

CREFIMA UNIVERSITÉ

POLITIQUE DE SERVICE À LA CLIENTÈLE À LA DIRECTION GÉNÉRALE  
DES IMPÔTS

MÉMOIRE  
POUR L'OBTENTION DE LA  
LICENCE ENMARKETING ET COMMUNICATION

PAR  
RYLANDRIS C. PROPHÈTE

MARS 2020

## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Madame Annie Blaise de m'avoir donné l'opportunité de réaliser ce travail et du temps qu'elle m'a accordé.

Je souhaite aussi adresser mes remerciements à toutes les personnes qui m'ont aidé d'une manière ou d'une autre dans la réalisation de ce mémoire.

Je remercie tout particulièrement mon encadreur Jacques Antoine S. Pierrot pour l'accompagnement qu'il m'a accordé pour la réalisation de ce travail.

## TABLE DES MATIÈRES

<u>LISTE DES FIGURES</u> .....	vi
<u>LISTE DES TABLEAUX</u> .....	vii
<u>LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES</u> .....	viii
<u>RÉSUMÉ</u> .....	xi
<u>ABSTRACT</u> .....	xii
<u>INTRODUCTION</u> .....	1
<u>CHAPITRE I</u> .....	8
<u>REVUE DE LA LITTÉRATURE</u> .....	8
1.1 <u>Historique de l'administration publique</u> .....	8
1.2 <u>le Modèle Pré-bureaucratique</u> .....	11
1.3 <u>Le modèlele bureaucratique</u> .....	133
1.3.1 <u>Les principes de la bureaucratie</u> .....	14
1.3.2 <u>Les critiques de la bureacratie</u> .....	166
1.4 <u>Le Nouveau Management Public</u> .....	17
1.4.1 <u>Les principes du Nouveau management public</u> .....	19
1.4.2 <u>Les critiques du Nouveau Management Public</u> .....	20
1.5 <u>Analyse comparative du modele bureaucratique par rapport au NMP</u> .....	222
1.6 <u>Le service de qualité dans l'administration publique</u> .....	233
1.7 <u>L'Administration Publique Haïtienne</u> .....	25
1.7.1 <u>La structure des Ministère</u> .....	27

1.7.2	Les services techniques déconcentrées.....	28
1.8	<u>La problématique</u> .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.9	<u>Le cadre conceptuel</u> .....	29
1.9.1	<u>La gestion de la qualité totale</u> .....	29
1.9.2	<u>La qualité du service</u> .....	311
1.9.3	<u>La prestation de service de rechange</u> .....	32
1.10	<u>Hypothèses de la recherche</u> .....	33
1.11	<u>Importance de la recherche</u> .....	33
 <u>CHAPITRE II Le cadre méthodologique</u> .....		366
2.1	<u>Modèle retenu</u> .....	366
2.2	<u>Positionnement épistémologique</u> .....	377
2.3	<u>Stratégie de recherche</u> .....	388
2.4	<u>Présentation du terrain de la recherche</u> .....	39
2.5	<u>Choix des participants</u> .....	422
2.6	<u>Fiabilité et viabilité de la recherche</u> .....	433
2.7	<u>Limites de la stratégie</u> .....	433
 <u>CHAPITRE III PRINCIPES DU QS DANS L'ADMINISTRATION FISCALE</u> ..		455
3.1	<u>Recueil de l'opinion des contribuables sur le service</u> .....	455
3.1.1	<u>Perception de l'intégrité des services par le public</u> .....	477
3.1.2	<u>Intégrité des registres des contribuables</u> .....	49
3.1.3	<u>Segmentation de la clientèle</u> .....	511
3.2	<u>Grille d'amélioration des services</u> .....	522
3.2.1	<u>Lenteur des services</u> .....	53
3.2.2	<u>Confidentialité des informations</u> .....	56
3.2.3	<u>Les clients internes</u> .....	58
3.2.4	<u>Gestion des risques d'incivisme fiscal</u> .....	59
3.2.5	<u>Gestion des risques institutionnels</u> .....	60
3.3	<u>Les Normes de Service</u> .....	621
3.3.1	<u>Charte du Contribuable</u> .....	632
3.3.2	<u>Imputabilité et transparence</u> .....	63
3.3.2.1	<u>Mécanismes internes de contrôle</u> .....	63
3.3.2.2	<u>Mécanismes externes de contrôle</u> .....	65

3.3.3	<u>Formation en service à la clientèle...</u>	677
3.3.3.1	La fiabilité.....	67
3.3.3.2	Aspects concrets.....	68
3.3.3.3	La réciprocité.....	70
3.3.3.4	L'assurance.....	72
3.3.3.5	L'empathie.....	73
3.4	<u>Politiques et procédures favorables aux clients</u> .....	744
3.4.1	<u>Simplification des documents administratifs</u> .....	744
3.4.2	<u>Les voies de recours</u> .....	755
3.4.3	<u>Règlements des contentieux</u> .....	78
3.5	<u>Utilisation de la technologie</u> .....	788
3.5.1	<u>Pour la gestion des processus d'affaires</u> .....	78
3.5.2	<u>Pour communiquer avec les clients</u> .....	79
3.6	<u>Plan d'amélioration des services</u> .....	822
3.6.1	Le CGI et le LPF.....	82
3.6.2	<u>Le projet de nouvelle loi organique</u> .....	82
3.6.3	<u>PAMREF</u> .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3.6.4	<u>Plan stratégique</u> .....	866
3.6.5	<u>Gestion du changement</u> .....	877
3.6.5.1	Gestion du changement côté humain.....	87
3.6.5.2	Gestion du changement technologique.....	89
	<u>CHAPITRE IV DISCUSSION DES RÉSULTATS</u> .....	911
	<u>CONCLUSION</u> .....	966
	<u>ANNEXE A GRILLE DE L'ENTREVUE</u> .....	1011
	<u>BIBLIOGRAPHIE</u> .....	1033

