



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE



(MESRS)

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI
(UAC)

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)

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

Thème :
**PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION
DE L'AUTO-EVALUATION DES AGENTS DE
LA D.G.I.D.**

Option : Administration des Finances

Filière : Administration des Impôts

Réalisé et Soutenu par :

André DAGBA

Sous la Direction de :

Maitre de stage :

Nicolas YENOUSSI
Administrateur des Impôts

Directeur de Mémoire :

Eustache MONHOUNDE
Administrateur des Impôts

Année Académique : 2009-2010

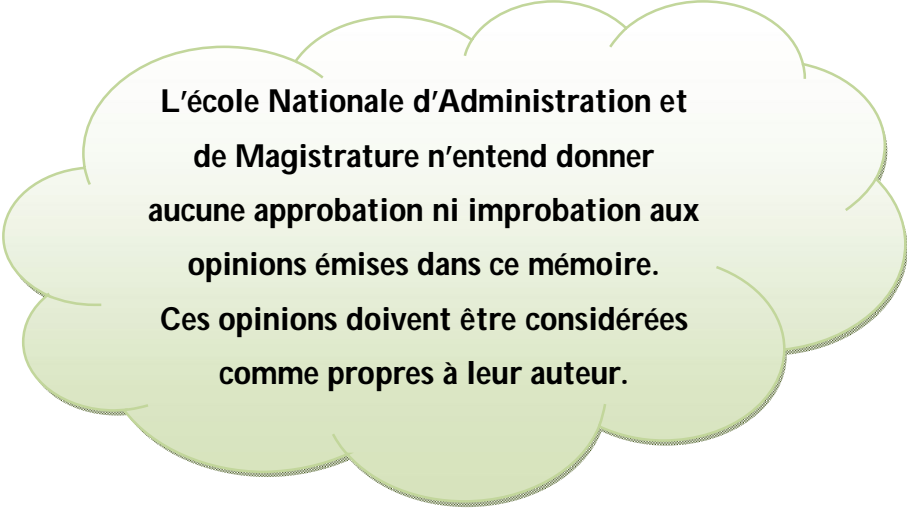
Février 2011

IDENTIFICATION DU JURY

❖ PRESIDENT : Monsieur Prince AGBODJAN

❖ VICE PRESIDENT : Monsieur Antoine HOUINSAVI

❖ MEMBRE : Monsieur Olivier M. DASSI



**L'école Nationale d'Administration et
de Magistrature n'entend donner
aucune approbation ni improbation aux
opinions émises dans ce mémoire.
Ces opinions doivent être considérées
comme propres à leur auteur.**

DEDICACE

- ✓ A mon adorable mère qui a toujours été tout pour moi, et qui m'a donné un magnifique modèle de labeur et de persévérance,

J'espère que tu trouveras dans ce travail toute ma reconnaissance et tout mon amour ;

- ✓ A monsieur Rigobert AKPLOGAN et son épouse,

Vous avez de près ou de loin contribué à ma formation,

Sincères gratitude.

- ✓ A ma chère épouse Charity qui s'est beaucoup dépensée ;

En reconnaissance de tous les sacrifices consentis pour me permettre d'atteindre cette étape de ma vie.

Avec toute ma tendresse.

- ✓ A mes enfants, Frédy Marivaux, Armstrong Andréas et Armstrong Andrews,

Pour vous montrer le chemin de la réussite.

André DAGBA

REMERCIEMENTS

Au terme de ce stage, je tiens à exprimer mes vifs remerciements :

A monsieur Eustache MONHOUNDE, mon directeur de stage, pour m'avoir honoré en acceptant de diriger ce travail.

A monsieur Nicolas YENOUSI, mon maître de stage pour l'encadrement technique et pour m'avoir guidé, encouragé et conseillé pendant toute la période de stage. Je tiens à mentionner le plaisir que j'ai eu à travailler avec lui.

Je tiens fermement à mentionner le plaisir que j'ai eu à étudier à l'E.N.A.M. J'en remercie ici tout le personnel et le corps professoral, qui par leur foi en cette école réussissent à mener les lourdes et difficiles missions qui leur sont confiées.

Je tiens également à associer à cette œuvre tous mes collègues de promotion que j'ai eu le plaisir de côtoyer pendant cette période de formation. Une pensée va particulièrement à tous ceux d'entre nous qui n'ont pas eu la possibilité d'aller jusqu'au bout de la formation.

Je remercie tous ceux, sans qui ce mémoire ne serait ce qu'il est, et particulièrement messieurs Josué ATTERE, Abd Rahmane LIGALI, Cyriile GOUGBEDJI et mademoiselle Nelly N'DA.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

- A.I.B.** : Acompte sur Impôt assis sur les Bénéfices
- C.G.I.** : Code Général des Impôts
- C.I.D.A.M.** : Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés
- C.I.M.E.** : Centre des Impôts des Moyennes Entreprises
- C.R.E.D.A.F** : Centre de Rencontre et d'Etudes des Dirigeants des Administrations Fiscales
- D.C.I.M.E.** : Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises
- D.D.E.T.** : Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre
- D.D.I.** : Direction Départementale des Impôts
- D.G.E.** : Direction des Grandes Entreprises
- D.G.I.D.** : Direction Générale des Impôts et des Domaines
- D.I.E.** : Direction de l'Information et des Etudes
- D.L.C.** : Direction de la Législation et du Contentieux
- E.N.A.M.** : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
- I.F.U.** : Identifiant Fiscal Unique
- I.G.S.** : Inspection Générale des Services
- L.P.F.** : Livre des Procédures Fiscales
- M.E.F.** : Ministère de l'Economie et des Finances
- S.A.** : Service d'Assiette
- S.C.F.** : Service de Contrôle Fiscal
- T.B.E.** : Tableau de Bord de l'Etude
- T.S.E.** : Tableau de Synthèse de l'Etude
- T.V.A.** : Taxe sur la Valeur Ajoutée
- U.A.C.** : Université d'Abomey-Calavi

LISTE DES TABLEAUX

<u>Tableau n°1</u> : Point sur les recours introduits à la DLC.....	Page 22
<u>Tableau n°2</u> : Point sur la situation des contrôles effectués par le SCF de la DGE.....	Page 30
<u>Tableau n°3</u> : Tableau de regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	Page 36
<u>Tableau n°4</u> : Tableau de synthèse des approches génériques par problème.....	Page 45
<u>Tableau n°5</u> : Tableau de Bord de l'Etude (TBE).....	Page 57
<u>Tableau n°6</u> : Point des réponses à la question n°1.....	Page 29
<u>Tableau n°7</u> : Point des réponses à la question n°2.....	Page 69
<u>Tableau n°8</u> : Tableau récapitulatif des indicateurs de performance.....	Page 75
<u>Tableau n°9</u> : Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE).....	Page 80

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique n°1 : Point des causes liées à la mauvaise qualité de travail à la D.G.I.D.....Page 75

Graphique n°1 : Point des causes à la base du problème relatif à l'absence de culture de performance chez les agentsPage 77

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Administration fiscale : c'est l'institution chargée d'asseoir, de liquider, de contrôler et de recouvrer les impôts et taxes. Elle a aussi pour rôle de connaître les contentieux.

Auto-évaluation : C'est un processus de communication et de dialogue qui vise en premier lieu l'apprentissage plutôt que le jugement. Elle a l'avantage d'associer tous ceux qui sont concernés par les services y compris les utilisateurs. Ce faisant, tous se sentent valorisés et pleinement impliqués dans l'apprentissage du travail.

Contribuable : c'est celui à qui incombe la charge de payer l'impôt.

Droit de communication : c'est une prérogative essentielle pour les services de recherche et de contrôle. C'est un droit reconnu à l'administration fiscale non seulement de prendre connaissance des documents comptables d'un contribuable, mais également de recueillir auprès de tiers, tous renseignements utiles à l'assiette, au contrôle et au recouvrement de l'impôt. L'administration a ainsi la possibilité de compléter les informations qui doivent lui être fournies dans le cadre des obligations légales mises à la charge des contribuables. Le droit de communication s'exerce sur place ou par correspondance. Il doit être limité à un relevé passif des documents (écritures comptables, registres, documents divers relatifs à l'activité de l'entreprise, supports magnétiques...). Il doit être cependant distingué du droit de vérification qui permet d'accéder à l'ensemble des documents détenus par un contribuable en vue de la remise en cause de ses déclarations.

Evaluation : Occasion de faire le point sur la période écoulée. Cela permet de préparer l'entretien et d'individualiser la démarche dans une optique de progression.

Fraude fiscale : c'est une violation flagrante de la loi pour se soustraire ou tenter de soustraire tout ou partie du revenu imposable à l'application de la loi fiscale.

Gestionnaire : inspecteur des impôts qui assure la gestion du dossier du contribuable plus précisément dans les Services d'Assiette.

Impôt : c'est une prestation pécuniaire requise des personnes physiques ou morales de droit privé et éventuellement de droit public, d'après leurs facultés contributives, par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie déterminée, en vue de la couverture des charges publiques de l'Etat et des collectivités territoriales ou de l'intervention de la puissance publique (Lucien MEHL).

Indicateurs de performance : Ce sont des informations chiffrées, choisies pour rendre compte, à intervalles rapprochés, de l'exécution d'une mission. C'est également une mesure permettant de représenter les progrès et les points faibles d'une organisation.

Réseau d'indicateurs: c'est l'ensemble composé de personnes avisées extérieures à l'administration et qui informent cette dernière contre rémunération, des cas de fraudes constatées suite à une investigation ou de façon flagrante.

Taxe : c'est un prélèvement opéré sur l'utilisateur d'un service public à l'occasion de l'utilisation de ce service mais sans que ce prélèvement ait une corrélation avec le coût du service rendu.

RESUME

Dans le cadre de nos travaux de recherche à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.), nous nous sommes intéressé au fonctionnement des diverses structures.

Nos observations de stage nous ont permis d'identifier des problèmes qui entravent le bon fonctionnement de ces structures.

Après avoir regroupé ces problèmes par centre d'intérêt, nous avons obtenu quatre (04) problématiques parmi lesquelles nous avons retenu celle liée à l'auto-évaluation des agents de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.).

Le problème général qui se dégage de cette problématique est lié à la non auto-évaluation des agents de la D.G.I.D. Les problèmes spécifiques ont pour nom la mauvaise qualité de travail des agents (problème spécifique n°1) et l'inexistence de culture de performance (problème spécifique n°2).

Pour résoudre ces problèmes, nous avons d'abord fixé des objectifs et formulé des hypothèses de travail. Ces objectifs et hypothèses se présentent comme suit :

- objectif général : contribué à l'amélioration de l'auto-évaluation des agents à la D.G.I.D. ;

- objectif spécifique n°1 : suggérer la mise en œuvre de l'auto-évaluation des agents permettant de rationaliser les procédures, harmoniser les pratiques et résorber les dysfonctionnements;

- objectif spécifique n°2 : proposer la mise en place des indicateurs qui contribueront à susciter chez les agents la culture de performance et des résultats;

- hypothèse n°1 : la non évaluation des règles et procédures explique la mauvaise qualité du travail des agents;

- hypothèse n°2 : la non application rigoureuse des sanctions justifie l'inexistence de culture de performance.

Suite à la réalisation des enquêtes et après analyse des données recueillies,

- l'hypothèse n°2 a été concluante. Quant à l'hypothèse n°1, elle ne s'est vérifiée que partiellement. Au-delà de la cause supposée, d'autres causes sont également à la base du problème.

Ainsi donc, le diagnostic de l'étude a été établi sur la base des causes réelles identifiées. Des approches de solutions ont été proposées assorties des conditions de leur mise en œuvre pour les différents problèmes spécifiques.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PREMIER : Cadre institutionnel de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique de l'amélioration de l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D.

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage

Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités de la D.L.C. ; de la D.I.E., de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral

Section 2 : Ciblage de la problématique

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Paragraphe 2. Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée

CHAPITRE DEUXIEME: Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une meilleure auto-évaluation des agents de la D.G.I.D.

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une meilleure auto-évaluation de la D.G.I.D.

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES



**INTRODUCTION
GENERALE**

La mise en œuvre d'une politique fiscale efficace et efficiente dans un univers de plus en plus mondialisé pose des défis croissants aux administrateurs fiscaux.

Pour l'exécution de ces activités, la loi confère à l'administration un certain nombre de prérogatives tels que le recensement des contribuables, la réception des déclarations et la liquidation des impôts.

Mais pour s'assurer de l'application correcte de la loi fiscale, l'administration dispose d'attributions essentielles qui se traduisent par un pouvoir général d'appréciation des opérations réalisées par l'entreprise et faisant l'objet des déclarations et un pouvoir de sanction en cas d'infraction en matière de déclaration et de paiement de l'impôt.

L'administration fiscale se retrouve face à un défi majeur de mobilisation de ressources et des obstacles inhérents à la mondialisation des économies caractérisée par une concurrence accrue.

Pour relever le noble défi qui lui incombe, l'administration fiscale se doit d'opérer un changement de culture.

Ainsi, l'administration doit s'engager dans une démarche de modernisation, d'efficacité et d'efficience organisationnelle, de mise en place d'un contrôle de gestion qui repose essentiellement sur la mesure des performances de ses structures en vue d'un développement harmonieux.

Cette démarche suppose qu'elle se remet constamment en cause, s'interroger sur ses actions, soit par elle-même, soit en recourant à une expertise extérieure. L'objectif recherché in fine est d'apprécier ce que fait l'organisation, dans quelle mesure les moyens dégagés ont permis

d'atteindre les résultats escomptés, quelles orientations données pour consolider les tendances positives, inverser les tendances défavorables et remporter de nouveaux succès.

En effet, jusqu'à une période assez récente, l'évaluation de performance est restée l'apanage des seules organisations privées. Son succès a fait d'elle un outil de gestion de référence dans toute gestion qui se veut être optimale. Ainsi, de nos jours, elle est devenue une règle de gestion qui répond à des impératifs d'efficacité et d'efficience et s'impose aussi bien à l'Etat qu'à ses démembrements.

Les résultats édifiants donnés par les structures de l'Etat qui, sous d'autres cieux ont adopté ce mode de gestion nous ont conduits à nous poser la question de sa non application à la D.G.I.D. et les résultats susceptibles d'en découler. Aussi avons-nous choisi d'axer nos recherches de formation sur le thème " **problématique de l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D.**".

Aussi, le présent travail sera-t-il structuré en deux (02) volets.

Le premier chapitre sera consacré d'abord à la présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude et à la restitution des mécanismes de fonctionnement de quatre (04) structures :

- la Direction de la Législation et du Contentieux (D.L.C), spécialisée dans la préparation des avant-projets des lois fiscales et autres textes fiscaux, elle est habilitée à connaître des contentieux;

- la Direction des Grandes Entreprises (D.G.E.) et le Centre des Impôts des Moyennes Entreprises (C.I.M.E.) du Littoral qui sont les structures opérationnelles réalisant les recettes les plus importantes de la D.G.I.D..

- La Direction de l'Information et de l'Etude (D.I.E) est chargée de la communication et de l'étude.

Nous dégagerons ensuite la problématique de l'étude.

Le second chapitre traitera, d'une part, du cadre théorique et méthodologique de l'étude et, d'autre part, des enquêtes de vérification des hypothèses, puis des approches de solutions pour une amélioration de l'auto-évaluation des agents.

