrôle fiscal (interne et externe), l'action en recouvrement, et le contentieux.

**64. Portefeuille.** L'objectif est l'administration des entreprises moyennes à l'échelon régional (entreprises moyennes relevant des Centres régionaux). En principe, cette catégorie couvre les entreprises assujetties à la TVA. Compte tenu du faible seuil de la TVA en Tunisie, le SIME pourrait initialement être en charge des entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 et 10 millions de DT ainsi que des professions libérales.

**65. Effectifs.** Les effectifs du SIME dépendent des charges de travail, appréciées en fonction du nombre d'entreprises moyennes relevant de son portefeuille. L'expérience de la DGE, en phase opérationnelle permettra de calibrer les effectifs nécessaires à la prise en charge de l'ensemble des missions pour des entreprises de moindre importance.

66. **Sélection des agents.** Le personnel du SIME comprendra des agents redéployés du centre régional (vérificateurs), des bureaux de contrôle et des recettes des finances. Une attention particulière sera portée à la sélection du chef de service et des cadres.

67. **Organisation et positionnement.** Le SIME est un service extérieur opérationnel régional de la DGI placé sous la responsabilité d'un chef de service unique. Le chef du SIME relève directement de l'autorité hiérarchique du directeur du Centre régional. L'organisation est identique à celle de la DGE (cf. ci-dessus).

#### *Mise en place des SIME*

68. **L'objectif à terme est la mise en place d'un SIME dans chaque centre régional.** La réalisation de cet objectif est un projet à long terme. Les SIME devraient être installés progressivement en privilégiant les zones où sont concentrés les entreprises moyennes et les revenus. Dans un premier temps, il est souhaitable d'implanter un (ou deux) SIME pilote(s) dans le gouvernorat de Tunis (Centres régionaux de Tunis II et Tunis III) avant d'étudier la généralisation des SIME en phases successives.

#### *Unification de l'administration des petites entreprises*

69. **Après la création des SIME, l'étape suivante consistera à l'unification de l'administration des petites entreprises.** Cette étape devra être lancée après étude des besoins. Les vrais problèmes d'administration des petites entreprises sont de détecter, parmi ces entreprises, celles qui devraient relever des autres catégories.

#### **Recommandations**

- Créer un nombre limité de services des impôts des entreprises moyennes unifiant l'administration fiscale pour cette catégorie d'entreprises.
- Définir le rôle et l'architecture du SIME sur la base des orientations discutées au cours de la mission, notamment en ce qui concerne ses missions (ensemble des missions fiscales), ses compétences, et son positionnement (service opérationnel régional).
- Déterminer un site pilote à Tunis pour implanter un premier SIME dans les mois qui suivront la mise en place effective de la DGE unifiée et restructurée.

### **III. RENFORCEMENT DES OPERATIONS FISCALES**

70. Ce chapitre analyse les opérations fiscales et propose les mesures pour renforcer ces opérations. Seront successivement abordés la mission d'éducation et de services aux contribuables, la gestion des obligations, le contrôle, et le contentieux.

## A. Education, information et services aux contribuables

### *Situation actuelle*

71. **La précédente mission du Département des finances publiques a mis en évidence l'importance des relations entre l'administration fiscale et les contribuables.** Les administrations fiscales mettent désormais en œuvre des programmes globaux visant à promouvoir le consentement volontaire à l'impôt. Ces programmes visent simultanément à (1) aider le contribuable à remplir ses obligations, (2) simplifier les procédures administratives, (3) réduire les coûts de transaction, (4) focaliser les contrôles en fonction des risques et (5) à assurer un traitement rapide et neutre des litiges. L'informatisation des procédures et les nouvelles technologies contribuent à faciliter la transition d'une relation d'administration à assujettis (administration de contrôle) vers une relation d'administration à usagers prenant en compte les besoins respectifs.

72. **Des initiatives très positives ont été prises par l'administration tunisienne pour faciliter l'impôt,** notamment le développement et la généralisation des télé procédures. Ces efforts doivent être poursuivis sur le terrain pour donner un contenu concret au consentement volontaire à l'impôt, développer le civisme fiscal et améliorer l'image de l'administration fiscale auprès des contribuables.

### *Mesures prioritaires pour améliorer les services aux contribuables*

73. **Les structures mises en place pour prendre en charge les services aux contribuables et de leur éducation doivent devenir totalement opérationnels.** L'organisation des services centraux de la DGI et celle des services extérieurs prévoient des structures dédiées à cette importante mission. Le rôle de ces structures n'est toutefois pas défini et pour la plupart d'entre elles, aucun personnel n'y est affecté. Tel est le cas notamment de la Direction de l'information et de l'assistance fiscale qui comprend pour l'instant un seul agent (au grade de sous-directeur) qui travaille également à temps partiel pour un autre service de la DGI. Sous l'impulsion de l'unité de la programmation, de la coordination et de la conciliation administrative, la direction de l'information devrait être l'élément moteur d'une politique active visant à développer les services aux contribuables. Cette unité devrait, comme pour toute mission de la DGI, définir la politique en matière d'information et de service, arrêter les programmes à mettre en œuvre par les services extérieurs, définir les moyens d'actions et mesurer leurs performances en fonction d'indicateurs préétablis.

74. **Les programmes doivent être adaptés aux caractéristiques de chaque catégorie de contribuables en fonction des besoins, des coûts et de l'impact attendu.** Pour éviter une dispersion des efforts, l'action de la DGI devrait être développée par phase successive en commençant par la DGE et se poursuivre dans les centres régionaux pour appuyer la mise en place des SIME, avant de cibler les bureaux de contrôle à plus long terme.

75. **La dématérialisation des procédures doit être poursuivie.** La mise en place de télé procédures est un succès. Plus de 7000 contribuables (entreprises et personnes physiques) contribuant pour l'essentiel des recettes ont adhéré au système (cf. tableau 9). Cet effort doit se poursuivre et viser d'autres segments de la population et dématérialiser l'ensemble des documents requis en support des déclarations fiscales. L'informatisation des services administratifs a fait des progrès notables en Tunisie. Ceci a permis à l'administration fiscale de développer la télé déclaration qui touche aujourd'hui quelques 7000 contribuables. Cet effort doit se poursuivre de manière à inclure d'autres segments de la population et à déboucher sur une dématérialisation de toute la documentation et des procédures. La généralisation des télé procédures facilitera notamment les travaux de gestion des services des impôts des entreprises moyennes dont la mise en place est recommandé par la mission.

Tableau 9. Tunisie: Utilisation des télé procédures en 2011 et 2012  
(Montant en millions de DT)

	2011	2012
Impôt sur le revenu		
Nombre de déclarations électroniques	491	551
Impôt acquitté	1.229	1.283
Impôts sur les sociétés		
Nombre de déclarations électroniques	6 312	6 971
Impôt acquitté	223,63	118,79
TVA		
Nombre de déclarations électroniques	63,995	44,851
TVA acquittée	1,377.574	891.305

Source DGI

76. **Le centre d'information fiscale à distance (CIFD) devrait être placé sous la responsabilité de la Direction de l'information et de l'assistance fiscale.** Un centre d'appel moderne doté de 8 postes d'accueil téléphonique travaillant en continue a été créé avec l'appui de la Commission de l'Union Européenne. Le centre est doté d'un personnel dynamique et motivé. Le centre semble cependant livré à lui-même. Le personnel du centre n'entretient aucune relation fonctionnelle avec la DGELF ni les autres structures de la DGI. Le personnel ne reçoit en conséquence aucune notification des changements introduits dans la loi et les procédures fiscales et s'efforce de maintenir ses informations à jour par ses propres moyens. Aucune publicité n'est faite sur l'existence du centre ce qui explique le nombre insignifiant d'appels reçus (10 appels / jour en moyenne en 2012). Placé sous l'autorité de la Direction de l'information, le centre d'appel sera mieux à même de recueillir les informations qu'il est supposé porter à la connaissance des contribuables.

77. **Le conseil national de la fiscalité doit être dynamisé.** En particulier en phase de réforme, il est important de faire participer professionnels et représentants des contribuables et de la société civile à la réflexion portant sur le système fiscal, les procédures, et les



relations entre l'administration fiscale et les usagers. Le conseil national de la fiscalité créé en 2000 dans cette perspective n'est pas opérationnel. Sa redynamisation constitue une étape importante pour améliorer les relations entre l'administration et identifier les nouveaux besoins attendus en matière de services.