## LISTE DES FIGURES

Figure	Page
1.1 classement par les ménages des 10 plus mauvaises agences/organisations publiques en termes de qualité des services .....	34
2.2 L'organigramme de la DGI .....	41
3.3 Classement des institutions les plus corrompues (Utilisateurs) ménages, entreprises privées et ONG .....	47
3.4. Présentation en minutes du temps standard et réel pris par un contribuable	54
3.5 Diagramme représentant les temps pris par type d'impôts (standard et réel).	55
3.6 Diagramme du niveau de Satisfaction par rapport aux services .....	57
3.7 Histogramme des niveaux de satisfaction par rapport aux services .....	58

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
1.1 Les différentes actions s’inscrivant dans le champ NMP .....	19
1.2 Analyse comparative des modèles bureaucratique et post-bureaucratique .	22
3.3 Les principes du QS dans l’administration fiscale .....	45

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES

AGD	Administration Générale des Douanes
ALI	Agence Locale des Impôts
C2D-DT	Consortium C2D Services Inc.-Data Torque
CDI	Centre des Impôts
CSCCA	Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif
CONATEL	Conseil National des Télécommunications
DG	Direction Générale
DGC	Direction des Grands Contribuables
DGI	Direction Générale des Impôts
DMC	Direction des Moyens Contribuables
DRH	Direction des Ressources Humaines
FAD	Fiscal Affairs Department
FMI	Fonds Monétaire International
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
NMP	Nouveau Management Public
NIF	Numéro d'Identification Fiscale
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OTA	Office of Technical Assistance
PAMRF	Projet d'Appui à la Mobilisation des Recettes Fiscales
RMS	Revenue Management System
SGF	Système de Gestion Fiscale
SGR	Système de Gestion des Recettes

TCA	Taxe sur le Chiffre d'Affaires
TADAT	Outil Diagnostique d'Évaluation de l'Administration Fiscale



## RÉSUMÉ

La Direction Générale des Impôts (DGI) est l'instrument utilisé par l'État Haïtien pour collecter les droits, taxes et impôts permettant aux responsables de disposer des ressources nécessaires pour conduire les affaires du pays. Toutefois, en raison des problèmes d'ordre politique et administratif, elle n'arrive pas à jouer pleinement son rôle. Ainsi, la qualité des services offerts par la DGI est souvent mise en cause par les contribuables. Au regard de ces constats, notre travail a cherché à comprendre les politiques de services à la clientèle en vigueur à la DGI.

Au moyen d'une démarche qualitative, nous avons procédé à une analyse documentaire pour déterminer si les mécanismes de taxation utilisés par la DGI favorisent la prestation de services de qualité. D'un autre côté, nous avons conduit des entrevues semi-directives auprès de trente-sept employés représentatifs de tous les métiers qui ont une incidence sur les services rendus aux contribuables afin de déterminer les écarts existant entre les normes et procédures établies et leurs applications, et déterminer dans quelles mesures ces normes sont favorables au client et comment la prestation de services de qualité guide l'action des agents.

Les résultats de cette recherche nous révèlent que la qualité des services à la DGI ne correspond pas aux standards de qualité préconisés dans les principes du Nouveau Management Public (NMP). En effet, cette étude est essentiellement une analyse qui consiste à comparer les lois, procédures et pratiques de gestion en vigueur à la DGI par rapport aux principes du NMP, plus adaptés aux nouvelles réalités technologiques et managériales du 21<sup>ème</sup> siècle. Dans cette perspective, nous avons retenu comme cadre conceptuel, pour faire ce travail, le modèle de la qualité de service, QS, très répandu dans les entreprises du secteur public évoluant dans le tertiaire comme la DGI. Cette analyse comparative par rapport à ces meilleures pratiques nous a permis de constater que les politiques et la qualité des prestations de service à la DGI sont très loin de correspondre aux normes considérées.

Mots clés : QS, Service à la clientèle, NMP, DGI

## ABSTRACT

The Direction Générale des Impôts (Directorate General of Taxes) is the instrument used by the Haitian Government to collect taxes and levies allowing the leaders to have the resources necessary to conduct the affairs of the country. However, due to political and administrative problems, it cannot fully play its role. Thus, the quality of the services offered by the DGI is often questioned by taxpayers. Considering these findings, our research sought to understand the customer service policies in effect at DGI.

Using a qualitative approach, we carried out a documentary analysis to determine whether the taxation mechanisms used by the DGI favor the provision of quality services. On the other hand, we conducted semi-directive interviews with thirty-seven employees representative of all the business areas that have an impact on the services rendered to taxpayers in order to determine the existing gaps between established standards and procedures and their applications, and determine to what extent these standards are fair towards the customers and how the provision of quality services guides the actions of executives, managers and employees.

The results of this research reveal to us that the quality of service offered by DGI does not correspond to the quality standards recommended in the principles of new public management (NPM); indeed, this study is essentially an analysis which consists in comparing the laws, procedures and management practices in force at the DGI to the principles of the NPM, more adapted to the new technological and managerial realities of the 21st century; in this perspective, we retained as a conceptual framework to conduct this research, the quality of service model, QS, largely used by public sector organizations operating in the tertiary sector such as the DGI. This comparative analysis in relation to these best practices enabled us to observe that the policies and the quality of service delivery at the DGI are far below those recommended for all the standards retained for this research work.

Keywords : QS, Customer Service, NPM, DGI

## INTRODUCTION

Depuis la fin de la décennie soixante-dix, avec la remise en question du modèle bureaucratique dominant et l'apparition du nouveau management public, le concept de qualité a progressivement intégré toutes les sphères de politiques publiques. En effet, les projets aussi variés que les infrastructures, la santé, l'éducation, les cantines scolaires, le transport routier, ont tous adopté ces concepts dans leurs pratiques et politiques. Ce changement de paradigme, où le centre s'est déplacé de l'organisation vers le citoyen, celui-ci étant maintenant perçu au-delà de ses seuls devoirs civiques, mais comme un client à part entière au sens de la qualité des services et des redevances de compte auxquels il a droit. Ces nouvelles approches ont obligé les organismes publics à opérer des changements de fond dans leurs politiques et cultures pour intégrer ces normes dans leur processus d'affaire.