CHAPITRE PREMIER :

**CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,
OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA
PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION DE
L'AUTO EVALUATION DES AGENTS DE LA
D.G.I.D.**

La Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.), structure ayant servi de cadre à la phase pratique de notre formation, est une direction technique du Ministère de l'Economie et des Finances (M.E.F.). Elle est composée de divers services qui œuvrent à la réalisation des objectifs qui lui sont fixés.

Dans le but de mieux cerner notre étude, il nous paraît indispensable de présenter d'abord la D.G.I.D. et de restituer les mécanismes de fonctionnement de quelques structures qui ont retenu notre attention, puis de dégager, par la suite, la problématique.

Par conséquent, le présent chapitre sera consacré dans un premier temps à la présentation du cadre physique de l'étude et à la restitution des observations de stage (section 1) puis, dans un second temps, au ciblage de la problématique (section 2).

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage.

Après avoir présenté la Direction Générale des Impôts et des Domaines (paragraphe 1), nous exposerons les observations que nous avons faites au cours de notre stage (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage.

Il s'agira pour nous de faire l'historique de la D.G.I.D., de la découvrir à travers ses compétences, ses attributions et son organisation

(I), puis de présenter les directions ayant retenu notre attention au cours de notre stage, à savoir :

- la Direction de la Législation et du Contentieux ;
- La Direction de l'Information et de l'Etude ;
- la Direction des Grandes Entreprises ;
- la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises(II)

I. Présentation de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.)

A. Historique de la D.G.I.D.

L'administration fiscale, autrefois appelée Service des Contributions Directes puis Direction des Impôts, a été érigée en Direction Générale des Impôts et des Domaines aux termes du décret n°93-44 du 11 mars 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances.

Après l'accession du Dahomey à la souveraineté nationale, le 1er août 1960, l'organisation de l'administration fiscale a été caractérisée par l'existence de deux (02) services : le Service des Contributions Directes et le Service de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre.

C'est le décret n°215/PR/MFAE du 26 juin 1967 qui a érigé le Service des Contributions Directes en Direction des Impôts (D.I.). Par la suite, le Service de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre a été transformé en Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (D.D.E.T.).

La fusion de ces deux directions au cours de l'année 1968 a donné lieu à une direction unique appelée Direction des Impôts.

En 1973, cette direction a été érigée en Direction Générale des Impôts. Elle est redevenue Direction des Impôts en 1975 avant d'être érigée à nouveau en Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.) en 1993.

B. Compétences et attributions de la D.G.I.D

1. Compétences de la D.G.I.D.

Aux termes des dispositions de l'article 58 du décret n° 2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, la Direction Générale des Impôts et des Domaines est compétente pour toutes les questions relatives :

- aux impôts directs et taxes assimilées ;
- aux impôts indirects et taxes assimilées autres que ceux exigibles à l'importation ou à l'exportation ;
- aux droits d'enregistrement et de timbre et taxes assimilées ;
- au domaine privé de l'Etat ;
- à l'organisation foncière et à la gestion de biens vacants ou placés sous séquestre en conséquence d'une mesure de sûreté générale.

2. Attributions de la D.G.I.D.

Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, la D.G.I.D. est chargée :

- de déterminer l'assiette, de procéder à la liquidation, au contrôle et au traitement du contentieux de tous les impôts et taxes prévus au Code

Général des Impôts (C.G.I.);

- d'assurer le recouvrement et le reversement au Trésor public et autres institutions, des impôts et taxes ainsi que des redevances domaniales et des taxes annexes;
- de procéder au contrôle fiscal;
- de veiller à la conservation des hypothèques et des droits fonciers;
- de gérer les biens du domaine privé de l'Etat ;
- d'élaborer les comptes administratifs et de gestion de l'ensemble de son réseau comptable et de les transmettre au Receveur Général des Finances en vue de la mise en état d'examen par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême

C. Organisation de la D.G.I.D. (voir organigramme en annexe n°1)

Conformément aux dispositions de l'article 59 du décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, la D.G.I.D. comprend trois (03) types de directions en dehors de son cabinet composé du Directeur Général, du Directeur Général Adjoint, des assistants et du secrétariat administratif.

Il s'agit des directions centrales, des directions techniques à compétence nationale et des directions techniques à compétence territoriale.

Les directions centrales

Elles sont au nombre de sept (07). Ce sont :

- L'Inspection Général des Services (I.G.S.)
- la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (M.F.R.E.) ;
- le Centre de Formation Professionnelle des Impôts (C.F.P.I.);
- la Direction de la Gestion des Ressources (D.G.R.) ;
- la Recette Nationale des Impôts (R.N.I.) ;
- la Direction de la Législation et du Contentieux (D.L.C.) ;
- la Direction de l'Information et des Etudes (D.I.E.).

2. Les directions techniques à compétence nationale

Elles sont au nombre de quatre (04). Ce sont :

- la Direction des Grandes Entreprises (D.G.E.) ;
- la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (D.D.E.T.);
- la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales (D.N.V.E.F.) ;
- la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (D.C.I.M.E.).

3. Les directions techniques à compétence territoriale

Ce sont :

- le Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés (C.I.D.A.M.);
- les Directions Départementales des Impôts (D.D.I.).

II. Présentation de la D.G.E ; du C.I.M.E du LITTORAL ; de la D.L.C et de la D.I.E.

A. La Direction des Grandes Entreprises (D.G.E.)

1. Attributions

La Direction des Grandes Entreprises est une direction technique à nationale. Elle s'occupe de la gestion des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur ou égal à trois cent millions (300.000.000) de francs C.F.A., quelle que soit la nature de leurs activités.

la D.G.E. a pour attributions:

- l'assiette, la liquidation, le contrôle, la confection des états de dégrèvement d'office et le recouvrement des impôts et taxes dont sont redevables sur le territoire national les grandes entreprises ;
- l'étude et le suivi de dossiers spécifiques ou techniques sur instructions du Directeur Général.

2. Organisation

La D.G.E. est composée de deux (02) Services d'Assiette (S.A.), d'un (01) Service de Contrôle Fiscal (S.C.F.), d'une (01) Recette Principale des Impôts (R.P.I.) et d'un (01) Service Informatique (S.I.).

a) Les Services d'Assiette

Les Services d'Assiette sont chargés :

- de l'assiette et de la liquidation de l'ensemble des impôts et taxes d'Etat, dont sont redevables les grandes entreprises ;
- de la gestion de l'acompte sur impôt assis sur les bénéfices et autres acomptes assimilés ;
- des contrôles formels, sur pièces et ponctuels ainsi que de la gestion physique des dossiers ;
- de la confection des états de dégrèvement d'office ;
- du suivi des créations, suspensions et fermetures en liaison avec le service Informatique de la D.G.E.

b) Le Service de Contrôle Fiscal

Il est chargé :

- de la vérification limitée ou générale de la comptabilité des entreprises dont les dossiers sont gérés par la D.G.E. ;
- de la vérification de la situation fiscale personnelle des dirigeants et des associés des entreprises relevant de sa compétence ;
- de la confection des états de dégrèvement d'office.

c) La Recette Principale des Impôts

Elle est chargée :

- du recouvrement des impôts et taxes, gérés par la D.G.E.;
- de la gestion des crédits d'impôts notamment ceux liés aux exonérations ;
- de l'établissement des cotes irrécouvrables.

B- Attributions du C.I.M.E. du Littoral

Le C.I.M.E. du Littoral de son côté est compétent pour les mêmes attributions mais en ce qui concerne les impôts d'Etat, droits et taxes dont sont redevables les moyennes entreprises exerçant dans le département du Littoral.

La notion de grande entreprise, de moyenne entreprise ou de petite entreprise est liée au chiffre d'affaires et détermine le régime d'imposition de l'entreprise.

En effet, conformément à **l'arrêté n°124/MF/DC/DGID/DLC du 10 mars 1999 fixant les limites de chiffre d'affaires des régimes d'imposition**, il existe trois régimes d'imposition en République du Bénin.

Le régime du bénéfice et du chiffre d'affaires réel s'applique en vertu des dispositions de l'article 2 de l'arrêté ci-dessus cité aux « personnes physiques ou morales dont le commerce principal est de vendre des marchandises, objets, fournitures, denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fournir le logement, ainsi que les exploitants agricoles, les planteurs et les éleveurs » qui réalisent un chiffre d'affaires annuel HTVA supérieur à quatre vingt millions (80 000 000) de francs C.F.A..

Les personnes physiques ou morales autres que celles définies ci-après sont également imposées suivant le régime du bénéfice et du chiffre d'affaires réel lorsque le chiffre d'affaires annuel HTVA est supérieur à vingt cinq millions (25 000 000) de francs C.F.A.. Ces sociétés sont soumises au régime du bénéfice réel normal.

Le régime du bénéfice et du chiffre d'affaires réel simplifié (R.S.I.) est celui qui s'applique aux personnes physiques et morales désignées ci-dessus dont le chiffre d'affaires (C.A.) annuel est inférieur ou égal à quatre vingt millions (80 000 000) de francs CFA et supérieur à quarante millions (40 000 000) de francs C.F.A..Ce régime s'applique aux prestataires de service lorsque le C.A. annuel est supérieur à quinze millions (15 000 000) de francs C.F.A. et inférieur ou égal à vingt cinq (25 000 000) de francs C.F.A..

Enfin, le régime du forfait ou de la Taxe Professionnelle Unique (T.P.U.) s'applique aux petites entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur ou égal à quarante millions (40 000 000) de francs C.F.A. s'il s'agit des entreprises qui font des opérations « d'achat et vente de marchandises, objets, fournitures, denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fournir le logement, ainsi que des exploitants agricoles, les planteurs, les éleveurs » et un chiffre d'affaires inférieur ou égal à quinze millions (15 000 000) de francs C.F.A. s'il s'agit de prestataires de service.

C- La Direction de l'Information et des Etudes (D.I.E)

Conformément aux dispositions de l'article 16 de l'arrêté N°112/M.E.F/D.C/S.G.M/D.G.I.D du 17 Février 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de la D.G.I.D, la D.I.E a pour attributions :

- la coordination, l'animation et l'assistance aux services informatiques de la D.G.I.D ;

- la coordination des activités de la cellule de communication de la D.G.I.D, placée sous sa tutelle ;

- l'élaboration des prévisions de recettes en liaison avec la R.N.I ;
 - la centralisation et l'analyse des statistiques des émissions, des décharges ou réductions, des remises ou modérations et des dégrèvements d'office en matière d'impôts d'Etat et d'impôts locaux ;
 - la rédaction des rapports, comptes-rendus et autres documents de synthèse périodiques sanctionnant l'exécution des tâches spécifiques assignées à la D.G.I.D (sous-programme, plan d'action du Ministère en charge des Finances, etc.) ;
 - la réalisation de toutes études relatives à la gestion de l'impôt.
- Elle est la correspondante de la structure responsable de l'informatique au Ministère chargé des Finances.
- La D.I.E dispose de trois (03) services, à savoir :
- le Service Accueil et Information ;
 - le Service Informatique ;
 - le Service des Etudes.

D - Présentation de la Direction de la Législation et du contentieux (DLC)

Conformément à l'article 13 de l'arrêté n°339 /MEF/DC/SGM/DGID du 06 avril 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGID, la DLC comprend deux services à savoir le service de la Législation et de la Documentation et le service du contentieux.

Elle a pour attributions :

- ✓ l'élaboration des avant projets de textes fiscaux ;
- ✓ la codification et la mise à jour permanente du Code Général des Impôts (CGI) et du Livre des Procédures Fiscales ;

- ✓ l'élaboration des textes d'application en matière fiscale ;
- ✓ la diffusion de la documentation fiscale et la préparation des campagnes d'information à l'intention des contribuables, en liaison avec la Direction de l'information et des Etudes ;
- ✓ le traitement de l'instruction de tous les dossiers de réclamations et de recours gracieux à l'exception des demandes en décharge ou en réduction d'impôts locaux dont le montant se trouve dans la limite des compétences déléguées aux Directions Départementales des Impôts.

La DLC est composée de deux (02) services à savoir :

- le service de la Législation et de la Documentation ;
- le service du contentieux.

Ces services comportent des divisions.

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités des structures d'accueil.

Il s'agit ici de faire un rapprochement entre les attributions et le fonctionnement réel des différentes structures ayant accueilli notre stage afin d'en déduire les forces et faiblesses, les atouts et les opportunités de ces dernières.

I - Observation de stage

A – Etat des lieux à la D.L.C., la D.G.E., le C.I.M.E. LITTORAL et à la D.I.E.

1- La Direction de la Législation et du Contentieux (DLC)

Il sera fait par rapport aux activités de la législation et du contentieux.

a) Etat des lieux sur les activités de la législation et de la documentation :

Au regard de ses attributions, la SLC se charge de l'élaboration des avant-projets de textes fiscaux et des textes d'application en toutes matières fiscales, de concert avec les directions techniques de la DGID. **On peut conclure à une bonne collaboration dans le cadre de l'élaboration des textes fiscaux.** Dans le cadre de l'élaboration des projets de loi à envoyer à l'Assemblée Nationale, les opérateurs économiques, à travers la CCIB et ceci depuis ``2006``, font part au MEF, des propositions de modification qu'ils jugent nécessaires à apporter à la loi des finances. On note à ce niveau, une bonne gouvernance fiscale.

L'outil de base pour lever l'impôt est le CGI. Ce code comporte mille cent quatre vingt et un articles auxquels il faut ajouter le LPF, le Cahier des charges fiscales, les arrêtés, les décrets et les différentes instructions. Ils subissent des modifications permanentes avec quelques fois certaines incohérences telles que, la retenue à la source de TVA qui est contraire au mécanisme même de la TVA (taxation-déduction). Il y a alors, **existence d'insécurité fiscale.**

L'article 98 de la constitution du 11 décembre 1990 a défini l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature comme relevant du domaine de la loi. Mais il n'est pas rare de constater des arrêtés et des notes de service qui interfèrent dans son champ. On peut citer à titre d'exemple, l'Arrêté portant modification de la

retenue à la source de la TVA de 100% à 40% (Arrêté N°044/2006/MDCB-MDEF/MDCB/DC/SGM/DGID), la Note circulaire n°187 portant régime fiscal des SURL en 2008. Ainsi donc, il y a violation des domaines de compétence en matière de prise de textes fiscaux.

Il faut enfin noter que depuis sa mise à jour en 2003, c'est seulement en 2010 que le CGI a été de nouveau actualisé. Le LPF quant à lui l'a été, cinq ans après sa parution. Ainsi, nous retiendrons ici la **non actualisation permanente des textes.**

b) Etat des lieux sur les activités du contentieux

Le service du contentieux comprend, outre le chef de service, 06 collaborateurs dans le cadre de la gestion des contentieux.

Tableau n°1 : Les recours introduits à la D.L.C

ANNEES	DEMANDES EN REMISE ET MODERATION	DEMANDES EN DECHARGE ET EN REDUCTION
2005	88	138
2006	145	96
2007	106	165
2008	99	117
2009	65	108

Source : D.L.C

Le tableau ci-dessus montre le poids du travail par rapport au nombre insuffisant d'inspecteurs affectés à l'instruction des contentieux.