### ***Recommandations***

- Intégrer la mission d'information et de services aux contribuables dans le cadre du programme annuel de l'unité de programmation, de coordination et de conciliation et en fixant les objectifs de cette mission et les indicateurs de performance.
- Elaborer un programme de travail en matière d'éducation et de services pour les services extérieurs en commençant par la DGE.
- Clarifier les attributions et fixer les objectifs de la direction de l'information ; rattacher le centre d'information à distance à cette direction.
- Généraliser l'obligation d'utilisation des télé procédures en commençant par les entreprises moyennes.
- Poursuivre la dématérialisation des procédures en commençant par la dématérialisation de la liasse fiscale et de la déclaration employeurs.

## **B. Simplification des procédures et des régimes**

### ***Situation actuelle***

78. **Des progrès importants ont été accomplis pour simplifier les obligations déclaratives des entreprises.** Les procédures de déclaration et de paiement ont été allégées pour les entreprises forfaitaires, imposées désormais sur la base de leur chiffre d'affaires auquel est appliqué un taux spécifique. Comme indiqué ci-dessus, la progression sensible des télé-déclarations témoigne aussi des efforts consentis pour simplifier les démarches des entreprises et des particuliers. La suppression du taux de 29 % de la TVA introduit une simplification dans la gestion de cet impôt. Malgré ces progrès, les formalités fiscales sont encore nombreuses et complexes. De nombreuses entreprises peinent à respecter leurs obligations, ce qui doit inciter l'administration fiscale à poursuivre ses efforts pour simplifier les formalités administratives (ce qui constitue l'objectif principal du projet « Guillotine » mis en place par le gouvernement avec l'appui de la Banque mondiale).

### ***Simplification du dispositif des retenues à la source et des acomptes***

79. **La complexité du dispositif des retenues à la source nuit à son administration.** Les multiples retenues à la source à titre d'acomptes sur impôts, les retenues à la source et la surcharge de TVA, les taux de l'IS différenciés en fonction de l'activité exercée, les

exonérations et autres régimes suspensifs pour favoriser l'investissement et les exportations compliquent la gestion des impôts pour les contribuables et pour l'administration fiscale. L'affaiblissement du respect des obligations fiscales par les contribuables, mis en évidence par la mission ne pourra être contenu et la tendance ne pourra être renversée sans une simplification du système.

80. **Le recours aux retenues à la source à titre d'avance sur impôt devrait être strictement limité aux situations qui présentent un risque avéré pour les recettes.**<sup>6</sup> Les données du tableau 10 suggèrent que certaines retenues ne présentent pas un tel risque. Par ailleurs, tout en générant un surcroît de travail pour les entreprises comme pour l'administration, certaines d'entre elles résultent en situation de crédits récurrents (traduisant une mobilisation abusive de trésorerie au détriment des entreprises) dont la restitution est par ailleurs soumise à des procédures lourdes et improductives.

81. **Le recours fréquent aux techniques de retenue à la source présente l'inconvénient de distendre les liens entre de larges segments de la population de contribuables et l'administration fiscale.** Ces techniques tendent à diluer la connaissance et la maîtrise par l'administration du potentiel fiscal réel et donc à freiner l'incitation à moderniser les techniques de recherche, d'investigation et de vérification.

82. **L'opportunité des retenues à la source qui génèrent structurellement une situation créditrice doit être examinée.** Dans un premier temps, cet examen devrait avoir pour objectif d'identifier certaines catégories d'entreprises (notamment les grandes entreprises relevant de la DGE) dont le montant des restitutions des retenues dont elles ont fait l'objet est significatif. Dans l'immédiat, l'administration fiscale devrait éliminer l'obligation d'effectuer systématiquement une vérification approfondie des entreprises de la DGE suite au dépôt d'une demande de restitution. Tout en simplifiant la gestion, une telle mesure aurait également l'avantage d'être perçue comme récompensant le civisme fiscal.

83. **L'opportunité des retenues à la source qui génèrent des coûts de transaction importants sans recettes budgétaires significatives doit également être revue.** C'est le cas notamment de la retenue de 1% instituée récemment sur les achats par les entreprises forfaitaires, dont la gestion incombe désormais aux fournisseurs.

---

<sup>6</sup> Les retenues à la source de l'IRPP sur les salaires effectuées par les employeurs au nom de leurs employés ou celles effectuées sur les revenus de capitaux mobiliers par les établissements ont en revanche un caractère définitif. Ces retenues simplifient la gestion de l'impôt pour les contribuables et pour l'administration.

Tableau 10. Tunisie : retenues à la source par nature 2009-2012

	Montants en Million DT			
	2009	2010	2011	2012
Retenues à la source sur impôts directs	2890	3148,6	3494	3828
<i>Dont</i>				
<i>S/ salaires</i>	1842.7	2005.3	2325.7	2643
<i>S/Capitaux mobiliers</i>	253	255,8	296	276
<i>S/Importations</i>	97.7	162.9	126.7	159
<i>S/Marchés Publics</i>	366.4	355.9	390.2	395
<i>Autres</i>	330.2	368.7	355.4	355
Retenues à la source de TVA	362.7	387.2	352.2	272.7
Total retenues à la source	3252.7	3536	3846	4101

Source DGCP

**Révision du champ d'application du régime réel et du seuil d'assujettissement à la TVA**

84. **Le champ d'application du régime réel doit être révisé.** Le régime réel s'applique à un nombre considérable de petites entreprises (notamment les personnes morales dont le chiffre d'affaires est inférieur à 100 000 DT) qui n'ont pas la capacité de respecter leurs obligations. Les données du tableau 4 au chapitre I montrent qu'en 2011, la moitié seulement des entreprises relevant du régime réel a déposé une déclaration. Celles du tableau 8 au chapitre II confirment que plus des trois quart des entreprises relevant du régime réel déclarent un chiffre d'affaire annuel inférieur à 100 000 DT. L'amélioration de la gestion du réel implique la révision de son champ d'application et la définition d'un seuil commun quelque soit la nature juridique de l'entreprise.

85. **La révision du champ d'application du régime réel facilite la lutte contre la fraude fiscale.** Les responsables de la DGELF ont indiqué leur réticence à réviser le champ d'application du régime réel au motif que l'application du régime réel augmenterait les chances de l'administration fiscale de détecter les fraudeurs. La mission est très sensible au besoin de la lutter efficacement contre la fraude fiscale en Tunisie, comme dans les autres pays. Elle considère toutefois que l'identification de fausses micro-entreprises et micro-activités dépend beaucoup moins du classement des contribuables dans un régime ou un autre que d'une amélioration significative des capacités des services à maîtriser et à recouper l'information menant à la découverte de la matière imposable. Au contraire, l'impossibilité pour l'administration fiscale de vérifier sérieusement la situation des entreprises relevant du régime réel (compte tenu de leur nombre anormalement élevé) résulte en des comportements contraires à ceux recherchés par la législation fiscale. Ainsi, en Tunisie, certaines petites entreprises qui devraient relever du régime forfaitaire optent pour le régime réel afin de bénéficier d'un traitement plus favorable. La révision du champ d'application du régime réel et son harmonisation avec le seuil d'assujettissement de la TVA constituent une priorité.

86. **L'absence de seuil général d'imposition complique la gestion de la TVA.** Il n'existe pas de seuil général d'assujettissement à la TVA en Tunisie. Toutefois, un seuil de

100 000 DT (environ 60 000 Euros) a été fixé pour les détaillants. Par ailleurs, les entreprises individuelles soumises au forfait en matière d'IR (celles dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 50 000 DT, forfait légal, ou 100 000 DT, forfait optionnel) ne sont pas assujetties. En revanche, les professions libérales et les personnes morales sont assujetties à la TVA quel que soit leur chiffre d'affaires. Les petites entreprises (*personnes physiques* et *personnes morales*) assujetties obligatoirement à la TVA éprouvent des difficultés pour respecter leurs obligations déclaratives. Les défaillances sont nombreuses et, lorsqu'elles sont déposées, les déclarations se traduisent par des situations créditrices ou néant de plus en plus nombreuses (cf. chapitre I). En 2011, et comme en matière d'IS ou d'IRPP, plus des trois quart des assujettis à la TVA déclarent un chiffre d'affaires inférieur à 100 000 DT. Ces derniers contribuent pour moins de 3 % au montant total de la TVA collectée (cf. tableau 11).