Les administrations fiscales, instrument utilisé par les pouvoirs publics pour prélever les activités économiques permettant à l'État de disposer des voies et moyens pour assurer ses missions régaliennes et conduire des politiques publiques au bénéfice des citoyens. Ce rôle fait d'elles des cibles idéales des critiques du modèle bureaucratique ; Rothbart de l'École du Public Choice cité dans Privert (2013 :90) est particulièrement véhément lorsqu'il dit que « l'impôt est un vol, purement et simplement, même si ce vol est commis à un niveau colossal, auquel les criminels ordinaires n'oseraient prétendre ». Cette sempiternelle question de légitimité se pose de manière encore plus urgente pour l'administration fiscale haïtienne évoluant dans un contexte caractérisé par la corruption, l'absence d'investissement public, et une longue tradition de mauvaise qualité des services. Paillant cité dans Privert (2013 : 29) nous dit « on peut comprendre la frustration qui traverse une communauté lorsque le déséquilibre persiste entre les droits et les devoirs, entre les exigences et les contreparties, entre les impôts et les services publics [...] ».

Sur ce point l'opinion du public est quasi-unanime pour reconnaître que la DGI peine à jouer son rôle si vital pour le pays, tant la qualité de ses services est mauvaise (cf. figure 1.1). Les différents changements organisationnels et réglementaires engagés n'ont pas permis d'introduire des améliorations substantielles dans les rapports avec les parties intéressées et la qualité des services. L'institution restant viscéralement attachée à ses prérogatives de gendarme et guidée par la myopie de ses dirigeants successifs ne s'est jamais vraiment appropriée les concepts de qualité en les incorporant dans son fonctionnement contrairement à ses pairs engagés dans ce processus de manière diffuse à partir des années 1980, puis de manière plus systématique dans les années 1990. Cette approche de gestion tirée des pratiques du secteur privé et construite en grande partie en opposition au modèle bureaucratique repose, selon l'Agence Française pour l'Amélioration des Conditions de Travail (2017 : 2), sur les concepts de clients, d'objectifs, de processus et de mesures. Les principes du NMP sont aujourd'hui utilisés par la plupart des organismes publics à travers le monde, et sont devenus des modèles de référence en matière de bonne gouvernance et de meilleures pratiques.

Cette faiblesse du système fiscal contribue également à maintenir le pays dans une situation de dépendance. Selon le comité d'aide au développement de l'OCDE<sup>1</sup>, Haïti fait partie du groupe de pays les dépendants de l'aide publique au développement. Pour la décennie 2010-2020, les dons et appuis budgétaires oscillent entre 25 et 40% des budgets<sup>2</sup> du pays et ont tendance à se contracter passant de 30 à 28, 9 milliards de gourdes pour la période 2018-2019. Le pays est également très tributaire des transferts de la diaspora dont le montant, selon la Banque de la

---

<sup>1</sup> OCDE. Liste des pays bénéficiaires d'APD établies par le CAD pour la notification des apports de 2014, 2015, 2016, 2017.

<sup>2</sup> Groupe Croissance. Guide du citoyen sur le budget d'haïti. Groupe Croissance, USAID, Juin 2017

République d'Haïti<sup>3</sup>, s'élevait à 2. 98 milliards de dollars américains en 2018, soit 30.7% du PIB.

Ces chiffres dépeignent une situation calamiteuse des finances publiques et une perte de souveraineté économique, d'où la pression accrue de l'ensemble des parties intéressées arguant pour une réforme de la DGI tenant compte des nouvelles réalités managériales et technologiques pour renforcer l'offre de service et augmenter le niveau des recettes. S'agissant des recettes domestiques, il semble que les montants collectés par l'État soient bien loin des potentiels réels. En effet, selon le rapport du Fonds Monétaire International sur le renforcement des administrations fiscales et douanières (2017 : 22) « le fichier central doit être représentatif de la population fiscale du pays. Or il est peu probable que le fichier actuel de la DGI représente le potentiel fiscal du pays. Au 20 juillet 2017, [...] on dénombre 450 000 immatriculés, soit 4,5% de la population haïtienne [...] ». Partant de ce constat, la potentialité d'élargir l'assiette fiscale et faire progresser la courbe ne sont pas de simples discours incantatoires mais des objectifs réalistes et atteignables.

Pour mesurer l'ampleur du problème et la potentialité d'élargir l'assiette fiscale haïtienne, il suffit de mettre en relief la situation du pays par rapport à celle de la république voisine. Le budget national de la République Dominicaine<sup>4</sup> avec une population de taille équivalente s'élevait à plus de 17 milliards de dollars américains en 2018, alors que pour la même période celui d'Haïti était d'environ 2 milliards ; s'il est certain que les deux économies ne sont de taille équivalente et que les problèmes de gouvernance et de stabilité politique ne se posent pas de la même manière des deux côtés de l'île, on est néanmoins en droit de s'interroger sur l'efficacité des

---

<sup>3</sup> [Intervention du Gouverneur à la réunion de la circonscription d'Haïti au FMI tenue le vendredi 13 avril 2019 dans le cadre des assemblées du printemps](#)

<sup>4</sup>Le Nouvelliste (2019): La république dominicaine adopte un budget de 17 milliards USD. Rédigé par Patrick Saint Preux. Consulté 7 octobre 2019. <https://www.lenouvelliste.com/article/176913/la-republique-dominicaine-adopte-un-budget-de-17-milliards-usd>

approches privilégiées par les deux administrations fiscales pour collecter les ressources domestiques.

