

REPUBLICQUE DU BENIN

*_*_*_*_*

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

*_*_*_*_*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

*_*_*_*_*

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M)

*_*_*_*_*

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES IMPÔTS

OPTION :

Administration des
Finances (AF)

FILIERE :

Administration des
Impôts (AI)

ANNEE ACADEMIQUE : 2005 –2006

THEME

CONTRIBUTION A UNE MEILLEURE
INTERNALISATION DU LIVRE DES
PROCEDURES FISCALES

Réalisé et soutenu par :

HILAIRE SEWADE DOGBLE

Sous la Direction de :

Maître de stage :

MICHEL HOUNWEDO

Administrateur des impôts

Directeur de mémoire :

Jules AZONDEKON

Conseiller fiscal,

Expert près la cour d'appel

de Cotonou

Mai 2006

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER
AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION
AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE.
CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES
COMME PROPRES A LEUR AUTEUR.**

DEDICACES

Je dédie affectueusement ce mémoire à :

- ✓ Dieu Tout Puissant qui m'a toujours guidé et qui m'a toujours fait des merveilles ;
- ✓ mon père **Prosper K. DOGBLE** qui m'a permis de suivre une formation en vue de l'obtention du diplôme de second cycle E.N.A.M ;
- ✓ ma mère **ASSOU Assiba Justine** pour les sacrifices consentis et le soutien indéfectible : trouve ici maman, l'expression de ma gratitude et de mon inconditionnelle affection ;
- ✓ ma chère aimée Aïninmin BEHETON pour sa tendresse et son aide précieuse ;
- ✓ mes frères et sœurs **Bienvenu, Modeste, Raphaël, Rodrigue, Nathalie, Médard, Edwige** et son époux : Retrouvez en ce travail, la joie d'un frère qui vous remercie pour tout votre soutien ;
- ✓ mes oncles Martial et son épouse, Ignace, tous mes parents, alliés et amis pour leur témoigner ma profonde gratitude ;
- ✓ mes amis Rock MEYA, AFFOUKOU Hervé, Ray-Médard, Marius KPASSE, EDALO, Casimir SOSSOU pour leur soutien indéfectible.

REMERCIEMENTS

Que tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce mémoire trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.

Nos remerciements sont particulièrement adressés à messieurs :

- Michel HOUNWEDO
- AGBESSADJI Georges

L'honnêteté intellectuelle nous oblige à accorder une mention spéciale à Monsieur Jules AZONDEKON qui, malgré son agenda très chargé, n'a ménagé aucun effort pour accepter de nous encadrer.

LISTE DES SIGLES & ABREVIATIONS

- ✓ **CGI** : **C**ode **G**énéral des **I**mpôts
- ✓ **DGID** : **D**irection **G**énérale des **I**mpôts et des **D**omains
- ✓ **DLC** : **D**irection de la **L**égislation et du **C**ontentieux
- ✓ **LPF** : **L**ivre des **P**rocédures **F**iscales
- ✓ **MFE** : **M**inistère des **F**inances et de l'**E**conomie
- ✓ **SLD** : **S**ervice de la **L**égislation et de la **D**ocumentation
- ✓ **SMAF** : **S**ervice du **M**atériel et des **A**ffaires **F**inancières

LISTE DES TABLEAUX

- ✓ Tableau récapitulatif des problématiques possibles.

- ✓ Tableau de bord de l'étude.

- ✓ Tableau de prise en compte des frais de communication dans des lignes budgétaires.

GLOSSAIRE

Assiette : Ensemble des opérations ayant pour but de déterminer et d'évaluer les facultés contributives.

Internalisation : Appropriation au plan interne

Liquidation de l'impôt : Calcul de l'impôt.

Recouvrement : Ensemble des opérations ayant pour objet de faire passer le montant de la dette fiscale des poches du contribuable dans les caisses du trésor Public.

RESUME

Procéder à la rédaction d'un livre des procédures fiscales est une initiative louable car ces procédures étaient auparavant disséminées dans des documents épars, ce qui n'en facilitait ni la consultation, encore moins la maîtrise.

Porter ensuite ce document à la connaissance du public lors d'une cérémonie officielle de lancement est à saluer vivement. Mais s'en arrêter là ressemblerait à un devoir inachevé.

C'est pourquoi les autorités fiscales valoriseraient davantage le nouveau-né en le soumettant à un bain de foule, c'est-à-dire à une internalisation tous azimuts. C'est ce à quoi nous nous sommes donné pour ambition de réfléchir dans le cadre du présent travail. Quelles pourraient être les stratégies communicationnelles, les meilleures pour faire connaître le LPF au niveau de tout le personnel et de tous les usagers de l'administration fiscale, telle est la gageure, l'important défi à relever.

Le système fiscal béninois s'est enrichi en 2005 d'un document précieux : Le livre des procédures fiscales (LPF). Lancé au début du mois d'octobre 2005, ce livre malgré sa préciosité est peu connu du public béninois et pire encore d'une frange importante des agents appelés à l'appliquer. Un tel contraste noté au cours de notre stage nous a intrigué tant et si bien que nous avons pensé qu'il serait utile d'entreprendre une réflexion sur la thématique : « Contribution à une meilleure internalisation du livre des procédures fiscales ».

Dans cette optique, des hypothèses ont été posées. La faiblesse de l'internalisation du livre des procédures fiscales serait dû à la non-identification des voies et moyens efficaces pour offrir au public la possibilité d'être informé immédiatement sur le document, ou à l'insuffisance des moyens pour exécuter un tel travail.

Pour atteindre l'idéal de renforcement de l'Etat de droit par la maîtrise des procédures fiscales et du document en portant condensé, nous avons mené des investigations qui se sont soldées par la confirmation des hypothèses émises. Ces hypothèses confirmées, il s'impose de proposer des approches pour remédier à l'insuffisance et/ou la faiblesse de l'internalisation. C'est là le sens de notre modeste contribution.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PRELIMINAIRE : DE LA RESTITUTION DES OBSERVATIONS ET EXPERIENCES DE STAGE AUX OBJECTIFS DE L'ETUDE

Section I : De la restitution des mécanismes de fonctionnement de l'administration fiscale au ciblage de la problématique

Paragraphe I : Cadre de l'étude et observations de stage

Paragraphe II : Ciblage, spécification et démarche méthodologique

Section II : Des objectifs de l'étude à la méthodologie de travail liée à l'étude

Paragraphe I : Objectifs et hypothèses de l'étude

Paragraphe II : Revue de littérature et mécanismes de mobilisation et d'analyse des données relatives à la problématique

CHAPITRE PREMIER : DE L'ORGANISATION DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES A L'ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

Section I : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des résultats obtenus

Paragraphe I : Réalisation des enquêtes et limites des données

Paragraphe II : Présentation et analyse des données

Section II : Vérification des hypothèses et formulation du diagnostic

Paragraphe I : Vérification des hypothèses

Paragraphe II : Synthèse du diagnostic

CHAPITRE DEUXIEME : DES APPROCHES DE SOLUTION AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Section I : Approche de solution

Paragraphe I : Solutions au problème des campagnes d'information insuffisantes et manque d'équipes dynamiques d'animation

Paragraphe II : Solutions aux problèmes de la non-maîtrise du mécanisme de consultation du livre des procédures fiscales et la non-identification des voies et moyens efficaces.

Section II : Conditions de mise en œuvre des solutions

Paragraphe I : Recommandations par rapport aux solutions, au problème des campagnes d'information insuffisantes et manque d'équipes dynamiques d'animation.

Paragraphe II : Recommandations par rapport aux solutions au problème de la non-maîtrise du mécanisme de consultation du livre des procédures fiscales et la non-identification des voies et moyens efficaces.

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

L'établissement de l'impôt repose sur trois piliers essentiels à savoir :

- la science fiscale ;
- la technique fiscale ;
- la procédure fiscale.

