



REPUBLIQUE DU BENIN

**MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE**

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 DES ADMINISTRATEURS DES IMPOTS**

OPTION :

Administration des Finances

FILIERE :

Administration des Impôts

ANNEE ACADEMIQUE

2005 – 2006

THEME :

**LE COMMANDEMENT DANS LA PROCEDURE DU RECOUVREMENT FORCE
DES CREANCES FISCALES EN REPUBLIQUE DU BENIN**

Réalisé et soutenu par :

Benjamin MOUSSA

Sous la Direction de :

Maître de stage :

Directeur de mémoire :

Romain SOSSOU

Administrateur du Trésor

Mois et année de finalisation

Avril 2006

Identification du jury

Président

Vice-Président

Membre

Déclaration d'engagement

**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 LEURS AUTEURS**

DEDICACE

Je dédie ce mémoire à mon grand frère Mr. Jean Désiré SELESSON à qui je souhaite tout le bonheur de ce monde.

REMERCIEMENTS

Je remercie tous mes professeurs, mes encadreur, les membres de l'administration de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et tous les fonctionnaires de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) qui ont bien voulu apporter leurs concours à la réalisation de cette œuvre.

Mes remerciements vont aussi à l'endroit de toutes les personnes qui de près ou de loin ont contribué matériellement et financièrement à la réalisation de ce mémoire ;

- A mon maître de mémoire Mr Romain SOSSOU, Administrateur du trésor, qui n'a ménagé aucun effort pour la réalisation de ce travail ;
- A mon père Mr. Pierre SELESSON et à ma mère Mme SELESSON née Mlle YAPIRI Cécile qui ont été les personnes qui m'ont permises de réaliser ce rêve par leurs soutiens indéfectibles.

Je remercie également :

- ma fiancée Mlle LAGRIMA-ZONGOHOLO Eugénie Josiane et mes enfants ;
- Moussa Lenguefiona Eugec Rochild et Moussa Bolzano Mac Laurins ;
- mr Bruno BISSADE ;
- mme Blandine POUMANGUE, POUMANGUE Manuella, MALEYO Odile Solange, à mes frères et sœurs. Et ceux qui m'ont soutenu dans ce travail

SIGLES ET ABREVIATIONS

CGI :	Code Général des Impôts
CPF :	Code de Procédure Fiscal
CIME :	Centre des Impôts des Moyennes Entreprises
DGID :	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DLC :	Direction de Législation et du Contentieux
MFE :	Ministère des Finances et de l'Economie
IGF :	Inspection Générale des Finances
IGS :	Inspection Générale des Services
DDI :	Direction Départementale des Impôts
RNI :	Recette Nationale des Impôts
SA :	Service d'Assiette
RDI :	Recette Divisionnaire des Impôts
RAI :	Recette Auxiliaires des Impôts
UEMOA :	Union Economique Monétaire Ouest Africain
TVA :	Taxe sur la Valeur Ajoutée
IGR :	Impôt Général sur le Revenu
TIL :	Taxe Immobilière sur les Loyers
TAF :	Taxe sur les Activités Financières
TFU :	Taxe Foncière Unique
IBIC :	Impôts sur les Bénéfices Industriels Commerciaux
IBNC :	Impôts sur les Bénéfices non Commerciaux
IPTS :	Impôt Progressif sur les Traitements et Salaires
VPS :	Versement Patronal sur Salaires
TPU :	Taxe Professionnel Unique
CFNB :	Contribution Foncière des Propriétés non Bâties
TUTR :	Taxe Unique sur les Transports Routiers
TUCA :	Taxe Unique sur les Contrats d'Assurance

RESUME

Les poursuites en vue du paiement des impôts demeurent de tout temps une préoccupation pour l'administration fiscale.

Elles justifient par l'échec de la procédure normale de collecte des impôts qui est la procédure amiable.

L'accumulation des arriérés d'impôts nous amène à porter notre réflexion sur le déclenchement de ladite procédure.

Le commandement est en effet le premier acte qui ouvre la voie du recouvrement forcé des impôts dus des redevables. L'évocation du commandement renvoie à la question de l'invicible, qui, est résistance traditionnelle à l'impôt.

L'examen du processus de signification du commandement permet de mettre à jour des problèmes spécifiques liés aux sous effectifs des agents commis aux poursuites. L'administration des impôts manque de moyens nécessaires pour son fonctionnement.

Une autre difficulté de l'administration des impôts qui affecte la mise en œuvre du recouvrement forcé est l'emplacement des contribuables. Certains contribuables se trouvent dans des zones dont l'accès est très difficile. D'autres changent de domicile après réception d'un commandement. Un certain nombre de contribuables se montrent hostiles vis-à-vis des agents chargés de collecter les produits de l'impôt.

Pour le déroulement effectif de la procédure du recouvrement forcé au Bénin, des voies d'amélioration de la pratique sont possibles.

L'administration fiscale doit être équipée en personnel comme en matériel.

Le contrôle des déclarations des contribuables doit être renforcé. La sensibilisation des acteurs des impôts et des contribuables est une nécessité pour l'amélioration des recettes fiscales.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE THEORIQUE ET APPROCHE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Section 1 : Restitution des observations de stage et ciblage de la Problématique

Paragraphe 1 : Présentation des lieux de stage et restitution des observations de Stages

Paragraphe 2 : Ciblage et spécification de la problématique

Section 2 : Objectifs et approches méthodologiques

Paragraphe 1 : Objectifs, causes et hypothèse formulée

Paragraphe 2 : Processus d'adoption de la méthodologie de la recherche

CHAPITRE I : COLLECTE ET PRESENTATION DES DONNEES

Section 1 : Collecte et présentation des données

Paragraphe 1 : Préparation et réalisation des enquêtes

Paragraphe 2 : Collecte et présentation des données

Section 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostique

Paragraphe 1 : Analyse des données et vérifications des hypothèses

Paragraphe 2 : Etablissement du diagnostic

CHAPITRE II : APPROCHES DE SOLUTION ET CONDITION DE MISE EN OEUVRE

Section 1 : Approche de solution

Paragraphe 1 : Approche de solution liée au problème spécifique N°1

Paragraphe 2 : Approche de solutions liées aux problèmes spécifiques N°2 et 3

Section 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions et recommandation

Paragraphe 1 : Conditions de mise en œuvre des solutions

Paragraphe 2 : Recommandations

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXE

INTRODUCTION GENERALE

L'impôt se définit comme une prestation pécuniaire requise des particuliers sans contre partie à titre définitif en vue de la couverture des charges publiques. Il ressort de cette définition que quelque soit ses modalités de paiement, le prélèvement fiscal a fondamentalement le caractère d'un prélèvement obligatoire, dès lorsqu'il est effectué par voie d'autorité par l'administration sur le fondement des prérogatives de puissance publique qui sont les siennes.

En conséquence, le contribuable n'a ni le droit de prétendre se soustraire à sa dette d'impôt, ni celui de vouloir fixer librement ou négocier le montant de sa contribution. Son accord, son libre arbitre en somme, n'entre en jeu d'aucune manière. Et s'il s'avérait récalcitrant, l'administration serait en droit de recourir aux procédures d'exécution forcée pour le contraindre à satisfaire à ses obligations¹.

Le choix de notre thème sur le recouvrement forcé des dettes fiscales au Bénin fait suite au constat de l'accumulation des restes à recouvrer, cependant que les charges de l'Etat ne cessent de s'alourdir. La décision de lever l'impôt est liée à l'existence même de l'Etat.

En effet, pour couvrir les charges de l'Etat à savoir : la police, la justice, la défense nationale, la diplomatie et les autres interventions de l'Etat, l'impôt apparaît comme une ressource irremplaçable. Marie Paul Gaudemet² soutient à ce propos : « Les ressources fiscales ne peuvent avoir de substitut pour alimenter le Trésor ».

Le recouvrement forcé des impôts pose le problème de l'invicible des citoyens puisqu'il n'y a recouvrement forcé qu'en l'absence d'exécution volontaire. La résistance à l'impôt n'est pas cependant l'apanage exclusif du Bénin. Le Président Georges Pompidou disait « Tout impôt comporte en lui-même une incitation à la fraude³. Le recouvrement des dettes fiscales est donc fonction des dispositifs mis en place par l'administration pour atteindre les contribuables défaillants.

Deux questions serviront de fil conducteur pour notre étude.

L'administration arrive-t-elle à cerner la population fiscale ?

Quelles sont les difficultés qui affectent la mise en œuvre du commandement ?

¹ Miche Bouvier, Introduction au Droit Fiscal Général et à la Théorie de l'Impôt, 6^e édition LGDJ

² Paul Gaudemet, Précis des Finances Publiques, Tome2, édition Montchrestien, 1970, p101

³ Président Georges Pompidou cité par Gilbert Tixier et Guy Geste en Droit Fiscal, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris 1976, p236

Notre étude s'articule autour de trois axes :

- le chapitre préliminaire est consacré à la restitution du cadre théorique et l'approche méthodologique de l'étude ;
- le premier chapitre portera sur la collecte et analyse des données ;
- le deuxième chapitre traitera des approches de solution et leurs conditions de mise en oeuvre

CHAPITRE PRELIMINAIRE

CADRE THEORIQUE ET APPROCHE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Dans ce chapitre préliminaire, il sera abordé la restitution des observations de stage, le ciblage de la problématique avant l'exposé des objectifs, hypothèse et méthodologie de recherche.

Section 1 : Restitution des observations de stage et ciblage de la problématique

Dans cette section, il sera question de restituer les observations de stage et de cibler la problématique choisie.

Paragraphe 1 : Présentation des lieux de stage

I. Présentation de la Direction Générale des Impôts et des Domaines et du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises

a) La Direction Générale des Impôts et des Domaines

La Direction Générale des Impôts et des Domaines est une des Directions Générales du Ministère des Finances et de l'Economie.

Elle est chargée de :

- la détermination de l'assiette, la liquidation, le contrôle et le contentieux de tous les impôts et taxes prévus par le Code Général des Impôts (CGI) ;
- le recouvrement et le reversement au Trésor Public des impôts et taxes ainsi que les redevances domaniales et taxes annexes ;
- la conservation des hypothèques et droits fonciers ;
- la gestion des biens du domaine de l'Etat.

La Direction Générale des Impôts et des Domaines est compétente pour recouvrer les impôts d'Etat et les impôts locaux.