Ces performances médiocres posent inévitablement la question des politiques de service et des pratiques de gestion à la Direction Générale des Impôts pour déterminer si le ver est dans le fruit, si la patte est mauvaise du côté haïtien. La performance d'un organe de l'administration publique, même en situation de monopole ne peut se mesurer sur la seule base des montants collectés ou des contraintes imposées aux administrés. De nouvelles politiques et d'autres pratiques de gestion doivent être envisagées pour mieux s'engager avec la société. Pour y parvenir des mesures proactives de dialogue permanent avec les citoyens, de simplification des procédures et des temps d'attente, de segmentation de la clientèle, de garantie des droits et devoirs des clients et des plans d'amélioration continue de l'offre des services doivent être mises en œuvre pour élargir l'assiette et fidéliser la clientèle, en capitalisant sur les ressources humaines, financières, matérielles et technologiques.

Ce virage vers la qualité est devenu incontournable pour l'administration fiscale haïtienne. Les réformes ne peuvent plus être envisagées uniquement en termes de moyens en raison de la perception du fisc qui est le plus souvent associé à des images de fonctionnaires incompetents, des services lents, de nonchalance, de soudoiment, et d'opacité. À cet égard, une enquête de l'ULCC<sup>5</sup> réalisé en 2007 révélait déjà que plus de 93% de la population pense que la fonction publique est gangrenée par la corruption, avec la DGI dans le peloton de tête des mauvais élèves. L'administration fiscale a donc un besoin urgent de soigner son image et renforcer ses services pour se défaire de cet image négative et regagner la confiance de sa clientèle.

---

<sup>5</sup>ULCC (2007) : Gouvernance et Corruption en Haïti : Résultats de l'Enquête Diagnostique sur la Gouvernance.

Toutes ces questions et préoccupations ont suscité notre curiosité intellectuelle pour essayer d'analyser et comparer les politiques de gestion des contribuables et les pratiques de gestion en vigueur à la DGI par rapport aux normes de service de qualité et déterminer comment celles-ci impactent la performance organisationnelle et les relations avec les clients et les citoyens. Pour mener cette étude nous avons adopté une posture positiviste, principe supposant que les faits préexistent à leurs interprétations, et une approche épistémologique hypothéticodéductive consistant à formuler des hypothèses puis recueillir des données dans le but de les confirmer ou infirmer. Ainsi, pour répondre à la question posée dans le cadre de cette recherche, nous partons de l'hypothèse principale que les politiques et les pratiques de gestion en vigueur ne fournissent pas le cadre nécessaire pour la prestation de service correspondant aux normes de qualité, ce qui sous-entend qu'elles ne permettent pas de fournir un service standardisé et de satisfaire les attentes des clients et des autres parties intéressées. Outre cette hypothèse de départ, nous avons également formulé l'hypothèse secondaire que les politiques et pratiques de gestion en vigueur contribuent à l'incivisme et à la corruption. Pour mener cette étude comparative entre les politiques de gestion des contribuables dans l'administration fiscale haïtienne et les meilleures pratiques en matière de normes de services de qualité dans l'administration publique, nous avons utilisé le modèle QS, (qualité de service), en raison de son adaptation réussie dans les entreprises privées et publiques évoluant dans le tertiaire comme la DGI.

Ce travail académique, outre l'introduction et la conclusion, se décline en quatre (4) chapitres. L'introduction touche un peu la problématique de la gestion des contribuables à la Direction Générale des Impôts et les nouveaux paradigmes de gestion dans l'administration publique. Elle explique l'importance d'une administration fiscale performante pour la pérennisation et la pertinence de l'État Haïtien et comment les services de qualité et la satisfaction des attentes des clients

peuvent contribuer à l'élargissement de l'assiette et à l'augmentation des recettes fiscale. À la suite de cette mise en contexte, elle pose la question de la recherche, puis précise le cadre théorique choisi pour étudier la question et le choix des hypothèses de départ ; pour finir, elle présente la méthodologie permettant de répondre à la question générale de la recherche.

Le premier chapitre débute par une revue de la littérature en faisant d'abord une présentation de l'administration publique au niveau mondial, en présentant les grands courants de pensée qui ont façonné son évolution en commençant par le modèle bureaucratique puis le modèle du nouveau management public, encore appelé nouvelle gestion publique, en mettant en exergue leurs principes et leurs différents courants. Pour donner suite à cette mise en contexte, nous présentons dans un premier temps le cadre conceptuel, puis nous formulons les hypothèses de travail ; nous clôturons le chapitre en présentant une argumentation qui expose en quoi la recherche contribue à la problématique de la gestion des contribuables à la Direction Générale des Impôts.

Le deuxième chapitre est une justification de la démarche méthodologique. De manière détaillée, il relate le choix épistémologique, la présentation du terrain de recherche, la taille de l'échantillon, et la stratégie utilisée pour collecter les données.

Dans le troisième chapitre, ayant opté pour une approche qualitative, nous présentons les résultats et les analyses simultanément. Nous terminons le chapitre en faisant une discussion autour des résultats à la lumière des hypothèses et de la question de recherche et dans le contexte de la revue de la littérature.

Au niveau du quatrième chapitre, nous discutons des divers résultats de ce travail de recherche en tenant compte de nos hypothèses de départ.

Enfin, dans la conclusion, nous faisons un rappel des principaux points du travail, partant de la problématique jusqu'au sommaire des résultats obtenus ; nous rappelons l'importance des résultats, faisons une discussion sur leurs implications pratiques, présentons la contribution et les limites de la recherche, puis nous terminons le travail en produisant des réflexions sur les limites et perspectives de l'étude.