Ces trois composantes sont dans des rapports systémiques c'est-à-dire qu'elles sont interdépendantes et interliées. Tout dysfonctionnement dans l'une affecte indubitablement les autres et rend l'impôt indigeste et critiquable. Il n'y a donc par exemple pas d'impôt sans procédures fiscales c'est-à-dire sans un certain nombre de formalités à respecter, à suivre obligatoirement. Cela est d'autant plus sérieux que le non-accomplissement des formalités idoines en matière fiscale entraîne ipso facto l'annulation de l'impôt établi, sans préjudice des périodes de déchéance ou de forclusion.

C'est dire toute l'importance des procédures, surtout des procédures fiscales donc du livre des procédures fiscales dans un système fiscal. Cette importance explique que l'effort déployé pour rédiger un tel document, s'il n'est complété en aval par des stratégies de communication intenses et multiformes pour le faire connaître, mieux, le faire bien connaître, serait peine perdue ; et ce serait dommage eu égard aux moyens matériels, financiers et humains investis pour sa mise en chantier et pour le lancer finalement.

Pour régler le contentieux fiscal, l'Administration des impôts dispose d'une procédure dont le fondement est d'origine législative, réglementaire et jurisprudentielle. Le souci majeur de l'Administration à bien gérer les contentieux par les procédures nécessaires conduit à comment :

- rassurer les contribuables sur leur quête légitime et constante du juste impôt ;
- assainir les relations entre l'Administration fiscale et tous ses partenaires institutionnels et privés ;
- répondre à des préoccupations de caractère politique et psychologique tendant à faire croire au secteur privé que l'existence d'un livre distinct des procédures fiscales pouvait améliorer ses garanties.

Le stage effectué au sein de la Direction de la Législation et du Contentieux (DLC) nous a conduit à prendre connaissance du précieux document élaboré à cette fin et appelé : « Livre des procédures fiscales » (LPF).

Le LPF entend mettre mieux en lumière les garanties instituées au profit des contribuables. Il comprend 260 articles étalés sur 103 pages. Le LPF rencontre des difficultés malgré tous les enjeux, défis et perspectives d'une part, la question de la non maîtrise du mécanisme de consultation due à une faible étendue de sa vulgarisation sur toute l'étendue du territoire national au niveau des contribuables, des partenaires et même de certains cadres et agents des impôts d'autre part. La meilleure manière d'adhérer à quelque chose est d'en être bien informé. Les contribuables béninois et autres agents du fisc connaissent-ils réellement le LPF ?

C'est dans cette logique que s'inscrit l'intérêt de la question objet de notre étude ainsi libellé : « *Contribution à une meilleure internalisation du livre des procédures fiscales* ».

Dans le souci d'apporter notre pierre à l'édifice, pour que soit désormais assurée au LPF une meilleure internalisation, nous avons choisi de traiter cette question parmi celles nombreuses qui ont tout autant aiguisé notre curiosité au cours du stage de fin de cycle. Notre travail s'articulera autour de deux (02) chapitres. Mais, en prélude aux développements successifs, un chapitre préliminaire sera consacré à la restitution des observations de stage et à la fixation de nos objectifs : les investigations menées feront l'objet du premier chapitre. Nous achèverons l'étude en proposant sinon des solutions, du moins, pour limiter l'ambition, des approches de solution.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

DE LA RESTITUTION DES OBSERVATIONS ET EXPERIENCES DE STAGE AUX OBJECTIFS DE L'ETUDE

Les textes fiscaux en général et le LPF dont il est question dans le cadre de cette étude en particulier, constituent les supports des activités de l'Administration fiscale. Ces textes ont chacun une portée sémantique au regard du droit fiscal. Ils exigent à ce titre un respect méticuleux en vue de conférer aux procédures fiscales un fondement juridique indiscutable.

Ainsi, pour mieux cerner le thème, nous partirons d'abord dans ce chapitre de la restitution des observations de stage, afin d'inventorier les problèmes ; ensuite nous proposerons une démarche méthodologique et enfin nous définirons les objectifs de l'étude et la méthodologie de travail liée à la problématique choisie.

SECTION I : DE LA RESTITUTION DES MÉCANISMES DE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION FISCALE AU CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE

La présente section nous permettra de prendre connaissance des réalités de la structure d'accueil. Il s'agira de faire ressortir les forces et faiblesses observées dans le fonctionnement de cette structure ; ce qui nous permettra de dégager des problématiques, de procéder au choix de la problématique à résoudre et de définir la démarche de travail.

PARAGRAPHE I : CADRE DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

Une revue du cadre de l'étude nous conduira à un certain nombre d'observations de stage.

I - CADRE DE L'ÉTUDE

Le stage pratique de fin de second cycle organisé par l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) au profit des étudiants de l'option Administration des Finances (AF) : filière Administration des Impôts (AI) cycle II s'est déroulé dans les locaux de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID). D'une durée de trois mois, ce stage complétant notre formation théorique nous a permis d'approfondir nos connaissances notamment au plan pratique.

La DGID, direction technique du Ministère en charge des Finances et de l'Economie (MFE), pour accomplir les missions à elle assignées, dispose d'un certain nombre de structures qui concourent à l'exécution des missions qui lui sont dévolues.

Il nous paraît donc utile de présenter avant toute chose cette structure centrale.

A- Présentation générale de la DGID

Placée sous l'autorité d'un Directeur Général assisté d'un Directeur Général Adjoint, la DGID est compétente, aux termes des dispositions du décret N°99-514 du 02 Novembre 1999, pour la détermination de l'assiette, la liquidation, le recouvrement, le contrôle et le contentieux de tous les impôts et taxes prévus par le Code Général des Impôts (CGI) et certaines lois de finances dont les dispositions ne figurent pas dans ledit code.

Pour son bon fonctionnement, la DGID est structurée en directions dotées pour la plupart de services. Ainsi nous avons d'abord les structures directement rattachées à la Direction Générale à savoir :

- *le Directeur Général Adjoint ;*
- *le Chef Secrétariat Administratif ;*

Viennent ensuite les directions centrales, lesquelles sont :

- *l'Inspection Générale des Services* ;
- *la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE)*. ;
- *le Centre de Formation Professionnelle des Impôts (CFPI)* ;
- *La Recette Nationale des Impôts (RNI)* dotée de trois services :
 - Le Service de la Comptabilité Générale (SCG) ;
 - le Service du Contrôle de la Réglementation Comptable (SCRC) ;
 - Le Service des Etudes et des Statistiques de Recouvrement (SESR)
- *la Direction de la Gestion des Ressources (DGR)* qui comporte deux services :
 - Le Service du Matériel et des Affaires Financières (SMAF) ;
 - Le Service du Personnel (SP).
- *La Direction de la Législation et du Contentieux (DLC)* qui s'appuie également sur deux services :
 - Le Service du Contentieux (SC) ;
 - Le Service de la Législation et de la Documentation (SLD).
- *La Direction de l'information et des études (DIE)* avec ses deux services :
 - Le Service des Etudes ;
 - Le Service des Statistiques.

C'est dans ce dernier service que nous avons pratiquement effectué tout notre stage. En effet, ce service qui nous a accueilli deux mois durant, a été notre principal lieu de travail.