**87. L'extension du seuil actuellement applicable aux commerçants (100 000 DT) à tous les assujettis, y compris les personnes morales, conduirait à alléger très sensiblement la gestion de la TVA sans diminuer son rendement**, voire au contraire, en l'améliorant. En effet, l'expérience a largement démontré que l'efficacité de la TVA est inversement proportionnelle au nombre des assujettis gérés.<sup>7</sup>

#### *Mise en place du régime réel simplifié*

**88. L'extension du seuil d'assujettissement de la TVA applicable à toutes les entreprises et l'alignement du champ d'application du régime réel à ce même critère simplifiera la gestion de la TVA et du régime réel pour l'administration fiscale.** Pour autant, les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 100 000 DT ne sont pas toutes en mesure de faire face aux obligations déclaratives et comptables du régime réel. Pour ces entreprises, la mise en place effective du régime simplifié, déjà prévu par le code des impôts,<sup>8</sup> permettra de faciliter le respect des obligations déclaratives.

---

<sup>7</sup> L'option pour l'assujettissement volontaire devra être offerte à toutes les entreprises au dessous du seuil. Cette option devrait toutefois être conditionnée à certains critères administratifs (par exemple tenue de la comptabilité et dépôt des déclarations).

<sup>8</sup> Le régime simplifié s'applique aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 600 000 DT.

Tableau 11. Tunisie : ventilation des entreprises assujetties à la TVA  
par tranche de chiffre d'affaires, 2011

(montant en millions DT)

	Nombre d'entreprises		Chiffres d'affaires		TVA due		TVA payée	
	nombre	% du total	montant	% du total	montant	% du total	montant	% du total
0	3 2398	31,1%	0	0%	0	0%	0,2	-
0-50	4 2687	40,9%	705.8	1,6%	96.8	1.3%	27.2	1.6%
50-100	8 390	8.0%	624.1	1.4%	95.1	1.3%	17.8	1.1%
100-150	4 049	3.9%	514.9	1.1%	81.9	1.1%	12.4	0.7%
150-200	2 691	2.6%	477.6	1.1%	78.0	1.1%	10.4	0.6%
200-300	3 201	3.1%	808.7	1.8%	133.8	1.8%	16.4	1.0%
300-500	3 179	3.0%	1 276.7	2.8%	211.7	2.9%	23.9	1.4%
500-1 000	3 191	3.1%	2 280.6	5.0%	377.4	5.1%	46.4	2.8%
1 000-2 000	1 896	1.8%	2 703.6	6.0%	448.7	6.1%	54.2	3.3%
2 000-5 000	1 371	1.3%	4 290.4	9.5%	703.4	9.5%	89.7	5.4%
5 000-10 000	606	0.6%	4 297.9	9.5%	701.4	9.5%	91.4	5.5%
Supérieur à 10 000	592	0.6%	27 320.8	60.3%	4 472.7	60.4%	1 271.9	76.5%
Total	104 251	100%	45 301.3	100%	7401.1	100%	1 662	100%

Source DGI et travaux de la mission

### *Apurement du fichier des entreprises*

89. **Les efforts doivent être poursuivis pour apurer le fichier des entreprises.** Plus de la moitié des entreprises inscrites au fichier (forfaitaires et entreprises au réel) ne remplissent pas leurs obligations fiscales. Cette situation suggère qu'un nombre non négligeable d'opérateurs ne sont plus en activité et devraient probablement être éliminés du fichier ou classés dans une rubrique annexe pour permettre aux services de concentrer leur attention sur les contribuables en activité.

### *Recommandations*

- Simplifier le dispositif des retenues à la source et des acomptes et éliminer progressivement celles qui se traduisent par des crédits structurels.
- Supprimer l'obligation de soumettre systématiquement à vérification approfondie les entreprises de la DGE suite au dépôt d'une demande de restitution de crédits.
- Etendre le seuil d'assujettissement à la TVA prévu pour les commerçants (100 000 DT) à l'ensemble des activités et entreprises et aligner le champ d'application du régime réel de l'IRPP et de l'IS sur le même critère.
- Mettre en place le régime simplifié prévu par le code des impôts.
- Poursuivre l'apurement du fichier des entreprises et isoler celles qui sont inactives.

## C. Contrôle fiscal

### *Situation actuelle et difficultés*

90. **Le contrôle fiscal est au cœur de la lutte contre la fraude.** Plusieurs niveaux ont été mis en place pour prendre en charge cette fonction essentielle de l'administration fiscale :

*Au niveau central, l'unité de la programmation, de la coordination et de la conciliation administrative a pour mission de soutenir et orienter l'action des services opérationnels en matière de contrôle. Elle est notamment en charge d'élaborer les critères de programmation, de fixer les objectifs (quantitatifs) du contrôle fiscal, et d'évaluer les résultats des services opérationnels. Elle participe à la préparation de la Loi fiscale et assure la relation avec les organismes concernés par l'attribution des avantages fiscaux. Elle a des liens fonctionnels étroits avec l'unité en charge de l'informatique.*

*L'unité de contrôle national et des enquêtes fiscales, également située au niveau central a une action opérationnelle. Elle dispose de 120 à 130 vérificateurs effectuant des vérifications approfondies sur place des entreprises importantes dont la plupart relève de la DGE.*

*Au niveau régional 27 centres régionaux de contrôle assurent la vérification approfondie des contribuables non pris en charge par l'unité de contrôle national.*

*Au niveau local, 150 bureaux de contrôle opèrent les vérifications préliminaires en contrôlant sur pièces les déclarations des contribuables.*

91. **Le recouvrement des droits constatés suite à contrôle fiscal est modeste** (cf. tableau 12). Rapporté au nombre d'entreprises, le nombre des contrôles (vérifications préliminaires et vérifications sur place est faible (moins de 1% des entreprises). Le contrôle fiscal ne produira son effet dissuasif que si sa couverture et son rendement sont sensiblement améliorés. La réforme du dispositif du recouvrement des impôts et la prise en charge de l'action en recouvrement par une administration unifiée, en commençant par la DGE est un facteur d'amélioration du rendement des contrôles. La couverture du contrôle pourrait être élargie par la mise en place de vérifications ponctuelles (sur place), recommandée par les précédentes missions du Département des finances publiques.

### *Orientation pour améliorer le contrôle fiscal et la lutte contre la fraude*

92. **La sélectivité des contrôles doit être améliorée en prenant davantage en compte les risques et enjeux des différents segments des contribuables.** La suppression de l'obligation de soumettre systématiquement à vérification approfondie les entreprises de la DGE suite au dépôt d'une demande de restitution de crédits, recommandée ci-dessus permettra à la DGE de concentrer les ressources du contrôle fiscal à des activités plus productives. Progressivement, cette mesure devrait être appliquée aux autres entreprises, en particulier les moyennes entreprises après la mise en place des SIME. L'analyse des problèmes et des risques que chaque catégorie de contribuables pose permet de concentrer

l'action des services sur les cas qui nécessitent réellement leur attention et d'améliorer sensiblement le rendement des vérifications.

Tableau 12. Tunisie: activité et rendement du contrôle fiscal, 2009-11  
(Montants en millions DT)

	2009		2010		2011	
	nombre	montant des recouvrements	nombre	montant des recouvrements	nombre	montant des recouvrements
Découvertes	1844	1,14	1443	1,0	466	1,6
Défaillances	89214	444,9	83118	263,0	41500	115,9
Procès verbaux	25429	2,48	24204	2,4	7466	0,7
V. Préliminaires	17784	41,7	16992	42,2	4205	127,4
V. Approfondies	2560	73,2	3091	63,5	1604	110,8

Source DGI

93. **Le rôle de l'unité de coordination et de programmation de la DGI est essentiel,** notamment s'agissant des procédures (par exemple pour la conception et la mise en place des vérifications ponctuelles sur place), la détermination des critères de sélection du contrôle (par segment), la fixation d'objectifs et l'évaluation des performances. En la matière, les systèmes informatiques RAFIC et SADEC permettent de mettre en place rapidement les outils et tableaux de bord, sur la base des très bonnes initiatives prises par l'unité en charge de ces systèmes qui sont cependant méconnues de la plupart des autres services de la DGI. La vulgarisation de l'outil d'aide à la décision devrait permettre de généraliser le développement des tableaux de bord.