Les Directions Départementales des Impôts, par l'arrêté 90-011 du 31 mars 1990 portant loi des finances pour la gestion de 1990, sont désormais compétentes pour connaître des contentieux des impôts locaux de leur ressort territorial dont les droits contestés sont inférieurs ou égaux à deux millions (2000 000) de francs CFA. On constate à ce niveau **une délégation de signature.**

Avant août 2004, les réclamations étaient envoyées aux services gestionnaires après instruction. Mais depuis, ces demandes sont instruites et traitées à la DLC ceci à la faveur de la note de service n°182/MFE/DC/SGM/DLC/SC de août 2004. Néanmoins, l'inspecteur instructeur doit requérir l'avis de son collègue qui a liquidé l'impôt en cause. Il en résulte une **concentration des compétences relatives à la gestion du contentieux à la DLC.**

Face à l'importance des dossiers, les inspecteurs, en nombre déjà restreint, ne dispose que d'un seul matériel informatique qui est même sans onduleur ni régulateur. A cela, s'ajoutent d'autres problèmes matériels que nous n'allons plus égrener. La conséquence de cet état de chose, est **le retard qu'accusent les cadres de ce service dans l'instruction des recours.**

La DLC est aujourd'hui une direction laissée pour compte. De par les réclamations qu'il reçoit, le Service du contentieux peut objectivement faire à la hiérarchie, des observations par rapport à l'applicabilité des textes ou la qualité des agents chargés de les appliquer. Il sert ainsi de **baromètre pour évaluer les textes ou les agents chargés de les appliquer.** Malheureusement, ses recommandations ne sont pas souvent suivies ce qui grossit inutilement le nombre des recours contentieux. De nouveaux recours en

contentieux parviennent au S.C.F. avec les mêmes chefs d'accusation préalablement, d'où **un accroissement des recours contentieux.**

2- LA DIRECTION DES GRANDES ENTREPRISE (DGE)

La D.G.E dispose de deux services d'assiette :

- le S.A. 1 s'occupe des dossiers des entreprises exerçant dans les secteurs de la pharmacie, des industries, des Organisations Non Gouvernementales (O.N.G.) et des bâtiments et travaux publics;

- le S.A. 2 gère les dossiers des banques, des sociétés d'assurances, des coopérants, des sociétés de télécommunication et des transitaires. S'agissant des sociétés de négoce, elles sont réparties par ordre alphabétique entre les deux services.

Chaque gestionnaire a à charge un certain nombre de dossiers.

Ceci traduit une bonne organisation de travail au sein de la D.G.E.

En vue de l'amélioration des performances de la D.G.I.D., la D.G.E. traite désormais les dossiers des entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires annuel hors taxes supérieur ou égal à trois cent millions (300.000.000) de francs C.F.A. conformément à la note de service n°094/MDCBMDEF/CAB/SGM/DGID/DGE/DLC du 08 mars 2007. **Cet assainissement a permis l'apurement du répertoire de la DGE.**

En outre, le dossier fiscal de tous les contribuables de la D.G.E comporte les déclarations souscrites par ceux-ci au titre des impôts d'Etat (à l'exception de la taxe immobilière sur le loyer, des impôts locaux, des droits d'enregistrement et de timbre) dont ils sont redevables. Il s'agit notamment de l'Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (I/BIC), de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (T.V.A.), des

Impôts sur Salaire (I.P.T.S. et V.P.S.), de l'IRC , de l'IRVM, de la Taxe sur les Véhicules de Société (T.V.S.) des taxes spécifiques et autres droits et taxes. **Les renseignements fiscaux concernant un contribuable sont centralisés dans un seul dossier favorisant ainsi certains recoupements.**

En ce qui concerne l'I.G.R, nous avons constaté que, pour tous les dossiers consultés, les contribuables ne souscrivent pas les déclarations comme en matière de TVA et des impôts sur salaire. **Les contribuables de la D.G.E. ne souscrivent, pas de leur propre chef, les déclarations en matière d'I.G.R.**

Les dossiers des Compagnies d'Assurance agréées en République du Bénin sont gérés à la D.G.E.. Mais ces Compagnies souscrivent leurs déclarations en matière de la Taxe Unique sur les Contrats d'Assurance (T.U.C.A.) à la Recette des Impôts de la Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre (D.D.E.T.). Ces déclarations ne sont pas automatiquement acheminées aux gestionnaires des dossiers concernés. De plus, les dossiers gérés à la D.G.E. ne comportent pas des renseignements concernant les droits d'enregistrement, de timbre et autres droits payés par les contribuables sur les diverses transactions ou mutations à la D.D.E.T.

Les dossiers ne comportent pas non plus des informations relatives aux impôts locaux (contribution des patentes, contribution des licences, contribution foncière des propriétés bâties, contribution foncière des propriétés non bâties patente complémentaire relative aux marchés....). **Le dossier fiscal des contribuables relevant de la D.G.E. ne renseigne pas sur les impôts locaux et sur les divers droits payés à la D.D.E.T.**

La D.G.E. dispose d'une salle de dossiers où sont conservés et classés, suivant un ordre bien défini, tous les dossiers répertoriés à la D.G.E.. Tout dossier est coté et tout mouvement affectant le répertoire d'un gestionnaire (retrait de dossier pour étude ou consultation, transmission au service du contrôle fiscal) est noté et géré à l'aide de l'outil informatique. **A la D.G.E., une bonne organisation règne en matière de gestion des dossiers.**

Certes, la D.G.E. ne dispose pas d'indicateur permettant d'apprécier la célérité de ses services dans le traitement des dossiers, on note là, **l'absence d'indicateur de proportion de dossiers traités dans les délais.**

En outre, on note la sélection et la programmation des dossiers pouvant faire l'objet de contrôle ou de vérification. Toutefois on constate **l'absence d'indicateur de qualité de la programmation des contrôles sur pièces** qui pouvait renseigner l'administration sur l'efficacité des dossiers sélectionnés et programmés et qui devront faire et ou ont fait l'objet d'un contrôle sur pièces.

Les Inspecteurs Vérificateurs du Service du Contrôle Fiscal malgré leur bonne volonté ne parviennent pas à réaliser tous les contrôles programmés au titre d'un exercice donné. **Le taux de couverture des contrôles externes du S.C.F. par rapport aux dossiers programmés est faible.**

Tableau 2 : Situation des contrôles effectués par le SCF de la DGE

Exercice	Dossiers programmés	Nombre de vérificateurs	Dossiers approuvés	Dossiers Ouverts
2006	166	09	-	5
2007	104	09	45	50
2008	101	08	37	45
2009	82	06	40	55
2010	123	06	57	70

Source : D.G.E.

3- LE CIME LITTORAL

Au C.I.M.E. du Littoral, **les dossiers sont répartis entre les S.A. par secteur d'activités et suivant l'ordre alphabétique.** Ainsi, au :

- S.A. 1, nous avons : les dossiers de négoce (des lettres A à E) ; les prestataires de service ; les écoles et les O.N.G.

- SA 2, nous avons : les dossiers de négoce (des lettres F à M) ; les pharmacies ; les professions libérales ; les petites industries.

- SA 3, nous avons : les dossiers de négoce (des O à Z) ; les bâtiments et travaux publics.

A l'instar de la D.G.E., dans les S.A du C.I.M.E. du Littoral, les renseignements fiscaux concernant un contribuable sont centralisés dans un dossier unique. Il s'agit notamment des déclarations souscrites au titre de l'Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (I/BIC), de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), des Impôts sur Salaire (I.P.T.S. et V.P.S.), de la Taxe sur les Véhicules de Société (T.V.S.), des taxes

spécifiques et autres droits. Les SA du C.I.M.E. du Littoral ne gèrent pas les impôts locaux, ni les droits d'enregistrement, de mutation, de conservation qui sont payés à la D.D.E.T. Tous les impôts d'Etat ne sont pas non plus pris en compte au niveau du C.I.M.E. du Littoral. C'est le cas par exemple de la Taxe Immobilière sur le Loyer (TIL) ou de la Taxe Foncière Unique /Budget national (TFU/BN) dans les zones où il y a le Registre Foncier Urbain. **Le fichier unique n'est donc pas au complet et fragilise le mode de gestion du dossier unique du contribuable.**

En ce qui concerne l'I.G.R., nous avons constaté également au C.I.M.E. du Littoral, pour tous les dossiers consultés l'absence des déclarations au titre de cet impôt. **Les contribuables du C.I.M.E. du littoral ne souscrivent pas spontanément les déclarations en matière d'IGR.**

Aussi, est-il opportun de signaler qu'avec le transfert des Services d'Assiette du CIME LITTORAL vers leur nouveau siège, **on assiste à un décongestionnement des services dudit centre.**

Seulement que les dossiers sont déposés dans une salle sans qu'aucune forme de rangement ne soit établie permettant de ce fait aux inspecteurs gestionnaires d'y accéder aisément. Le risque de perte et d'enchevêtrement des dossiers est élevé. **Cela pose le problème de ralentissement au niveau des Services d'Assiette.**

Les contrôles sur pièces effectués par les inspecteurs des S.A. du C.I.M.E.Littoral sont réalisés parfois sans avoir toutes les informations nécessaires au dossier. Par exemple, en l'absence des déclarations de TVA, l'inspecteur notifie quand même cet impôt sur la base du chiffre d'affaires de l'I/BIC. Il considère les déductions et les éventuels paiements antérieurs comme étant nuls sous réserve des observations

du contribuable. Cette situation porte atteinte à la qualité des contrôles sur pièces. **On en déduit le non- approfondissement des contrôles sur pièces.**

En application des dispositions de l'article 1085 bis de la loi 2006-24 portant loi de finances pour la gestion 2007, les inspecteurs peuvent effectuer des contrôles ponctuels. Les redressements effectués dans ce cadre ne concernent que les impôts à paiement mensuel ou trimestriel dus au titre de l'année en cours et l'impôt sur le revenu de l'année dont la déclaration est souscrite au cours de l'année du contrôle. Dans la réalité, il faut signaler que les inspecteurs des S.A. du C.I.M.E. du Littoral contrôlent souvent tous les exercices non prescrits pour chaque type d'impôt quand ils vérifient un dossier. **Il se pose là, le problème de non-respect des règles prévues en matière de contrôle ponctuel par les inspecteurs du C.I.M.E. du Littoral.**

4- LA DIRECTION DE L'INFORMATION ET DES ETUDES (DIE)

En ce qui concerne la D.I.E., elle s'occupe de la vulgarisation des actions menées par la D.G.I.D. Entre autre, on peut citer :

- la synthèse des émissions en impôts d'Etat et en impôts locaux ;
- les activités de la Cellule de Communication ;
- le point d'exécution de la mise en œuvre de l'identifiant fiscal unique (I.F.U).

En effet, il est organisé à la fin de chaque trimestre une rencontre qui réunit les cadres de la D.G.I.D et au cours de laquelle la D.I.E présente son rapport d'activités pour le trimestre écoulé. Les résultats

issus de la synthèse des émissions en impôts d'Etat et en impôts locaux permettent d'établir un diagnostic des difficultés que rencontrent les différents services d'assiette et de proposer les mesures appropriées pour juguler ces problèmes. Ces mesures visent, entre autres, à aider les structures de la D.G.I.D à atteindre les objectifs qui leur sont assignés. Il y a alors un **suivi de l'évolution des écarts entre les réalisations et les objectifs fixés à chacune des structures concernées par les émissions.**

Pour ce qui concerne la Cellule de Communication, elle se charge de sensibiliser les usagers et de les éclairer par rapport aux différentes activités de la DGID, il y a lieu de noter **une amélioration de la sensibilisation et de la communication à l'endroit des contribuables.**

Toutefois, ce service **ne dispose pas d'indicateur de sensibilisation des contribuables** pouvant lui permettre d'apprécier l'effort d'information et de communication réalisé et de voir son évolution au fil du temps afin d'en tirer les renseignements pour la mise en place d'une véritable démarche d'assistance aux usagers.

Nous avons noté cependant que le programme d'action élaboré dans le cadre de la mise en œuvre de l'I.F.U, se poursuit, bien que le budget alloué au projet ait été réduit de moitié.

Par ailleurs, le Service Accueil et Information pourtant prévu par l'organigramme de la D.I.E, n'est toujours pas fonctionnel. Cette situation constitue pour la D.I.E un handicap dans l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés. Ceci s'explique en réalité par **le manque de personnel, de moyens financiers et matériels** que connaissent tous les services de l'Administration fiscale.

Il est à noter que, contrairement à la Direction Générale des Impôts (D.G.I) de la France, l'emploi des indicateurs de performance est étié à la D.G.I.D. En effet, il y a une insuffisance des actions menées par la D.I.E dans le cadre de la vulgarisation de ces outils de gestion. Ceci pose le problème de la **faible utilisation des indicateurs de performance**.

B- L'UTILISATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE.

La DGID dispose des indicateurs de performance dont elle se sert pour apprécier ses rendements. Mais il faut reconnaître que ces indicateurs sont insuffisants et ne couvrent pas toutes les structures, encore moins toutes les activités de la DGID. Ainsi, il n'existe pas d'indicateur permettant de suivre la réactivité des services face aux situations de défaillance en matière d'obligations déclaratives. ***Ce qui dénote de l'utilisation à faible échelle des indicateurs de performances.***

La DGID apprécie sa performance au regard des statistiques produites par chaque direction voire chaque service. Ces statistiques se résument à des points hebdomadaires, des fiches mensuelles d'activité, du rapport trimestriel, des rapports spécifiques, etc. ***Cela participe d'une évaluation formative visant à éclairer les acteurs dans la mise en œuvre de la politique fiscale.***

Les indicateurs à la D.G.I.D. renseignent seulement sur la quantité. C'est ainsi qu'au niveau de la DGE, il existe le tableau de suivi des déclarations ; des tableaux qui permettent de savoir le nombre de dossiers traité par chaque Inspecteur gestionnaire. Le même tableau

renseigne sur le nombre d'états financiers reçus, le nombre de relances faites, le nombre de dossiers reçus après relance, le nombre d'impositions primaires, le nombre de contrôles sur pièces et ponctuels effectués, le nombre de dossiers agréés au code des investissements, le nombre de dossiers au contrôle fiscal, etc.