Les impôts d'Etat regroupant les impôts directs (Taxe sur la Valeur Ajoutée), taxes sur les activités financières, taxes sur les tabacs et cigarettes, les taxes sur les boissons, taxes sur la farine de blé, taxes sur les produits de parfumerie et cosmétique...), les impôts directs (impôt sur les bénéfices commerciaux, impôt général sur le revenu, impôt progressif sur les traitements et salaires, impôt sur revenu des valeurs mobilières etc.) et les droits d'enregistrement et des timbres.

Quant aux impôts locaux, ils regroupent les contributions foncières des propriétaires bâties, Contribution foncière des propriétaires non bâties, Taxe Foncière Unique Budget Local, patentes et les licences. La Direction Générale des Impôts et des Domaines parvient à recouvrer ces impôts prévus dans le Code Général des Impôts à travers des missions qu'elle s'est assignées.

Il s'agit notamment de la mission financière, la mission économique et sociale de l'administration fiscale.

b) Le Centre des Impôts des Moyennes Entreprises du Littoral

1. Les Services d'Assiettes (SA)

Ils assurent les fonctions, de contrôle et de l'instruction du contentieux fiscal (assiette) relevant de sa compétence.

➤ Identification et description des tâches

✓ Identification des tâches

Les services d'assiette accomplissent les tâches ci-dessous :

- le traitement et le contrôle des déclarations ;
- la relance des défaillants ;
- la taxation d'office ;
- l'instruction des demandes en contentieux ou en remise gracieuse ;
- le traitement des demandes de compensation des acomptes forfaitaires payés au cordon douanier.

✓ La description des tâches

Le traitement et le contrôle des déclarations. Il convient de distinguer deux situations :

- la situation des imports faisant l'objet d'une déclaration annuelle, y compris ceux qui sont acquittés par voie d'acomptes provisionnels (Impôt sur les Bénéfices Commerciaux, Impôt sur les Bénéfices non Commerciaux, Impôt Général sur le Revenu, Impôt sur le Revenu des Valeurs Immobilières et Taxe Immobilière sur le loyer etc....) ;
- la situation des impôts faisant l'objet de déclaration et de versements mensuels (Taxe sur la Valeur Ajoutée et taxe ad valorem en ce qui concerne les impôts indirects, impôt

progressif sur les traitements et salaires et versement patronal sur salaires s'agissant des impôts directs) ;

- le traitement et le contrôle des déclarations des impôts mensuels suivent la procédure ci-après :
 - o le dépôt, par le contribuable, à la caisse de la recette des impôts, de sa déclaration fiscale (bordereau de versement) en deux exemplaires ;
 - o l'examen par le caissier de la recette des impôts de la déclaration : l'agent chargé du contrôle sommaire cherche à déceler les erreurs matérielles éventuelles que contiendraient éventuellement les bordereaux de versement ou des déclarations ;
 - o la transmission par la recette des impôts du centre, dans un bref délai et par cahier de transmission, d'un exemplaire du bordereau de versement et de la déclaration au service d'assiette compétent en vue d'une vérification approfondie. Cette dernière est susceptible de déboucher sur l'émission soit d'un avis d'imposition individuel, soit d'un registre de mise au rôle.

L'affectation, par le chef du service d'assiette à ses collaborateurs (contrôleurs ou agents de catégorie inférieure aux gestionnaires de dossier). Ces derniers procèdent alors au contrôle sur pièces, par un examen critique à priori et du bureau, de la cohérence des déclarations et de la situation fiscale de chaque contribuable à l'aide de tous les renseignements figurant dans son dossier, des informations obtenues de tiers à l'occasion de l'exercice du droit de communication ;

- le classement des déclarations, par le chef de division ou le cadre A, gestionnaire, dans les dossiers des contribuables après annotation des fiches d'assiette, si le contrôle sur pièces ne révèle aucune anomalie ou incohérence et si la situation de la déclaration est conforme ;
- la rédaction, par le chef de division ou par le cadre A1 gestionnaire, d'une notification de redressement à soumettre à la signature du chef de service de gestion et de contrôle si, au terme du contrôle sur pièces, il est noté des erreurs ou des insuffisances isolées et qu'il n'est pas nécessaire d'avoir des informations complémentaires du contribuable ;

- l'expédition par le secrétariat du service d'assiette de la notification de redressement, dûment signée par le chef du service d'assiette, au contribuable qui dispose d'un délai de vingt (20) jours pour répondre ;
- l'envoi d'une demande de justification, dûment signée du service d'assiette au contribuable au cas où des explications de la part de ce dernier seraient nécessaires le contribuable à vingt jours pour répondre ;
- la proposition du service d'assiette à la Direction du Contrôle Fiscale, d'inscription du dossier au programme de vérification externe si le contrôle sur pièces aboutit à une situation à priori incohérente qui nécessite un examen approfondi, voire des recherches extérieures ;
- l'envoi par la recette des impôts du Centre au Service d'Assiette d'un exemplaire de la déclaration annotée de la mention « remise sans paiement, relance avant poursuite envoyée au cas où les déclarations mensuelles ne sont accompagnées de paiement ;
- la liquidation et l'enrôlement, des droits par le service d'assiette, à la réception de la déclaration et la rédaction d'avis d'imposition ;
- la transmission des avis d'imposition à la recette des impôts pour action en recouvrement ;
- les avis d'imposition sont rédigés en trois exemplaires au moyen de carbones : l'originale et la première copie sont conservées par le service d'assiette dans le carnet des avis d'imposition pour classement au contribuable.

a. **Le traitement et le contrôle des déclarations des impôts annuels**

Les déclarations des impôts annuels sont également déposées à la caisse de la recette des impôts du Centre des Impôts de Moyennes Entreprises.

L'enchaînement des opérations, suite au dépôt de la déclaration se présente comme ci-après :

- la transmission de la recette des impôts copie de la déclaration au Service d'Assiette, comme dans le cas des impôts mensuels le chef du service d'assiette retient les dossiers importants devant faire l'objet d'une attention particulière ou d'un suivi spécial :

- l'affectation des déclarations restantes à l'agent chargé du suivi des statistiques en matière d'impôts directs. L'agent regroupe les déclarations selon les secteurs socioprofessionnels des entreprises affectées au chef de division ou chaque cadre gestionnaire ;
- l'envoi par l'agent du suivi des statistiques, par cahier de transmission interne, à chaque cadre gestionnaire duc contrôle sur pièces, notamment par rapprochement des déclarations mensuelles de chiffres d'affaires de revenus salariaux.

- **Le contrôle sur pièces peut déboucher sur trois situations :**

Premier cas : La situation est conforme, le service classe le dossier après annotation des fiches et du bulletin d'imposition ;

Deuxième cas : Des erreurs ou des insuffisances isolées n'appelant pas d'informations complémentaires de la part du contribuable sont révélées. Elles donnent lieu à la réaction et à la notification de redressement au contribuable, si les justifications du contribuable étaient nécessaires, le cadre gestionnaire soumet à la signature du chef service d'assiette une demande de justification qui est adressée au contribuable. Celui-ci dispose de vingt (20) jours pour répondre.

Troisième cas : La situation est à priori incohérente et nécessite un examen approfondi ou même des recherches surplaces. Le chef du service d'assiette est tenu, dans ces conditions, de proposer à la Direction du Contrôle Fiscal, le dossier pour sa prise en compte au programme de vérification générale de comptabilité :

- l'annotation de la fiche d'assiette du contribuable par le cadre gestionnaire et la transmission au chef du service d'assiette du dossier accompagné de la fiche annotée, au terme du contrôle sur pièce ;
- la détermination de l'assiette et la liquidation des droits par le chef du service d'assiette, au niveau du dossier transmis.

Deux cas peuvent se présenter :

Premièrement : Les droits liquidés excèdent les paiements effectués par la contribuable à la caisse de la recette des impôts du centre ;

- le chef du service d'assiette annote le bulletin d'imposition, selon le cas, de la différence ou de la totalité et envoie le dossier à l'agent chargé d'établir les avis d'imposition ?

Sur la base de cette liste, chaque gestionnaire de dossier engage, en ce qui concerne les impôts sur le salaire, la procédure de taxation d'offre (notification, établissement d'avis etc..).

S'agissant de la taxe sur la valeur ajoutée, chaque gestionnaire propose un contrôle ponctuel de contribuables les plus importants.

- **La déclaration annuelle**

Le service d'assiette n'intervient, qu'en cas de défaut de déclaration. Il procède à la mise en œuvre systématique des contribuables concernés après la date limite de dépôt de déclarations fixées au 30 avril.

La mise en demeure est initiée par le cadre gestionnaire du dossier qui le soumet à la signature du chef du service.

- **La taxation d'office**

A défaut de souscription par le contribuable de sa déclaration dans le délai de vingt (20) jours, service d'assiette procède à la taxation d'office fait l'objet de notification adressée par le chef du service d'assiette au contribuable pour information. Celui-ci bénéficie d'un délai de vingt (20) jours, le service d'assiette (SA) établit la taxation d'office en tenant compte, si elles sont justifiées, des observations du contribuable.

Il rédige, à cette occasion, à un avis d'imposition individuel et le transmet au receveur des impôts pour prise en charge et recouvrement.

- b. **L'instruction des demandes en contentieux ou en remise gracieuse par le service d'assiette**

- Le contribuable adresse sa requête au Directeur Général des Impôts. Celui-ci l'affecte par cahier de transmission interne ou par bordereau à la Direction de la Législation et du Contentieux (DLC) de la Direction Générale et des Domaines ;

- La Direction de la législation et du contentieux monte le dossier et l'envoie par voie hiérarchique au Service d'Assiette (SA) pour traitement ;
- L'avis d'imposition établi est transmis par l'agent qui l'a monté au chef du service de gestion et contrôle pour signature et transmission à la recette des impôts du centre pour prise en charge et recouvrement.

Deuxièmement : La liquidation, des droits n'a donné lieu à aucun complément d'impôt à réclamer au contribuable. Le chef du service d'assiette annote alors le bulletin d'imposition et fait classer le dossier.

▪ **La relance des contribuables défallants**

La relance est diligentée contre des contribuables qui omettent de déposer leur déclaration et/ou de procéder au paiement de leurs impôts à l'échéance et une condition essentielle à l'efficacité l'exercice des missions de l'administration fiscale.

La relance doit s'effectuer avec toute la célérité requise. Cette action relève en principe de la compétence du service d'assiette. Cependant, dans un souci d'efficacité, la recette des impôts du centre est amenée à y participer très activement.

Ainsi, la déclaration est déposée par le contribuable directement à la recette des impôts et le dispositif de relance est organisé comme suit :

❖ **Les déclarations mensuelles**

Il faut faire une distinction selon que la déclaration est souscrite mais non suivie de paiement ou que la déclaration n'est pas souscrite.