94. **Recherche, recoupement et analyse des informations sont essentielles pour mettre en place un système performant de sélectivité et orienter l'activité du contrôle fiscal.** Ces pré requis impliquent que l'administration fiscale intensifie l'exploitation des données disponibles et puisse élargir ses sources d'informations pour détecter la fraude. L'échange d'informations entre l'administration fiscale et l'administration douanière est facilitée par l'utilisation de l'identifiant fiscal lors des opérations douanières et l'accès de la DGI au système douanier SINDA. La collaboration entre les deux administrations devrait toutefois s'intensifier pour lutter efficacement contre la fraude (cf. Chapitre 4).

95. **L'accès aux autres sources d'information est une autre condition essentielle pour maîtriser et élargir l'assiette et lutter contre la fraude fiscale.** L'élargissement de l'assiette et la lutte contre la fraude constituent des priorités pour les autorités. Outre la douane et d'autres administrations relevant du ministère des finances (par exemple DG CPR s'agissant des marchés publics), nombreuses institutions et organismes génèrent ou disposent de renseignements dont l'exploitation permettrait à l'administration de mieux cerner la matière fiscale et de détecter les fraudeurs. C'est notamment le cas des institutions financières, des organismes de sécurité sociale, de la conservation foncière (pour les

transactions immobilières), des services du commerce et de l'intérieur. La coopération entre l'administration fiscale et ces organismes est de qualité inégale et les services de recherche et de contrôle se plaignent des nombreuses difficultés auxquels ils font face pour accéder aux informations utiles, le plus souvent en vain.

96. **La lutte contre la fraude fiscale doit être perçue comme un objectif national dont la réalisation incombe collectivement à tous les acteurs publics et privés.** Cet objectif doit notamment être clairement perçu par tous, y compris les responsables politiques et ceux des entreprises qui mettent régulièrement en évidence l'impact de la fraude fiscale et la concurrence déloyale qui en résulte pour les opérateurs économiques civiques. De ce point de vue, il est regrettable que la récente proposition de l'administration fiscale visant à l'extension du droit de communication à certaines données bancaires n'ait pu aboutir. En interne, l'administration fiscale doit également améliorer la circulation de l'information disponible. Le regroupement des missions fiscales en une administration unique et la restructuration de ses services, par ailleurs recommandés, devrait faciliter cette fluidité.

97. **L'amélioration de l'accès au renseignement et de l'exploitation des informations implique de rendre opérationnelle la direction des recoupements.** Cette direction doit concentrer son action sur l'identification des sources potentielles d'informations utiles et les besoins d'élargissement du droit de communication, la conception des protocoles à mettre en place avec les autres organismes pour le partage d'informations, la conception des méthodes de recoupement des informations internes et externes et leur dissémination aux services opérationnels chargés des recherches.

### ***Recommandations***

- Améliorer la couverture du contrôle fiscal en introduisant une procédure de vérification ponctuelle sur place.
- Renforcer la sélectivité des contrôles en établissant des critères et des objectifs ciblés en fonction des différents segments et catégories d'entreprises.
- Rendre opérationnelle la direction des recoupements et définir son plan d'action en vue (1) d'étendre le droit de communication de l'administration fiscale, (2) mettre en place des protocoles avec d'autres organismes pour le partage d'information, et (3) développer les méthodes et outils pour les recoupements internes et leur exploitation.
- Vulgariser à l'ensemble des services centraux l'outil d'aide à la décision développé par l'unité chargée des systèmes informatiques, et généraliser la production de tableaux de bords pour la programmation et l'analyse des résultats du contrôle fiscal.



## D. Contentieux

98. **Les procédures contentieuses sont pour l'essentiel inchangées depuis la précédente mission.** Le recours administratif formel n'est toujours pas ouvert aux contribuables mais certains assouplissements ont été introduits en mettant en place une commission consultative « de réexamen des taxations d'office ». Cette commission (active depuis mai 2012) est présidée par le ministre des finances sur saisine des contribuables directement, ou par le biais de l'administration fiscale qui apprécie alors sa recevabilité. Elle comprend des représentants des services de l'administration à parité avec des magistrats.

99. **La mise en place d'un véritable recours administratif autonome de l'administration devrait être étudiée.** Cette mesure, recommandée par les précédentes missions, permettrait de limiter le recours à la phase juridictionnelle du contentieux aux dossiers plus complexes.

100. **L'unité du contentieux doit communiquer à l'unité de la programmation et de la coordination les principaux motifs de réclamation et les résultats des contentieux.** Sur la base des réclamations, de l'analyse des dossiers traités et de la jurisprudence, l'unité du contentieux peut ainsi alimenter les services centraux chargés d'encadrer les structures opérationnels (travaux de gestion et contrôle) contrôle en informations susceptibles d'améliorer les procédures de travail et d'éviter les contentieux futurs.

### *Recommandations*

- Considérer la mise en place d'un recours administratif préalable au contentieux juridictionnel.
- Assurer l'information de l'unité en charge de la coordination et de la programmation (opérations fiscales) s'agissant des principaux motifs du contentieux et des résultats.

## IV. REFORMES DE L'ADMINISTRATION DOUANIÈRE

101. Ce chapitre fait le point sur l'avancement du programme de modernisation de la Direction générale des Douanes (DGD), présente les projets de réformes qui devraient être poursuivis en priorité (notamment ceux liés à la mission fiscale de la douane, compte tenu des orientations de la mission), et un certain nombre d'actions ciblées.

### A. Situation du programme de modernisation

102. La DGD a établi un programme de modernisation en prenant en compte le diagnostic réalisé par l'Organisation mondiale des Douanes (OMD) en avril 2007. Le programme est articulé autour de trois axes : (1) réforme du cadre juridique et réglementaire ; (2) partenariat douane-douane ; (3) partenariat douane-entreprise.

103. **La réforme du cadre juridique et réglementaire couvre le réexamen du dispositif législatif et réglementaire douanier, l'adhésion aux conventions internationales, et la réorganisation de l'administration des douanes.** Les projets relatifs au dispositif législatif et réglementaire et à l'adhésion aux conventions internationales ont abouti. Un nouveau code des douanes a été promulgué en janvier 2009, conforme aux standards de l'OMD. Il permet la mise en œuvre des engagements auprès de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) en matière de valeur, d'origine et de droits anti-dumping, et instaure une commission de conciliation et d'expertise douanière conforme aux normes sur les droits de recours. Le projet « organisation » a moins avancé. Des structures (directions techniques) nouvelles ont été créées comme prévu, mais une rationalisation est nécessaire (cf. ci-après).

104. **Le partenariat douane-douane vise à mettre en place une gestion des risques, un contrôle a posteriori renforcé, et un dispositif de lutte contre la contrefaçon.** Le projet « gestion des risques » a abouti mais ce dispositif atteint maintenant ses limites. Les actions dans le cadre du projet « contrôle a posteriori » se sont limitées à des formations délivrées par la douane française. La mise en place un dispositif anti-contrefaçon (qualifiant la contrefaçon de délit douanier) constitue une avancée notable. Des formations ont été conduites dans le cadre des programmes Columbus (OMD) et TAIEX (Union européenne).

105. **Le partenariat douane-entreprise** prévoit d'introduire le statut d'opérateur économique agréé (OEA), de renforcer l'éthique professionnelle, et de développer la communication. Un statut d'OEA a été mis en place, les critères d'éligibilité et le contenu de la convention avec la DGD sont définis. La portée du dispositif demeure limitée (9 entreprises agréées). Le projet sur l'éthique n'a pas été exécuté ; une assistance technique est envisagée pour le mener à bien. Le projet «communication» est en partie réalisé (ouverture du site internet en juillet 2009 et création d'une cellule de communication).

106. **Globalement, le programme de modernisation est centré sur des priorités bien sélectionnées.** Des avancées sont enregistrées, mais plusieurs objectifs majeurs (réorganisation, dématérialisation et sécurisation des procédures, renforcement du contrôle a posteriori, segmentation et renforcement de l'éthique) n'ont pas encore été atteints. La DGD participe par ailleurs aux projets conduits par Tunisie Trade Net (TTN) : Liasse Unique, guichet unique du commerce extérieur, et Liasse Transport, guichet unique portuaire.