## CHAPITRE I

### REVUE DE LA LITTÉRATURE

Le but du premier chapitre dans un premier est de présenter l'administration publique de manière générale, puis l'administration publique haïtienne de manière spécifique de laquelle relève la Direction Générale des Impôts ; dans un second temps nous présenterons respectivement le modèle pré-bureaucratique, le modèle bureaucratique et le nouveau management public, encore appelé nouvelle gestion publique. Pour donner suite à cela, nous dresserons une analyse comparative des deux grands courants de l'administration publique pour faire ressortir les forces et faiblesses de chacun. Dans un troisième temps nous présenterons le cadre conceptuel, puis les hypothèses de la recherche. Pour finir, nous présenterons un argumentaire pour montrer l'importance de la recherche et dire en quoi elle va permettre de comprendre les questions liées aux politiques de service et pratiques de gestion par rapport aux normes de qualité à la DGI.

#### 1.1 Historique de l'administration publique

L'administration publique commence à prendre ses élans conceptuels à partir du XVIIIème siècle. Bien entendu, comme l'explique Mercier (2011 : 37), elle a toujours existé à quasiment toutes les étapes de l'histoire humaine sous différentes formes. Les tribus et les nations ont toujours mis des dispositifs pour prélever les impôts et faire la guerre. Cependant ses débuts comme science s'observent en Europe à partir de cette date, notamment en Allemagne et en France. Dans ce qui était alors la Prusse, on se consacre à l'étude des institutions administratives et à leur fonctionnement, alors qu'en France, la science de la police, précurseur de l'administration publique comme on l'entend aujourd'hui, est un ensemble de règles définies pour gérer l'État.

En 1812, le concept de l'administration publique est théorisé par Charles Jean Bonie dans son ouvrage « Principes de l'Administration Publique » où il propose d'étudier les rapports entre l'administration et ses administrés. Au XIX<sup>ème</sup>, Lorenz Von Stein siècle préconise de faire de l'administration publique une science à part entière, indépendante du droit administratif, mais aucune suite ne sera donnée à cette démarche. En Amérique du Nord, le monde académique n'est pas en reste, le concept gagne du terrain dans les milieux académiques ; en 1887, Woodrow Wilson dans son article « The study of Administration » propose la création de l'administration publique comme discipline scientifique indépendante de la politique pour éliminer la corruption administrative dans le secteur public étasunien de l'époque ; d'ailleurs, c'est en réaction à la grande corruption administrative au niveau des États de l'Union qu'a pris naissance l'école classique, en 1885. Dans la lignée de Wilson, les tenants de cette école, Goodnow et White, prônent une séparation plus marquée entre l'administration publique et les politiques.

En France, Chardon dans son ouvrage « L'administration publique de la France », publié en 1908, propose de délimiter clairement l'administration publique du pouvoir politique, pour permettre aux politiques de se consacrer pleinement à leur mandat et éviter les interférences néfastes. Outre atlantique, son contemporain Fayol publie en 1916 son œuvre majeure intitulée « Administration Industrielle et Générale », dans laquelle il propose des règles génériques pouvant s'appliquer à n'importe quelle organisation ; il résume la fonction administrative ainsi : prévoir, organiser, commander, coordonner, contrôler.

Alors que ces débats bruissent en Europe, à la même époque, Frederick Taylor élabore les principes de l'organisation scientifique du travail ; essentiellement il prône la division et le séquençage comme moyens d'en assurer l'efficacité. Les principes de Taylor ont essuyé plusieurs critiques, perçus comme une dérive du capitalisme qui déshumanise l'homme et le travail au profit de l'efficacité en les travailleurs à une

dimension purement mécanique et mue par le seul appât du gain. Cette approche et cette vision de l'humain vont soulever une levée de bouclier et une remise en question de l'école classique, présentée vers la fin de la deuxième guerre mondiale, comme une panacée, adaptable à tous les contextes. C'est ainsi qu'a vu le jour l'école des relations humaines, construit sur la velléité de remettre l'humain au centre des débats, non plus comme un pion permettant d'exécuter une tâche, mais pris dans sa dimension émotionnelle et affective, s'intéressant davantage à l'étude des comportements qu'à celle des structures administratives. Roethlisberger et Dickson théorisent le concept d'organisation informelle, c'est-à-dire un ensemble de liens, de relations humaines et de pratiques sociales invisibles dans la structure formelle d'une organisation.

Dans cette même ligne de pensée, Elton Mayo et son équipe de l'Université de Harvard, à la suite de leurs observations effectuées aux ateliers Hawthorne en 1927, parviennent aux conclusions suivantes : le travail est une activité de groupe, il existe un besoin de reconnaissance, de sécurité, d'appartenance chez le personnel ; l'efficacité de l'employé est conditionnée par des exigences sociales tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du cadre de travail. Au même moment, l'école de la contingence prône une approche au cas par cas basée sur l'analyse de la structure organisationnelle. Contrairement à la mécanisation des processus de travail prônée par le taylorisme, ou à la place accordée à l'étude des comportements dans l'école des relations humaines, le point de départ de l'école de la contingence est la situation organisationnelle.

Plus récemment, d'autres courants de pensée ont marqué, à des degrés divers, l'administration publique, notamment les écoles qui prêtent des caractéristiques biologiques à l'administration. Ainsi, dans les années 1980, on a eu l'analyse systémique des organisations, reposant sur l'analyse des systèmes. Kaufman (1976), cité dans Mercier (2001) de son côté s'interroge sur la naissance et la mort des

organisations du secteur public. Dans ce même courant, on retrouve l'école du chaos et le postmodernisme. A la fin des années quatre-vingt, Hannan et Freeman dans « Ecology of Organizational Founding », postule la prédominance de l'environnement sur le rôle du gestionnaire, le cadre des affaires, l'environnement macro-économique seraient les principaux facteurs clefs de réussite des entreprises.