❖ **La déclaration est souscrite mais elle n'est pas suivie de paiement**

Dans ce cas, le service d'assiette, après réception de copie de la déclaration, suit attentivement le contribuable sur une période de trois (3) mois pour permettre au receveur des impôts de mener les actions en recouvrement nécessaires. Si après le délai de trois mois, le paiement n'est pas contesté, le Service d'Assiette (SA) procède à la taxation d'office, émet l'avis d'imposition et le transmet à la recette des impôts du centre pour recouvrement.

❖ **La déclaration n'est souscrite**

Le service d'assiette reçoit de la recette des impôts la liste des contribuables concernés et qui ont été déjà relancés par le receveur.

Le service d'assiette étudie la requête en la forme et au fond, s'appuie sur les dispositions du Code Général des Impôts et les textes réglementaires pour motiver son avis d'acceptation en de rejet de la requête du contribuable.

Par voie hiérarchique, le chef du service d'assiette transmet le dossier revêtu de son avis motivé au Directeur de la Législation et du Contentieux pour examen critique, avis technique à l'attention du Directeur Général des Impôts et des Domaines.

❖ **Les demandes de compensation des acomptes forfaitaires payés au cordon douanier**

La demande accompagnée de pièces justificatives, des originaux des quittances de paiement et des déclarations de mise en consommation est présentée au cadre A gestionnaire des Acomptes Forfaitaires pour contrôle. Si le contrôle ne révèle aucune insuffisance, la demande est visée et transmise au secrétariat. Le secrétaire l'enregistre au registre des acomptes forfaitaires et le fait décharger par le chef de service qui l'affecte au cadre A, gestionnaire pour traitement et établissement de la feuille d'instruction. Puis le cadre A gestionnaire soumet la feuille d'instruction à la signature du chef de service.

La feuille d'instruction dûment signée est transmise à la recette des impôts du centre pour établissement du bordereau de compensation. Deux copies de ce contrôle dont une est destinée à contribuable et la seconde classée au dossier.

2. La Recette du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises du Littoral

La Recette du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises du Littoral assure le recouvrement des impôts et l'instruction du contentieux y afférent. Elle comprend trois divisions que sont :

- caisse ;

- recouvrement ;
- comptabilité.

La Recette du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises est dirigée par un Receveur des Impôts, Comptable public. Les Centres des Impôts des Moyennes Entreprises et les Centres des Impôts des Petites Entreprises sont des Recettes Divisionnaires des Impôts (RDI).

I. La Restitution des observations de stage : la procédure du recouvrement forcé

Le recouvrement forcé des créances fiscales est mis en œuvre pour obliger les contribuables qui ne sont pas acquittés de leurs dettes fiscales de façon volontaire à le faire sous l'effet de la contrainte. Cette procédure comporte trois degrés que sont :

- le commandement ;
- la saisie ;
- la vente.

Les développements qui suivront porteront sur le commandement qui est l'étape déclencheur du recouvrement forcé.

Avant d'examiner la mise en œuvre du commandement, il convient de nous intéresser aux personnes habilitées à exercer les poursuites.

a. Les personnes habilitées d'exercer les poursuites

1. Les comptables publics

Les poursuites sont exercées par des comptables publics détenteurs des titres de perception conformément aux dispositions de l'article 1157 du Code Général des Impôts

Aux termes de l'article 1^{er} de l'Ordonnance N°69,5/PR/MEF du 13 février 1969, relative au statut des comptables publics « est comptable public tout fonctionnaire ou agent ayant qualité pour exécuter au nom de l'Etat, d'une collectivité publique ou d'un établissement public, des opérations de recettes, de dépenses ou de maniements de titres, soit par virements internes d'écritures, soit par l'intermédiaire d'autres comptables publics ou de comptes externes de disponibilité dont il ordonne ou surveille les mouvements ».

Le comptable public est responsable des poursuites qu'il exerce et court le risque de crime de concussion pouvant découler de toute action en recouvrement d'impôts et taxes, qui n'ont pas été créés par la loi, mis en recouvrement sur la base de titres émis conformément aux dispositions de la loi de finances et aux règles de la comptabilité publique.

En effet, dès qu'il prend en charge le rôle, le comptable a l'obligation de recouvrer la totalité des impositions (principale majoration et poursuite)⁴ sous peine d'être substitué au redevable, sauf à faire la preuve de ces diligences ou de l'insolvabilité de celui-ci.

En cas de poursuites à l'encontre de contribuable non domicilié sur le ressort territorial du comptable détenteur des rôles, les poursuites peuvent-être exercées à la demande de ce comptable dit comptable assignataire par un autre comptable, le comptable mandataire sur le territoire duquel se trouve le contribuable. On parle dans ce cas de poursuite par voie de « contrainte extérieure ».

Le Receveur des Impôts peut-être assisté d'un fondé de pouvoir qui, en cas d'empêchement, le supplée de droit et signe tous les actes et documents du service.

Il apparaît de façon claire que le Receveur des Impôts sera l'auteur principal des poursuites, intervient cependant une catégorie d'agents.

2. Les agents de poursuite

Les agents de poursuites sont des personnes assermentées et commissionnées par le gouvernement.

L'arrêté N°294/MFE/DGM/DF du 23 novembre 1989 portant attribution, organisation et fonctionnement des services de la Direction Générale des Impôts et des Domaines, traite des agents de poursuite. L'article 3 précise « Les intéressés doivent prêter serment devant le tribunal de première instance avant leur entrée en fonction ».

Il convient de souligner que dans l'acte qui porte nomination de l'agent de poursuite en cette qualité, il est indiqué sa compétence territoriale, c'est à dire la circonscription

⁴ cf. tableau des frais ci-dessous.

territoriale sur laquelle il peut exercer ses actes. Les agents de poursuite sont également titulaires de « commission », dont ils doivent être porteurs dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans les communes des porteurs de contraintes ad hoc peuvent être nommés. Les porteurs de contraintes, dans l'exercice de leurs fonctions doivent toujours être munis de leurs actes et la présente quand ils en sont requis.

b. Etablissement et notification de commandement

Tous ceux qui ont fait l'objet d'une mise en demeure et qui, dans le délai maximum de douze (12) jours, ne sont pas présentés à la caisse de la recette des impôts doivent systématiquement faire l'objet de poursuites par la voie du commandement.

C'est la première étape impartie dans la mise en demeure, un listing des contribuables reliquataires qui n'ont effectué aucun paiement n'est produit. Le Receveur des Impôts peut moduler son action et envoyer progressivement ses commandements, par exemple en partant des débiteurs les plus importants.

Sur le commandement établi doivent figurer :

- le nom du contribuable ou sa raison sociale, son adresse, son numéro de contribuable, la mention des articles des rôles ;
- le montant de la somme à régler par article et le montant des frais de commandement⁵ (5%) du montant de la dette fiscale avec un minimum de 500f).

Les frais de poursuites sont dus par le redevable retardataire dès la date de visa de la contrainte décernée par le Trésorier-payeur Général ou le Receveur des Finances. Les frais des poursuites et majorations de retard sont éventuellement minorées proportionnellement au montant des dégrèvements obtenus sans qu'il y ait lieu de notifier un nouvel acte de poursuites au contribuable intéressé.

Le commandement est rédigé en original et en copie. Après l'établissement, le commandement est notifié soit par la poste, soit par une personne habilitée (agent commissionné).

⁵ Cf. page suivante (tableau des frais de poursuite)

La notification du commandement par voie postale est prévue par le livre de procédure fiscale en article L181 en ces termes : « la voie postale peut-être utilisée pour la notification des actes de poursuites lorsque le redevable dispose d'une boîte postale, d'une adresse desservie par les services des postes ou lorsqu'il est domicilié en dehors des limites territoriales du poste comptable. L'acte de poursuites est placé sous enveloppe fermée portant au recto le numéro d'ordre de l'acte à notifier ainsi que l'adresse du redevable et au verso le timbre du comptable qui exerce les poursuites. Le pli est adressé par la lettre recommandée avec l'avis de réception.

Les actes de poursuites notifiés par l'intermédiaire du service des postes échappent aux conditions générales de validité des exploits telles sont fixées par le code de procédure civile.

Il convient toutefois de souligner que la notification par voie postale n'est pas recommandée pour éviter les retours sans effets.

Les destinataires voyant l'origine des envois ne les acceptent pas ou ne les retirent pas. Le commandement est remis soit au contribuable soit à une autre personne prévue par la loi.

- **Signification à personne** : elle peut-être faite en quelque lieu que ce soit, y compris le lieu de travail et l'acte est remis au destinataire ;
- **Signification à domicile** : l'acte délivré au domicile du contribuable et remis à toute personne présente à condition qu'elle décline ses noms, prénoms et qualité ;
- **Signification à la mairie** : si aucune personne n'accepte de prendre l'acte et qu'il s'avère que le contribuable habite bien au domicile indiqué, la copie du commandement est remise à la mairie. Le Maire ou son délégué ou son secrétaire en donner récépissés ;
- **Signification au parquet** : si on ne peut toucher le contribuable et qu'il apparaît qu'il n'habite plus à l'adresse antérieurement connue, le commandement peut-être déposé au parquet au procureur ou à son substitut, qui signe alors l'original de l'acte.

1. Tarif des frais de poursuites

Nature des actes	Tarifs	Salaires porteurs de contraintes
1. signification de saisie attribution suivant les formes du code de procédure civil.	5% avec minimum de 500f	30f
2. commandement	5% avec minimum de 500f	30f
3. procès-verbal de saisie Brandon	5% avec minimum de 1000f	50f
4. procès-verbal de saisie vente	5% avec minimum de 1000f	50f
5. procès-verbal de saisie interrompu	1% avec minimum de 500f	30f
6. procès-verbal de carence	1% avec minimum de 500f	30f
7. témoin (par vocation)	1% avec minimum de 100f	30f
8. procès-verbal d'apposition d'affiches	1% avec minimum de 100f	20f
9. original d'affiches	1% avec minimum de 100f	20f
10. quatre ou cinq affiches	1% avec minimum de 100f	20f
11. signification de vente	1% avec minimum de 100f	30
12. procès-verbal de récolement	1% avec minimum de 100f	30f
13. procès-verbal de vente	1% avec minimum de 1000f	50f
14. procès-verbal d'interruption de vente	1% avec minimum de 100f	30f
15. produit dus aux commissaires briseurs	10% avec minimum de 300f	30f
16. frais de transport des biens saisis	2% de la somme due au moment de la saisie avec minimum de 1000	
17. pour tous les actes	Arrondissement à la centaine de franc inférieur lorsque le montant des frais dépasse le minimum taxable.	