107. **L'assistance technique est envisagée pour poursuivre les réformes.** La lutte anti-contrefaçon serait inscrite dans le plan d'action du statut de partenaire privilégié de l'UE (Douane 2013), le renforcement du contrôle a posteriori dans le Programme de Développement des Exportations PDE III (Banque mondiale), le renforcement de l'éthique dans Phase II de Columbus (OMD) ou le programme P3A2 (Appui à l'Accord d'Association avec l'UE). En octobre 2012, l'UE a organisé une mission portant plusieurs aspects de l'administration douanière.

108. **Les services centraux, fortement impliqués dans la gestion courante, sont peu disponibles pour la mise en œuvre du programme de réformes.** Un appui à la conduite de projet et à la gestion du changement pourrait être considéré.

109. **Les droits et taxes sur le commerce international sont essentiellement composés des droits de douane, comportant six taux entre 0 et 36 %, de la TVA, des droits de consommation, des perceptions affectées, et d'une retenue sur impôt intérieur.** La DGD a recouvré 3,376 milliards de dinars en 2011 (contre 3,006 en 2009). Aux termes des discussions menées avec les cadres de la DGD, il ressort que l'évasion des recettes douanières emprunte schématiquement trois voies principales: (1) la contrebande, qui aurait significativement progressé aux frontières terrestres ; (2) l'abus des régimes de suspension ou d'exonération, multiples et largement utilisés; et (3) les irrégularités dans les déclarations en douane de mise à la consommation, qui peuvent être aussi bien mineures que rattachées à des fraudes de grande ampleur et complexes.

110. **Peu de données sont disponibles de données sont disponibles pour tenter de quantifier la fraude même si les directions spécialisées s'efforcent d'appréhender les tendances.** Les données sur les résultats des contrôles sont parcellaires et éparées. Le nombre des infractions relevées par les bureaux et les brigades rattachées (infractions de contrebande et autres infractions) s'élève à 27 557 en 2012. Les amendes infligées sont de 26 millions DT. Par ailleurs la Direction des enquêtes douanières (DED) a traité 1500 dossiers ayant conduit à 830 procès-verbaux, la valeur des marchandises saisies (saisie réelle ou fictive) étant de 150 millions DT.

## **B. Orientations pour la poursuite des réformes**

111. **Les axes de modernisation suivants sont déterminants pour accroître l'efficacité et l'efficience de l'administration douanière:** (1) développer le contrôle a posteriori, (2) introduire un nouveau dispositif de gestion du risque, (3) développer la collecte et l'exploitation des données, (4) dématérialiser et sécuriser les procédures, et (5) corriger les défauts dans l'organisation, l'affectation des ressources et le fonctionnement interne. Ces orientations restent cohérentes avec le plan de 2007 tout en le complétant.

112. **La présente mission n'a pas réalisé un diagnostic général et approfondi de l'administration douanière.** Les éléments ci-après identifient les axes et mesures importantes pour améliorer les procédures d'assiette et de contrôle de des droits et taxes. Un diagnostic approfondi de l'administration douanière, y compris l'analyse de l'administration des missions économiques et de protection et de son système informatique (dont certaines faiblesses ont été identifiées, cf. ci-après), serait nécessaire pour identifier d'autres axes prioritaires pour la modernisation de cette administration.

## Développer le contrôle a posteriori

### *Le cas général*

113. **Le contrôle a posteriori est sous-dimensionné.**<sup>9</sup> Son champ de compétences n'est pas complet et son rôle demeure secondaire par rapport à celui des bureaux. Un renforcement substantiel de cette fonction est justifié pour plusieurs raisons : (1) la facilitation du dédouanement (qui a connu des progrès sensibles et qui doit être poursuivie) n'a pas été suffisamment sécurisée; (2) le contrôle a posteriori (entendu comme incluant investigations et travaillant étroitement avec la surveillance des frontières) est le seul en mesure d'endiguer la fraude organisée et la contrebande ; et (3) il est par nature plus efficace que le contrôle lors du dédouanement pour certaines vérifications complexes (en matière de valeur par exemple)

114. **La DED agit essentiellement de manière réactive, sur avis de fraude.** Le contrôle a posteriori devrait prendre la forme d'audits de la situation douanière globale d'un opérateur, à partir d'un programme soigneusement préparé, ainsi que d'audits par secteur économique et filière. La DED a aussi vocation à prolonger, en liaison avec la Garde douanière, les flagrants délits liés à des affaires à caractère commercial, constatés par les brigades et les postes frontaliers. Cette activité doit être développée avec les moyens adaptés.

115. **Le contrôle a posteriori mobilise moins de 1 % du personnel de la DGD,** y compris les 49 agents de la DED et le personnel des directions centrales de la valeur, de l'origine et des avantages fiscaux qui réalisent des vérifications. Il est nécessaire d'accroître sensiblement l'effectif et de poursuivre les formations pour atteindre un haut niveau de spécialisation de tous les enquêteurs. Ces agents devraient disposer de moyens de déplacement, de filature, d'investigations, et de l'accès aux bases de données (voir ci-après).

116. **Les structures de contrôle (renseignement, sécurité douanière) et la DED devraient être fusionnées pour éviter le cloisonnement et assurer la réactivité.** En revanche, dès lors qu'elles requièrent une haute technicité et qu'une collaboration fonctionne avec la DED, les tâches de vérifications des directions techniques peuvent être maintenues.

### *La sécurisation des régimes de suspension et d'exonération de taxes*

117. **Les régimes de suspension et d'exonération de droits et taxes comportent schématiquement trois sortes de mesures:** (1) les régimes économiques douaniers classiques d'admission temporaire, d'entrepôt et de perfectionnement actif (entre 3000 et 4000 dossiers annuellement) ; (2) le régime des entreprises totalement exportatrices assimilables aux entrepôts francs (environ 4 600 actuellement) ; et (3) les avantages fiscaux,

---

<sup>9</sup> Le contrôle a posteriori s'entend comme l'ensemble des contrôles pouvant être réalisés après le bon à enlever délivré par le bureau de douane, avec ou sans déplacement dans les locaux de l'importateur ou de l'exportateur, y compris les contrôles sur pièces, les contrôles dans les locaux, et les investigations.

soumis à des conditions postérieures au dédouanement (près de 24 000 autorisations annuelles, non comprises celles déjà déconcentrées).<sup>10</sup>

118. **Ces régimes se traduisent par une charge considérable de gestion et de contrôle.** S'agissant du contrôle, les méthodes employées (telles que la vérification de l'arrivée et du départ des marchandises par un agent des douanes seul, ou les interventions ponctuelles de la DED) ne sont pas adaptées à l'enjeu. L'essentiel du contrôle devrait prendre la forme d'audits de l'opérateur et d'inventaires inopinés soigneusement programmés et préparés. Ce contrôle de régularité devrait incomber à un service spécialisé que la mission suggère de positionner dans chaque direction régionale. La DED ne devrait prendre le relais qu'en cas de fraude appelant l'extension des investigations.

### **Introduire un nouveau dispositif de gestion du risque**

119. **La DGD a mis en œuvre avec succès une première phase de gestion des risques qui a permis une sélectivité des contrôles dans les bureaux de douane.** Le circuit vert (pas de vérification avant le bon à enlever les marchandises) représente en moyenne 65 % des déclarations, le reste se répartissant entre le circuit jaune (inspection documentaire) et le circuit rouge (inspection documentaire et physique). L'étendue du circuit vert doit cependant être relativisée : il inclut les nombreuses déclarations simplifiées (DAE) à destination, en particulier, des entreprises totalement exportatrices. Le dispositif atteint aujourd'hui ses limites tant en termes d'efficacité du contrôle que de facilitation des opérations

#### *Les limites du dispositif actuel*

120. **L'analyse de risque n'est pas dynamique.** L'analyse ne prend pas suffisamment en compte les résultats des vérifications faites par les bureaux pour réorienter la sélection en continu. En pratique, la direction de la gestion du risque exploite autant que possible les documents transactionnels de clôture des infractions ainsi que des informations reçues de la Garde douanière, et un observatoire, séparé de la direction, bloque pour inspection un certain nombre de positions tarifaires.

121. **Le champ de la gestion du risque est trop réduit.** Un nombre réduit de critères de risque (cinq) sont pris en considération pour la sélection des opérations à contrôler. Les constatations des services de contrôle a posteriori ne sont pas encore exploitées.