La centralisation se fait au niveau de la DIE où chaque direction envoie les diverses statistiques pour la présentation du rapport trimestriel. C'est du rapport trimestriel que l'administration dégage ses performances. **Il s'agit là, d'une auto évaluation des activités menées.**

Il convient de signaler que toutes les directions qui s'occupent des activités principales de la DGID, disposent d'un sous-programme pouvant contribuer à l'élargissement de l'assiette. Malheureusement l'indicateur de performance dont dispose l'administration fiscale n'est pas utilisé à bon escient. On en déduit **l'absence d'indicateur d'évaluation du projet « élargissement assiette »** Entre autres directions, on peut citer la D.G.E., la D.N.V.E.F, la R.N.I auxquelles, il faut accessoirement ajouter la D.L.C. et la D.I.E. etc. Injonction est faite à ces différentes directions de produire des tableaux de bord qui renseignent sur le niveau de réalisation des objectifs par catégorie d'impôts. Le rapport trimestriel est produit à partir de ces tableaux de bord. L'objectif est d'apprécier les réalisations telles que indiquées dans le contrat de performance du Ministère de l'Economie et des Finances. Mais de toute évidence, on observe **un retard dans la centralisation des tableaux de bord.**

Les tableaux de bord utilisés par les diverses structures présentent les mêmes caractéristiques. Les services utilisent rarement le tableau de

bord ou n'y font recours que lorsqu'il y a une urgence. Cela démontre la **faible utilisation des indicateurs de performances.**

En outre, nous constatons un **manque de pertinence, de disponibilité et d'applicabilité des indicateurs de performances au niveau de la DGID.** Les indicateurs utilisés ne permettent pas d'apprécier aisément le rendement. La fiabilité des informations enregistrées dans les tableaux de bord laisse planer des doutes. Dans plusieurs cas, les services n'y font recours que lorsqu'il y a extrême urgence. La volonté d'expédition et la précipitation qui caractérisent le remplissage du tableau de bord démontrent que son utilisation n'est pas encore rentrée dans les habitudes des agents. Cette situation pose le problème de **non exploitation permanente des indicateurs dans l'exécution quotidienne de leur mission.** Les indicateurs élaborés par la DGID ne lui permettent pas de veiller à la réalisation des objectifs assignés, car ne répondant pas aux critères de qualité d'un indicateur de performance. Les indicateurs choisis s'avèrent souvent impropres à la responsabilité des agents dans la mesure où ils s'attachent davantage aux réalisations qu'aux effets d'une action. **Ces indicateurs ne permettent pas de mesurer la performance des agents.**

Le tableau de bord conçu par la DGID est un outil d'information statistique qui prend en compte uniquement les prévisions et les réalisations. Ce qui ne favorise pas à l'administration d'estimer les dépenses effectuées pour la réalisation de certaines activités. A titre illustratif, l'administration n'est pas en mesure de faire le point succinct sur les moyens mis en œuvre sur le recouvrement de la Taxe Unique sur Transports Routiers (TUTR). Ce qui explique **la difficulté à apprécier le niveau d'exécution de certaines tâches par rapport aux délais ainsi que le coût de leur réalisation.**

Il n'est pas aisé d'évaluer les impairs commis par les inspecteurs dans l'exercice de leur fonction.

De plus, des écarts notables sont constatés entre les prévisions inscrites dans les tableaux de bord et les réalisations effectuées. La mise en place des indicateurs repose sur une idée de gestion et d'atteinte d'objectif quantitatif. **Cela occulte l'aspect qualitatif des indicateurs de performance.**

II- INVENTAIRE DES FORCES ET DES FAIBLESSES

Cet inventaire se fera à deux niveaux, à savoir les atouts (forces et opportunités) d'une part, et les problèmes (faiblesses et menaces), d'autre part.

A- Inventaire des atouts (forces et opportunités)

Il ressort de nos observations de stage au sein des directions ciblées les atouts ci-après :

- ❖ bonne organisation du travail à la DGE ;
- ❖ assainissement du répertoire de la DGE ;
- ❖ bonne collaboration dans le cadre de l'élaboration des textes fiscaux ;
- ❖ centralisation des compétences relatives à la gestion de contentieux à la DLC ;
- ❖ baromètre pour évaluer les textes ou les agents chargés de les appliquer ;
- ❖ centralisation des déclarations (au moins en ce qui concerne les impôts d'Etat qui sont pris en compte actuellement dans le cadre du

dossier unique) en un seul tenant et sous la gestion d'un seul inspecteur ;

- ❖ existence d'un seul interlocuteur pour les contribuables;
- ❖ gestion des dossiers par nature d'activité ;
- ❖ décongestionnement des services du CIME LITTORAL (par le déménagement de certains de ses services vers le nouveau site) ;
- ❖ le suivi de l'évolution des écarts entre les réalisations et les objectifs fixés à chacune des structures par les émissions ;
- ❖ une auto-évaluation ;

B – L'inventaire des problèmes (Faiblesses et menaces)

A la suite de la description des constats de stage, nous pouvons dégager les problèmes ci après:

- ❖ manque de personnel, de moyens financiers et matériels ;
- ❖ violation des domaines de compétence en matière de prise des textes fiscaux ;
- ❖ non actualisation permanente des textes ;
- ❖ insuffisance d'inspecteurs chargés de l'instruction des contentieux ;
- ❖ retard dans l'instruction des recours à la DLC ;
- ❖ accroissement des recours à la DLC ;
- ❖ le faible taux de couverture des contrôles sur pièces et des contrôles ponctuels des SA de la D.G.E.et du CIME-Littoral ;
- ❖ la non maîtrise du comportement déclaratif de la population fiscale du CIME LITTORAL par les SA ;
- ❖ cadre de travail non adéquat ;
- ❖ le faible taux de couverture des vérifications générales de comptabilité aussi bien à la DGE qu'au CIME Littoral ;

- ❖ Non approfondissement des contrôles sur pièces effectués par les SA de la D.G.E et du CIME Littoral;
- ❖ les dossiers programmés pour la vérification sont souvent à faible enjeu ;
- ❖ risque de perte des dossiers des contribuables en raison de la mauvaise organisation de leur transfert sur le nouveau site du CIME Littoral ;
- ❖ insécurité juridique et manque d'anticipation sur la prise des textes explicatifs ;
- ❖ non respect de la procédure ;
- ❖ non prise en compte par le dossier unique des impôts locaux et les droits d'enregistrements et de timbres ;
- ❖ non assainissement du répertoire des contribuables du CIME Littoral ;
- ❖ non maîtrise du répertoire des contribuables du CIME Littoral ;
- ❖ l'absence de relance automatique des contribuables défaillants après les échéances de déclaration du CIME Littoral et à la DGE ;
- ❖ défaut de statistique fiable sur le niveau de civisme fiscal ;
- ❖ manque de critère objectif pour l'affectation des agents ;
- ❖ difficulté à apprécier le niveau d'exécution de certaines tâches par rapport aux délais ainsi que le coût de réalisation ;
- ❖ retard dans la centralisation des tableaux de bord ;
- ❖ absence de pertinence de disponibilité et d'application des indicateurs de performance ;
- ❖ faible utilisation des indicateurs de performance ;
- ❖ non prise en compte de l'aspect qualitatif des indicateurs de performance.

❖ absence d'indicateur d'évaluation du projet « élargissement d'assiette »

Une fois le cadre de l'étude présenté et les problèmes inventoriés, il est important de procéder au ciblage de la problématique.

SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

La présente section est consacrée au choix de la problématique et à la justification du sujet (paragraphe 1), à la spécification et à la vision globale de résolution de ladite problématique (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE ET JUSTIFICATION DU SUJET

Avant de faire le choix de la problématique de notre étude, nous exposerons les différentes problématiques possibles qui se dégagent de nos observations de stage. Cela reviendrait à procéder en premier lieu, au regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt afin de pouvoir dégager les problèmes possibles(A) et ensuite, choisir au nombre de ces problématiques, une pour notre étude et procéder à la justification du sujet de (B)

**Regroupement des problèmes par centres d'intérêt :
Problématiques possibles**

Il sera présenté dans le tableau suivant :

Tableau n°3 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.

NN° d'ordre	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes Généraux	Problématique
1	Management des services	<ul style="list-style-type: none"> -manque de personnel, de moyens financiers et matériels -Insuffisance d'inspecteur dédié à l'instruction des contentieux -Cadre de travail non adéquat ; -Insécurité juridique ; -Retard dans l'instruction des recours ; -Risque de perte des dossiers des contribuables en raison de la mauvaise organisation de leur transfert sur le nouveau site du CIME LITTORAL ; -Violation des domaines de compétences en matière des textes fiscaux ; -Non actualisation permanente des textes. 	Difficulté de management des services.	Problématique de l'amélioration des capacités des services de la DGID.
2	Contrôle fiscal	<ul style="list-style-type: none"> -Le faible taux de couverture des contrôles sur pièces et des contrôles ponctuels des SA et du CIME ; -Non approfondissement des contrôles sur pièces effectuées par les SA et les CIME ; -Non assainissement du répertoire des contribuables du CIME Littoral ; -L'absence de relance automatique des contribuables défaillants après les échéances de déclarations du CIME littoral et de la DGE ; -La non maîtrise du comportement déclaratif de la population fiscale du CIME LITTORAL par les SA ; -Non maîtrise du répertoire des contribuables du CIME Littoral ; 	Faible couverture du contrôle fiscal.	Problématique de l'amélioration du control fiscal
3	Gestion des dossiers au niveau des SA	<ul style="list-style-type: none"> -Le faible taux de couverture des vérifications générales de comptabilité aussi bien à la DGE qu'au CIME Littoral ; -Les dossiers programmés pour la vérification sont 	Gestion non performante des dossiers au niveau de	Problématique de l'amélioration de gestion des

		<p>souvent à faible enjeu ;</p> <ul style="list-style-type: none"> -Non prise en compte par le dossier unique des impôts locaux et les droits d'enregistrement et de timbres ; 	<p>la DGE et du CIME Littoral</p>	<p>dossiers à la DGE et du CIME Littoral</p>
4	<p>Performance de la DGID</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Difficulté à apprécier le niveau d'exécution de certaines tâches par rapport aux délais ainsi que le coût de réalisation ; -Retard dans la centralisation des tableaux de bord ; -Absence de pertinence, de disponibilité et d'application des indicateurs de performance ; 	<p>Difficulté d'évaluation de la performance.</p>	<p>Problématique de l'amélioration de l'auto évaluation des agents de la DGID.</p>

Source : Résultat de l'état des lieux

Après avoir répertorié les différents centres d'intérêt résultant des observations de stage, nous allons procéder au choix de la problématique de notre étude et à la justification du sujet.

A - CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Le regroupement par centre d'intérêt des problèmes identifiés lors de l'état des lieux a donné lieu à quatre (04) problématiques importantes relatives au système fiscal béninois.

- Problématique de l'amélioration des capacités des services à la DGID ;
- Problématique de l'amélioration du contrôle fiscal ;
- Problématique de l'amélioration de gestion des dossiers à la DGE et au CIME Littoral ;
- Problématique de l'amélioration de l'auto évaluation des agents de la DGID

Cependant, la formation d'administrateur des impôts que nous avons reçue, nous oblige à prendre en compte les problèmes qui ont plus trait à la fiscalité. C'est à cette fin que nous avons ciblé deux (02) problématiques parmi les quatre (04) identifiées. Il s'agit de :

- la problématique de l'amélioration des capacités des services de la D.G.I.D. ;
- la problématique de l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D.

Chacune des deux problématiques mériterait de faire l'objet d'une étude.

Mais, ne pouvant pas nous livrer à cet exercice et compte tenu du fait que notre réflexion ne peut porter que sur une seule problématique, nous en sommes arrivée à la conclusion qu'au nombre de ces problématiques, il y en a une qui est prédominante et dont la résolution contribuera, comme par un effet d'entraînement, à la résolution des autres situations. Il s'agit de celle relative à **l'auto évaluation des Agents de la D.G.I.D.**

Cette problématique nous permettra de résoudre le problème général lié à la difficulté de l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D, de leur performance et, ainsi, les problèmes spécifiques ci-après

- Difficulté à apprécier le niveau d'exécution de certaines tâches par rapport aux délais ainsi que le coût de réalisation (problème spécifique "a");
- Retard dans la centralisation des tableaux de bord (problème spécifique "b");
- Absence de pertinence, de disponibilité et d'application des indicateurs de performance (problème spécifique "c");
- Faible utilisation des indicateurs de performance (problème spécifique "d");
- Non prise en compte de l'aspect qualitatif des indicateurs de performance (problème spécifique "e")
- Défaut de statistique fiable sur le niveau de civisme fiscal (problème spécifique " f ")

B –JUSTIFICATION DU SUJET

Les missions et des objectifs globaux assignés à l'administration fiscale béninoise chargée de la mise en œuvre de la politique fiscale sont :

- d'assurer des ressources au budget national ;des collectivités locales ;
- d'assurer la gestion des redevables, prévenir la fraude fiscale par un suivi régulier des dossiers ;
- de réprimer la fraude ;
- d'élargir l'assiette fiscale : cette action constitue pour l'administration fiscale béninoise une préoccupation majeure dans la réalisation des objectifs qui lui sont assignés.

Aussi, est-il nécessaire de mettre en place un outil de pilotage des services et un suivi adéquat des dossiers, à l'aide d'indicateurs permettant de mesurer l'activité des services. La finalité est de présenter un service de qualité. Génériquement, la qualité se définit comme « l'aptitude d'un service public à satisfaire les besoins explicites (qualité externe) et implicite (qualité interne) des citoyens dans le cadre d'une mission d'intérêt général ». Aujourd'hui, on constate une étroite collaboration entre l'administration et les contribuables. Ce qui amène l'administration à intégrer dans son avant-projet certaines propositions pertinentes de ses usagers.

C'est donc dans le souci de permettre à l'administration d'introduire une démarche de qualité dans l'encadrement des contribuables en vue de l'amélioration de ses performances que nous avons choisi comme thème « **La problématique de l'amélioration de l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D. »**

PARAGRAPHE 2: SPECIFICATION ET SEQUENCE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.

Nous procéderons à la spécification de la problématique, ensuite nous énoncerons les séquences de sa résolution.

I) Spécification de la problématique.

Après un rappel de la problématique retenue, nous allons procéder à sa spécification.

A- Rappel de la problématique retenue

La problématique que nous avons retenue étant celle de l'amélioration de l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D. , qu'il nous soit permis de rappeler les problèmes spécifiques qu'elle comporte :

- difficulté à apprécier le niveau d'exécution de certaines tâches par rapport aux délais ainsi que le coût de réalisation (problème spécifique "a");
- retard dans la centralisation des tableaux de bord (problème spécifique "b");
- absence de pertinence, de disponibilité et d'application des indicateurs de performance (problème spécifique "c");
- faible utilisation des indicateurs de performance (problème spécifique "d");
- non prise en compte de l'aspect qualitatif des indicateurs de performance (problème spécifique "e")

- défaut de statistique fiable sur le niveau de civisme fiscal (problème spécifique " f ")

B- Détermination de la vision globale de la résolution de la problématique spécifiée

La vision globale de résolution de la problématique de l'amélioration de l'auto-évaluation des agents de la DGID, sera présentée d'une part, par rapport au problème général (I) et d'autre part, au regard des problèmes spécifiques (II).

1- Vision globale de résolution du problème général

Le problème général se rapporte à la non-évaluation des agents. Par rapport à ce problème, il convient de signaler que l'administration fiscale béninoise doit savoir s'adapter très vite au changement si elle veut demeurer compétitive.

Cependant, cet impératif ne saurait être véritablement accompli que lorsque l'administration procède à la création et à l'entretien à la fois des compétences et à la motivation des agents.

Nous nous trouvons donc, pour ce qui est du problème général, face à une thématique basée sur l'auto-évaluation des agents de la DGID.

2. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

a. Vision globale de résolution du problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 se rapporte à la mauvaise qualité du travail. Par rapport à ce problème, il est question d'apprécier la qualité de la prestation. Or, si l'appréciation de la qualité d'un produit est aisée, celle d'un service immatériel est plus complexe.