D'autres théories, sans lien avec les métaphores biologiques, comme l'école du renouveau organisationnel, préconise de repenser les organisations pour comprendre les succès et les échecs et les modes d'habilitation des employés. D'un autre côté, l'école de la réingénierie, associée à l'informatisation des processus d'affaires et la circulation de l'information, bien qu'enclenché depuis les années 1970, a connu un bond fulgurant depuis les années 1990. On assiste également à une réémergence de l'école des relations humaines à travers la montée en puissance de l'approche interprétative, consistant à étudier les comportements individuels et collectifs des membres de l'organisation.

Le management public, outre ses différentes déclinaisons, est marqué par trois temps principaux ; nous allons présenter ci-dessous les principaux modèles qui ont caractérisé ces évolutions de la gestion publique. Dans un premier temps nous allons esquisser le modèle pré-bureaucratique, puis présenter le modèle bureaucratique, et en dernier lieu nous allons analyser le Nouveau Management Public, également connu sous le vocable de Nouvelle Gestion Publique.

## 1.2 Le modèle pré-bureaucratique

L'administration publique n'a pas toujours existé dans sa forme théorisée actuelle. Elle a connu différentes métamorphoses avant de parvenir à ses récentes transformations. Selon Jean-Gilles (2010 : 47) le modèle pré-bureaucratique renvoie à une forme d'organisation caractérisée par une absence de rationalisation, reposant sur

le charisme et la personnalité du chef ou les caractéristiques ethniques, linguistiques et religieuses d'un clan ou d'une tribu dominante. Dans ce modèle, l'administration publique est au service des intérêts du groupe dominant, souvent au détriment de la collectivité. Ce modèle est très répandu dans les sociétés dites traditionnelles. On le retrouve aujourd'hui encore dans plusieurs coins du monde où il cohabite souvent avec les formes les plus récentes de l'administration publique.

L'État haïtien caractérisé par les prises de pouvoir par la force, la domination de petits groupes d'élite urbaine, de mulâtres ou encore d'immigrés syro-libanais correspond en grande partie à cette typologie de l'administration publique (Casimir, 2006 : 265-279). Il suffit de se référer à l'histoire récente des Duvalier (1959-86) pour comprendre l'ampleur de ce phénomène dans le pays. Cette transmission du pouvoir de père en fils basée essentiellement sur des liens de sang, l'accaparement des ressources de l'État et la soumission de l'administration publique au service d'un clan et de ceux tournant dans son orbite sont une parfaite illustration de ce schéma administratif.

L'absence de normes bien définies déterminant les liens hiérarchiques et les processus de prise de décision constituent le fondement de ces dérives autocratiques et font que le pouvoir, les postes et la rémunération découlent des rapports avec l'autorité reconnue ou acceptée. Ainsi le clientélisme et le népotisme constituent les principaux leviers de promotion au détriment de la qualification et du mérite. Dans ce type d'administration, l'efficacité et l'efficience, la rationalisation des dépenses et la reddition de comptes sont rarement les buts recherchés. En fait, elles sont en contradiction avec ce type d'approche.

Les efforts pour moderniser les États où le modèle pré-bureautique a prévalu peuvent être dantesques en raison du pouvoir des traditions, la préservation des intérêts et du tissu économique construit autour de ce modèle. Ces raisons sont à la base de sa

cohabitation avec le modèle bureaucratique ou encore la nouvelle gestion publique, particulièrement dans les pays en développement où les institutions démocratiques ne sont pas consolidées.

### 1.3 Le modèle bureaucratique

Deux grands courants de gestion ont dominé l'administration publique depuis sa formalisation au 20<sup>ème</sup> siècle : le modèle bureaucratique et le nouveau management public. Nous commencerons ici à faire un tour d'horizon historique sur l'évolution du premier.

Max Weber, sociologue et historien allemand, dans son ouvrage de référence « Économie et Société » publié pour la première fois en 1922 effectue une analyse en profondeur du thème de la bureaucratie. Les théories et analyses de Weber sont si fondamentales dans l'histoire et la compréhension de la bureaucratie que les termes bureaucraties classiques et bureaucraties wébériennes sont aujourd'hui utilisés de manière interchangeable. Toutefois, selon Mercier (2011 : 56), c'est « une erreur fondamentale de considérer ses écrits comme étant prescriptif [...] ; pour Weber le développement de la bureaucratie se fait, historiquement, avec l'évolution d'un mouvement beaucoup plus large, soit celui de la rationalité et de la science, dans le monde occidental spécifiquement ». Weber essaie de comprendre la source de l'autorité ; selon lui, l'autorité est différente du pouvoir, en ce sens que le premier est accepté comme légitime tandis que le second dérive d'une démarche légalo-rationnelle et s'exerce seulement dans le cadre strict des normes établies. Ses observations de différentes sociétés lui permettent d'identifier trois types d'autorité. D'abord l'autorité traditionnelle, très prépondérante dans les sociétés tribales, repose sur la croyance en la primauté des traditions et en la légitimité de ceux qui tirent leur autorité des coutumes (cf. 1.2). Ensuite, il distingue l'autorité charismatique, celle-ci repose sur les qualités personnelles d'un individu et sa capacité à susciter l'adhésion.

C'est souvent le cas des politiciens et des chefs religieux se présentant en personnalité providentielle en jouant sur les bas instincts de leurs peuples ; Weber, contemporain d'Adolphe Hitler en est ressorti particulièrement meurtri de ce type de leadership. Enfin, l'autorité légale-rationnelle, ayant pour fondement la croyance en la validité des règlements établis et en la légitimité des chefs désignés selon la loi. Ce modèle se retrouve au départ dans les états-nations d'Europe, d'Amérique du nord et d'Australie et de Nouvelle-Zélande, puis s'est répandu à travers le globe après la deuxième guerre mondiale et a survécu les bouleversements géopolitiques tel le démantèlement des empires coloniaux européens et la chute du communisme. Il est considéré comme le trait le plus saillant des États Modernes et le meilleur cadre opératoire des administrations publiques jusqu'à sa remise en question par les nouvelles approches préconisées par la nouvelle gestion publique. Ces idéaux-types ne sont pas pour autant des unités étanches, mais permettent d'établir des catégorisations à partir desquelles on peut faire des comparaisons (Ibid.). Selon Weber, l'efficacité de la bureaucratie en comparaison des autres modèles l'ayant précédé s'appuie sur le fait qu'elle est fondée sur des processus, des savoirs, et des rationalités. Cet ensemble de règles impersonnelles et de processus et procédures clairement définis constituent des balises contre les dérives abusives et autoritaires dans l'exercice du pouvoir et garantissent la transparence et l'efficacité de l'appareil administratif dans l'hypothèse qu'elles sont appliquées et respectées par tous dans le sens du bien commun.