Notons que si le commandement fait peser sur le contribuable la menace de saisie de ses biens, il comporte également un risque, celui de voir le contribuable profiter du délai qui s'écoule entre le commandement et la saisie pour dissimuler certains de ces meubles. C'est pourquoi la saisie peut toujours être pratiquée simultanément à la signification du gage ou du

privilège du Trésor conformément aux dispositions de l'article 1158 du Code Général des Impôts⁶.

L'article 1154 du Code Général des Impôts repris par le livre de procédure fiscale⁷ prévoit des mesures complémentaires au commandement.

Dès le premier degré de poursuites, les mesures d'accompagnement suivant peuvent être mises en exécution pour les créances d'un montant supérieur à 5000.000 de francs :

- sur autorisation du Receveur National des Impôts nonobstant les dispositions de l'article L184, les receveurs peuvent procéder, trois jours après le commandement à la fermeture provisoire des établissements industriels, commerciaux et non commerciaux pour une durée de trois jours à trois mois renouvelables, dès lorsque le contribuable ne s'est pas acquitté de sa dette fiscale dans les délais prescrits. Il sera inscrit sur les établissements fermés mention suivante : « fermé pour non-paiement d'impôts » ;
- sur proposition du Receveur National des Impôts, le Ministre Chargé des Finances peut procéder chaque année à la publication par voie de presse (écrite, orale et télévisée) de la liste des contribuables qui ont fait l'objet d'un commandement et qui ne sont pas acquittés de leurs dettes dans les délais impartis.

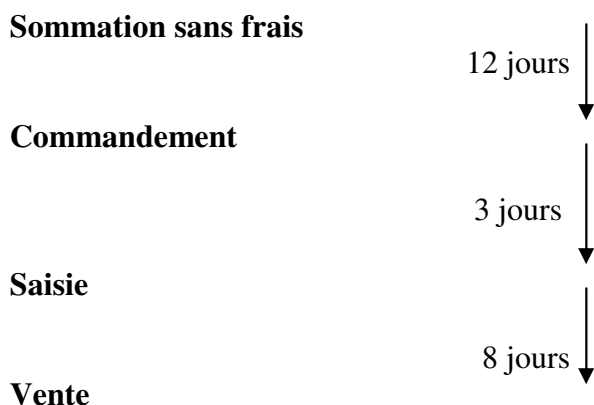
Un tableau récapitulatif fait le bilan, analyse les motifs de non-distribution et propose des actions susceptibles de réduire les rebus.

Lorsque la solution semble se présenter pour éliminer les rebus, il a procédé à leur saisie (informatique) en attendant une admission en non-valeur.

⁶ Article L184 du livre de procédures fiscales

⁷ Article L194 du livre de procédures fiscales

Schémas récapitulatifs de notification du recouvrement forcé



2. Les garanties rattachées au commandement

Ces garanties sont afférentes à l'ensemble de la procédure des poursuites. Il est à distinguer les garanties de l'Etat des garanties du contribuable.

- **Les garanties de l'Etat**

En vue d'assurer le recouvrement de ces créances fiscales, un certain nombre de garanties sont prévues en faveur de l'Etat.

Notons que le recouvrement de la dette fiscale est garanti par le fait que le comptable qui a pris le rôle nominatif en charge s'en trouve ainsi personnellement responsable⁸.

- **Les garanties du contribuable**

La prescription est une période de temps durant laquelle toutes actions en recouvrement ou en contestation doivent être menées. A l'exception de ce délai, toutes actions tendant soit au recouvrement des créances fiscales, soit à une réclamation est frappée de nullité.

La durée de prescription en matière fiscale est de 4ans. Le droit d'introduire un recours est reconnu au contribuable. Il en est ainsi, par exemple lorsque les actes qui lui sont signifiés sont entachés de vice de forme. Il en est ainsi également lorsque le contribuable allègue que l'impôt est déjà acquitté ou

⁸ Pour permettre la mise en œuvre effective de cette responsabilité, l'Etat dispose d'une hypothèque légale et d'un privilège général sur les biens immobiliers et les meubles du comptable. Il doit en outre constituer un cautionnement à son entrée en fonction.

prescrit ou que celui-ci n'est pas exigible. Ces réclamations sont étrangères à l'assiette de l'impôt et se rapportent au recouvrement. Elles doivent être introduites dans le mois au cours duquel la saisie a été pratiquée et, en cas de vice de forme, dans le mois de la notification de l'acte.

Les réclamations sont adressées à l'administration qui dispose d'un délai de trente jours pour statuer. Si cette décision ne donne pas satisfaction au contribuable, celui-ci peut alors saisir la juridiction compétente : tribunal judiciaire en cas de vices de forme, chambre administrative de la cour suprême dans les autres cas.

Notons qu'en dehors du contribuable, des tiers peuvent également introduire des réclamations afin d'obtenir la restitution d'objets saisis.

c. Inventaire des atouts et des problèmes et regroupement des problèmes en problématique

1. Inventaire des atouts

Les dispositions du Code Général des Impôts sont clairement établies (force). L'insertion au Code Général des Impôts des mesures complémentaires au commandement (force).

2. Inventaire des problèmes

Le CIME risque de voir augmenter les restes à recouvrer (menace).

Le CIME est faiblement doté en personnel (faiblesse).

Le nombre limité des CIME et autres centres des impôts (faiblesse).

Difficulté d'identification des contribuables qui fuient (faiblesse).

Difficulté d'accès de certains contribuables du fait de certaines zones qui sont qualifiées de « sensible » (menace).

3. Regroupement des problèmes par problématiques

- Problématique de l'amélioration des recettes fiscales ;
- Problématique des rapports entre l'administration fiscale et les contribuables ;
- Problématique de la mise en œuvre du commandement ;
- Comment cibler à présent et spécifier la problématique choisie ?

Paragraphe 2 : Ciblage et spécification de la problématique

A cette étape, il sera choisi et ciblé une problématique afin de bien la spécifier par rapport à celles identifiées.

I. Ciblage de la problématique

Ici, les problématiques recensées doivent-être présenter afin de dégager celles à laquelle nous désirons apporter des propositions de solutions.

a) **Tableau des problématiques identifiées**

Tableau1 : Tableau des problématiques possibles

N° d'ordre	Problématiques	Problème général	Problème spécifique
1-	Problématique de l'amélioration des recettes fiscales en République du Bénin	Insuffisance des recettes fiscales	<ul style="list-style-type: none"> - Non-remboursement des crédits d'impôts tel que prévus par le code général des impôts ; - La DGID est insuffisamment dotée en personnel ; - Les difficultés de mise en œuvre de l'action en recouvrement
2-	Problématique des rapports entre l'administration fiscale des contribuables	La mauvaise perception du fisc par les contribuables	<ul style="list-style-type: none"> - Causes historiques - Insuffisance de communication - Les procédures fiscales semblent toujours mystérieuses.
3-	Problématique de la mise en œuvre du commandement	L'incivisme	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre insuffisant des agents de poursuites - Identification des contribuables - L'hostilité développée par certains contribuables à l'égard des agents de poursuites

Source : nos recherches

b) **Le choix de la problématique**

Bien que divers problèmes identifiés au cours de notre stage sur les lieux d'accueil de stage soient assez important à résoudre, ceux relatifs à la mise en œuvre du commandement ont retenu notre attention.

En effet, dans le cadre du budget programme de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) 2005 à 2007, deux objectifs globaux ont été choisis. Ce sont :

- accroître les recettes fiscales ;
- moderniser les structures de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID).

La problématique de la mise en œuvre du commandement intègre l'objectif d'accroissement des recettes fiscales en ce sens que la mise en œuvre du commandement est indispensable pour les mesures à prendre.

Il est vrai que l'arsenal juridique en matière des poursuites comporte des dispositions contraignantes. Reste cependant l'épineuse question de son application. Tel est le sens du choix de notre problématique.

Cette problématique se rapporte au problème général identifié qui est celui de l'incivisme. Ce problème général regroupe les problèmes spécifiques suivants :

- le nombre insuffisant des agents de poursuites ;
- l'identification de certains contribuables qui fuient les impôts en changeant de domicile ;
- l'hostilité développée par certains contribuables à l'égard des agents de poursuites.

c) **Formulation du sujet en problématique**

En dépit des réformes engagées depuis d'une décennie par le Ministère des Finances et de l'Economie, les recettes fiscales bien qu'elles augmentent d'année en année, ne suffisent pas toujours pour répondre aux multiples besoins de l'Etat.

Comme nous l'avons souligné précédemment l'adoption par le gouvernement du programme cadre induit le résultat comme finalité.

Il est donc indispensable de tenir compte des forces et des faiblesses du dispositif existant pour mener notre étude.

Cette étude qui est une contribution à la résolution des problèmes liés à cette problématique est orientée sous le thème : « le commandement dans la mise en œuvre du recouvrement forcé des créances fiscales au Bénin ».

II. Spécification de la problématique et démarche méthodologique

Les problèmes spécifiques étant connus, le sujet formulé ainsi que la problématique, nous définirons les objectifs à atteindre par rapport aux problèmes choisis. Ensuite, nous identifierons les causes supposées être à la base de ces problèmes en vue de formuler des hypothèses de travail et enfin construire un tableau de bord de l'étude.

Nous ferons d'abord la revue de la littérature pour identifier les contributions déjà apportées aux problèmes déjà identifiés. Après, nous procéderons à la définition de la méthodologie de travail en terme :

- d'approche théorique ou d'analyse des données ;
- d'approche empirique (technique de mobilisation des données indispensables à notre étude).

a) **Spécification de la problématique**

L'administration fiscale étant chargée de l'assiette, du contrôle, du contentieux et du recouvrement des impôts, doit rechercher une formule d'identification des contribuables. Elle doit trouver une formule d'identification des contribuables qui fuient (changent de domicile). L'administration fiscale doit donc maîtriser la population fiscale pour réduire l'indélicatesse de certains contribuables.

A cet effet, il semble important d'identifier les causes qui peuvent être à la base des problèmes spécifiques liés à la problématique de la mise en œuvre du commandement.