122. **La sélectivité privilégie les critères « produit » et « élément de la déclaration ».** Elle sous-estime l'impact du comportement de l'importateur/exportateur et du commissionnaire en douane. Les opérateurs peuvent avoir le sentiment qu'ils sont tous traités de la même manière par l'administration, ce qui n'incite pas au respect spontané des règles.

---

<sup>10</sup> S'ajoutent les magasins-cales (plusieurs dizaines à Tunis), qui sont utilisés avant le dédouanement, mais qui stockent hors des enceintes douanières des marchandises non encore taxées.

123. **La gestion du risque se traduit essentiellement par la sélection de l'un des trois circuits de contrôle**, même si des indications sont parfois fournies aux services. Il devrait possible de plus développer l'aide à la décision.

*L'amélioration du dispositif est en cours*

124. **Le développement d'un nouveau dispositif de gestion de risque est en projet.** La direction de la gestion du risque a mené une réflexion sur les critères de risque (qui seraient près de 35), une application a été développée, et un logiciel est en cours d'acquisition. Il est important de développer et faire aboutir ce projet en veillant à traiter les faiblesses indiquées ci-dessus. Deux observations à ce stade :

- Il n'y pas de gestion des risques pour la sélection des contrôles a posteriori. Il est recommandé de commencer par rénover la gestion des risques pour le dédouanement, puis de lancer un projet distinct pour les contrôles a posteriori.
- Une collecte efficace des données sur le contentieux douanier, ainsi que la qualité de ces données, sont des préalables incontournables à l'analyse de risque (cf. ci-après).

*Différenciation du traitement entre opérateurs*

125. **Les procédures simplifiées ont été développées mais peu d'initiatives ont été prises pour catégoriser les opérateurs présentant les mêmes caractéristiques.** En pratique, la gestion et les contrôles sont les mêmes pour tous les opérateurs. Le statut d'opérateur économique agréé (OEA) semble présenter peu d'avantages par rapport aux facilités existantes. La gestion de risque améliorée devrait permettre une catégorisation des opérateurs par niveau de risque. Cette approche sera un succès si elle est suffisamment perceptible pour que les opérateurs décident d'améliorer leur comportement pour bénéficier d'avantages supérieurs. Cette orientation ne contredit en rien la poursuite du projet OEA.

**Développer la collecte et l'exploitation des données**

126. **Comme pour la plupart des organisations, l'accès à l'information et son exploitation sont essentiels à l'administration douanière.** Les données issues des déclarations des opérateurs dans SINDA sont un grand atout pour la DGD. Elles peuvent être extraites grâce au logiciel Business Object mais l'accès par tous les personnels intéressés, est une question qui n'est pas résolue. L'accès aux données doit pourtant être direct et rapide.

127. **La constitution de bases de données par la DGD** (en complément de celles développées par des directions centrales pour leurs besoins) **et un meilleur accès aux informations externes faciliteront les travaux des services.** Trois besoins sont récurrents:

- *Centralisation des données du contentieux douanier.* Le plus urgent est certainement d'assurer la collecte de l'ensemble des résultats des contrôles, contentieux et redressements. Pour l'instant, les informations sont dispersées, notamment dans les

dossiers des transactions et le mémorial des procès-verbaux de la DED. Une collecte unifiée améliorera la gestion des risques automatisée. Elle améliorera également la gestion des affaires, la mesure de la performance et les études. Cette unification pourrait être assurée par une nouvelle fonctionnalité de SINDA imposant aux services la saisie des caractéristiques codées de chaque affaire dès son origine.<sup>11</sup>

- *Constitution des fichiers sur la fraude.* La douane doit disposer d'un fichier sur les cas et types de fraudes douanières constatées et soupçonnées et d'un fichier sur les personnes en cause (la DED a commencé à travailler sur le second). Les données de ces fichiers doivent être analysées régulièrement et des avis de fraude doivent être diffusés.
- *Accès aux bases de données et sources d'information externes.* L'accès à des bases de données externes doit être assuré en fonction des activités de chaque service et l'usage de l'internet doit être étendu pour faciliter l'exécution des tâches. A titre d'exemples, la DED devrait accéder aux fichiers de l'identité nationale et ceux la conservation foncière, et la cellule de ciblage du port de Radès devrait accéder aux routes des navires.

## **Dématérialiser les procédures**

### *Suppression des procédures manuelles*

128. **Malgré les fonctionnalités étendues du SINDA et des progrès du guichet unique du commerce extérieur (Liasse Unique), les procédures manuelles dupliquent les procédures informatisées dans les bureaux.**<sup>12</sup> La sécurisation du traitement des opérations, la limitation des contacts en personne, la réduction de la charge administrative pour les opérateurs et pour les services douaniers, sont autant de raisons pour dématérialiser le dédouanement. L'absence de dématérialisation de certains documents joints à la déclaration (notamment le certificat d'origine et les certificats de certains ministères techniques en particulier) ne justifie pas la duplication en manuel des procédures informatisées. Un changement de méthode de travail est donc nécessaire. S'agissant du circuit vert notamment aucun document papier ne devrait être exigé avant l'enlèvement.

### *Modernisation des modalités de paiement*

129. **L'obligation de paiement par chèque certifié est pénalisante.** La carte e-dinar est une initiative intéressante mais spécifique aux dettes douanières inférieures à 1 000 DT. Il convient de moderniser les méthodes de règlement des droits et taxes à l'importation en

<sup>11</sup> L'application « verso de la déclaration » ne produit pas les résultats escomptés par manque de discipline des agents. Cette application doit par ailleurs être revue pour mieux répondre à tous les besoins.

<sup>12</sup> La version papier de la déclaration DDM est obligatoire et circule dans les services, les sommiers sont tenus manuellement, et bons à enlever et bons de sortie sont manuels.

généralisant les procédures de paiements par virement bancaire ou télépaiement développées en matière de fiscalité intérieure. Ces modalités devraient être obligatoires pour les montants significatifs (par exemple les montants supérieurs à 1000 DT). D'autres mesures, telle la gestion automatisée de garantie par opérateur et la réduction du coût du crédit d'enlèvement devraient être considérées.

### ***Poursuite de l'informatisation***

130. **La mission n'a pas examiné le système informatique de la douane.** Il a toutefois été noté que le système SINDA permet l'annulation de la déclaration et son remplacement en cas de redressement par le bureau, ce qui n'est pas une bonne pratique. Un examen approfondi du système devrait permettre d'identifier si d'autres fonctionnalités du système posent également problème. La finalisation de la Liasse Transport par TTN, et la poursuite de l'extension de la Liasse Unique à tous les documents délivrés par les ministères techniques sont des projets informatiques qui, lorsqu'ils seront menés à leur terme, amélioreront la sécurisation des opérations et la facilitation des échanges. D'autres projets devraient être considérés, notamment la dématérialisation des demandes d'avantages fiscaux et de régimes spéciaux, compte tenu de leur nombre et du besoin de déconcentrer leur gestion. Il est par ailleurs nécessaire de compléter certaines fonctionnalités de SINDA, notamment l'échange de messages électroniques (transit) et l'automatisation des liquidations supplémentaires.

### **Organisation, allocation des ressources et fonctionnement interne**

#### ***Structures et organisation des services***

131. Dans le passé, l'organisation des services a fluctué entre une excessive décentralisation puis une excessive centralisation. L'organigramme actuel duplique à l'échelon régional et local, la structure de l'administration centrale. Ce schéma n'est pas non plus pertinent ; il n'a, du reste, pas véritablement été mis en œuvre. Il serait nettement préférable de définir précisément pour chaque échelon les missions qu'il est le mieux à même de remplir. L'affectation des missions doit être accompagnée par un suivi d'exécution de l'échelon supérieur, au moyen de tableau de bord et d'indicateurs.