C'est pourquoi, la résolution de ce problème se fera par la détermination des démarches d'auto-évaluation ayant notamment pour objectif de mieux satisfaire les usagers et, dans cette perspective, d'impliquer et de responsabiliser davantage les agents. Dans ce contexte, l'auto-évaluation permettra à l'administration de rationaliser les procédures, d'harmoniser les pratiques et de résorber les dysfonctionnements.

b. Vision globale de résolution du problème spécifique n°2

En ce qui concerne le problème spécifique relatif à l'absence de culture de performance chez les agents, le problème se pose en termes de mesure de qualité et de responsabilité. La performance ne peut être mesurée que lorsque l'idée de responsabilisation et d'amélioration anime les acteurs. Or, dans la pratique, ce double objectif ne semble pas toujours réalisé.

La résolution de ce problème passe par une approche axée sur les stratégies de mise en place des indicateurs de performances qui contribueront à construire chez les agents le sens de la performance et des résultats.

C. Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique

1. Synthèse des approches génériques identifiées

Le tableau ci-après présente une synthèse des différentes approches de résolution des problèmes.

Tableau n°4: Synthèse des approches génériques par problème

Approches spécifiques	Approches génériques retenues
Mauvaise qualité de travail	Approche axée sur l'évaluation règles et procédures de gestion, l'harmonisation des pratiques et à la résorption des dysfonctionnements.
Absence de culture de performance au niveau des agents	Approche axée sur la mise en place des indicateurs qui contribueront à construire chez les agents la culture de performance et des résultats.

Source : Résultats de nos investigations.

2. Séquences de résolution de la problématique

La vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche en deux phases décomposées chacune en (05) étapes.

Phase 1 : cadre théorique et méthodologique de l'étude :

- I) Fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
- II) Identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre ;

- III) Construction du tableau de bord de l'étude (T.B.E.)
- IV) revue de littérature ;
- V) Méthodologie adoptée.

Phase 2 : diagnostic et approches de solutions :

- collecte et traitement des données ;
- analyse des données et établissement du diagnostic ;
- approches de solutions ;
- Conditions de mise en œuvre des solutions ;
- Élaboration du tableau de synthèse de l'étude (T.S.E.).

Nous aborderons à présent le deuxième chapitre consacré au cadre théorique et méthodologique de l'étude et aux approches de solutions pour une amélioration de l'auto évaluation des agents de la D.G.I.D.

CHAPITRE DEUXIEME :

**DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX
CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES
SOLUTIONS POUR UNE MEILLEURE AUTO
EVALUATION DES AGENTS A LA D.G.I.D.**

Ce second chapitre sera consacré d'abord au cadre théorique et méthodologique de l'étude (section 1) et, ensuite, aux enquêtes de vérification des hypothèses puis aux approches de solutions pour la résolution de la problématique (Section 2).

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Dans cette section, nous procéderons, d'une part, à la fixation des objectifs, à l'identification des causes, à la formulation des hypothèses et à la présentation de la revue de littérature (Paragraphe 1) et, d'autre part, au choix de la méthodologie à adopter (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

I. Fixation des objectifs de l'étude

A- Objectifs de développement

Nos objectifs seront fixés en termes d'objectif général par rapport au problème général et d'objectifs spécifiques par rapport à chaque problème spécifique. Ainsi, l'objectif général poursuivi est de contribuer à l'amélioration de l'auto évaluation des agents de la D.G.I.D.

Les (2) deux objectifs spécifiques à atteindre dans le cadre de cette étude sont :

- problème spécifique n°1 : de suggérer la mise en œuvre de l'auto-évaluation des agents permettant de rationaliser les procédures, harmoniser les pratiques et résorber les dysfonctionnements (objectif spécifique n°1).
- problème spécifique n°2 : de proposer la mise en place des indicateurs qui contribueront à construire chez les agents la culture de performance et des résultats. (Objectif spécifique n°2).

B- Objectifs de recherche

Nos objectifs seront fixés en termes d'objectif général par rapport au problème général et d'objectifs spécifiques par rapport à chaque problème spécifique. Ainsi, l'objectif général poursuivi est de déterminer les critères d'amélioration de l'auto évaluation des agents de la D.G.I.D.

Les objectifs spécifiques à atteindre dans le cadre de cette étude sont au nombre de deux (02). Il s'agit :

- problème spécifique n°1 : d'identifier les conditions de mise en œuvre de l'auto-évaluation en vue de permettre la rationalisation des procédures, l'harmonisation des pratiques et la résorption des dysfonctionnements (objectif spécifique n°1).
- problème spécifique n°2 : de suggérer les indicateurs qui contribueront à construire chez les agents la culture de performance et des résultats. (Objectif spécifique n°2).

C –Les résultats attendus

✓ Problème général : A l'issue de notre étude, les critères d'amélioration de l'auto-évaluation sont déterminés.

✓ Problème spécifique 1 : A l'issue de notre étude, les conditions de mise en œuvre les critères conduisant à la rationalisation des procédures, l'harmonisation des pratiques et à la résorption des dysfonctionnements sont identifiées.

✓ Problème spécifique 2 : A l'issue de notre étude les indicateurs qui contribueront à construire chez les agents la culture de performance et des résultats sont suggérés.

Les objectifs de l'étude étant fixés, nous formulerons les hypothèses qui serviront de pistes de recherches en partant des causes supposées être à la base des problèmes à résoudre.

II) Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction de Tableau de Bord de l'Etude (T.B.E.)

Les causes et hypothèses seront formulées à partir du problème général et des problèmes spécifiques relevés. Il convient de souligner que les causes que nous présenterons à ce niveau sont des causes théoriques, c'est-à-dire des causes que nous avons soupçonnées comme étant à la base des différents problèmes. Elles pourront par la suite être confirmées ou infirmées par nos enquêtes.

A. Identification des causes et formulation des hypothèses

1. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1

Par rapport au problème spécifique n°1 relatif à la pratique de l'auto-évaluation et qui devra permettre de rationaliser les procédures, harmoniser les pratiques et résorber les dysfonctionnements, nous avons identifié trois (03) causes possibles à savoir :

- ❖ **Absence d'un réseau d'indicateur ;**
- ❖ **Complexité des tâches réalisées ;**
- ❖ **Non-évaluation des règles et procédures de gestion;**

L'absence d'un réseau d'indicateurs comme cause supposée être à la base du problème spécifique n°1 est d'évidence certaine car, la mise en place d'un réseau d'indicateurs appuierait les structures dans la réalisation de leur mission. Mais, cette cause ne paraît pas en réalité la plus plausible car, le réseau d'indicateurs peut ne pas prendre en compte tous les aspects liés aux indicateurs de performance (qualitatif que quantitatif).

Quant à la complexité des tâches réalisées, elle semble en partie vraie pour certaines activités. A titre illustratif, il n'est possible d'évaluer avec exactitude le rendement de la lutte que mène l'administration fiscale contre l'incivisme fiscal. Néanmoins, des instruments existent pour avoir une mesure plus ou moins approximative du niveau de civisme fiscal. Cette cause n'étant pas pertinente, nous ne pouvons pas la retenir.

En revanche, la non-évaluation des règles et procédures de gestion constitue un manque d'évaluation ex post. Or l'efficacité d'un système se mesure par rapport au progrès constaté. Signalons que

l'évaluation doit être faite non seulement en fonction de l'idéal choisi mais aussi et surtout en fonction des performances des structures de même importance. L'essentiel, est de répondre à la nécessité d'évaluer de manière fiable avec pour possibilité de comparer la qualité de services rendus par rapport à d'autres entités de même rang. Nous pouvons donc la retenir comme la cause la plus plausible (hypothèse spécifique n°1).

2. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2

S'agissant du problème spécifique n°2 se rapportant à la mise en place des indicateurs qui contribueront à construire chez les agents la culture de performance et des résultats, nous avons également pu identifier trois (03) causes que sont :

- ❖ **manque d'adhésion des agents aux mécanismes de suivi de rendement ;**
- ❖ **insuffisance de vulgarisation des indicateurs de performance dans l'administration fiscale ;**
- ❖ **le non application rigoureuse des sanctions (positives et négatives) ;**

Le manque d'adhésion des agents aux mécanismes de suivi de rendement signifie un refus des agents de se les approprier. Ce qui n'est pas le cas, puisque ces agents utilisent tout au moins les quelques outils mis à leur disposition pour évaluer la performance. Nous ne pouvons donc retenir cette cause comme étant à la base du problème spécifique en résolution.

De même, la deuxième cause identifiée est loin d'être pertinente puisque, les indicateurs de performances existent bien au sein de l'administration fiscale mais ils ne permettent pas de mesurer la qualité des prestations de services rendus par les agents. Ces indicateurs de performance s'avèrent souvent impropres à la responsabilité des agents dans la mesure où ils s'attachent davantage aux réalisations qu'aux effets d'une action.

Cependant, la non application rigoureuse des sanctions qui est la troisième cause, nous paraît plus plausible pour justifier ce problème. En effet, les sanctions sont prévues pour punir les agents indécents, malheureusement, leur mise en œuvre rencontre d'énormes résistances motivées par une longue culture d'imputé et de légèreté. Les indicateurs devraient permettre aux décideurs d'obtenir des informations précises sur la manière dont l'administration fonctionne et par ricochet doivent les aider à opérer des choix. Mais à l'interne, l'indicateur est un moyen pour les services et les agents de s'auto-évaluer leurs points faibles et d'y remédier. La mise en œuvre des sanctions va amener les agents à une prise de responsabilité. C'est pourquoi, nous émettons l'hypothèse suivante :

« la non application rigoureuse des sanctions justifie l'inexistence de culture de performance » (**Hypothèse spécifique n°2**)

3. Causes et hypothèse liées au problème général

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que des manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, nous n'avons pas trouvé une cause générique qui prend en compte de façon synthétique toutes les causes spécifiques identifiées. C'est pourquoi, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent, une hypothèse générale.

La problématique, les objectifs, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses relatives à ces problèmes seront présentées dans un tableau.

B- Construction du tableau de bord de l'étude

Il s'agit ici du premier niveau de synthèse des indicateurs spécifiques qui permettent de cerner rapidement les informations sur les principaux points de réflexion et actions de recherche menées jusqu'à la formulation de nos hypothèses de recherche.

Tableau n°6 : Tableau de Bord de l'Etude « Problématique de l'amélioration de l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D : Les indicateurs de performances »

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs de l'étude Objectifs de développement	Objectifs de Recherche	Résultats attendus	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	<u>Problème général</u> l'amélioration de l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D	<u>Objectifs général de développement</u> Contribuer à l'amélioration de l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D	<u>Objectifs général de recherche</u> Déterminer les critères d'amélioration de l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D	<u>Résultat général attendu</u> Les critères d'amélioration de l'auto-évaluation des agents sont déterminés	-	-
Niveau spécifique	1 Mauvaise qualité de travail des agents	<u>Objectif spécifique 1</u> Suggérer la mise en œuvre de l'auto-évaluation des agents permettant de rationaliser les procédures, harmoniser les pratiques et résorber les dysfonctionnements	<u>Objectif spécifique 1</u> Identifier les conditions de mise en œuvre des critères objectifs assortis des indicateurs permettant de mesurer la qualité réalisée par rapport à la qualité voulue et à la qualité perçue par les utilisateurs	<u>Résultat spécifique 1</u> Les conditions de mise en œuvre des critères objectifs assortis des indicateurs permettant de mesurer la qualité perçue par les utilisateurs sont identifiées	<u>Cause spécifique 1</u> 1 La non évaluation des règles et procédures de gestion.	<u>Hypothèse spécifique 1</u> La non évaluation des règles et procédure de gestion contribue à la mauvaise qualité de travail des agents de la DGID.
	Absence de sens de performance	<u>Objectif spécifique 2</u> 2 Proposer la mise en place des	<u>Objectif spécifique 2</u> Suggérer les indicateurs qui	<u>Résultat spécifique 2</u> Les indicateurs qui	<u>Cause spécifique 2</u> 2 La non	<u>Hypothèse spécifique 2</u> La non application

		chez les agents	indicateurs qui contribueront à construire chez les agents de la D.G.I.D la culture de performance et des résultats	contribueront à construire chez les agents de la DGID la culture de performance et des résultats.	contribueront à construire chez les agents de D.G.I.D le sens de la performance et des résultats sont suggérés	application rigoureuse des sanctions (positives et négatives)	rigoureuse des sanctions est à la base de l'absence de culture de performance chez les agents.
--	--	-----------------	---	---	--	---	--

Source : Résultats de nos investigations

*Problématique de l'amélioration de l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D : Les indicateurs de performance.

III. Revue de littérature

Véritable outil indispensable à tout travail scientifique, la revue de littérature permet de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés.

Le regroupement par centre d'intérêt des problèmes identifiés lors de l'état des lieux a donné lieu à quatre (04) problématiques importantes relatives au système fiscal béninois.

Ainsi, nous prendrons pour principaux repères, les approches génériques retenues lors de la vision globale de résolution de la problématique choisie. Dans cette optique, il s'agira pour nous d'exposer, à travers ces approches, les points des connaissances liées au problème général relatif à la-non auto-évaluation des agents de la D.G.I.D. et celles liées aux problèmes spécifiques à résoudre que sont :

- la mauvaise qualité du travail (problème spécifique n°1) ;
- l'absence de culture de performance chez des agents. (Problème spécifique n°2).

Dans la vision globale de résolution de la problématique spécifiée, les approches génériques identifiées par rapport aux différents problèmes spécifiques se présentent comme suit :

- ✓ Approche basée sur la rationalisation des procédures, l'harmonisation des pratiques et à la résorption des dysfonctionnements (approche générique liée au problème spécifique n°1) ;
- ✓ approche axée sur la mise en place des indicateurs qui contribueront à construire chez les agents la culture de performance et des résultats (approche générique liée au problème spécifique).

A. Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à la mauvaise qualité de travail.

❖ **René OSSA**, dans **Administrer l'impôt, les nouveaux enjeux de la fonction de gestion dans les pays en développement**, a indiqué que les Administrations fiscales africaines mesuraient leur efficacité en terme de rentabilité financière sans se préoccuper des conséquences des actions engagées pour atteindre les objectifs. Les indicateurs qu'ils associaient pour mesurer la performance avaient pour but de répondre à la question « combien » et ne semblaient pas se préoccuper de « comment ». L'auteur propose que les administrations fiscales africaines se transforment désormais en administration de service pour rendre l'impôt plus simple et plus accepté.

❖ **Lionel Huston H. SOCLO**, dans son mémoire « **contribution à l'amélioration des indicateurs de performance à la D.G.I.D.** », cycle 1 E.N.A.M. décembre 2009 a mis l'accent sur l'absence de management des services au niveau de l'administration fiscale et qu'il a proposé des outils pour l'amélioration de l'évaluation des performances.

B-Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à l'absence de culture de performance chez les agents.

❖ **Pascal ROBERT**, dans son ouvrage « **L'auto-évaluation, le modèle EFQM d'excellence** », Brignoles, décembre 2005 a exposé la résistance des cadres de l'administration publique de se faire auto évaluer. Pour lui, les administrations publiques africaines sont réfractaires à la modernisation. Il a proposé (3) trois solutions dont la mise en place contribuerait à la performance des services :

- démontrer la « conformité »

- évaluer « l'efficace »

-évaluer « les performances »

❖ **PROBST et MERCIER** dans **Organisation et management** ont proposé un tableau de répartition des tâches pour un meilleur management d'une organisation.