L'apport de solution au problème général d'identification des contribuables indélégats témoigne de l'objet général et entraînera également un effet de résolution sur les problèmes concernant les autres problématiques identifiées. L'administration doit donc accorder une place de choix à cette problématique.

b) **Démarche méthodologique ou vision globale de résolution**

Pour pallier aux difficultés afférentes à la mise en œuvre du commandement, après avoir choisi les problèmes spécifiques et avoir formulé le sujet et spécifié la problématique, nous allons procéder à l'identification des causes supposées être à la base de ces problèmes spécifiques afin de formuler des hypothèses spécifiques et de construire un tableau de bord de l'étude.

Nous déboucherons ainsi donc sur la revue de la littérature permettant de faire le point des connaissances et contributions antérieures apportées à la résolution des problèmes identifiés afin de définir une méthodologie de travail en terme :

- d'approches théoriques d'analyse de données ;
- d'approches empiriques (technique de mobilisation des données importantes à la réalisation des enquêtes de vérification des hypothèses formulées).

Ensuite, nous ferons :

- l'analyse des données ;
- l'établissement du diagnostique ;
- les propositions de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

Mais avant cela, quels sont les objectifs de cette étude et quelle méthodologie de recherche faut-il adopter pour les atteindre ?

SECTION 2 : OBJECTIFS ET APPROCHES METHODOLOGIQUES

Dans cette section, il sera défini non seulement les objectifs à atteindre, mais également une approche méthodologique de recherche.

Paragraphe 1 : Objectifs, causes et hypothèses formulées

Dans ce paragraphe, nous définirons les objectifs de l'étude, puis les causes supposées être à la base des problèmes spécifiques afin de formuler des hypothèses de vérification.

I. Objectifs de l'étude

Ces objectifs sont fixés de façon générale en tenant compte des problèmes identifiés.

a. Objectif général

L'objectif général de notre étude est de contribuer à l'amélioration des recettes fiscales, par la mise en œuvre du recouvrement forcé basé sur l'efficacité des poursuites.

b. Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques sont liés aux problèmes spécifiques et sont au nombre de trois à savoir :

- envisager la création d'autres centres d'impôts ou augmenter le nombre du personnel de poursuites ;
- contribuer à une meilleure identification des contribuables ;
- contribuer à l'amélioration du programme d'échange de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) avec le public.

II. Cause et hypothèses liées à la problématique choisie

Ici, il sera question de déterminer les causes qui sont à la base des problèmes spécifiques choisis afin de formuler les hypothèses y relatives.

a. Hypothèses spécifiques formulées

Les hypothèses sont formulées par rapport à chaque problème spécifique comme suit :

1) Hypothèse liée au problème spécifique N°1

Le nombre insuffisant des agents de poursuites explique les difficultés de l'administration fiscale en matière de recouvrement forcé.

2) Hypothèse liée au problème spécifique N°2

Les difficultés d'identification des contribuables qui fuient les impôts en changeant de domicile, s'expliquent par les difficultés de mise à jour permanente d'un fichier contribuable.

3) Hypothèse liée au problème spécifique N°3

L'hostilité développée par certains contribuables à l'égard de poursuites est liée au déficit de communication entre les contribuables et l'administration fiscale.

b. Tableau de bord

Tableau de bord de l'étude sur le commandement dans la procédure du recouvrement force des créances fiscales en République du Bénin

NIVEAU D'ANALYSE DES PROBLEMES		OBJECTIFS	CAUSES (SUPPOSEES)	HYPOTHESES	
NIVEAU GENERAL		Problème général Difficultés de mise en oeuvre du commandement	Objectif général Contribuer à l'amélioration des rentrées fiscales		
	1	<u>Problème spécifique N°1</u> Le nombre limité des agents de poursuites	<u>Objectif spécifique N°1</u> Contribuer au renforcement de capacité opérationnelle de l'administration fiscale	<u>Cause spécifique N°1</u> Les moyens financiers mis à la disposition de la Direction Générale des Impôts et des Domaines sont limités	<u>Hypothèse N°1</u> Insuffisance des structures de recouvrement des impôts sur toute l'étendue du territoire du fait de la pénurie du personnel et des moyens matériels
	2	<u>Problème spécifique N°2</u> Rapports difficiles entre le fisc et certains contribuables	<u>Objectif spécifique N°2</u> Proposer des mesures visant à faciliter les rapports entre le fisc et ses usagers	<u>Cause spécifique N°2</u> Le déficit de communication entre le fisc et ses usagers	<u>Hypothèse N°2</u> La mauvaise foi et l'ignorance de certains contribuables ont conduit à donner une image négative de l'administration fiscale
	3	<u>Problème spécifique N°3</u> Problème de maîtrise de la population fiscale	<u>Objectif spécifique N°3</u> Proposer des mesures de renforcement du contrôle fiscal	<u>Cause spécifique N°3</u> La mauvaise foi des contribuables	<u>Hypothèse N°3</u> La mauvaise foi caractéristique de l'incivisme conduit certains contribuables soit à dissimuler une partie de leurs revenus, soit à changer de domicile.

Source : Résultat de nos investigations

Quelle méthodologie de recherche pourrait-on adopter pour faire l'étude des éléments inscrits dans ce tableau ?

Paragraphe 2 : Processus d'adoption de la méthodologie de recherche

Ce paragraphe sera consacré à la revue de la littérature et la définition de la méthodologie de recherche.

I. Revue de la littérature et le modèle de recherche

Dans cette partie, il sera question de mettre en exergue des approches théoriques et empiriques de certains auteurs qui ont d'une certaine manière d'abord les problèmes évoqués et choisis d'être résolus dans notre étude.

La revue de la littérature est un exercice qui permet de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution par rapport à la méthodologie adoptée par les recherches antérieures.

La théorie de puissance publique est la théorie retenue pour la mise en œuvre du recouvrement forcé des impôts.

C'est une théorie de droit public énoncée par le Doyen Hauriou avec la célèbre école de Toulouse en France. Selon le Professeur Maurice Hauriou, l'administration peut recourir aux moyens autoritaires en vue de satisfaire aux besoins de l'intérêt général. En d'autres termes, pour la réalisation des missions de l'Etat, l'administration procède de la contrainte organisée. Cette prérogative propre à l'administration est la manifestation de la volonté générale qui prime sur les intérêts des particuliers.

La jurisprudence est assez fournie de décisions qui traduisent les interventions de l'Etat dans ses prérogatives exorbitantes du droit commun.

Le choix de cette théorie se justifie par le fait que le recours généralisé aux prérogatives de puissances publiques est un des caractères du droit fiscal. Ces pouvoirs sont très utilisés surtout dans le domaine des contrôles, des sanctions et de poursuites.

Il convient cependant de rappeler deux règles sur lesquelles repose le déploiement de la puissance publique. En République du Bénin envisagé comme Etat de droit, le

recouvrement des impôts quoique forcé doit être soumis aux principes juridiques de légalité et de nécessité de l'impôt.

a. Le principe de la légalité

L'article 98 alinéa 7 de la constitution du 11 Décembre 1990 dispose : « sont du domaine de la loi, les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts de toute nature. Ce dispositif constitutionnel se traduit par le vote annuel de la loi des finances qui, d'une part, prévoit et autorise des dépenses publiques, et d'autre part, fixe avec précision des modalités et le tarif de chaque impôt à recouvrer.

b. Le principe de la nécessité de l'impôt

Le principe de nécessité de l'impôt est tiré des articles 13 et 14 de déclaration des droits (en France).

L'article 13 précise en effet qui : « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ».

Au Bénin, le principe de la nécessité de l'impôt est tiré des dispositions de l'article 98 de la constitution du 11 Décembre 1990, en ce sens que les règles relatives à ces matières sont du domaine de la loi :

- Les sujétions imposées dans l'intérêt de la dépense nationale et de la sécurité publique, aux citoyens en leur personne et en leurs biens.

II. Méthodologie de recherche liée à la mise en jeu du commandement

Elle vise d'une part, à collecter les informations sur la pratique des poursuites et d'autre part, à analyser en vue d'émettre éventuellement des suggestions.

La méthodologie à suivre s'articule autour de trois grands axes.

a. La collecte des données

A cette étape de la recherche, il a été utilisé quatre principaux outils à savoir :

1) Revue documentaire

Elle a consisté à consulter les travaux ou les ouvrages ayant abordé d'une manière ou d'une autre la question des poursuites. Elle vise à identifier les solutions déjà apportées aux

problèmes spécifiques en résolution ; apporte des solutions ou données secondaires liées aux problèmes spécifiques identifiés. Nous avons consulté entre autres :

- le Code Général des Impôts ;
- le Livre de Procédures Fiscales ;
- le Code de Procédures Civiles et les Voies d'Exécution ;
- autres textes à caractère fiscal ;
- les notes de cours ;
- les mémoires de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature.

La revue documentaire a permis de mieux saisir les diverses dimensions de la problématique de la mise en œuvre du commandement. Cet exercice a aussi permis de se débarrasser de certains problèmes spécifiques qui sont déjà résolus et de retenir spécifiquement les trois problèmes ci-dessus cités.

1) Les entretiens

En vue de comprendre, de compléter et de mieux apprécier les informations collectées lors de la recherche documentaire, des entretiens ont été organisés avec plusieurs agents de l'administration fiscale intervenant dans le domaine.

2) L'observation directe

Elle a été possible lors de la réalisation d'enquêtes et d'entretiens à la Direction Générale des Impôts et des Domaines, au Centre des Impôts des Moyennes Entreprises et auprès de nos enseignants durant la période de notre stage.

Nous avons été confrontées aux difficultés d'obtention d'informations fiables. Toutefois, sont clairement apparus des problèmes auxquels sont confrontés les agents du fisc dans la réalisation de leurs missions.

3) Le questionnaire

Les différents agents ont été soumis à un guide d'entretien accompagné de questions. Le but visé à ce niveau est celui de recueillir leurs impressions et suggestions sur les problèmes qu'ils rencontrent.

b. Le traitement des données

Après un tri des données et informations recueillies, il a été procédé à une synthèse. C'est à cette étape que les hypothèses préalablement émises furent testées.

Cette étape importante de la méthodologie permet de ne tenir que les informations vérifiées, pertinentes et fiables et d'en user pour faire les recommandations jugées utiles pour un meilleur recouvrement des impôts.

c. La présentation des résultats

Elle a été faite au moyen d'instruments tels que les tableaux et les graphiques conçus au moyen de l'assistant Microsoft Excel.

CHAPITRE PREMIER

COLLECTE ET PRESENTATION DES DONNEES

Nous parlerons ici du cadre de la préparation des enquêtes, des difficultés surmontées que les limites des données. Ensuite, nous verrons si nos hypothèses établies sont vérifiées afin de procéder à l'établissement du diagnostic.