Il y a également lieu de mentionner les Directions Techniques à compétence nationale. Il s'agit de :

- *La Direction Nationale de Vérification et Enquête Fiscales (DNVEF)* structurée en deux services :
 - La Brigade d'Enquête Fiscale (BEF) ;

-
- La Brigade de Vérification et d'Intervention Rapide (BVIR).
- **La Direction des Grandes Entreprises** : elle est composée :
- de deux Services d'Assiette (SA) ;
 - d'un Service du Contrôle Fiscal (SCF) ;
 - d'une Recette Principale des Impôts (RPI) ;
- **La Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre (DDET)** qui repose sur quatre services :
- le Service de l'Enregistrement ;
 - le Service de Gestion du Domaine Privé de l'Etat (SGDPE) ;
 - le Service de la Conservation Foncière (SCF) ;
 - la Recette des Domaines.
- **Le Centre des Impôts du Port et autres Frontières (CIPAF)**
- **La Direction des Centres des Impôts et Moyennes Entreprises (CIME)**

Enfin, au bas de la hiérarchie se trouvent les Directions Départementales à compétence territoriale. Au nombre de six, chacune d'elles couvre deux départements. Ainsi :

- **La DDI/ Atacora-Donga** a compétence sur les départements de l'Atakora et de la Donga ;
- **La DDI/Atlantique-Littoral** s'occupe des départements de l'Atlantique et du Littoral ;
- **La DDI/Borgou-Alibori** couvre les départements de l'Alibori et du Borgou ;
- **La DDI /Mono-Couffo** étend sa juridiction sur le Mono et le Couffo ;
- **La DDI/Ouémé-Plateau** a la charge fiscale des départements de l'Ouémé et du Plateau ;
- **La DDI/Zou-Collines** encadre les départements du Zou et des Collines.

Comme sus-évoqué, notre formation pratique s'est essentiellement déroulée au sein du Service de la Législation et de la Documentation (SLD). Il convient donc de présenter ce service en vue de favoriser une meilleure connaissance de notre cadre de travail.

B- Le Service de la Législation et de la documentation

Le Service de la Législation et de la Documentation (SLD) est l'un des deux services de la Direction de la Législation et du Contentieux (DLC). Il est placé sous l'autorité d'un chef de service cadre A1, administrateur des impôts, nommé par note de service du Directeur Général des Impôts et des Domaines (DGID). Le chef de service et ses trois collaborateurs, assurent l'exécution des tâches du service. Le SLD est investi de plusieurs missions.

Ainsi, aux termes des dispositions de l'arrêté n°216/MF/DC/CC du 09 juillet 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Service de la Législation et de la Documentation, le SLD est compétent pour :

- l'élaboration des propositions de textes et la mise au point des mesures d'application en toutes matières fiscales ;
- la codification et la mise à jour permanente du Code Général des Impôts (CGI) ;
- la collecte, le traitement et la diffusion de la documentation fiscale ;
- la préparation des campagnes d'information en direction des contribuables ;
- la conception et la mise à jour des imprimés techniques.

Le Service de la Législation et de la Documentation s'appuie sur deux divisions :

- la Division Législation et Codification et,
- la Division Documentation et Information.

Cette présentation de notre cadre de travail nous a suggéré un certain nombre d'observations que nous entendons restituer en vue de susciter des débats intéressants.

II - RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE

La première caractéristique qui a frappé notre attention est l'existence entre toutes les structures de relations linéaires. Or, ces relations gagneraient à être plus circulaires que linéaires, à être plus systémiques que simplement complémentaires. A cet égard, le classement des services par complémentarité, par proximité et par fonctionnalité mériterait davantage d'être revu et affirmé pour une meilleure synergie dans l'exécution des tâches. La structuration du Service de la Législation et de la Documentation en deux divisions, la division législation et codification et la division documentation et information par exemple est quelque peu figée tant sur le plan de la fonctionnalité que de la complémentarité et n'offre pas tellement tous les avantages attendus de leur proximité.

A- La Division Législation et Codification

Elle s'occupe de la codification et devrait travailler en étroite collaboration avec la division de la documentation et de l'information. Sa fonctionnalité dynamique et permanente éviterait que chaque année un comité de réflexion composé d'agents de diverses directions de la DGID soit encore nécessaire pour travailler le toilettage du CGI, l'élaboration de documents et autres textes fiscaux. Si le comité devrait continuer d'exister, ce serait seulement pour valider les travaux de la division en charge de ce volet. Il se pose également à toutes les structures, un problème de sous-effectif et de sous-équipement qui constitue des handicaps à la réalisation des performances attendues.

La division de la documentation et de l'information n'échappe guère à cette triste réalité.

B- La Division Documentation et Information

Elle est en principe compétente pour la collecte, le traitement et la diffusion de la documentation fiscale. Elle doit donc se procurer tous les documents concernant la fiscalité en vue d'enrichir sa bibliothèque, la diffuser et la mettre au service de toutes les autres structures de la DGID et ce, en temps réel. Ce travail ne se fait pas actuellement avec bonheur puisque force est de constater que les ressources matérielles, humaines et financières nécessaires au traitement de la documentation fiscale sont insuffisantes. **Il y a donc un manque d'équipement de traitement de la documentation, de même que d'une équipe compétente et dynamique d'animation. Aussi, les campagnes d'information en direction des contribuables et de vulgarisation du LPF par exemple sont-elles biaisées ou apparaissent-elles comme de véritables saupoudrages à la radio et à la télévision. Des séminaires et autres rencontres d'échanges organisés à la sauvette gagneraient à être permanents et non intermittents.**

Les problèmes des services ainsi identifiés, il convient de regrouper ceux particuliers au SLD et au rang desquels nous serions appelés à choisir une problématique à résoudre.

PARAGRAPHE II : CIBLAGE, SPECIFICATION ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE

Le présent paragraphe sera consacré d'abord à l'inventaire spécifique des problèmes du service de la législation et de la documentation. Après, on passera après le listage des problèmes, au choix de la problématique à résoudre, pour enfin définir la démarche méthodologique à adopter pour la résolution de la problématique choisie.

I- INVENTAIRE DES ÉLÉMENTS DE L'ÉTAT DES LIEUX DE BASE, LISTE DES PROBLÉMATIQUES ET CHOIX DE LA PROBLÉMATIQUE À RÉSOUDRE.

Il est question à ce niveau de l'inventaire des éléments de l'état des lieux de base et de la liste des problématiques puis du choix de la problématique à résoudre.

A- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base.

Il est question de l'inventaire des forces et opportunités puis des faiblesses et menaces.

1- Forces et opportunités

- mise à jour effective et régulière du CGI
- conception et définition des textes et documents applicables à la DGID.

2. Faiblesses et menaces

- campagnes d'information et de vulgarisation insuffisante en général et en particulier sur le LPF
- manque d'équipes dynamiques d'animation
- non maîtrise du mécanisme de consultation du L P F
- non identification des voies' et moyens efficaces pour offrir au lecteur la possibilité d'être informé et formé immédiatement sur le LPF.

B- Liste des problématiques et choix de la problématique à résoudre

1- Liste des problématiques

Tableau récapitulatif des problématiques possibles

N°	Libellé de la problématique	Problème Général	Problèmes spécifiques
1	Contribution à une meilleure internalisation du L P F	Méconnaissance et / ou ignorance du L P F par l'ensemble des destinataires et par certains membres du corps fiscal.	-campagnes d'information et de vulgarisation insuffisantes -non-identification des voies et moyens efficaces pour offrir aux lecteurs la possibilité d'être immédiatement informé sur le LPF -manque d'équipe dynamique d'animation -non-maîtrise du mécanisme de consultation du L P F
2	Problématique de la dotation du S L D en ressources indispensables	Insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières	-manque d'équipement de traitement de la documentation - absence de moyens nécessaires à l'acquisition de la documentation fiscale - sous-effectif - manque de recyclage des agents

2- Choix de la problématique

Les problèmes relevés au sein du Service de la Législation et de la Documentation ont pu être regroupés en deux (2) problématiques. Tous nécessitent à priori des solutions ou au moins des approches de solutions. Mais ceux relatifs à une meilleure internalisation du L P F ont

particulièrement retenu notre attention et, à notre humble avis, doivent être abordés dans l'immédiat. C'est donc dans le souci d'accompagner le fisc, les contribuables béninois et autres partenaires à mieux maîtriser et enfin à bien cerner les contours du LPF dans un environnement juridique caractérisé par l'Etat de droit, que nous avons choisi de réfléchir sur le thème : **« Contribution à une meilleure internalisation du Livre des Procédures Fiscales. »**

Après une brève clarification de cette thématique, nous nous intéresserons à la démarche méthodologique que nous adopterons pour l'aborder.

II- SPÉCIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE ET CHOIX DE LA DEMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

A- Spécification de la problématique

Le livre des procédures fiscales malgré quelques imperfections inhérentes à toute œuvre humaine est une avancée significative pour sécuriser l'ensemble des partenaires du fisc. En l'état actuel, le L P F nécessite une amplification, une large diffusion, bref, une internalisation en vue d'offrir au public la possibilité d'être informé immédiatement sur les applications dont il peut faire l'objet. Pour cette raison, il est utile de se demander **si la majorité des contribuables (en puissance comme en exercice) connaît le L P F, maîtrise le mécanisme de sa consultation ? Existe-il une équipe dynamique d'animation ? Bénéficie-t-il de campagnes de sensibilisation et d'information suffisantes ? Si non, que peut faire le fisc pour y remédier ?**

Autant de préoccupations auxquelles il est indispensable d'apporter des clarifications. C'est précisément à ce travail de clarification que nous voudrions nous atteler dans le cadre de cette étude à travers le thème : **« Contribution à une meilleure internalisation du L P F »**

B- Démarche méthodologique

Les problèmes spécifiques ayant été regroupés par problématique, la problématique choisie et spécifiée, nous procéderons à la définition des objectifs à atteindre par rapport à la problématique choisie. Ensuite nous déterminerons les causes pouvant être à la base de ces problèmes, afin de formuler les hypothèses de travail et d'élaborer le tableau de bord de notre étude. Nous effectuerons alors la revue de littérature et préciserons les mécanismes de mobilisation et d'analyse des données relatives à la problématique. Suivront la réalisation des enquêtes, la présentation et l'analyse des résultats.

Enfin, nous ferons la vérification des hypothèses et établirons un diagnostic, des approches de solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

La problématique à résoudre ciblée, nous procéderons à la fixation des objectifs de l'étude.

SECTION II : OBJECTIFS ET HYPOTHÈSES DE L'ÉTUDE

La présente section sera consacrée d'abord à la définition des objectifs, à la formulation des hypothèses et à l'élaboration du tableau de bord de l'étude. Puis nous ferons une revue de littérature sur la question et préciserons la méthodologie de travail liée à l'étude.

PARAGRAPHE I : DES OBJECTIFS DE L'ÉTUDE À L'ÉLABORATION DU TABLEAU DE BORD

Il est question de préciser les objectifs de l'étude puis les causes et hypothèses liées à la problématique.

I - OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

Les objectifs poursuivis sont liés aux problèmes en résolution et se présentent comme suit :

A- Objectif général

L'objectif général est de contribuer à une meilleure internalisation du LPF

B- Objectifs spécifiques

Ils se rapportent aux problèmes spécifiques et sont au nombre de quatre :

- Proposer des campagnes d'information suffisantes sur le LPF
- Proposer le renforcement et la formation d'équipe d'animation.
- Contribuer à la maîtrise du mécanisme de consultation du LPF
- Contribuer à l'identification des voies et moyens efficaces pour offrir aux lecteurs la possibilité d'être immédiatement informé sur le LPF.

II- CAUSES ET HYPOTHÈSES LIÉES À LA PROBLÉMATIQUE

Elles concernent essentiellement le niveau spécifique et sont formulées à partir des problèmes spécifiques identifiés.

Le problème général de notre étude réside dans l'ignorance et/ ou la non maîtrise du LPF. Cette situation est due à plusieurs causes. C'est donc ce qui explique le fait que nous n'ayons pas pu formuler une hypothèse liée à ce problème général.

Toutefois, nous pensons que si les hypothèses spécifiques étaient vérifiées et les approches de solutions mises en œuvre, le problème pourrait être réglé.

A- Causes et hypothèses liées au problème N°1

L'existence de campagne d'information insuffisante est à la base en partie du manque de moyens financiers et par ailleurs au trop peu d'importance accordée par les autorités fiscales à ce volet.

B- Causes et hypothèses liées au problème N°2

Le manque d'équipes dynamiques d'animation sur le LPF est dû à l'insuffisance de ressources humaines tant en quantité que certainement en qualité.

C- Causes et hypothèses liées au problème N°3

La non maîtrise du mécanisme de consultation du LPF est due au manque accru de séance de formation effective et régulière.

D- Causes et hypothèses liées au problème N°4

La non-identification des voies et moyens efficaces pour offrir la possibilité d'être informé immédiatement sur le document est à la base de la volonté politique de l'Etat à ne pas inscrire la question au rang de ses priorités.

PARAGRAPHE II : DE LA REVUE DE LITTÉRATURE AUX MECANISMES DE MOBILISATION ET D'ANALYSE DES DONNÉES RELATIVES À LA PROBLÉMATIQUE

Il sera question de passer en revue la littérature sur les documents utilisés puis enfin d'expliquer la méthodologie de recherche.

I- REVUE DE LITTÉRATURE

Depuis le lancement du LPF en République du Bénin, les questions relatives à l'efficacité par une meilleure internalisation préoccupent moins l'Administration fiscale du fait qu'elle a supposé qu'il est très tôt de se pencher sur la matière.

Ailleurs, plusieurs auteurs ont donc écrit à cet effet. Les ouvrages consultés sont entre autre des livres et des plaquettes de la fiscalité française, la constitution, les conventions internationales, les lois, les règlements et la doctrine administrative qui nous ont permis d'explorer les informations disponibles.

En 2005, le mémoire de Cédric Olivier ELISHA intitulé : «*Problématique de la valeur normative de la doctrine administrative en droit fiscal* » a abordé en partie la question.

Tous ces ouvrages malgré les informations pertinentes qu'ils comportent pour notre travail, ne font pas ressortir réellement toutes les préoccupations de notre thème.

II- METHODOLOGIE DE RECHERCHE

Cette partie nous permettra de mettre en exergue les procédures de collecte des données et de préciser les méthodes d'analyse des informations recueillies par problème spécifique.

D'abord en ce qui concerne la non connaissance et/ou l'ignorance du LPF, nous avons procédé aux entretiens directs avec le personnel de la structure d'accueil et particulièrement avec les cadres de la Direction de la Législation et du Contentieux.

Pour mener l'enquête un questionnaire a été adressé aux contribuables. Cette étape nous a permis de procéder à la collecte des informations nécessaires à notre étude et s'est soldée par une recherche documentaire. Ainsi, nous avons procédé à l'examen de chacun des budgets de fonctionnement internes de la DGID sur les cinq dernières années (2001 ; 2002 ; 2003 ; 2004 et 2005). Il s'agira de vérifier l'existence de lignes de crédits prévus pour la sensibilisation en vue de la connaissance et de la maîtrise des dispositions édictées.

Nous verrons si la majorité de ces budgets octroient ou non des crédits à cette tâche.

Notons que pour les entretiens réalisés, un guide a été établi, afin de nous permettre de mener à bien nos investigations ; nous retiendrons en général pour les quatre problèmes spécifiques identifiés que la majorité des réponses sont identiques aux informations recueillies comme étant les causes les plus plausibles. Dans le guide initié à cet effet se trouvent consignées les questions posées aux responsables interrogés.

Les enquêtes menées, leur organisation, leur réalisation et l'analyse des résultats qui en découlent, feront l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE PREMIER

**DE L'ORGANISATION DES ENQUETES
DE VERIFICATION DES HYPOTHESES
A LA FORMULATION DU DIAGNOSTIC**

A ce stade de notre étude, l'appréhension des facteurs étant à l'origine de nos problèmes spécifiques constituera notre tâche prioritaire. Ainsi nous procéderons à la mobilisation des données indispensables à la vérification des hypothèses émises, puis nous établirons un diagnostic au regard des résultats obtenus.