❖ **Principes et mise en place du tableau de bord de gestion** de J.de **GUERNY**. L'auteur énonce les principes de base pour la mise en place des indicateurs de performance dans une organisation. De même, il affirme que le tableau de bord ne prétend pas répondre à toutes les questions caractéristiques, correspondant aux problèmes essentiels. Aussi, l'auteur a proposé les étapes à suivre pour choisir les indicateurs de performance :

L'identification du besoin de mesure ;

- la définition du champ de la mesure ;
- la détermination des objectifs à atteindre,
- l'identification des critères ou variables ;
- l'identification des paramètres mesurables sur les critères ;
- la composition des indicateurs ;
- la définition du fonctionnement des indicateurs ;
- la formalisation du système dans un tableau de bord ;
- la mise en œuvre, l'analyse et la décision.

❖ **Le guide pratique sur la mise en place d'un dispositif d'indicateurs de performance dans une administration fiscale.**

Ce travail a été réalisé en Mai 2004 par le groupe de travail institué par le Centre de Rencontre et d'Etudes des Dirigeants des Administrations Fiscales (C.R.E.D.A.F) pour mener des réflexions dans ce sens. En effet, lors des réunions tenues du 13 au 15 Octobre 2003 à Niamey et le 9 Février 2004 à Bruxelles, les représentants de chaque pays membre du **C.R.E.D.A.F** ont fait part de leur expérience en matière d'indicateurs de performances. La diversité des expériences exposées a suscité des débats fructueux qui ont permis de déterminer les indicateurs de performances essentiels pour une administration fiscale.

❖ Pour **René OSSA** dans son ouvrage intitulé « **Administrer l'impôt les nouveaux enjeux de la fonction de gestion dans les pays en développement** » (2007) les indicateurs de performances constituent un outil globalement orienté vers l'auto-évaluation. Il estime que l'élaboration des indicateurs de performances doit conduire à la détermination des aspects stratégiques de l'action opérationnelle et qu'il importe de choisir les indicateurs correspondant le mieux à ces aspects en leur fixant des objectifs d'évaluation. Selon lui, les indicateurs de performances peuvent être classés en 6 catégories :

- Les indicateurs de conformité (ceux qui contribuent à la mesure du degré de civisme fiscal) ;
- Les indicateurs de satisfaction ;
- Les indicateurs de qualité ;
- Les indicateurs de délais ;
- Les indicateurs de niveau d'activité ;
- Les indicateurs de moyens et de productivité.

❖ **Alain FERNANDEZ**, dans son ouvrage intitulé « Les nouveaux tableaux de bord des managers » a peint en noir l'organisation des administrations publiques africaines. Pour lui l'administration publique

africaine a encore devant elle plusieurs années pour prétendre à une quelconque performance. Et comme approche de solution, l'auteur a indiqué une méthode de conception de tableau de bord en cinq étapes et quatorze outils.

La revue de littérature ainsi présentée nous permet de constater que les différents travaux antérieurs ont abordé la question de l'auto-évaluation sous divers angles. Ils ont cependant laissé entier le problème lié aux enjeux et les bénéfices d'une démarche d'auto-évaluation dans les administrations fiscales.

PARAGRAPHE 2 : CHOIX DE METHODOLOGIE DE L'ETUDE

La méthodologie adoptée prend en compte les dimensions empirique et théorique.

A – La dimension empirique

Une approche empirique par définition est celle qui s'appuie exclusivement sur une observation et non sur une théorie élaborée. Dans le cadre de cette étude, cette approche nous permettra de préciser la méthode d'enquête que nous allons retenir pour l'identification des causes réelles se trouvant à la base des problèmes. Aussi, notre approche recouvre t-elle les étapes suivantes :

- objectifs de la collecte de données :
- cadre de l'enquête et population ciblée ;
- nature de la collecte de données ;
- échantillonnage ;

- spécification des données à mobiliser ;
- conception des questionnaires ;
- technique de dépouillement des questionnaires ;
- outils de présentation des données.

a– Objectifs de la collecte de données

L'objectif poursuivi par cette enquête est de mobiliser les données relatives aux causes réelles qui justifient les problèmes identifiés afin de procéder à la vérification de nos hypothèses de base. Il s'agira de façon concrète pour nous de voir si :

- la non évaluation des règles et procédures de gestion conduit à la mauvaise qualité du travail à la D.G.I.D.
- la non application des sanctions contribue à l'absence de culture de performance chez les agents de la D.G.I.D.

b– Cadre de l'enquête et population ciblée

Il s'agit d'une enquête interne. Aussi, avons-nous choisi, pour cadre d'investigation, la structure d'accueil du stage comme site de l'enquête. En raison de la particularité de notre thème, nous avons parcouru presque toutes les directions techniques de la D.G.I.D.

c - Nature de la collecte de données

Dans le but de vérifier les hypothèses émises, nous utiliserons la technique du sondage comme procédé de collecte de données. Ce sondage sera réalisé au moyen d'un questionnaire. Nous réaliserons alors des entretiens directs. Ce questionnaire prendra particulièrement en

compte les variables à expliquer c'est-à-dire les problèmes spécifiques définitivement retenus en amont.

d – Echantillonnage

Le questionnaire sera administré à un échantillon de cinquante cinq (55) agents. Cet échantillon est un groupe représentatif de la population mère de la D.G.I.D. La taille de la population mère ciblée par l'enquête est formée de trente (30) agents (cadres A en poste au niveau des services techniques et centraux) et vingt cinq (25) agents de (catégorie B en poste dans les structures).

e – Spécification des données à mobiliser

Dans le cadre de cette enquête, les données à mobiliser concerneront l'appréciation des enquêtés par rapport aux hypothèses retenues.

f – Conception du questionnaire

Afin de garantir une meilleure compréhension des questions, le questionnaire a été conçu exclusivement par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de cette étude. Des questions fondamentales ont été formulées dont les réponses nous permettront de vérifier nos hypothèses.

g – Technique de dépouillement des données

Les données recueillies au terme de cette enquête seront dépouillées manuellement. En ce qui concerne leur traitement, nous aurons recours aux données numériques, au tableur EXCEL pour déterminer les pourcentages en vue de les comparer aux seuils de décision pour en tirer les conclusions qui s'imposent.

h – Outils de présentation des données

Les résultats obtenus seront présentés suivant les méthodes des tris à plats afin de vérifier les hypothèses et leur représentation graphique se fera sous forme de graphique à secteurs.

B – Dimensions théoriques :

Nous allons procéder aux choix théoriques liés aux différents problèmes spécifiques. Mais, en l'absence de théorie, la méthode d'observation directe sera retenue. Soulignons que la collecte d'informations a été possible grâce à la revue documentaire qui nous a permis de faire le point des connaissances antérieures relatives aux problèmes spécifiques identifiés. Nous avons également eu des échanges avec certaines personnes ressources de l'administration fiscale en vue d'élargir notre champ de vision sur l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D.

1 – Choix théorique lié au problème spécifique N°1 relatif à la mauvaise qualité du travail des agents à la D.G.I.D

Dans le cadre de notre étude, nous avons été confronté à l'absence de théories résolvant ce problème. Par conséquent, l'outil d'analyse des données que nous choisirons pour identifier la vraie cause se trouvant à la base de cette préoccupation sera le seuil de décision. Ainsi, la question fondamentale liée à ce problème est la question n°1 formulée comme suit:

A votre avis, qu'est-ce qui peut justifier la mauvaise qualité du travail des agents de la D.G.I.D. ?

- Absence d'un réseau d'indicateur ;
- Complexité des tâches réalisées ;
- Non évaluation des règles et procédures de gestion;
- Autres (à préciser)...

Cette question comporte quatre (04) items. La cause qui sera maintenue après nos investigations sera celle qui aura réuni le pourcentage le plus élevé.

2- Choix théorique lié au problème spécifique n°2 relatif au manque de sens de performance chez les agents de la D.G.I.D.

L'approche théorique que nous allons retenir pour analyser le problème de culture de performance chez les agents est celle de **René OSSA** qui suggère que les administrations fiscales doivent intégrer la nouvelle donne sociétale qui repose sur la gestion axée sur le résultat.

Le seuil de décision nous permettra d'analyser les données recueillies suite à l'enquête. A cet effet, la question fondamentale liée à ce problème est la question n°2 libellée comme suit :

Selon vous, à quoi peut-on attribuer l'absence de culture de performance chez les agents de la D.G.I.D. ?

- Manque d'adhésion des agents aux mécanismes de suivi de rendement ;
- Insuffisance de vulgarisation des indicateurs de performance dans l'administration fiscale ;
- La non application des sanctions (positives et négatives) ;
- Autres (à préciser)...

Cette question comporte également quatre (04) items. Vu l'importance que revêt ce problème spécifique, toutes les causes qui se révéleraient être à son origine seront retenues. Donc seront maintenus les items qui auront un pourcentage différent de 0%.

SECTION 2 : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX SUGGESTIONS POUR UNE MEILLEURE AUTO-EVALUATION DES AGENTS DE LA D.G.I.D.

Cette section sera consacrée au déroulement des enquêtes puis à la vérification des hypothèses (paragraphe 1), aux approches de solutions et aux recommandations (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : ENQUETES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES

A- Collecte des données – difficultés rencontrées et limites des données

1 – Préparation et réalisation des enquêtes

Cet exercice n'est que le prolongement de celui amorcé au niveau de la conception de notre questionnaire dans la rubrique « dimensions théoriques ». L'échantillon sur lequel se basera la collecte des données est constitué de cinquante et cinq (55) agents dont trente et cinq (35) sont dans la catégorie «A »et vingt (20) de catégorie « B » en poste au cours de cette période. A chaque problème spécifique correspond une seule question. Dans le souci de s'assurer que les enquêtés sont au même niveau de compréhension du questionnaire, ce dernier a été d'abord administré à un groupe restreint de l'échantillon. Les observations faites par ce groupe ont été ensuite intégrées au questionnaire.

2. Difficultés rencontrées et limites des données

Quelques difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de nos enquêtes. Celles-ci n'affectent pas la qualité des données recueillies.

Nous avons été confronté à l'indisponibilité de certains cadres en raison de leur charge de travail. Certains questionnaires remplis ne nous ont pas été retournés à temps.

La totalité des questionnaires distribués n'a pu être récupérée.

S'agissant des limites des données recueillies, elles sont inhérentes à la qualité et à la fiabilité des informations obtenues. Aussi, faut-il ajouter que compte tenu du temps qui nous a été imparti, notre enquête s'est uniquement déroulée à la Direction Générale des Impôts et des Domaines à Cotonou.

B – Présentation analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses

1 – Présentation et analyse des résultats de l'enquête

Les résultats des enquêtes seront présentés et analysés au regard de chaque problème spécifique en résolution.

a– Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à la mauvaise qualité du travail des agents de la D.G.I.D:

Il convient de souligner que sur les cinquante cinq (55) questionnaires distribués, cinquante trois (52) ont été récupérés et

quarante neuf (49) ont été exploités, soit respectivement un taux de 94,45% et 89,09%.

L'inexploitation de certains questionnaires est due au fait que les auteurs ont coché plus d'une case par question.

Suite à l'enquête, les résultats obtenus par rapport au problème spécifique n°1 se présentent comme suit :

- Quinze (15) personnes, soit 28,84% des enquêtés ont répondu que l'absence d'un réseau d'indicateur est la base de la mauvaise qualité de travail des agents de la D.G.I.D;

- Douze (12) personnes, soit 23,08 % des enquêtés pensent que la complexité des tâches réalisées explique la mauvaise qualité du travail des agents de la D.G.I.D ;

- Vingt deux (22) personnes, soit 48,08% des enquêtés trouvent que la non évaluation des règles et procédures de gestion contribue à la mauvaise qualité de travail des agents de la D.G.I.D.

Les réponses découlant de cette question sont consignées dans le tableau suivant et représentées par un graphique.

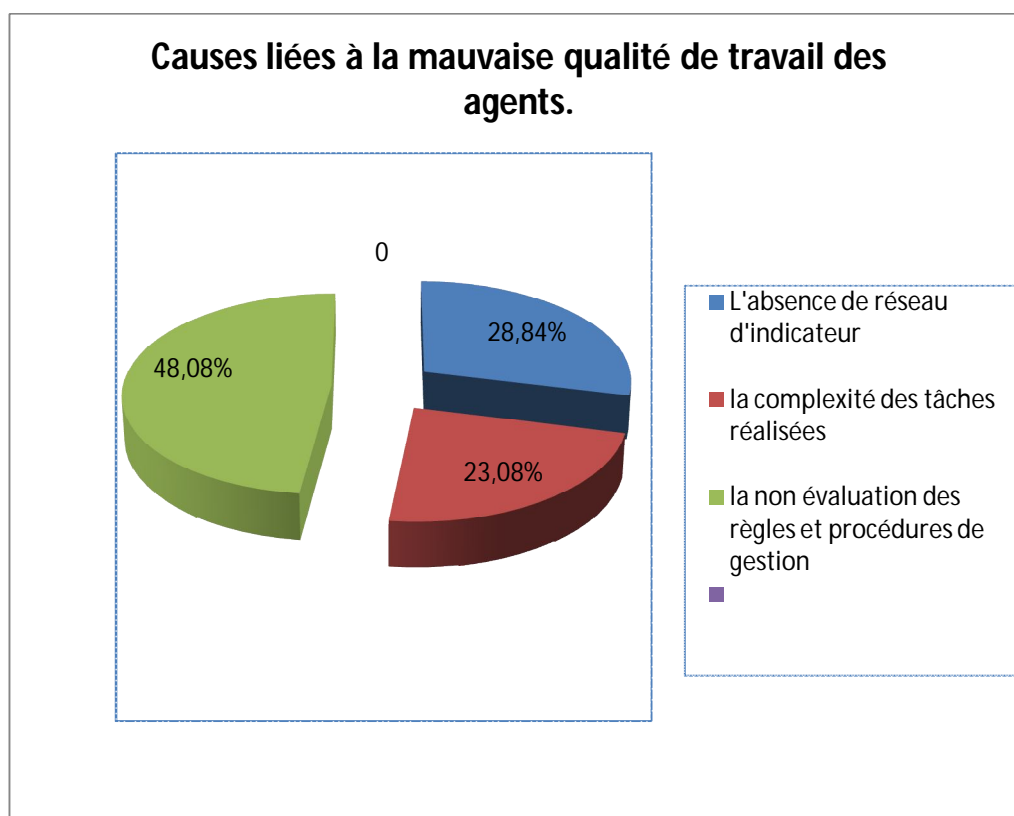
Tableau n°6 Point des réponses à la question n°1

observations	Nombre d'observations	Fréquences relatives
L'absence de réseau d'indicateur	15	28,84%
La complexité des tâches réalisées	12	23,08%
La non-évaluation des règles et procédures de gestion	22	48,08%
Total	49	100%

Source : Nos investigations par rapport à la question n°1.

A votre avis, qu'est-ce qui peut justifier la mauvaise qualité du travail des agents de la D.G.I.D. ?

Graphique n°1 : point des causes liées à la mauvaise qualité de travail à la D.G.I D.



De l'analyse des réponses, nous déduisons aisément que la non évaluation des règles et procédures de gestion, est la cause la plus cotée avec 48,08%. Ensuite, viennent respectivement l'absence de réseau d'indicateur et la complexité des tâches réalisées de 28,84% et 23,08%.

b. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°2 relatif à l'absence de culture de performance chez les agents.