132. **Les directions centrales doivent se recentrer sur leurs missions.** D'une manière générale, toutes les tâches de gestion actuellement exercées par l'administration centrale devraient faire l'objet d'un inventaire en vue de leur transfert aux services douaniers.<sup>13</sup> A titre d'exemple, la délivrance des autorisations (régimes particulier) mobilise la direction des avantages fiscaux, la direction des régimes douaniers et le bureau des entreprises

---

<sup>13</sup> Cet exercice pourrait être réalisé dans le cadre le Projet « Guillotine » du Gouvernement, qui vise à éliminer et simplifier les formalités administratives (254 recensées à la DGD).



exportatrices. La gestion des autorisations devrait être transférée à des services spécialisés (guichets) sous la supervision et le contrôle des services centraux. Les directions centrales devraient se focaliser sur: (1) la législation, la réglementation et l'établissement des procédures ; (2) le développement de programmes d'application dans chaque secteur, (3) le soutien aux services opérationnels, par les études et la mise à disposition d'outils et expertise; et (4) le suivi d'exécution et d'évaluation des résultats obtenus.

**133. La gestion administrative courante et le suivi des engagements devraient relever de l'échelon régional.** Le contrôle des régimes exigeant un suivi après le dédouanement devrait relever des directions régionales. L'échelon régional devrait aussi prendre en charge la gestion courante des moyens et, pour partie, la gestion des autorisations administratives.

**134. L'inspection des services doit être renforcée.** L'inspection interne est en quelque sorte l'équivalent pour les services douaniers du contrôle a posteriori pour les opérateurs. Actuellement, l'Inspection générale ne joue pas pleinement son rôle. Ses missions ponctuelles prennent le pas sur les vérifications du programme et le suivi des recommandations n'est pas assuré. L'Inspection générale est peu attractive pour le personnel. Le service devrait être doté de moyens et revalorisé pour attirer des personnels motivés car il devrait constituer le pilier du contrôle du fonctionnement du service des douanes.

### *Gestion du personnel*

**135. Les personnels recherchent les postes dans les services de dédouanement et délaissent ainsi les postes d'administration générale et les postes spécialisés.** Cette situation résulte du régime indemnitaire plus favorable dans les bureaux dont les agents bénéficient de rémunérations complémentaires (telle que les parts des amendes douanières). Les rémunérations versées aux différents services de la douane devraient être rééquilibrées.<sup>14</sup>

**136. La polyvalence des agents constitue un objectif assigné à la formation douanière, alors que la spécialisation est de plus en plus nécessaire à tous les niveaux.** Pour soutenir la modernisation, il est nécessaire de bien orienter la politique de recrutement, et de formation. La part des diplômés de l'enseignement supérieur et des recrues à profil devrait être importante, l'enseignement professionnel devrait associer formation générale douanière et spécialisation par filière. Cet objectif est particulièrement important en phase de recrutement (l'effectif de la DGD va augmenter en 2013, passant de 6400 à 7000 agents.

---

<sup>14</sup> Une répartition trop favorable du produit du contentieux incite aussi à la constatation d'infractions bénignes.

### C. Mesures ciblées

137. Plusieurs mesures spécifiques, dont la mise en œuvre est plus directement liées à la maîtrise de la base taxable, ont été identifiées durant la mission.

#### **Actions ponctuelles pour identifier les types de fraude**

138. **Les incertitudes de l'analyse de risque justifient des contrôles aléatoires et approfondis, de courte durée, pour identifier les circuits de fraude.** Il peut s'agir par exemple du recouplement d'un stock physique en entrepôt sous douane ou en admission temporaire avec les déclarations des dernières années, ou d'une sélection purement aléatoire d'un large échantillon de déclarations pour inspection complète. Ce type d'interventions pourrait être riche d'enseignements et dissuasif. Il le serait encore plus si ces interventions « coup de poing » étaient menées conjointement avec d'autres administrations.

#### **Valeur, origine et tarif**

139. **Le dispositif mis en œuvre pour contrôler les éléments de la base taxable est globalement conforme aux pratiques observées dans les autres pays.** Ce dispositif conduit les bureaux de douane à demander l'avis des directions centrales spécialisées avant décision. Un personnel qualifié a été nommé dans les directions techniques et la complémentarité des interventions de ces directions et de la DED est assurée.

140. **Plusieurs orientations pourraient permettre d'améliorer la performance de la DGD dans ce domaine.** Il s'agit notamment de mettre en place les réformes générales précédemment citées, d'améliorer la qualification des agents, de faciliter le recours à l'information externe et d'améliorer la gestion des renseignements. A titre d'exemples, la direction de la valeur devrait adresser des demandes d'information à la DGI et à la Banque Centrale pour enrichir le fichier valeur, et les certificats d'origine émis par les pays de l'UE devraient pouvoir être consultés à distance. S'agissant de la valeur, la recherche des fraudes sophistiquées liées à la valeur ou à l'origine devrait être une priorité pour la DED. Par ailleurs, la mise à disposition renseignements tarifaires délivrés à l'avance permettrait de prévenir les litiges sur les classements tarifaires.

#### **Collaboration avec l'administration fiscale**

141. **Les échanges entre la douane et l'administration fiscale doivent être renforcés.** La DGD communique à la DGI les données sur les importations et les exportations, et la DGI communique à la DGD le fichier actualisé des entreprises. Cette coopération devrait être étendue à l'échange d'informations plus ciblées recueillies à l'occasion des contrôles effectuées par les deux administrations. Les requêtes doivent actuellement suivre une procédure hiérarchique qui s'avère inefficace en cas d'urgence. L'élaboration d'un protocole

entre les deux administrations permettrait de promouvoir les échanges directs entre les responsables des unités opérationnelles chargées des contrôles.

### **Compte rendu aux autorités sur l'impact des avantages fiscaux**

142. **L'administration douanière doit rendre compte de l'impact des avantages fiscaux (recettes non perçues au titre de chaque mesure).** Ce compte rendu n'est plus assuré et devrait être rétabli. A cette occasion, la douane doit également rendre compte des difficultés d'administration de ces régimes dérogatoires.

### **Recours aux commissionnaires en douane agréés**

143. **Un nombre important de déclarations seraient produites par des commissionnaires en douane non agréés.** Ces commissionnaires utiliseraient les salles banalisées pour la saisie des déclarations. Cette situation se traduirait notamment par une concurrence déloyale pour la profession et la « prise en charge » de déclarants informels. Cette information, communiquée par le représentant des commissionnaires en douane rencontré au cours de la mission, doit être vérifiée. Si cette information était confirmée, la DGD devrait prendre les mesures nécessaires pour que les règles d'agrément et d'acceptation des déclarations soient scrupuleusement respectées.

## **D. Recommandations**

### ***Axes et projets du programme de modernisation***

- Renforcer les ressources de la DED et étendre son champ d'action.
- Organiser au niveau régional l'audit de la régularité des régimes de suspension et d'exonération des droits et taxes.
- Poursuivre le projet de gestion du risque en intégrant les étapes suivantes: (a) collecte automatisée exhaustive des données, (b) gestion du risque automatisée pour le dédouanement, et (c) gestion du risque appliquée aux autres contrôles.
- Utiliser l'analyse de risque pour catégoriser les opérateurs et moduler les procédures et les contrôles en fonction des différentes catégories.
- Faciliter l'accès des services aux sources d'information externes et constituer une base de données sur la fraude.
- Dématérialiser l'ensemble des procédures douanières (y compris les procédures de paiement) et revoir les fonctionnalités du système SINDA.

- Poursuivre la réorganisation de la DGD en recentrant les missions des services centraux et en transférant la gestion courante aux services opérationnels.
- Revaloriser la mission d'inspection interne des services.
- Rééquilibrer les rémunérations et spécialiser la formation professionnelle par filière.

### *Mesures ciblées*

- Mener des actions ponctuelles inopinées de contrôle aléatoire, y compris avec d'autres administrations.
- Professionnaliser les directions centrales chargées de la valeur, de l'origine et du tarif.
- Mettre en place un cadre de collaboration entre la DGD et la DGI.
- Rendre compte de l'impact des avantages fiscaux sur les recettes douanières.
- Assurer le respect des règles régissant la profession de commissionnaire agréé.