SECTION 1 : COLLECTE ET PRESENTATION DES DONNEES

La présente section sera réservée à la réalisation des enquêtes, à la présentation et l'analyse des résultats obtenus afin de vérifier les hypothèses antérieurement émises.

Paragraphe 1 : Préparation et réalisation des enquêtes

Cette phase sera consacrée à deux parties :

- la préparation des enquêtes ;
- la réalisation des enquêtes.

I. Préparation des enquêtes

Pour assoire une relation de partenariat entre l'administration des impôts et ses usagers dans le cadre du recouvrement des créances fiscales, des enquêtes ont été effectuées aussi bien auprès des agents des impôts (enquête interne), qu'auprès des contribuables.

Au niveau de l'enquête interne, nous avons eu des entretiens directs avec les agents au sujet des problèmes identifiés dans notre étude.

Quant à l'enquête externe au niveau des contribuables, elle a fait l'objet d'un guide d'entretien élaboré de façon simple.

II. Réalisation des Enquêtes

Nous avons effectué deux types d'enquêtes dans le cadre de notre recherche. Il s'agit en premier d'une enquête interne réalisé à partir d'un entretien direct avec les agents des impôts, et en second lieu d'une enquête externe auprès des usagers de l'administration fiscale.

Il faut aussi noter que le déroulement de ces enquêtes ne s'est pas effectué sans difficultés. Ces difficultés sont surtout liées à la réticence des informateurs et à la qualité de l'information.

Paragraphe 2 : Présentation et limites des données

I. Difficultés liées à la réticence et/ou Alibis

Les difficultés rencontrées lors de la réalisation des enquêtes se situent tant au niveau interne qu'externe.

Au niveau interne, la plupart des agents rencontrés au niveau du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises préfèrent orienter les entretiens essentiellement à propos des difficultés qu'ils rencontrent sur le terrain et la modicité de leurs traitements.

Notons que les rencontres ont été plusieurs fois reportées du fait qu'ils sont très occupés par leurs tâches quotidiennes.

Compte aussi au nombre des difficultés, le fait que nous n'avons pas pu assister, sur le terrain au déploiement des poursuites. Cette impossibilité de nous déporter ensemble sur le terrain avec les agents rompus à cette tâche se justifie par le fait que ceux-ci sont des agents assermentés.

Quant à l'enquête externe, les difficultés se résument en ceci :

- certains contribuables sont réticents à nous fournir leurs préoccupations. Ils préfèrent nous donner des réponses évasives. Beaucoup de fiches d'enquêtes ne sont pas retournées. Nous sommes obligés de faire remplir d'autres.

II. Difficultés influant la qualité des informations servies

Les problèmes à signaler se rapportent à l'insuffisance des informations collectées et à leur qualité.

En effet, les principales difficultés se résument en la réticence et/ou même au refus de certains agents de répondre à nos questions, parce que trop occupés.

Aussi, comme nous l'avons souligné précédemment, nous n'avons pas eu l'occasion de façon d'observer directement la mise en œuvre des poursuites à travers la notification de commandement et les difficultés liées.

a) Présentation des résultats d'enquête

Nous nous intéressons au contenu et aux grandes tendances des résultats de l'enquête externe.

A ce niveau, nous avons retenu de présenter des tableaux qui suivent les résultats obtenus à l'issue de nos enquêtes.

Tableau N°1

Q-1- « Savez-vous qu'à défaut de paiement d'impôts à la date d'exigibilité, vous pouvez faire l'objet de poursuite, c'est à dire le recouvrement forcé » ?

Réponses	Oui	Non	Ne sait pas	Total
Effectifs	25	10	15	50
Fréquence %	10	20	30	100

Sources : Résultats des enquêtes se rapportant à la question « Savez-vous qu'à défaut de paiement d'impôts à la date d'exigibilité, vous pouvez faire l'objet de poursuite, c'est à dire le recouvrement forcé ?

Il ressort de ce tableau que 50% des personnes enquêtées affirment qu'ils savent qu'ils doivent faire des déclarations aux impôts.

Tableau N°2

Q-2- « Avez-vous une bonne connaissance de la procédure du recouvrement forcé au Bénin » ?

Réponses	Oui	Non	Ne sait pas	Total
Effectifs	10	19	21	50
Fréquence %	20	38	42	100

Sources : Résultats des enquêtes se rapportant à la question « Avez-vous une bonne connaissance de la procédure du recouvrement forcé au Bénin » ?

A cette question, 42% des personnes sont indifférentes, 38% ont répondu non et 20% ont affirmé que l'administration fiscale les somme de payer les impôts.

Tableau N°3

Q-3- « Recevez-vous régulièrement des commandements »

Réponses	Oui	Non	Ne sait pas	Total
Effectifs	10	30	10	50
Fréquence %	20	60	20	100

Sources : *Résultats des enquêtes se rapportant à la question* « Recevez-vous régulièrement des commandements »

Il ressort de ce tableau que 60% des personnes affirment qu'ils ne connaissent pas le commandement et 20% ont affirmé, aussi 20% sont indifférentes.

Tableau N°4

Q-4- « De nombreux contribuables soutiennent que leurs rapports avec le fisc sont difficiles. Etes-vous de cet avis ? »

Réponses	Oui	Non	Ne sait pas	Total
Effectifs	9	30	11	50
Fréquence %	18	60	22	100

Sources : *Résultats des enquêtes se rapportant à la question* De nombreux contribuables soutiennent que leurs rapports avec le fisc sont difficiles. Etes-vous de cet avis ? »

Il ressort de ce tableau que 60% des personnes enquêtées affirment qu'il y a une mésintelligence entre elles et les agents des impôts, 18% ont affirmé et 22% sont indifférentes.

Tableau N°5

Q-5- « De nombreux contribuables ont tendance à ne pas s'acquitter volontairement de leurs dettes fiscales. Ils estiment que les prélèvements fiscaux sont excessifs. Partagez-vous cette opinion ? »

Réponses	Oui	Non	Ne sait pas	Total
Effectifs	45	-	5	50
Fréquence %	90	-	10	100

Sources : *Résultats des enquêtes se rapportant à la question* « De nombreux contribuables ont tendance à ne pas s'acquitter volontairement de leurs dettes fiscales. Ils estiment que les prélèvements fiscaux sont excessifs. Partagez-vous cette opinion ? »

Il ressort de ce tableau que 90% des personnes enquêtées trouvent que les prélèvements fiscaux sont excessifs, 10% des personnes interrogées estiment que cela dépend du type d'impôts.

Tableau N°6

Q-6- « Quelle est votre réaction après la notification d'un commandement : Rapprochez-vous de l'administration fiscale ? »

Réponses	Oui	Non	Ne sait pas	Total
Effectifs	20	15	15	50
Fréquence %	40	30	30	100

Sources : Résultats des enquêtes se rapportant à la question « Quelle est votre réaction après la notification d'un commandement : Rapprochez-vous de l'administration fiscale ? »

40% des personnes interrogées affirment se rapprocher du fisc après notification de commandement.

Tableau N°7

Q-7- « En vous rapprochant de l'administration fiscale, savez-vous que la loi offre des garanties aux contribuables poursuivis ? »

Réponses	Oui	Non	Ne sait pas	Total
Effectifs	20	11	19	50
Fréquence %	40	22	38	100

Sources : En vous rapprochant de l'administration fiscale, savez-vous que la loi offre des garanties aux contribuables poursuivis ?

22% des personnes enquêtées ignorent. Les garanties reconnues aux contribuables poursuivies. 38% des enquêtes sont indifférentes.

Tableau N°8

Q-8- « Recevez-vous régulièrement la visite des agents des impôts ? »

Réponses	Oui	Non	Ne sait pas	Total
Effectifs	10	27	13	50
Fréquence %	20	54	28	100

Sources : « Recevez-vous régulièrement la visite des agents des impôts ? »

20% des personnes enquêtées sont en relation permanente avec le fisc.

54% affirment qu'ils ne reçoivent pas la visite des agents du fisc et ne souhaitent même pas.

b) Contenu et grandes tendances des résultats d'enquêtes internes

A ce niveau, nous présenterons successivement des résultats relatifs aux problèmes ci-dessus énumérés.

La plupart des agents qui nous ont entretenus à propos du recouvrement forcé au niveau du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises du Littoral ne cachent pas les difficultés qu'ils éprouvent dans l'exercice de leurs tâches quotidiennes.

Ils nous apparaissent plutôt prêts à confier à qui veut les entendre leur misère. Nous avons retenu ces difficultés suivant trois niveaux :

* Le nombre des agents commis aux poursuites est insuffisant, eu égard à l'assise territoriale dudit CIME. Cette situation était plus difficile avant la création du CIME Atlantique qui a réduit la compétence territoriale du centre. Le nombre des agents en question est limité à quatre.

* Il convient de rappeler que ces agents sont aussi chargés de notifier aux contribuables les avis d'imposition établis par le centre

* Certains de ces agents sont aussi gestionnaires des dossiers. Un autre niveau de difficultés soulevées par le personnel des poursuites au niveau du CIME Littoral est l'attitude de certains contribuables.

En effet, il ressort des observations du personnel des poursuites que certains contribuables sont prêts à leur proférer des menaces, voire d'atteindre à leur vie. Ce constat est aussi fait par leurs supérieurs hiérarchiques qui nous parlent de « zones sensibilisées. Autrement dit, des zones difficilement accessibles compte tenu des menaces ambiantes.

Il convient aussi de noter qu'il arrive souvent que certains contribuables changent de domicile après réception d'avis d'imposition ou après notification de commandement.

Il convient aussi de rappeler qu'une proportion de la population de Cotonou habite les zones marécageuses qui sont souvent inondées. L'accessibilité aux contribuables habitant de telles zones est aussi l'une des difficultés des agents de poursuites.

Ainsi donc, un certain nombre de contribuables du ressort territorial du CIME Littoral ne peuvent être saisi par l'administration fiscale.

L'absence de motivation des agents en dépit des difficultés qui sont leur lot quotidien est une entrave aux actions de collecte des impôts dus, non versés.

En effet, les agents de poursuites interrogés relèvent à l'instar de tout agent permanent de l'Etat que leurs rémunérations sont très modiques.

Aussi, les indemnités devant leur être versées ne correspondent à rien et ne leur sont versées que par trimestre (7.000F) nous a laissé dire un agent de poursuite.