### 1.3.1 Les principes de la bureaucratie

Weber (1945 : 52-74 ; 285-300 ; cité dans Mercier 2011 : 59) décrit six règles garantissant le fonctionnement de la bureaucratie :

1. Les aires de compétence des secteurs d'activité sont déterminées par des règles administratives ou des lois, elles sont établies de façon fixe et officielle. Les fonctions sont très cloisonnées et les employés ne peuvent intervenir en dehors de l'autorité qui leur est accordée. Les méthodes de travail sont élaborées de

telle sorte que les employés puissent exécuter leurs tâches administratives respectives.

2. La hiérarchie administrative comprend différents niveaux d'autorité ordonnés de façon à permettre aux niveaux supérieurs de superviser les niveaux inférieurs, ce qui oblige les membres de l'organisation à consulter leurs chefs immédiats pour instruction ou approbation lorsqu'ils traitent un cas ou doivent trouver des solutions. Selon Charbonneau (2011 : 301), la relation entre le chef et l'employé est bien établie ; le premier a « un droit précis de contrôle et de surveillance », alors que l'employé a un « droit précis d'appel ou de requête ».
3. La gestion des affaires administratives repose sur des documents écrits de type officiel ou administratif. Des cadres sont préposés à l'élaboration de documents qui fixent les règles et procédures de travail.
4. Les tâches de gestion sont effectuées par des experts, du moins en ce qui concerne les tâches spécialisées. Ceux assignés à ces tâches spécialisées sont placés dans les paliers supérieurs de la pyramide.
5. Les fonctionnaires travaillent en principe à temps plein et leurs heures de travail sont fixes ; ils ont un emploi garanti à vie ; leur contrat peut être terminé pour faute professionnelle et autres infractions préétablies, et ils ont droit à des congés payés et à une retraite en fin de carrière.
6. La gestion administrative respecte des règles stables et détaillées. Ce principe amène à garder les archives de tous les documents administratifs et décisions prises dans le passé.

Weber dans ses analyses conçoit la bureaucratie comme une vocation, et le fonctionnaire (Mercier, 2011 : 59) intègre la fonction publique à partir d'un processus de recrutement ou en vertu de ses qualifications et a la possibilité d'y faire carrière, il répond à une autorité supérieure seulement dans le cadre du poste qu'il occupe ; il est redevable de ses actes et peut décider de son plein gré de ne plus fournir ses services.

### 1.3.2 Les critiques de la bureaucratie

La bureaucratie est souvent présentée comme une grosse machine, vétuste, déshumanisante incarnant un type d'État orwellien dominateur. Charbonneau (2011 : 303) nous dit que la critique sociale de la bureaucratie se présente sur trois plans : premièrement la trop grande influence des fonctionnaires sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, ce qui conduit à la création des technocraties au sein de l'appareil administratif. Deuxièmement, s'agissant de la relation de la bureaucratie avec les citoyens, on critique l'impersonnalité des services et l'effet d'aliénation et de domination qu'éprouvent les usagers. Enfin, il est reproché à la bureaucratie de reproduire les inégalités sociales et d'aliéner les fonctionnaires.

D'autres critiques, comme Aucoin (1995 : 171) déplorent les lourdeurs administratives caractérisées par les procédures inutilement longues et compliquées, la mauvaise utilisation des ressources publiques et le fait que le souci de conformité aux lois, normes et règlements surplante les objectifs de résultats. La taille des appareils bureaucratiques est également mise en cause, selon Mitzberg (1982 : 303-305) cité par Charbonneau (2011 : 304), elle a une propension à l'expansion pour répondre aux exigences de nouveaux mandats ; cette pratique génère des organigrammes illisibles avec des niveaux de hiérarchies fantaisistes qui ont pour effet de ralentir les processus de communication et d'entraver la cohérence d'actions. D'autres chercheurs, notamment Crozier (1963 : 221) cité dans Charbonneau 2011 : 304, pointent du doigt le comportement des fonctionnaires ; il avance l'hypothèse que la spécialisation peut conduire les sous-groupes à placer leurs intérêts devant ceux de l'organisation. Sauvy (1956 : 44-48), abonde dans le même sens en faisant remarquer que les fonctionnaires pour justifier leur raison d'être plaident toujours pour l'élargissement de leurs mandats et l'augmentation de leurs budgets ; ceci amène Crozier (Ibid.) à la conclusion que prises dans des cercles vicieux, les bureaucraties seraient ainsi appelées à se bureaucratiser davantage.

D'autres analystes remettent en question les modes de gestion ; pour Dion (1987 : 215-239) les conditions d'emploi et de promotion inhérentes qu'on y retrouve, seraient à la base du repli des fonctionnaires sur eux-mêmes et leur inadaptation aux demandes des clients. Ils s'en prennent également au formalisme bureaucratique qu'ils décrivent comme l'une des faiblesses du modèle, les finances publiques sont gérées en fonction des normes de dépense plutôt qu'en fonction d'économie et d'efficacité (Aucoin, 1995 : 164-165). Pour Dion (118-183) cité par Charbonneau (Ibid.) les trois éléments fondamentaux aggravant le fonctionnement bureaucratique sont : la situation de monopole qui fait croître la bureaucratie et la nonchalance ; les contextes politiques qui favorisent les liens entre l'exécutif et les cadres de la fonction publique ; et le fait que les employés soient à la fois électeurs et syndiqués. La performance organisationnelle dans ce modèle est vue avant tout comme privilégiant les intérêts de l'État sans prendre en compte ceux des citoyens relégués à accomplir leurs devoirs civiques sans pouvoir forcément remettre en question les dirigeants et la qualité des services. Toutes ces critiques ajoutées à un environnement changeant et complexe ont sonné le glas du cycle positif qu'a connu le modèle bureaucratique durant la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle pour ouvrir la voie au modèle du Nouveau Management Public.