SECTION I : DE L'ORGANISATION DES ENQUETES A L'ANALYSE DES RESULTATS OBTENUS

Cette phase sera consacrée à la réalisation des enquêtes, à la présentation et à l'analyse des résultats obtenus.

PARAGRAPHE I : REALISATION DES ENQUETES ET LIMITES DES DONNEES

I - PREPARATION ET REALISATION DES ENQUETES

A- Préparation des enquêtes

Les instruments de collecte des données utilisés ont été choisis en fonction des problèmes spécifiques en résolution.

D'une part, en vue de la détermination de la cause réelle du problème de campagne d'information insuffisante nous avons procédé à une recherche documentaire. Elle a consisté en la consultation des budgets de fonctionnement internes de la DGID, des cinq derniers exercices c'est-à-dire les exercices 2001, 2002, 2003, 2004 et 2005.

D'autre part, la recherche de la source des problèmes de la non-maîtrise du mécanisme de consultation du LPF, la non identification des voies et moyens efficaces et enfin du manque

d'équipe dynamique d'animation, nous a conduit à la conception d'un guide d'entretien adressé au personnel de l'institution.

B- Réalisation des enquêtes

Nous avons utilisé deux procédures de collecte de données dans le cadre de notre recherche : la recherche documentaire et les entretiens.

En ce qui concerne la recherche documentaire, les budgets obtenus ont été minutieusement analysés. Nous avons recherché dans chacun de ces documents, les lignes de crédits prévues pour la sensibilisation des contribuables en ce qui concerne la publicité des textes et documents pris par l'administration fiscale elle-même.

Les entretiens ont été réalisés non seulement auprès du personnel du Service de la Législation et de la Documentation, mais également auprès d'autres agents de la DGID.

II- DIFFICULTES RENCONTREES ET LIMITES DES DONNEES

A- Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées lors de nos recherches sont de divers ordres. D'abord, en dehors des agents du SLD, il n'a pas été aisé de trouver des inspecteurs des impôts disponibles pour nous entretenir sur la question.

Enfin, la consultation des rapports d'activité, et budgets de la DGID nécessaires à l'étude n'a pas été une tâche facile, du fait de la réticence des agents à livrer des informations. Néanmoins, nous avons pu obtenir quelques-uns des rapports fait par l'administration fiscale.

B- Limites des données

Elles concernent essentiellement l'insuffisance de l'information. En effet, le personnel du Service de la Législation et de la Documentation est en sous-effectif, ce qui ne nous a pas permis de recueillir un grand nombre d'avis.

De plus, le nombre des agents de la DGID imprégné des réalités relatives au LPF est réduit, d'où nous n'avons pas pu obtenir toutes les informations escomptées.

PARAGRAPHE II : PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES

Dans cette partie, nous avons retenu de présenter et d'analyser les résultats de nos enquêtes, en nous référant à chacun des problèmes spécifiques identifiés.

I- PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES AU PROBLEME DE CAMPAGNES D'INFORMATION INSUFFISANTES

De notre état des lieux de base, il ressort que les campagnes d'information en direction des contribuables ont lieu sur la question de sensibilisation et en l'occurrence sur le LPF quelques rares fois à la radio et à la télévision. Ces rencontres d'échanges gagneraient à être permanentes et non intermittentes.

La recherche documentaire réalisée sur la base des budgets de fonctionnement interne de la DGIG relatifs aux exercices 2001, 2002, 2003, 2004 et 2005 nous a permis de recueillir les informations ci-après :

**TABLEAU DE PRISE EN COMPTE DES FRAIS DE
COMMUNICATION AU SEIN DES EXERCICES BUDGETAIRES**

Exercices budgétaires	Existence de lignes de crédit pour la communication	Inexistence de lignes de crédit pour la communication
2001		✓
2002		✓
2003		✓
2004		✓
2005		✓

Les renseignements obtenus révèlent qu'au cours de ces cinq dernières années (2001, 2002, 2003, 2004 et 2005) les chargés du budget de fonctionnement de la DGID n'ont pas pris en compte dans leurs prévisions, les frais de sensibilisation, ou de publicité du LPF. Il n'est de ce fait affecté aucun crédit à l'accomplissement de cette tâche pourtant très importante du point de vue de l'internalisation du nouveau document dont la maîtrise est indispensable à la nécessaire congruence entre le fisc et ses partenaires institutionnels et privés.

**II- PRÉSENTATION ET ANALYSE DES DONNÉES RELATIVES
AU PROBLÈME DE MANQUE D'ÉQUIPES DYNAMIQUES
D'ANIMATION**

Le service chargé de fournir les informations aux contribuables ne joue pleinement pas son rôle. Car lors de notre stage de fin de formation, il a été constaté que la DLC comprend un effectif de 13 agents dont 3 administrateurs 5 inspecteurs et 5 Agents d'appui.

Cette direction est acculée et se trouve relayée par d'autres directions ou services par moment dans l'animation ou l'organisation des journées d'information des contribuables, appelées : « A l'écoute du contribuable ».

Il est à retenir de tout ce qui précède qu'il y a un manque de ressources humaines pour rendre plus dynamiques les tâches d'internalisation des textes, pratiques et procédures.

III- PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES AU PROBLEME DE LA NON-MAITRISE DU MECANISME DE CONSULTATION DU LPF.

De la majorité des avis obtenus à travers nos entretiens avec les contribuables, nous pouvons dire que la plupart ne maîtrisent pas le nombre de page que renferme le LPF, l'usage qu'on peut en faire, les composantes du LPF et ce que signifient les lettres L et L* ; R et R* et enfin J et J* qui précèdent les articles du LPF. Tout cela surtout à cause de manque de séances de formation effective et régulière.

Nous pouvons déduire de cet état de choses que la non-maîtrise du mécanisme de consultation du LPF est due à une insuffisance et/ou une absence d'internalisation.

IV- PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES AU PROBLEME DE LA NON IDENTIFICATION DES VOIES ET MOYENS EFFICACES.

Depuis le lancement par le gouvernement le 14 octobre 2005 du LPF, ce document inédit n'a pas fait l'objet d'une large diffusion. Il l'a été seulement une fois sur la chaîne Nationale ORTB et rarement sur les chaînes privées et rarement il en a été question dans les séminaires et nullement

au cours des journées portes ouvertes, conférences de presse, dîners de presse, sur Internet, dans la presse écrite et parlée.

Ces quelques rares fois sur la chaîne nationale, l'administration n'a pas pris le soin de s'exprimer aussi en langue locale ou couramment parlée au Bénin tout en sachant que la majorité des contribuables sont pour la plupart des analphabètes dont la majorité ne parlent pas français.

Il faut noter la négligence de l'Etat face à la question relative à l'internalisation du LPF.

SECTION II : VERIFICATION DES HYPOTHESES ET FORMULATION DU DIAGNOSTIC

Les hypothèses formulées seront dans cette partie confirmées ou infirmées grâce aux résultats de nos enquêtes. Nous formulerons alors le diagnostic de l'étude.

PARAGRAPHE I: VERIFICATION DES HYPOTHESES

I- HYPOTHESE N° 1

« L'insuffisance des moyens financiers et le trop peu d'importance accordé à ce volet expliquent l'insuffisance des campagnes d'information »

L'analyse des résultats obtenus lors des nos investigations a révélé que les prévisions budgétaires ne prennent pas en compte les dépenses de vulgarisation. Or la publicité en générale est indispensable et en particulier pour le LPF pour faire ressortir les droits et devoirs du contribuable, leurs obligations déclaratives et leurs obligations de paiement des impôts et taxes, les voies de recours.