SECTION 2 : VERIFICATION DES HYPOTHESES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

L'analyse des résultats issus de nos enquêtes nous permettra dans cette section d'apprécier le degré de validation des hypothèses pour enfin formuler les éléments du diagnostic.

Paragraphe 1 : Analyse des données et vérification des hypothèses

Ce paragraphe traitera de l'analyse des résultats d'enquête et la vérification des hypothèses.

I. Analyse des données

L'analyse se fera aussi bien pour l'enquête interne que pour l'enquête externe.

a. Analyse des données relatives aux enquêtes externes

Cette analyse sera faite dans l'ordre chronologique des problèmes spécifiques. Par rapport au tableau N°8, nous pouvons dire qu'il est nécessaire que l'administration fiscale, à travers le CIME littoral se déploie effectivement. Autrement dit le CIME Littoral doit être en mesure de maîtriser la population fiscale de son ressort et à pousser le contribuable à payer l'impôt (cf. tableau N°1).

Cette considération est notre sens, la résultante des problèmes d'identification des contribuables.

La localisation géographique de certaines zones ne permet pas à l'administration fiscale d'appréhender certains de ses usagers. Ces derniers deviennent alors à dessein défaillants.

Les tableaux 1,3,6 et 8 se rapprochent au problème spécifique N°3.

60% des personnes enquêtées (tableau N°4) estiment ne pas être en accord avec les services des impôts. Ceux-ci trouvent que les agents des impôts sont trop arrogants.

90% des personnes rencontrées soutiennent que les prélèvements fiscaux sont excessifs (tableau N°5). Si 70% des personnes estiment qu'ils préfèrent se rapprocher de l'administration fiscale en cas de notification de commandement (tableau N°6), c'est par peur de mesures draconiennes plutôt que par leur bonne foi.

40% seulement des personnes rencontrées nous affirment savoir que le contribuable peut dans ses rapports avec l'administration des impôts se faire accompagner d'un expert en la matière ou une personne réputée telle.

L'analyse de ces différents tableaux justifie donc le problème spécifique N°3.

b. Analyse des données relatives à l'enquête interne

A ce niveau aussi, les analyses seront faites puisque l'entretien avec le personnel de l'administration fiscale révèle que ceux-ci ne sont ignorants des nombreuses difficultés qui entravent la mise en œuvre des poursuites fiscales en République du Bénin.

Ils s'ensuivent donc que les causes des trois problèmes spécifiques sont justifiées.

II. Vérification des hypothèses (enquêtes internes et externes)

L'analyse des résultats issus de nos enquêtes nous permettra dans cette partie d'apprécier le degré de validation des hypothèses.

* Degré de validation de l'hypothèse spécifique N°1. L'analyse des données recueillies lors des enquêtes a révélé qu'il y a un problème d'insuffisance des structures de collecte des impôts qui se pose au niveau de l'administration fiscale. L'examen des avis émis

par les personnels interrogés vient de le confirmer. L'hypothèse spécifique N°1 est donc vérifiée ;

* Degré de validation de l'hypothèse spécifique N°2 : A la lumière des analyses ci-avant, nous pouvons conclure qu'en dépit des dispositifs en vigueur, l'administration fiscale est encore loin de cerner les contribuables. L'ignorance et la mauvaise foi de certains contribuables ont conduit à leur imprimer une image négative de l'impôt et de ses acteurs. Ainsi donc, l'hypothèse spécifique N°2 est tout à fait vérifiée.

* Degré de validation de l'hypothèse spécifique N°3 : L'examen des données recueillies à travers nos enquêtes nous permet de constater que la mauvaise foi de certains contribuables les conduit soit, à dissimuler une partie de leurs revenus, soit à changer de domicile pour fuir l'impôt.

Paragraphe 2 : Eléments diagnostics

* Eléments du diagnostic n°1 : l'insuffisance des ressources dont a besoin toute administration est à la base des difficultés de notification des commandements aux contribuables reliquataires.

* Eléments du diagnostic n°2 : La mauvaise foi sur fond d'ignorance pousse certains contribuables à avoir une conception négative de l'impôt.

* Eléments du diagnostic n°3

La mauvaise foi caractéristique de l'incivisme et à la base des artifices mises en places pour échapper à l'impôt.

DEUXIEME CHAPITRE

**APPROCHES DE SOLUTION ET LEURS CONDITIONS
DE MISE EN OEUVRE**

SECTION 1 : APPROCHES DE SOLUTION

Nous tenons à rappeler ici qu'à l'issue de notre analyse de la mise en œuvre des poursuites à travers le commandement, le problème essentiel qui appelle de notre part des propositions de solutions est l'incivisme. Pour combattre ce handicap réel à la réalisation des recettes fiscales, les pistes de solutions que nous envisageons sont fonction des problèmes spécifiques ci-dessus énumérés.

Paragraphe 1 : Approche de solution liée au problème spécifique n°1

Comme nous l'avons précédemment observé, la Direction Générale des Impôts en général et les recettes des impôts en particulier sont confrontées aux problèmes d'agents d'exécution qui sont pour la plupart peu qualifiés et en nombre insuffisant.

Afin d'améliorer les prestations de l'administration fiscale, partant le rendement fiscal, il sera nécessaire de procéder non seulement à une restructuration en accroissant les effectifs, mais aussi en renforçant les capacités opérationnelles de cette administration.

Par exemple dans le cadre de leur formation, les agents de poursuites doivent être initiés aux principes généraux des voies d'exécution et des procédures simplifiées de recouvrement des créances et les principes relatifs à la déontologie des agents des impôts.

Le personnel affecté aux tâches de recouvrement devrait aussi faire l'objet d'incitations diverses :

- indemnités ;
- prime de rendement etc.

Du moment où la rémunération de ces derniers n'est pas de nature à encourager à plus d'ardeur dans l'exécution de leur mission, l'amélioration du traitement du personnel des poursuites est une nécessité pour plus de rendement fiscal.

Paragraphe 2 : Approches de solution au problème spécifique n°2

I. Approche de solution au problème spécifique n°2

➤ La non maîtrise de la population fiscale

Devant l'accroissement des restes à recouvrer qui s'entendent sur plusieurs années d'exercice, il est une nécessité que la Direction Générale des Impôts et des Domaines ait une maîtrise de

la population fiscale. Cette nécessité s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de l'un des objectifs globaux du budget-programme de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) à savoir : accroître les recettes fiscales.

Pour satisfaire donc à cet objectif, les actions de la Direction Générale des Impôts et des Domaines doivent aller le sens des mesures énumérées ci-après

➤ **Mise en place d'un fichier fiable de contribuables**

L'administration fiscale se doit donc de mettre en place une procédure simple d'immatriculation avec pour objectifs de délivrer l'identifiant en moins de trois jours.

Pour cela, limiter le nombre des pièces justificatives et décentraliser la délivrance de l'identifiant.

Aussi, veiller à la poursuite des réformes déjà entreprises, notamment l'informatisation de la gestion des dossiers des contribuables. Cette affirmation est très importante dans le processus de la maîtrise de la population au Bénin.

II. Approches de solution au problème spécifique n°3

➤ **L'image peu reluisante de l'administration fiscale.**

Contrairement à la plupart des administrateurs régaliennes, l'administration fiscale souffre traditionnellement en effet d'une image largement négative C'est que quand bien même il s'assortit de la conscience d'un civisme fiscal indispensable et inévitable dans une société organisée, l'impôt n'est jamais ressenti comme une réalité agréable.

Dès lors, ceux qui ont la charge de l'administrer sont souvent placés face à des rapports difficiles à gérer.

Pour nous, il est une nécessité de développer une politique de relations publiques en direction des contribuables qui, s'ils sont sensibles à certaines mesures, n'en paraissent pas moins demeurer circonspects, voire rétifs à l'égard de la mission fiscale et son bien fondé.

En revanche, une politique de communication qui viserait à mieux faire comprendre la nécessité de l'impôt pourrait se révéler efficace ; à la condition toutefois qu'il existe une conception claire et positive de l'impôt. C'est à dire qu'un projet fiscal puisse être formalisé

et qu'il soit sous-tendu par un projet de société soucieux de préserver tant l'existence que la qualité du lien social.

Les enjeux administratifs que présente la recherche d'une communication avec les contribuables à cet égard sont de divers ordres.

En premiers lieux, il s'agit de l'adaptation de l'administration fiscale. La Direction Générale devra mettre en place une politique de communication interne susceptible elle aussi d'accroître l'efficacité de l'administration.

Une autre préoccupation ; tout aussi fondamentale consiste dans l'amélioration des rapports de l'administration fiscale avec ses usagers.

En ce sens un effort de communication externe doit se faire. L'objectif visé est de mieux informer le public, à mieux accueillir et à améliorer la qualité du service, cela afin de mieux accepter l'impôt et développer ainsi le civisme fiscal.

SECTION 2 : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

La présente section sera consacrée aux conditions à mise en œuvre pour que les solutions proposées soient effectives.

Paragraphe 1 : Conditions de mise en œuvre des solutions

➤ Les canaux de communication pour la promotion du civisme fiscal au Bénin.

L'essentiel du message à véhiculer repose sur les droits et les obligations des contribuables.

Quatre supports nous semblent indispensables :

a) Les journaux

Ce canal présente l'avantage de toucher une large proportion des contribuables. Il convient de noter que le Ministère des Finances dispose depuis peu d'une revue.

La parution des dispositifs fiscaux et autres analyses à caractères fiscaux dans les colonnes de cette revue ne pourrait qu'élargir son lectorat.

Au début donc de chaque année, cette revue reprendrait les dispositions nouvelles de la loi des Finances ainsi que les échéances imposées en matière d'impôt mensuel aux contribuables en matière d'impôt à déclaration annuelle.

Au début de chaque mois, le journal rappellerait aux contribuables l'obligation mensuelle pour les impôts soumis à ce régime et la date à partir de laquelle sont appliquées les pénalités de retard etc.

A côté des informations publiées par la revue du Ministère des Finances, la radio, la télévision et l'école pourraient également être mises à contribution.

b) La radio et la télévision

Qu'elles soient publiques ou privées, la radio et la télévision constituent un moyen d'information efficace en ce sens que leurs diffusions atteignent une bonne partie du territoire national.

Une magazine de la Direction Générale des Impôts et des Domaines pourrait par exemple être diffusée sur plusieurs chaînes et en plusieurs langues locales.

c) L'école

L'insertion dans le programme d'éducation civique l'école de la nécessité pour tout citoyen de payer l'impôt en tant que devoir civique est indispensable.