A la question de savoir ceux à quoi l'on peut attribuer l'absence de culture de performance chez les agents de la D.G.I.D, nous avons eu les réponses ci-après :

- Six (06) personnes, soit 12,24% des enquêtés pensent que c'est le défaut d'adhésion des agents aux mécanismes de suivi de rendement qui justifie le manque de sens de performance chez les agents de la D.G.I.D.

- Huit (8) personnes, soit 16,32% des enquêtés justifient le problème par l'insuffisance de vulgarisation des indicateurs de performance.

- Trente-cinq (35) personnes, soit 71,43% des enquêtés estiment que c'est la faiblesse des sanctions qui est à la base du problème se rapportant à l'absence la culture de performance chez les agents de la D.G I D.

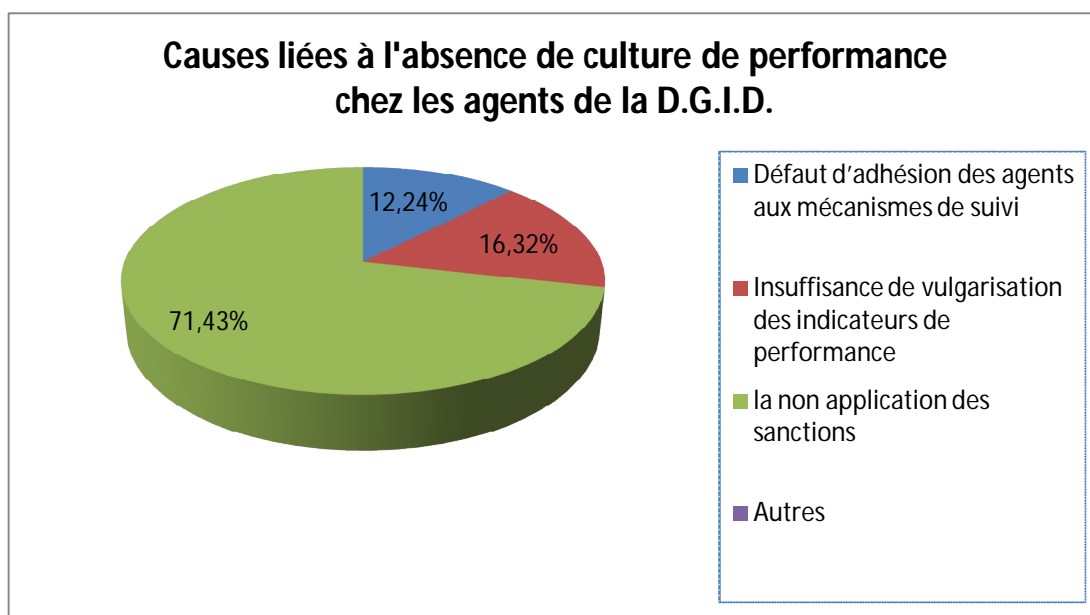
Le tableau et le graphique ci dessous présentent le point des réponses liées à cette question.

Tableau n°7: point des réponses à la question n°2

Observations	Nombre d'observations	Fréquences relatives
Défaut d'adhésion des agents aux mécanismes de suivi	06	12,24%
Insuffisance de vulgarisation des indicateurs de performance	08	16,32%
La non application des sanctions (positives et négatives)	35	71,43%
Autres	00	0%
Total	49	100%

Source : Nos investigations par rapport à la question n°2 : qu'est-ce qui selon vous justifie l'absence de culture de performance chez les agents de la D.G.I.D ?

Graphique n°2 : Point des causes à la base du problème relatif à l'absence de culture de performance chez les agents



Après analyse des données recueillies sur ce problème, nous pouvons conclure que la non application des sanctions est la cause fondamentale qui explique l'absence de culture de performances chez les agents de la D.G.I.D.

2 – Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

a – Vérification des hypothèses

Cette vérification vise à rapprocher ou à apprécier le degré de validation des hypothèses à partir de l'analyse des données d'enquête pour en déduire le diagnostic. Aussi, procéderions-nous hypothèse par hypothèse.

a-1) Degré de vérification de l'hypothèse n°1

Pour vérifier l'hypothèse n°1, nous avons fixé comme seuil de décision que la cause qui sera maintenue sera celle qui aura réuni le pourcentage le plus élevé.

Les données quantitatives qui ont servi à analyser le problème spécifique n°1 ont révélé que la mauvaise qualité du travail des agents de la D.G.I.D s'explique par:

- la non évaluation des règles et procédures de gestion : 48,08 % ;
- l'absence d'un réseau d'indicateur : 28,84% ;
- la complexité des tâches réalisées : 23,08% ;

Au regard des données et par rapport au seuil de décision retenu, la cause principale de ce problème se trouve être la non évaluation des règles et procédures de gestion. A côté de celle-ci, il faut signaler qu'il y a des causes secondaires. L'hypothèse que nous avons retenue se trouve partiellement vérifiée car au-delà de celle-ci il y a deux autres causes à la base de ce problème.

a-2) Degré de vérification de l'hypothèse n°2

Le seuil de décision fixé pour vérifier cette hypothèse est que tout item qui aura un pourcentage différent de 0% sera maintenu.

A cet effet, les données quantitatives issues des enquêtes ont révélé que le manque de sens de performance des agents de la D.G.I.D est dû :

- à la non application rigoureuse des sanctions (positives et négatives) : 71,43%;
- à l'insuffisance de vulgarisation des indicateurs de performance : 16,32%;
- au défaut d'adhésion des agents aux mécanismes de suivi: 12,24%.

Ainsi, nous nous rendons compte que ces trois (03) items ont réuni un pourcentage différent de 0%. Dans ces conditions, l'hypothèse n°2 selon laquelle la non application rigoureuse des sanctions justifie l'absence de culture de performance chez les agents de la D.G.I.D est vérifiée.

3- Etablissement du diagnostic

- **Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°1**

La vérification de l'hypothèse n°1 nous permet de retenir que la non évaluation des règles et procédures de gestion est fondamentalement à la base de la mauvaise qualité de travail des agents de la D.G.I.D.

Ce problème est également dû à :

- l'absence d'un réseau d'indicateurs ;
- la complexité des tâches réalisées.

- **Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°2**

La vérification de l'hypothèse n°2 nous amène à retenir que la non application des sanctions explique l'absence de culture de performance des agents de la D.G.I.D.

Après avoir dégagé les causes réelles justifiant les problèmes identifiés, il importe de faire des propositions de solutions et de définir leurs conditions de mise en œuvre, afin d'atteindre l'objectif général que nous avons fixé.

PARAGRAPHE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

L'objectif général poursuivi dans le cadre de notre étude est de contribuer à l'amélioration de l'auto-évaluation des agents à la D.G.I.D.

Pour ce faire, nous avons fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques pour lesquels, les causes supposées nous ont conduits à formuler des hypothèses. La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données recueillies suite aux enquêtes nous a permis d'établir les éléments de diagnostic.

A partir de ces derniers, nous pourrions proposer des solutions aux différents problèmes en résolution et faire des recommandations pour leur mise en œuvre.

I. Approches de solutions

Résoudre un problème, c'est proposer les conditions d'éradication des causes réelles se trouvant à la base du problème. Dans cette optique, nous proposerons des solutions pour atténuer, voire éradiquer les différentes causes à la base de chaque problème identifié.

A- Approches de solutions au problème se rapportant à la mauvaise qualité de travail des agents de la D.G.I.D.

Avant d'apporter la solution à ce problème, il convient de signaler que l'auto-évaluation est un outil d'analyse et de planification stratégique.

Mieux, c'est aussi un outil d'animation des démarches de progrès, des processus et de contrôle de gestion.

Pour résoudre donc ce problème, nous proposons à l'administration d'offrir aux usagers un service global et intégré. L'allégement des procédures des usagers et leur accessibilité aux informations doivent nettement améliorer.

Aussi doit elle s'efforcer pour améliorer l'efficacité et la lisibilité des normes en vue de limiter l'insécurité juridique des usagers.

Nous proposons que la D.G.I.D. poursuive sa politique de simplification au bénéfice des usagers et des agents, en s'appuyant notamment sur la mission qui lui est dédiée. A notre avis, la réalisation périodique des missions d'audits de contrôle et des processus de réexamen de chaînes de traitement, susceptibles d'être examinés au niveau interne doit être de mise.

B- Approches de solutions au problème se rapportant à l'absence de culture de performance chez les agents.

La résolution de ce problème passe nécessairement par la mise en place des indicateurs de performance permettant d'améliorer la gestion et l'organisation des services.

En effet, concernant spécifiquement les structures de gestion, les indicateurs constituent la boussole du gestionnaire et permettent de mesurer le chemin parcouru dans l'atteinte de ses objectifs, mais surtout celui restant à parcourir pour être performant.

A côté de la recherche de performance sur laquelle nous nous sommes largement appesanti, il faut relever que les outils de mesure permettent aussi d'uniformiser le travail dans les services d'assiette.

Nous proposons à l'administration fiscale d'opérer des choix idoines dans l'utilisation des indicateurs de performance.

Certains indicateurs traitent de la quantité tandis que d'autres s'intéressent à la qualité. Et c'est justement ces derniers que nous proposons à l'administration.

Dans cette optique, l'administration fiscale béninoise doit entreprendre une démarche expérimentale de certification de service en charge de contrôle fiscal externe (service de vérification).

II. Conditions de mise en œuvre des solutions et construction du Tableau de Synthèse de l'Etude

A. Conditions de mise en œuvre des solutions.

Pour chacun des problèmes identifiés, des recommandations seront faites suivant chaque problème spécifique.

1. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au Problème spécifique n°1.

Pour présenter un travail de qualité, l'administration des impôts doit :

- mener en profondeur des réformes structurelles et organisationnelle ;

- impliquer le personnel dans toutes les décisions ;
- amélioration progressivement ses relations avec les usagers.

Certains axes fondamentaux guideront cette politique à savoir :

- ✓ améliorer la qualité du service ;
- ✓ rendre l'administration plus accessible grâce aux nouvelles technologies ;
- ✓ mettre en place un point d'entrée unique pour l'essentiel des démarches des usagers.
- ✓ éviter les contrôles intempestifs et inefficaces ;
- ✓ mettre fin à l'engorgement des services contentieux.
- ✓ encourager l'éthique professionnelle par la mise en place d'un code de déontologie ;
- ✓ placer l'homme qu'il faut à la place qu'il faut ;
- ✓ l'élaboration d'un guide de la qualité ;
- ✓ l'élaboration d'un guide de procédure des actes émis par la DGID ;
- ✓ l'élaboration et l'adoption d'outils en vue de mesurer l'indice de satisfaction exprimée par les usagers.

2. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°2

Pour assurer la mise en place des indicateurs de performance susceptible de créer chez les agents le sens de performance et de résultat, l'administration doit opter pour les indicateurs qui permettent d'évaluer l'action quotidienne des organisations et de proposer les mesures correctives pour son amélioration. Les indicateurs sont des instruments de

pilotage qui doivent être élaborés au regard des impératifs fondamentaux.

Il s'agit de :

- ✓ la pertinence : ils doivent être liés aux objectifs importants ;
- ✓ la représentativité : ils doivent permettre d'identifier la contribution de l'équipe ou du secteur ;
- ✓ la fiabilité : il faut qu'ils reflètent la réalité et les faits à un niveau d'exactitude acceptable ;
- ✓ la transparence : le mode de calcul doit être connu de tous ;
- ✓ la simplicité : ces indicateurs doivent être facile à calculer et comprendre ;
- ✓ l'applicabilité : ils doivent rester exploitables par les services dans l'exécution quotidienne de leur mission.

Le choix entre les indicateurs d'efficience, d'efficacité et de qualité est déterminant et est fonction des objectifs assignés. L'indicateur d'efficience exprime le rapport entre les réalisations obtenues et les moyens consacrés à l'action de service ; l'indicateur d'efficacité mesure le rapport entre les réalisations obtenues et les objectifs fixés ; l'indicateur de qualité relève d'une appréciation périodique, généralement quantifiée, d'une composante du système qualité qui s'exprime sous forme d'écart par rapport aux objectifs qualité ou exigences. Autrement dit, c'est un indicateur d'efficacité qui à pour objet spécifique un élément du système qualifié, intégrant la satisfaction de l'utilisateur et les normes que les services doivent respecter pour atteindre leurs objectifs. Les indicateurs qui répondent le mieux à ces critères sont ceux consignés dans le tableau ci-après :

Tableau n°8: Proposition des indicateurs de performance

Les indicateurs essentiels d'une administration fiscale.				
		Assistance	Contrôle	
1	Réception sur rendez-vous -taux d'usagés effectivement du service	■		Nombre d'usagers reçus sur rendez-vous x 100 / Nombre d'usagers ayant demandé un rendez-vous.
2	Degré de sensibilisation des contribuables	■		Nombre de rencontre et d'évènements d'information et de sensibilisation organisés en N/ Nombre de rencontre et d'évènement d'information et de sensibilisation organisés en N-1
3	Rendement moyen d'un contrôle sur pièces		■	Montant total des redressements suite au contrôle sur pièce / Nombre total de contrôles sur pièces effectués.
4	Taux de recouvrement des impôts suite autre au contrôle sur pièces		■	Montant des encaissements sur créances de contrôles sur pièces x 100 / Montant des créances de contrôles sur pièces
	Efficacité de contrôle sur pièces		■	Montant des dégrèvements accordés suite aux contrôles sur pièce x 100 / Montant des redressements effectués en contrôle sur pièce.
6	Qualité de la programmation des contrôles sur pièces		■	Nombre de contrôle sur la place ayant donné lieu à redressement x 100 / Nombre de contrôle sur place réalisés.
7	Taux de rejet des réclamations		■	Nombre de décisions de rejet contentieux en N x 100 / Nombre de réclamations contentieuses traitées en N.

Source : Résultats de nos recherches


Problématique de l'amélioration de l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D

Tableau n°9 : Tableau de Synthèse de l'Etude (T.S.E)

	Problématique *	Objectifs de développement	Causes réelles	Diagnostic	solutions
Niveau général	<u>Problème général</u> L'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D	<u>Objectif général de développement</u> Contribuer à l'amélioration de l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D	.	.	.
Niveaux spécifiques	1 Mauvaise qualité de travail des agents	<u>Objectif spécifique 1</u> Suggérer la mise en œuvre de l'auto-évaluation des agents permettant de rationaliser les procédures, harmoniser les pratiques et résorber les dysfonctionnements	<u>Cause réelle/PS1</u> La non évaluation des règles et procédures de gestion	<u>Élément de diagnostic1</u> La non évaluation des règles et procédures de gestion est à la base de la mauvaise qualité de travail des agents de la D.G.I.D.	<u>Approches de solutions au PS1</u> -Poursuivre la politique de simplification au profit des usagers et des agents ; -Offrir aux usagers un service global et intégrer ; -Améliorer l'efficacité et la lisibilité des normes en vue de limiter l'insécurité des usagers ; -Réaliser les missions d'audit de contrôle et des processus de réexamen de chaîne de traitement susceptibles d'être examinés au niveau interne ; -Introduire l'outil d'animation des démarches de progrès, des processus et de contrôle de gestion.
	2 Absence de culture de performance	<u>Objectif spécifique 2</u> Suggérer les indicateurs qui contribueront chez les agents la culture de performance et des résultats	<u>Causes réelles/PS2</u> La non application rigoureuse des sanctions	<u>Élément de diagnostic2</u> La non application rigoureuse des sanctions explique l'absence de culture de performance des agents.	<u>Approches de solutions au PS2</u> Choix idoines des indicateurs de performance ; Démarche expérimentales de certification de service en charge de contrôle fiscal externe ; Uniformisation des pratiques dans toutes les structures.