De plus, les inspecteurs chargés d'établir le budget accordent trop peu d'importance au sujet puisqu'ils n'en font pas un souci et de ce fait ne prévoient aucun crédit à l'exécution de cette tâche.

Ces éléments viennent donc confirmer l'hypothèse selon laquelle le trop peu d'importance accordée à ce volet est à la base de l'insuffisance des campagnes d'information.

II- HYPOTHESE N° 2

«L'insuffisance de ressources humaines est à la base du manque d'équipe dynamique d'animation».

A ce niveau, les données issues de l'enquête interne nous ont permis de comprendre que le SLD est en sous-effectif, c'est-à-dire qu'il n'a pas l'effectif pour déployer l'effort maximum pour la réussite et l'atteinte des objectifs de ce service.

En dehors de la diffusion de la documentation fiscale, le SLD a d'autres compétences. Avec la pénurie en ressources humaines, ce service ne saurait rendre efficace l'internalisation. Or le dynamisme de l'action administrative est un gage pour la réussite de la politique fiscale. Malheureusement dans les pays en voie de développement en général, et en république du Bénin en particulier, les difficultés de plusieurs ordres entravent le dynamisme de l'action administrative en l'occurrence, celle relative à l'information et à la formation des acteurs du jeu fiscal.

III- HYPOTHESE N° 3

« Le manque de séances d'exercices est à la base de la non-maîtrise du mécanisme de consultation du LPF ».

L'analyse des données recueillies témoigne du fait qu'après le lancement du LPF le 14 octobre 2005 par le gouvernement, aucune séance de travail, d'information et de formation effective n'a fait suite régulièrement à l'endroit des promoteurs d'entreprises, professionnels libéraux, des dirigeants, cadres et agents de maîtrise des collectivités locales, des ONG, des organismes de base, des dirigeants de projet et autres.

Ces renseignements nous permettent de formuler l'hypothèse N°3 comme suit :

« Le manque de séances régulières d'exercices est à la base de la non- maîtrise du mécanisme de consultation du LPF ».

IV- HYPOTHÈSE N°4

« La volonté politique de l'état à ne pas prioriser la question de l'internalisation est due à la non identification des voies et moyens efficaces pour offrir au lecteur la possibilité d'être immédiatement informé sur le LPF »

A ce niveau, les données issues de l'enquête nous ont permis de comprendre que l'Administration fiscale n'a pas pris soin de vulgariser le LPF par toutes les voies de communication (presse écrite et parlée) en langue française et en langues locales dans tout le Bénin. Enfin , par l'Internet on donne l'occasion au lettré de consulter le LPF. Or la meilleure manière d'adhérer à quelque chose est d'en être suffisamment bien informé comme nous le disions plus loin.

Il découle de ce qui précède que la négligence de l'Etat à ne pas prendre la diffusion par toutes voies nécessaires confirme ainsi l'hypothèse .

PARAGRAPHE II : SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC

I- ELEMENT DU DIAGNOSTIC N° 1

« L'insuffisance des moyens financiers et le trop peu d'importance accordé à ce volet est à la base de l'insuffisance de campagne d'information »

II- ELEMENT DU DIAGNOSTIC N° 2

«L'insuffisance de ressources humaines est à la base du manque d'équipe dynamique d'animation».

III- ELEMENT DU DIAGNOSTIC N° 3

« Le manque de séances régulières d'exercices est à la base de la non- maîtrise du mécanisme de consultation du LPF »

IV- ELEMENT DU DIAGNOSTIC N° 4

« La volonté politique de l'Etat à ne pas prioriser la question est due à la non identification des voies et moyens efficaces pour offrir au lecteur la possibilité d'être immédiatement informé sur le LPF »

CHAPITRE DEUXIEME

**DES APPROCHES DE SOLUTIONS
AUX CONDITIONS
DE MISE EN OEUVRE**

Les causes réelles de nos problèmes spécifiques ont pu être élucidées suite aux diverses investigations menées. Il est alors impératif de proposer non seulement des méthodes d'élimination de ces différents facteurs entravant une meilleure internalisation du LPF mais également des conditions de sa mise en oeuvre effective.

SECTION I : APPROCHES DE SOLUTION

Dans la présente section nous évoquerons les solutions proposées aux fins d'éviter la récurrence des problèmes qui minent le LPF.

Les approches de solution envisagées sont relatives à chacun des problèmes spécifiques traités. Il est question dans cette section d'une part des solutions au problème de campagnes d'information insuffisantes et au manque d'équipes dynamiques d'animation et d'autre part des solutions aux problèmes de la non-maîtrise du mécanisme de consultation du LPF et de la non identification des voies et moyens efficaces pour une internalisation réussie.

PARAGRAPHE I : LES SOLUTIONS AU PROBLEME DE L'INSUFFISANCE ET/OU ABSENCE DES CAMPAGNES ET AU MANQUE D'EQUIPES DYNAMIQUES D'ANIMATION DE LA VIE FISCALE

❖ Campagnes d'information insuffisantes :

Le LPF, pour valoir outil précieux ou mieux document précieux et de ce fait, relever les défis ou enjeux du millénaire, exige une publicité suffisante, d'où la nécessité d'une campagne d'information suffisante en direction des contribuables et des partenaires institutionnels ou privés.

Les recherches effectuées font état du défaut de respect de cette exigence par le Service de la Législation et de la Documentation et les résultats des investigations menées dans ce sens nous ont permis de déceler les véritables sources de cette défaillance préjudiciable au LPF. Ainsi, les campagnes d'information insuffisantes sont imputables au peu d'importance accordée à l'exécution de cette tâche lors des prévisions budgétaires. En effet, aucune ligne de crédits n'est prévue pour les travaux de publicité ou campagne d'information sur les documents revêtant pourtant un caractère important, tel le LPF.

Pour éradiquer ce problème, il est impératif qu'à compter de l'établissement du budget de fonctionnement interne de la DGID gestion 2007, les autorités intègrent dans la rubrique des dépenses principales, les frais de communication. A ces dépenses prévues doivent être affectés des crédits suffisants pour assurer leur exécution effective et totale. Ce n'est que dans la mesure où les dépenses de communication seront inscrites au budget de la DGID, que le problème que constitue l'insuffisance des campagnes d'information pourra être résolu.

De ce qui précède, nous pouvons retenir que les campagnes d'information suffisantes par le FISC ne pourront être effectives que si un financement figure au budget de la DGID ou du Ministère.

❖ **Manque d'équipes dynamiques d'animation de communication**

Une communication administrative efficace est un gage pour la réussite du livre des procédures fiscales. L'Etat devrait redéfinir sa politique de recrutement des agents pour ce qui est du personnel de la DGID et en particulier du SLD. La solution à ce problème réside donc dans la rigueur dont doit faire preuve l'Etat lors du recrutement des agents permanents, contractuels ou occasionnels ; la formation et la spécialisation du personnel afin de permettre l'animation rationnelle et le dynamisme escomptés est à souhaiter.

PARAGRAPHE II : SOLUTIONS AUX PROBLEMES DE LA NON-MAITRISE DU MECANISME DE CONSULTATION DU LPF ET DE LA NON IDENTIFICATION DES VOIES ET MOYENS EFFICACES.

❖ La non-maîtrise du mécanisme de consultation du LPF :

L'Etat devrait mettre tout en œuvre pour relever les défis et enjeux visés par l'élaboration du LPF des stratégies de communication du genre : séminaires-ateliers.