**Annexe 1**

## Tunisie: recettes fiscales, 2009–2011

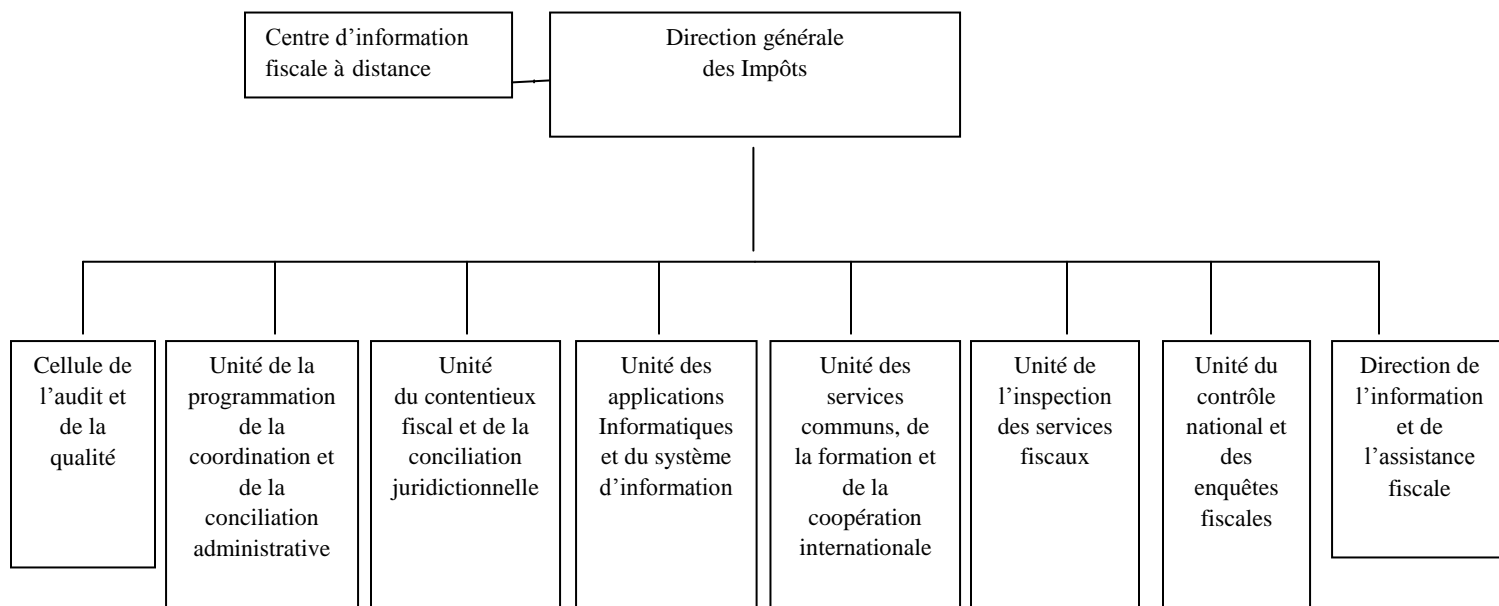
(En pourcentage du PIB)

	2009	2010	2011
Recettes fiscales totales	19.9	20.0	21.1
Impôt direct	7.9	7.9	9.1
IRPP	4.0	4.1	4.4
IS	3.9	3.8	4.7
Droits de douanes	0.9	0.9	0.9
Taxes sur biens et services	9.9	9.7	9.6
TVA	5.8	5.9	6.0
Droits de consommation	2.7	2.5	2.3
Droits d'enregistrement	0.6	0.4	0.6
Autres	0.8	0.9	0.8
Recettes affectées	1,2	1.5	1.5

Source Mission du Département des finances publiques (décembre 2012)

## Annexe 2

## Organigramme actuel de la DGI



## Annexe 3

## Administration fiscale — Proposition de plan d'action 2013-15

Mesures	Échéance indicative de réalisation
<b>Mise en place d'une administration fiscale unifiée</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'une unité chargée de la modernisation de l'administration fiscale</li> </ul>	Immédiat
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'un service de recouvrement au niveau de la DGE</li> </ul>	Septembre 2013
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fusionner la DGE et l'Unité du contrôle national et des enquêtes fiscales</li> </ul>	Septembre 2013
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'un ou deux SIME pilotes à Tunis</li> </ul>	Mars 2014
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création de nouveaux 3-5 SIME</li> </ul>	Mars 2015
<b>Renforcement des opérations fiscales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégrer la mission d'information et de services aux contribuables à l'unité de programmation, de coordination et de conciliation</li> </ul>	Immédiat
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rattachement du CIFD à la Direction de l'information</li> </ul>	Mars 2013
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dématérialisation de la liasse fiscale et de la déclaration employeur</li> </ul>	Décembre 2013
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programme de limitation et de simplification des retenues à la source</li> </ul>	Décembre 2013
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suppression de l'obligation de vérification systématique des contribuables de la DGE sollicitant des restitutions</li> </ul>	Mars 2015
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Généraliser le seuil d'assujettissement à la TVA et alignement des seuils du régime réel sur cette base</li> </ul>	Janvier 2014
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place du régime simplifié</li> </ul>	Janvier 2014
<b>Renforcement du Contrôle fiscal</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place de la direction des recoupements</li> </ul>	Immédiat
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place de la vérification ponctuelle</li> </ul>	Janvier 2014
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place au niveau de l'unité de programmation, de coordination et de conciliation des instruments pour renforcer la sélectivité des contrôles</li> </ul>	Mars 2013
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place de procédures de travail avec l'unité chargée des systèmes informatiques pour l'utilisation des outils d'aide à la décision</li> </ul>	Mars 2013

## Annexe 4

## Administration douanière—Proposition de plan d'action 2013-15

Mesures	Échéance indicative de réalisation
<b>Mesures ciblées prioritaires</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mener des actions ponctuelles inopinées de contrôle aléatoire</li> </ul>	Mars-juin 2013
<ul style="list-style-type: none"> <li>Prévoir un cadre de collaboration directe entre services opérationnels de la DGD et de la DGI</li> </ul>	Décembre 2013
<ul style="list-style-type: none"> <li>Faire respecter les règles de la profession de commissionnaire en douane agréé</li> </ul>	Juin 2013
<ul style="list-style-type: none"> <li>Poursuivre la professionnalisation des directions centrales chargées des éléments de la base taxable.</li> </ul>	Continu
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rendre compte aux autorités des avantages fiscaux accordés : <ul style="list-style-type: none"> <li>Premier compte rendu annuel</li> <li>Formalisation d'un cadre pour les dépenses fiscales</li> </ul> </li> </ul>	Octobre 2013 Octobre 2015
<b>Mesures dans le cadre du programme de réformes</b>	
<b><i>Projet 1 – Développer le contrôle a posteriori</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer substantiellement les ressources et moyens d'intervention de la DED et étendre son champ d'action.</li> </ul>	Juin 2014
<ul style="list-style-type: none"> <li>Organiser au niveau régional un contrôle solide de la régularité des régimes de suspension et d'exonération, privilégiant les audits.</li> </ul>	Octobre 2014
<b><i>Projet 2 – Introduire un nouveau dispositif de gestion du risque</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Poursuivre le projet de gestion du risque par étapes: <ul style="list-style-type: none"> <li>Collecte automatisée exhaustive des données</li> <li>Gestion du risque automatisée pour le dédouanement</li> <li>Gestion du risque appliquée aux autres contrôles</li> </ul> </li> </ul>	Mars 2014 Octobre 2014 Décembre 2015
<ul style="list-style-type: none"> <li>Utiliser l'analyse de risque pour moduler les procédures et contrôles par segment d'opérateurs.</li> </ul>	Janvier 2015
<b><i>Projet 3 – Développer la collecte et l'exploitation des données</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Faire accéder les services aux sources d'information externes</li> </ul>	Décembre 2013
<ul style="list-style-type: none"> <li>Constituer des fichiers sur la fraude</li> </ul>	Juin 2014
<b><i>Projet 4 – Dématérialiser les procédures</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Dématérialiser les procédures et les modalités de paiement</li> </ul>	Janvier/juin 2014
<ul style="list-style-type: none"> <li>Adapter certaines fonctionnalités du SINDA</li> </ul>	Décembre 2014
<b><i>Projet 5 – Améliorer l'organisation, l'affectation des ressources et le fonctionnement interne</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Transférer la gestion courante à des services dédiés (régionaux de préférence)</li> </ul>	Mars 2014
<ul style="list-style-type: none"> <li>Recentrer la direction générale sur ses missions</li> </ul>	Juin 2014
<ul style="list-style-type: none"> <li>Revaloriser l'inspection interne.</li> </ul>	Juin 2014
<ul style="list-style-type: none"> <li>Inclure la spécialisation par filière dans la formation professionnelle et rééquilibrer les rémunérations</li> </ul>	Décembre 2014/décembre 2015