Source : Résultats de nos recherches

Problématiques de l'amélioration de l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D



**CONCLUSION
GENERALE**

Cette étude nous a permis de dégager au niveau de l'administration, un certain nombre de problèmes regroupés en quatre (04) problématiques majeures. Parmi ces problématiques, celle relative à l'amélioration de l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D. a retenu notre attention.

Le problème général résultant de cette problématique est celui de non auto-évaluation des agents.

Les manifestations de ce problème sont la mauvaise qualité du travail des agents et l'absence de culture de performance.

Au terme de notre étude, nous pouvons dire que de nombreuses défaillances limitent encore l'efficacité des activités des agents.

En effet, la sensibilisation des agents à la culture de qualité souffre de la mise en place des outils nécessaires devant conduire à cette exigence.

Par ailleurs, l'organisation actuelle de notre administration fiscale reste marquée par la distinction ancienne entre les services chargés de déterminer la base imposable et ceux chargés de recouvrer l'impôt. Au cours des années récentes, l'administration s'est toutefois engagée dans une mutation culturelle visant à fonder sur une plus grande confiance réciproque le consentement des contribuables à payer leurs impôts en brisant ainsi le principe d'autorité sous lequel, elle s'est longtemps réfugiée.

Toutes ces évolutions ne pourront faire sentir pleinement leurs effets que si les agents de l'administration continuent à mieux intégrer dans le comportement le souci de la qualité de service rendu aux contribuables.

Au total, l'amélioration des relations entre l'administration fiscale et les contribuables passe par une évolution progressive de comportement. Pour sa part, l'administration en est consciente, et doit accompagner cette évolution avec détermination pour ce qui de la gestion de ses personnels.

Cependant, il est tout de même important de rappeler que la prise en compte des attentes des usagers ne doit pas occulter l'objectif premier des services publics qui est la recherche de l'intérêt général. L'idéal est que l'administration soit encouragée dans cette émergence de culture de qualité, garantie principale de la pérennité d'un service public au service public.

BIBLIOGRAPHIE

I - OUVRAGES

- **OSSA, R (2007) « Administrer l'impôt Les nouveaux enjeux de la fonction de gestion dans les pays en développement »,** Edition Iroko, Yahoundé.
- **SULZER, J. R (1975) « Comment construire le tableau de bord »,** Edition DUNOD.
- **GUERNY de J.(1975) : « Principes et mise en place de tableau de bord de gestion »,** J. de DELMAS et Cie, 27^{ème} Edition.
- **ROBERT, P. (2005) « L'auto-évaluation Le modèle EFQM d'excellence »,** Edition BRIGNOLE
- **FERNADEZ, A.(2010) : « Les nouveaux tableaux de bord des managers »,** Edition Eyrolles.
- **PROBST, B. et MERCIER J. (1997) « Organisation et management »,** Edition Gaëlle Calvez.

II- MEMOIRES

- **SOCLO H. L (2009) « Contribution à l'amélioration des indicateurs de performance à la D.G.I.D. »**soutenu au cycle 1 de la filière Administration des Impôts de l'E.N.A.M.

III-TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- **Code Général des Impôts (C.G.I.),** Edition 2010.
- **Livre des Procédure Fiscales (L.P.F.),** Edition 2005.
- **Arrêté N°112/M.E.F./DC/SGM/D.G.I.D** du 17 Février 2009 portant attribution, organisation et fonctionnement de la D.G.I.D.

AUTRES

- Guide pratique de C.R.E.D.A.F. sur la mise en place des indicateurs de performance dans une administration fiscale, Mai 2004.
- Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (2007) «**Référentiel des mémoires** », 2^{ème} édition, mimographe, Abomey –Calavi, U.A.C.

SITES INTERNET

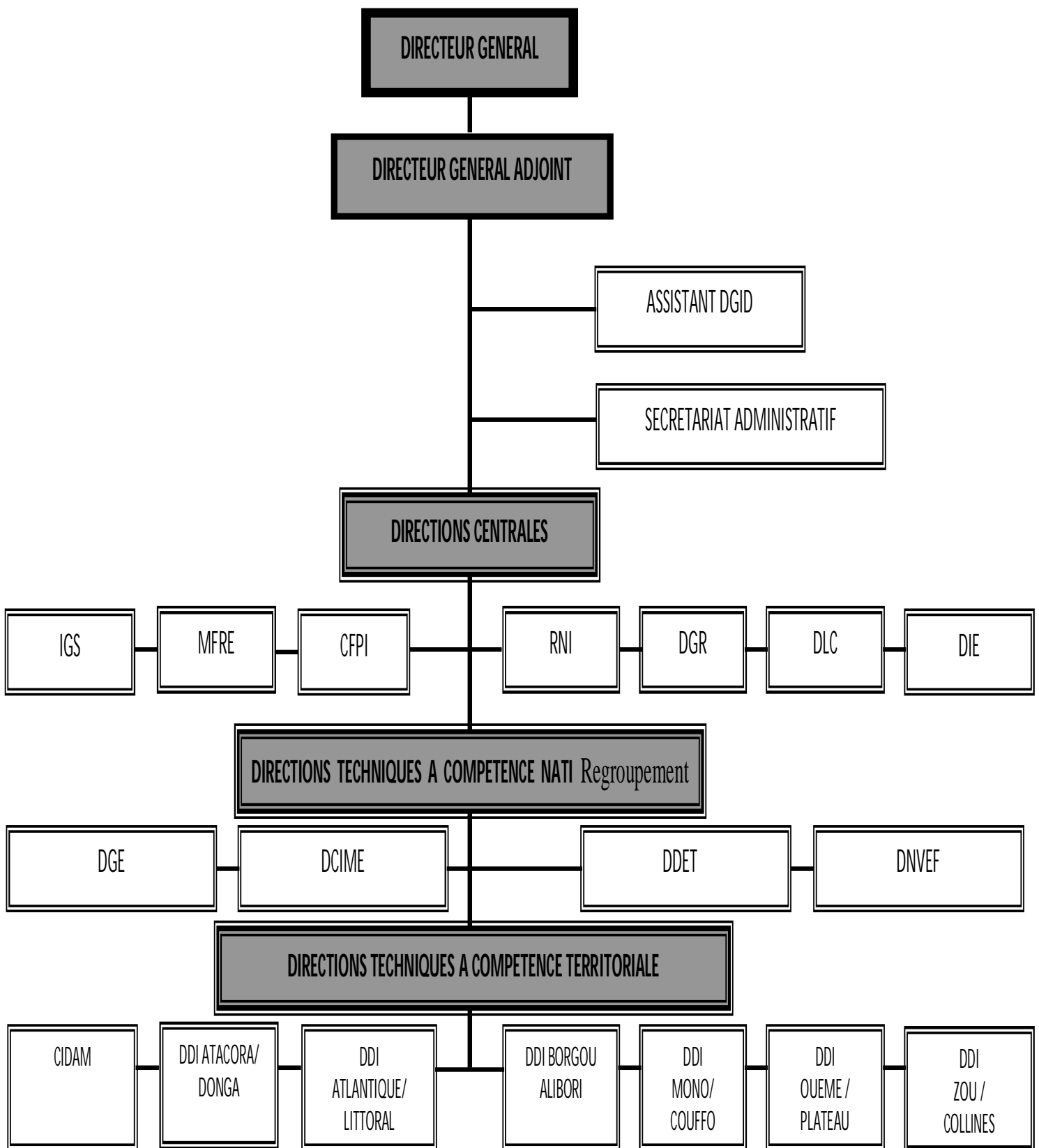
- www.impôts.gouv.fr
- www.abwconcept.com
- www.egilia.be
- www.ccompte.fr/fr/cecrps.
- www.eipa.eu/files/repositoy
- www.revuedutresor
- www.fonctionpublique.gouv.fr

LISTE DES ANNEXES

Annexe n°1 : Organigramme de la D.G.I.D.

Annexe n°2 : Questionnaire d'enquête

Annexe 1 : Organigramme de la D.G.I.D.



LEGENDE ORGANIGRAMME DGID.

DG :	Directeur Général
DGA :	Directeur Général Adjoint
CSA :	Chef du Secrétariat Administratif
IGS :	Inspecteur Général des Services
C/MFRE:	Chef de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception
C/CFPI :	Chef du Centre de Formation Professionnelle des Impôts
RNI :	Receveur National des Impôts
DGR :	Directeur de la Gestion des Ressources
DLC :	Directeur de Législation et du Contentieux
DIE :	Directeur de l'Information et des Etudes
DGE :	Directeur des Grandes Entreprises
DCIME :	Directeur des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises
DDET :	Directeur des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre
DNVEF:	Directeur National de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales
D/CIDAM:	Directeur du Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés
DDI :	Directeur Départemental des Impôts

QUESTIONNAIRE D'ENQUETE

Mesdames/messieurs,

Le présent questionnaire s'inscrit dans le cadre d'une "recherche diagnostic" dans l'optique de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en administration des impôts au cycle 2 de l'E.N.A.M..

Du 25 octobre 2010 au 6 janvier 2011, nous avons effectué un stage pratique dans certains services de la D.G.I.D.. A l'issue du stage, nous avons choisi d'orienter notre réflexion sur l'auto-évaluation des agents de la D.G.I.D..

A cet effet, nous vous prions de répondre aux questions ci-après en cochant la case correspondante. Merci pour votre collaboration.

Votre identité : (facultative)

Nom :

Prénoms :

Structure d'appartenance :

1. L'administration fiscale béninoise dispose de certains indicateurs de performance qui lui permettent de mesurer quantitativement ses réalisations.

Pendant ce temps, la prestation des agents de la D.G.I.D. est décriée par bon nombre d'usagers.

A votre avis qu'est ce qui peut justifier la mauvaise qualité de travail des agents de la D.G.I.G. ?

- L'absence d'un réseau d'indicateur ;.....
- la complexité des tâches réalisées ;.....
- la non évaluation des règles et procédures de gestion.....
- autres (à préciser).....

2. A l'instar des administrations fiscales africaines, celle béninoise est caractérisée par une longue culture d'impunité et de laxisme qui fait croire que la détention du pouvoir administratif dispensait du pouvoir de respect de la loi et des autres.

Selon vous, à quoi peut-on attribuer l'absence de culture de performance chez les agents de la D.G.I.D. ?

- défaut d'adhésion des agents aux mécanismes de suivi de rendement ;.....
- insuffisance de vulgarisation des indicateurs de performance dans l'administration fiscale ;.....
- non application des sanctions (positives et négatives).....
- autres (à préciser).....

TABLE DES MATIERES

PAGES

IDENTIFICATION DU JURY.....	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT.....	ii
DEDICACES.....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
LISTE DES SIGLES ETABREVIATIONS.....	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
LISTE DES GRAPHIQUES.....	viii
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	ix
RESUME.....	xi
SOMMAIRE.....	xii
INTRODUCTION GENERALE.....	01

Chapitre premier: Cadre institutionnel de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique.....05

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage.....	06
Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage.....	06
I. Présentation de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.....	07
A. Historique de la D.G.I.D.....	07
B. Compétences et attributions de la D.G.I.D.....	08
1. Compétences de la D.G.I.D.....	05
2. Attributions de la D.G.I.D.....	08
C. Organisation de la D.G.I.D.....	09
1. Les directions centrales.....	10
2. Les directions techniques à compétence nationale.....	10

3. Les directions techniques à compétence territoriale.....	10
II. Présentation de la D.G.E.de la D.C.I.M.E,de la D.L.C et de la D.I.E.....	11
A. La D.G.E.....	11
1. Attributions.....	11
2. Organisation	11
B. La D.C.I.M.E.....	13
1. Attributions	13
2. Organisation	13
C. La D.I.E.....	14
1. Attributions.....	14
2. Organisation.....	14
D. La D.L.C.....	15
1. Attributions.....	15
2. Organisation.....	15
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités de la D.G.E.de la D.C.I.M.E du Littoral, de la D.L.C et de la D.I.E.....	16
I. Observations de stage.....	16
A. Etat des lieux sur les activités de la D.G.E.de D.C.I.M.E du Littoral, de la D.L.C et de la D.I.E	16
1. Etat des lieux à la D.L.C.....	16
2. Etat des lieux sur les activités de la D.G.E	19
3. Etat des lieux sur les activités de C.I.M.E du Littoral	23
4. Etat des lieux sur les activités de la D.I.E	23
B.Utilisation des indicateurs de performance.....	27
II. Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	30
A. Inventaire des atouts.....	30

B. Inventaire des problèmes.....	31
Section 2 : Ciblage de la problématique.....	33
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique.....	33
I. Regroupement des problèmes par centre d'intérêts.....	33
II. Choix de la problématique et justification du sujet.....	35
III. Spécification de la problématique choisie.....	37
Paragraphe 2. Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	38
I. Vision globale de résolution du problème général.....	39
II. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques.....	39
A. Vision globale de résolution du problème spécifique n°1.....	39
B. Vision globale de résolution du problème spécifique n°2.....	40
C. Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique.....	41
1. Synthèse des approches génériques identifiées.....	41
2. Séquences de résolution de la problématique.....	41

**Chapitre deuxième: Du cadre théorique de l'étude aux
conditions de mise en œuvre des solutions pour une amélioration de
l'auto-évaluation des agents.....43**

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	44
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature	44
I. Fixation des objectifs de l'étude.....	44
II. Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du tableau de bord de l'étude.....	46
A. Identification des causes et formulation des hypothèses.....	46
1. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1.....	46
2. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2.....	48

3. Causes et hypothèse liées au problème général	49
B. Construction du tableau de bord de l'étude.....	49
III. Revue de littérature.....	52
A. Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à la mauvaise qualité de travail.....	53
B. Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à l'absence de culture de performance informations fiscales.....	53
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	56
I. Dimension empirique	56
II. Dimension théorique.....	59

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une meilleure auto évaluation des agents.....61

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses	61
A. Collecte, difficultés rencontrées et limites des données.....	61
1-Préparation et réalisation des enquêtes	62
2. Difficultés rencontrées et limites des données.....	62
B. Présentation et analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses.....	62
a. Présentation et analyse des résultats de l'enquête.....	62
b. présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°1 relatif à la mauvaise qualité de travail.....	62
2. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°2 relatif à l'absence de culture de performance	64
B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	66
1. Vérification des hypothèses	66

2. Etablissement du diagnostic.....	68
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre	69
I. Approches de solutions	69
A. Approches de solutions au problème se rapportant la mauvaise qualité de travail.....	69
B. Approches de solutions au problème se rapportant à l'absence de culture de performance	70
II. Conditions de mise en œuvre des solutions et construction du Tableau de Synthèse de l'Etude.....	71
A. Conditions de mise en œuvre des solutions.....	71
1. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°1	71
2. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°2.....	72
B. Tableau de Synthèse de l'Etude.....	75
CONCLUSION GENERALE.....	76
BIBLIOGRAPHIE.....	79
ANNEXES	