L'accent sera mis au cours de ces séminaires de formation continue sur :

- Le nombre de pages, et les composantes du LPF ;
- Ce que signifient les lettres L et L* ; R et R* enfin J et J* qui précèdent les articles du LPF et pour un besoin spécifique la rubrique spécifique concernée

❖ La non-identification des voies et moyens efficaces :

A ce niveau, la volonté politique importe sur la question des voies et moyens efficaces pour offrir aux lecteurs la possibilité d'être informé en temps réel. Il s'agira pour l'Etat de :

- Organiser régulièrement des journées portes ouvertes ;
- Organiser des conférences de presse ;
- Organiser des dîners de presse ;
- Créer des sites web ou Internet ;
- Organiser la sensibilisation sur l'Internet ;
- Mobiliser les agents de la presse écrite et parlée pour une sensibilisation de plus grande envergure ;
- Inscrire au programme des enseignements primaire, secondaire et universitaire une thématique sur le LPF.

Le contribuable accepterait davantage l'appropriation du LPF s'il avait conscience de l'intérêt que cela représentait pour lui.

SECTION II: CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES SOLUTIONS

Pour garantir une efficacité optimale des solutions proposées, certaines dispositions méritent d'être prises, afin que soient définitivement éradiquées les différentes causes de fragilisation des processus, d'appropriation, d'évolution et de modernisation des procédures fiscales.

C'est dans cette optique que nous faisons quelques recommandations à l'endroit des cadres du SLD et ce, en fonction de chaque problème en résolution.

PARAGRAPHE I: RECOMMANDATIONS PAR RAPPORT AUX SOLUTIONS AUX PROBLEMES DES CAMPAGNES D'INFORMATION INSUFFISANTES ET AU MANQUE D'EQUIPES DYNAMIQUES D'ANIMATION

❖ Campagnes d'information insuffisantes :

L'absence des campagnes d'information suffisantes en direction des contribuables sur le LPF est la résultante du peu d'intérêt dont bénéficient les activités de communication lors de l'élaboration des budgets de fonctionnement de la DGID. Pour que ces activités fassent désormais partie intégrante des prévisions budgétaires, il faut que :

-
- les agents du SLD évaluent les dépenses occasionnées en moyenne par an, par la campagne d'information initiée par l'administration fiscale. Ces dépenses doivent être soumises au Service du Matériel et des Affaires Financières (SEMAF) pour leur prise en compte dans les prévisions. Les cadres du SLD devront insister sur le caractère important de ces dépenses et veiller à leur prise en compte effective au budget ;
 - le SEMAF fasse une demande de crédits auprès de la Direction Générale du Budget (DGB) en vue du financement des opérations de campagne d'information sur le LPF et ce, très tôt, pour éviter un refus ou un octroi tardif de crédits pour quelque motif que ce soit ;
 - les agents du SLD une fois les crédits accordés se fassent l'obligation d'accomplir effectivement et pleinement les tâches y relatives.
 - un inventaire trimestriel soit fait pour contrôler le degré d'achèvement et d'assimilation des formations dispensées sur le LPF à l'endroit des contribuables, les suggestions, critiques et recommandations y afférentes.

Toutes ces recommandations exigent d'être mises en œuvre sans délai.

❖ **Manque d'équipes dynamiques d'animation :**

Lorsque l'Etat sait que son budget est essentiellement fiscal et qu'il a besoin d'importantes ressources pour financer ses charges dont celles relatives à sa politique de recrutement, formation et spécialisation, il ne devrait pas du tout ménager ses efforts pour mettre à la disposition de l'administration fiscale tous les moyens nécessaires en vue de lui permettre de fournir d'importantes sources de financement de sa politique (recrutement, formation et spécialisation) et les campagnes de sensibilisation.

La crédibilité et l'efficacité du SLD dépendent principalement du dynamisme de l'équipe d'animation à rapidement sensibiliser et former les contribuables sur les enjeux et perspectives du LPF.

PARAGRAPHE II : RECOMMANDATIONS PAR RAPPORT AUX SOLUTIONS AUX PROBLEMES DE LA NON-MAITRISE DU MECANISME DE CONSULTATION DU LPF ET DE LA NON IDENTIFICATION DES VOIES ET MOYENS EFFICACES

❖ maîtrise du mécanisme de consultation du LPF :

L'Etat devrait mobiliser les ressources financières nécessaires pour organiser des séminaires-ateliers aux fins de formation effective et régulière susceptibles de constituer une réponse au besoin du contribuable. La volonté politique à cet égard est imparable.

Toutes ces recommandations exigent d'être mises en œuvre sans délai pour contribuer à la maîtrise du mécanisme de consultation.

Enfin pourrait-on inscrire au programme scolaire l'étude du LPF.

❖ Identification de voies et moyens efficaces pour offrir aux lecteurs la possibilité d'être informés en temps réel

La résolution du présent problème passe par l'utilisation de tous les moyens de communication pouvant permettre de fournir des informations à une majeure partie des contribuables.

Pour tenir donc informés les contribuables le SLD pourrait alors :

- faire organiser des émissions télévisuelles pour porter les informations au niveau de la couche contributive ;
- vulgariser et développer les capacités à l'appropriation du Livre des Procédures Fiscales (LPF) première édition 2005 ;
- coopérer avec la cellule d'information radiophonique de la DGID pour sensibiliser les contribuables sur leur droit de recours à l'encontre des textes du fisc. Ce canal d'information est d'ailleurs très adapté car les émissions sont faites dans plusieurs langues locales ;
- utiliser les services offerts par l'outil informatique, notamment l'Internet pour fournir des renseignements aux contribuables en puissance et en exercice, résidant au Bénin ou à l'étranger ; et pourquoi pas, les partenaires au développement du Bénin.
- travailler en synergie avec les conseils fiscaux pour que ceux-ci s'attellent à porter à la connaissance de leurs clients les informations nécessaires à une bonne gestion fiscale ;
- organiser avec les redevables, des concertations et des consultations animées par les inspecteurs du SLD pour échanger sur la manière de formuler les recours et sur les nouvelles mesures que l'administration envisage de prendre ;
- rappeler aux contribuables avec l'aide des médias, leur droit de recours ;

CONCLUSION GENERALE

La présente étude nous a permis d'être confronté aux réalités pour une meilleure internalisation du LPF et de déceler ses insuffisances. Parmi les problèmes relevés, ceux relatifs à l'ignorance et ou la non maîtrise du LPF ont retenu notre attention, en vue d'éviter une quelconque détérioration des relations fisc-contribuables.

En effet, l'environnement communicationnel dans lequel le SLD exerce ses activités n'est pas dépourvu d'imperfection, au regard d'une part des campagnes d'informations insuffisantes et du manque d'équipes dynamiques d'animation et d'autre part la non-maîtrise du mécanisme de consultation du LPF et la non-identification des voies et moyens efficaces pour offrir aux lecteurs la possibilité d'être immédiatement informé.

Pour éviter que le SLD évolue perpétuellement avec ces failles, au risque de voir un jour le LPF devenir pièce de musée, il était impératif de réfléchir à l'élimination des dysfonctionnements identifiés. C'est dans cette optique que les résultats obtenus des investigations réalisées ont été exploités, conduisant à la proposition des conditions d'éradication des causes inventoriées.

Bien que les solutions proposées ne soient pas les seules envisageables, leur prise en compte contribuerait certainement à l'amélioration des pratiques actuelles qui, pour leur part, ont des conséquences quelque peu dommageables sur les performances attendues de notre système fiscal. Ces solutions, si elles étaient effectivement mises en œuvre, conduiraient à redorer l'image de marque de l'administration fiscale et empêcheraient qu'elle soit mal perçue par l'ensemble de ses clients.