L'éducation par l'école telle que nous l'envisageons ne doit pas se contenter d'indiquer l'impôt seulement comme devoir. Déjà dans les programmes des enseignements des écoles, il est important d'apprendre à l'enfant ce que c'est l'impôt, ceux qui doivent de payer, l'utilisation qu'en fait l'Etat et les inconvénients que le non-paiement des impôts occasionnent à l'Etat.

Il est indéniable qu'en incluant ainsi à l'enfant dès bas âge la notion d'impôt, on le prépare à faire preuve d'un comportement citoyen vis-à-vis du fisc.

Les conseils juridiques, les cabinets d'expertise comptable, les conseils fiscaux ont une part dans l'éducation des contribuables.

Notons que l'éducation des contribuables est une entreprise permanente dont les résultats attendus ne sont pas immédiats. Elle permettra à terme l'éclosion d'une nouvelle génération de contribuable enclin à s'acquitter spontanément de leurs obligations fiscales.

Paragraphe2 : Recommandations

Les recommandations sont orientées à l'endroit de tout le personnel des impôts et les contribuables.

I. Les autorités administratives

A l'issue de ce travail, nous recommandons aux services des impôts de :

- renforcer les programmes de recyclage du personnel administratif ;
- poursuivre l'encadrement fiscal des contribuables ;
- procéder à l'attribution du nouvel identifiant par les services relevant de la Direction des Grandes Entreprises et du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises ;
- immatriculer l'office les entreprises favorablement connues ;
- mettre à jour le fichier contribuable en éliminant les entreprises sans activité et prévoir une procédure de mise à jour permanente du fichier voire à la création des fiches navettes à servir par les services gestionnaires ;
- Pour mieux gérer les contribuables, il faut :
 - revoir la répartition des dossiers entre la Direction des Grandes Entreprises et le Centre des Impôts des Moyennes Entreprises, les dossiers des contribuables qui relèvent du Régime Réel d'Imposition et appliquer strictement le critère des seuils de chiffre d'affaire ;
 - attribuer les dossiers des entreprises nouvelles au Centre des Impôts des Moyennes Entreprises et transférer à la Direction des Grandes Entreprises, dès que leur chiffre d'affaires dépassent les seuils de vingt cinq millions pour les prestataires des services et quatre vingt millions pour les autres activités ;
 - abandonner les fiches d'assiette manuelles ;
 - procéder effectivement à la relance des défallants en engager l'action en recouvrement ;
 - élaborer des documents d'information et de sensibilisation à remettre à chaque contribuable lors des paiements ;

- multiplier les émissions radiotélévisées en vue de clarifier le mystère de l'impôt

II. A l'endroit des contribuables

Nous suggérons que :

- les usagers se rapprochent des services des impôts pour s'enquérir des conditions d'assujettissement à l'impôt ;
- tous les citoyens désireux de créer une activité économique doivent se rapprocher des structures de la Direction Générale des Impôts et des Domaines pour s'informer à propos de leurs droits et obligations ;
- tous les citoyens fassent preuve de patriotisme en s'acquittant volontairement de leurs contributions.

CONCLUSION GENERALE

En somme, il ressort de l'étude de la mise en œuvre des poursuites en recouvrement des créanciers fiscaux au Bénin de nombreuses difficultés. Ces entraves dans la réalisation du recouvrement forcé se manifestent dès le commandement qui est le premier degré de ladite procédure. En dépit du dispositif juridique contraignant, le nombre réduit des agents commis aux poursuites ne favorise pas pour autant le déploiement effectif de l'administration fiscale.

La localisation d'un certain nombre de contribuables demeure aussi bien un problème réel.

Pour réduire les effets de l'incivisme qui est la résistance traditionnelle à l'impôt, partant améliorer les recettes publiques des actions importantes sont à engager. La Direction Générale des Impôts et des Domaines doit poursuivre sa politique de communication en l'orientant d'abord vers la personne des impôts afin que ceux-ci soient effectivement au service des contribuables.

La politique de communication de l'administration fiscale orientée vers les contribuables doit les amener à comprendre le sens de l'impôt.

L'administration fiscale doit enfin recouvrir à toutes les prérogatives qui lui sont légalement reconnues.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

1. -HAURIOU M, Précis de droit administratif, Montchrestien 12^{ème} édition, 1933
2. COLIN.P, La vérification fiscale, Paris Economica 1979
3. NGAOSYVATHN.P, Le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement, LGDJ, 1974
4. GOUNELLE.M, Introduction au droit public français, Edition, Montchrestien, Paris 1979
5. DISLE.E, Saraf, Droit Fiscal, Dunod 1999-2000
6. Manuel de procédures de la Direction du Département des Impôts et autres textes de l'Atlantique de Mars 1997 remis à jour en Avril 1999

II. Mémoires

1. AKPINFA-DOSSOU ANDRE, TAOUEMA PAUL, Les poursuites fiscales en République du Bénin, Administration des Finances, cycle II impôt, ENA 1988-1990
2. FATOUMBI, ISMAEL, Ressources budgétaires, problématique du recouvrement de recettes fiscales en République du Bénin, ENA ACFT, 1988
3. GAGA, Mathurin, les poursuites en matière de recouvrement des impôts et textes (cas du Bénin) ENA, ACFT, cycle I 1988

III. Textes nationaux et internationaux

1. ACTE UNIFORME DE L'OHADA portant les procédures simplifiées de recouvrement des créances et des voies d'exécution
2. Code Général des Impôts, édition 2003
3. Code de Procédures Fiscales, édition 2005
4. Décision-loi n°89-007 du 20 avril 1989, chargeant la Direction des Impôts du recouvrement des impôts et portant création des impôts
5. Ordonnance n°69.5/PR/MEF du 13 février 1969, relative au statut des comptables publics
6. Arrêté n°294/MFE/DGM/DI du 23 novembre 1989, portant attribution, organisation et fonctionnement des services de la Direction Générale des Impôts et des Domaines

- 7 -Note n°97/DC/DGID/RNI du 14 août 1995, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Recette Nationale des Impôts

ANNEXE

TABLES DES MATIERES

Page de garde (vierge)	i
Identification du jury.....	ii
Déclaration d'engagement	iii
Dédicaces	iv
Remerciements	v
Liste de sigles et abréviations	vi
Résumé	vii
Sommaire	viii
INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE THEORIQUE ET APPROCHE	
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE	3
Section 1 : Restitution des observations de stage et ciblage de la problématique.....	4
Paragraphe1 : présentation des lieux de stage	4
I – Présentation de la Direction Générale des Impôts et des Domaines et du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises du Littoral.....	4
a. La Direction Générale des Impôts et des Domaines	4
b. Le Centre des Impôts et des Moyennes Entreprises du Littoral	5
1)- Les Services d'Assiette (SA)	5
a. Le traitement et le contrôle des déclarations des impôts annuels	7
b. L'instruction des demandes en contentieux ou en remise gracieuse par le service d'assiette :	9
2. La Recette du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises du Littoral.....	11
II- La restitution des observations de stage : L procédure du recouvrement forcé	12
a. les personnes habilitées d'exercer les poursuites	12
1- les comptables publics	12
2- les agents de poursuite.....	13
b. Etablissement et notification de commandement	14
1- Tarif des frais de poursuites	16
2- les garanties rattachées au commandement	19
c. Inventaire des atouts et des problèmes et regroupement des problèmes en problématique.....	20

1- Inventaire des atouts	20
2- Inventaire des problèmes	20
3- Regroupement problèmes par problématiques.....	20
paragraphe2 : Ciblage et spécification	20
I- Ciblage de la problématique	20
a- tableau des problématiques identifiées.....	21
b- Choix de la problématique	21
c- Formulation du sujet au problématique	22
II- Spécification de la problématique et démarche méthodologique	23
a)- Spécification de la problématique	23
b)- Démarche méthodologique ou vision global de résolution	23
section 2 Objet et approches méthodologiques	24
paragraphe1 objectifs, causes e hypothèses formulées	24
I- Objectifs de l'étude.....	24
a) Objectifs Général.....	25
b) objectifs spécifiques.....	25
II- Causes et hypothèses liées au problématique choisie.....	25
a) hypothèses spécifiques formulées	25
1- Hypothèses liée au problème spécifique n° 1	25
2- Hypothèses liée au problème spécifique n° 2	25
3- Hypothèses liée au problème spécifique	25
b- Tableau de bord.....	26
paragraphe2 : Processus d'adoption de la méthodologie de recherche	29
I- Revue de la littérature et le modèle de recherche.....	29
a. principe de la légalité	29
b. le principe de la nécessité de l'impôts.....	30
II- Méthodologie de recherche liée à la mise en jeu du commandement	30
a- La collecte des données.....	30
1) Revue documentaire.....	30
2) Les entretiens	31
3) L'observation directe	31
4) Le questionnaire.....	31

b- Le traitement des données	31
c- La présentation des résultats.....	31
Chapitre Premier : Collecte et analyse des données.....	32
Section1 : Collecte et présentation des données.....	33
Paragraphe1 : Préparation et Réalisation des Enquêtes	33
I – Préparation des Enquêtes	33
II- Réalisation des enquêtes	33
Paragraphe2 : présentation et limites des données.....	34
I- Difficultés liées à la réticence et / ou alibis	34
II- Difficultés influençant la qualité des informations servies.....	34
a- Présentation des résultats d'enquête	35
b- Contenu et grandes tendances des résultats d'enquêtes internes.....	39
section 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic	40
paragrphe1 : Analyse des données et vérification des hypothèses.....	40
I- Analyse des données.....	40
a) Analyse des données relatives aux enquêtes externes	40
b) Analyse des données relatives à l'enquête interne.....	41
II- Vérification des hypothèses (enquêtes internes et externes)	42
Paragraphe2 : Eléments diagnostics.....	42
Chapitre 2 : Approches de solution et leurs conditions de mise en œuvre.....	43
Section1 : approche de solution	45
Paragraphe1 : Approche de solution liée au problèmes spécifique n°1	45
Paragraphe2 : Approche de solution au problème spécifique n° 2 et 3.....	46
I- Approche de solution au problème spécifique n°2	46
II- Approche de solution au problème spécifique n°3.....	46
Section 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions	48
Paragraphe 1 : Condition de mise en œuvre des solutions	48
a) Les journaux.....	48
b) la radio et télévision	48
c) L'école	49
paragraphe2 : Recommandations.....	50
I- Les autorités administratives.....	50

II- A l'endroit des contribuables.....	51
CONCLUSION GENERALE.....	53
BIBLIOGRAPHIE.....	54
ANNEXE.....	55