Enfin, le fisc doit œuvrer pour :

- informer les contribuables aussi bien des villes que des campagnes sur leurs droits, devoirs, obligations déclaratives et de paiement ;
- visualiser le maximum d'informations jurisprudentielles dans le minimum d'espace typographique ;
- accorder une place importante aux dispositions clés, qui constituent souvent des points névralgiques du contentieux fiscal afin qu'à terme le LPF contribue à :

- mettre mieux en lumière les garanties instituées au profit des contribuables afin d'établir entre eux et l'administration fiscale un environnement convivial caractérisé par des relations circulaires ;
- rassurer les contribuables sur leur quête légitime et constante du juste impôt ;
- répondre à des préoccupations de caractères politiques et psychologiques tendant à faire croire au secteur privé que l'existence d'un livre distinct de procédures fiscales pourrait améliorer ses garanties.

TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE : CONTRIBUTION A UNE MEILLEURE INTERNALISATION DU LIVRE DES PROCEDURES FISCALES

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes	Hypothèses
Niveau Général		Problème général : Ignorance et/ou la non maîtrise du livre des procédures fiscales	A- <u>Objectif général</u> Contribuer à une meilleure internalisation du livre des procédures fiscales	-	-
Niveaux Spécifiques	1	I- Problème spécifique n°1 Campagne d'information insuffisante	B- <u>Objectif Spécifique n°1</u> Proposer des campagnes d'information suffisante	II- Cause Insuffisance de moyens financiers et le trop peu d'importance accordée à ce volet.	Insuffisance de moyens financiers et le trop peu d'importance accordée à ce volet est à l'origine de la campagne d'information insuffisante
	2	III- Problème spécifique n°2 Manque d'équipe dynamique d'animation	Renforcer et former l'équipe d'animation	Insuffisance de ressources humaines	L'insuffisance de ressources humaines est à la base du manque d'équipe dynamique d'animation..
	3	Non maîtrise du mécanisme de consultation du livre des procédures fiscales.	Contribuer à la maîtrise du mécanisme de consultation du livre des procédures fiscales.	Manque de séance de formation effective et régulière	Le manque de séance de formation effective et régulière est à la base de la non maîtrise du mécanisme de consultation du livre des procédures fiscales.
	4	Non identification des voies et moyens efficaces pour offrir au lecteur la possibilité d'être informé immédiatement sur le document.	Contribuer à l'identification des voies et moyens efficaces pour offrir au lecteur la possibilité d'être informé immédiatement sur le document.	La volonté politique de l'Etat à ne pas prioriser la question	La volonté politique de l'Etat à ne pas prioriser la question est due à la non identification des voies et moyens efficaces pour offrir au lecteur la possibilité d'être informé immédiatement sur le document.

BIBLIOGRAPHIE

Cyrille David, O. F., B.Plagnet et Marie-Aimé Latournerie : « *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Fiscale* », 2^{ème} édition, collection Droit Public, Paris, Sirey, 1991, 761 p.

Francis Lefebvre, « *Contentieux Fiscal* », Paris, Francis Lefebvre, 1995, 230 p.

Maurice Cozian, « *Précis de Fiscalité des Entreprises* », 18^{ème} édition, Collection Droit et Gestion, Paris, Litec, 1994, 435 p.

« *Code Général des Impôts* », édition 2003, Cotonou, 235 p.

« *Livre des Procédures Fiscales* », édition 2005, Cotonou, 103 p.

« *Livre des Procédures Fiscales* », 8^{ème} édition, Paris, Dalloz, 1997, 1202 p.

<http://www.jurisfreesurf.fr>

<http://www.Fizcal.c>

GUIDE D'ENTRETIEN

Ce guide d'entretien est réalisé dans le cadre d'une étude académique. Vos opinions sont très importantes pour la réalisation de notre travail ; vous n'en porterez aucune responsabilité. D'avance nous vous remercions pour votre contribution.

1. Il a été noté le lancement le 14 octobre 2005 du LPF par le gouvernement. Mais force est de constater l'ignorance et /ou la non-maîtrise de cet outil précieux.

A votre avis qu'est-ce qui justifie ce phénomène ?

Que peut faire le fisc pour y remédier ?

TABLE DES MATIERES	Pages
Introduction Générale :	1
Chapitre préliminaire : De la restitution des observations et expériences de stage aux objectifs de l'étude	4
Section I: De la restitution des mécanismes de fonctionnement de l'administration fiscale au ciblage de la problématique	5
Paragraphe I : Cadre de l'étude et observations de stage	5
I- Cadre de l'étude	6
A- Présentation générale de la DGID	6
B- Le Service de la Législation et de la Documentation	9
II- Restitution des observations de stage	10
A- La Division Législation et Codification	10
B- La Division Documentation et Information	11
Paragraphe II : Ciblage, spécification et démarche méthodologique	11
I- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base, liste des problématiques et choix de la problématique à résoudre	11
A- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base	12
1- Forces et opportunités	12
2- Faiblesses et menaces	12
B- Liste des problématiques et choix de la problématique à résoudre	13
1- Liste des problématiques	13
2- Choix de la problématique à résoudre	13

II- Spécification de la problématique et choix de la démarche méthodologique	14
A- Spécification de la problématique	14
B- Démarche méthodologique	15
Section II : objectifs et hypothèses de l'étude.....	15
Paragraphe I : Des objectifs de l'étude à l'élaboration du tableau de bord.....	15
I- Objectifs de l'étude	16
A- Objectif Général	16
B- Objectifs spécifiques	16
II- Causes et hypothèses liées à la problématique.....	16
A- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1	17
B- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2	17
C- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3	17
D- Causes et hypothèses liées au problème Spécifique N° 4.....	17
Paragraphe II : De la revue de littérature aux mécanisme de mobilisation et d'analyse des données relatives à la problématique	19
I- Revue de littérature.....	19
II- Méthodologie de recherche.....	20

Chapitre premier : De l'organisation des enquêtes de vérification des hypothèses à l'établissement du diagnostic	21
Section I : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des résultats obtenus	22

Paragraphe I : Réalisation des enquêtes et limites des données	22
I- Préparation et réalisation des enquêtes	22
A- Préparation des enquêtes	22
B- Réalisation des enquêtes.....	23
II- Difficultés rencontrées et limites des données	23
A- Difficultés rencontrées.....	23
B- Limites des données.....	24
Paragraphe II : Présentation et analyse des données.....	24
I- Présentation et analyse des données relatives au problème de campagnes d'information insuffisantes.....	24
II- Présentation et analyse des données relatives au problème de manque d'équipes dynamiques.....	25
III- Présentation et analyse des données relatives au problème de la non-maîtrise du mécanisme de consultation du LPF.....	26
IV- Présentation et analyse des données relative au problème de la non identification des voies et moyens efficaces.....	26
Section II : Vérification des hypothèses et formulation du diagnostic	27
Paragraphe I : Vérification des hypothèses.....	27
I- Hypothèse N°1 :	27
II- Hypothèse N°2 :	28
III- Hypothèse N°3 :	28
IV- Hypothèse N°4	29
Paragraphe II : Synthèse du diagnostic	30
I- Élément du diagnostic N°1	30

II- Élément du diagnostic N°2	30
III- Élément du diagnostic N°3	30
IV- Élément du diagnostic N° 4.....	30
Chapitre deuxième : Des approches de solution aux conditions de mise en œuvre	31
Section I : Approches de solution	32
Paragraphe I : Les solutions au problème de l'insuffisance et/ou absence des campagnes et au manque d'équipe dynamiques d'animation de la vie fiscale	32
Paragraphe II : Solutions aux problèmes de la non maîtrise du mécanisme de consultation du LPF et de la non identification des voies et moyens efficaces.	34
Section II : Conditions de mise en œuvre des solutions.....	35
Paragraphe I : Recommandations par rapport aux solutions aux problèmes de Campagne d'information insuffisante et manque d'équipes dynamique d'animation	35
Paragraphe II : Recommandations par rapport aux solutions aux problèmes de la non-maîtrise du mécanisme de consultation du LPF et de la non identification des voies et moyens efficaces.....	37

Conclusion	39
Bibliographie	
Annexes	
Table des Matières :	