#### 1.4 Le Nouveau Management Public

À la fin des années 1970, les finances publiques de la Grande Bretagne sont en crise. La Première Ministre d'alors très imprégnée par les idées néolibérales, initie un certain nombre de réformes au sein de l'administration publique du Royaume Uni pour accroître son efficacité. La plupart des experts et analystes y voient là le point de repère du NMP; d'autres pays anglo-saxons : l'Australie, la Nouvelle Zélande, le Canada, puis les États-Unis ont par la suite embrassés cette dynamique de réforme. Selon Gow et Dufour (2000 : 685) le NMP a pour principale caractéristique d'avoir été conçu en opposition au modèle bureaucratique. Pollit et Bouchaert (2000 :

194-196) expliquent que le NPM ne s'est pas développé de manière cohérente et planifiée ; Mercier (2011 : 377) pense que le NPM est né des suites des efforts visant à freiner le déficit budgétaire particulièrement sévère en Grande Bretagne à la fin années soixante-dix

Cependant, c'est Christopher Hood (1991 : 175) dans son article « A Public Management for all Seasons » qui inventa le terme, qu'il définit comme des mesures permettant de faire un meilleur contrôle des coûts et de rationaliser l'allocation des ressources dans le but d'offrir les services nécessaires et d'éliminer les dépenses inutiles (Mercier, Ibid.). Un an plus tard, David Osborne et Ted Gabner publièrent *Reinventing Government* dans lequel ils proposent de développer l'esprit entrepreneurial des responsables ; cette publication devint un autre moment majeur dans l'évolution du NMP.

Le NMP a été donc conçu dans un souci de rendre l'administration publique plus efficace, pour rompre le lien avec la bureaucratie traditionnelle estimée trop gourmande en moyen, trop procédurière, trop tentaculaire. Le NMP ainsi que les principales propositions qui en découlent trouve sa base conceptuelle dans la théorie du choix public (Mercier, 2002 : 314-316) qui prône notamment la séparation de la politique de la mise en œuvre, la privatisation, la mise en compétition des services, la tarification des services et l'assouplissement des conditions d'emploi et des règles budgétaires. Il embrasse également plusieurs méthodes managériales issues de l'entrepreneuriat tel les politiques proactives vis-à-vis des clients, la flexibilité, l'innovation continue et le management de la qualité. Les actions s'inscrivant dans le NMP se répartissent comme suit :

Tableau 1.1 Les différentes actions s'inscrivant dans le champ du NMP

Fonction stratégique	Gestion par Résultats Mise en place d'une planification stratégique Privatisation d'entreprises publiques (faire-faire) Mise en place de partenariats public/privé Séparation des fonctions politique (conception) et administrative (mise en œuvre) Déconcentration et/ou décentralisation Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en interne (l'intranet permet de décloisonner les services) Généralisation de l'évaluation (culture de la performance) Simplification des formalités administratives
Fonction Finance	Réduction des déficits Budgétisation par programme Plus grande transparence de la comptabilité (par exemple par la comptabilité analytique pour comparer les résultats aux prévisions)
Fonction Marketing	Développement du Marketing public (consultations, enquêtes, sondages, observations, etc.) Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en externe (pour une meilleure communication)
Fonction Ressources Humaines	Réduction des effectifs Responsabilisation et motivation des fonctionnaires (individualisation des rémunérations, primes au rendement, etc.) Développement de la participation

Sources : Laufer et Burlard, 1980 ; Hood, 1991 ; Pollitt et Bouckaert, 2000 ; Gruening, 2001, cités dans Amar et Berthier 2007.

#### 1.4.1 Les principes du Nouveau management public

Selon Jean-Gilles (2010 : 104-106) citant les contributions de Monks (1998) et de Timsit (1982), le NMP est caractérisé par huit grands principes, s'énumérant comme suit :

- Le principe de la séparation consistant à délimiter la formulation des politiques de leur exécution.
- Le principe de la subordination prônant un aplanissement de la hiérarchie.
- Le principe de la déconcentration ou décentralisation prônant une délégation des responsabilités et une répartition équitable des ressources.
- Le principe de la concurrence consistant à ouvrir le secteur public à la concurrence et au mécanisme du marché.
- Le principe de la transparence consistant à informer les citoyens des politiques organisationnelles, des services disponibles et des résultats.
- Le double principe de la performance et de l'imputabilité ; la performance correspond à la gestion axée sur les résultats et la qualité des services fournis aux citoyens. Quant à l'imputabilité, elle correspond à la gestion de la performance et à l'obligation de rendre des comptes.
- Le principe de la participation consistant à consulter les citoyens particulièrement lors des prises de décision au sein de l'organisation.

#### 1.4.2 Les critiques du Nouveau Management Public

Depuis ses premières manifestations, le NMP a soulevé pas mal de controverses et continue d'être la cible de plusieurs critiques. Certains y voient un mouvement idéologique de tendance néo-libérale faisant l'apologie des modèles de gestion du secteur privé. Quant à Dwivedi et Gow, 1999 : 175-177 et Emery et Giaque (2005 : 2006) ils rejettent l'argument faisant du NMP un modèle intrinsèquement supérieur et vanté comme une panacée pouvant résoudre les maux d'un secteur public caricaturé comme organiquement incapable d'être performant s'il continue à adhérer aux valeurs de civisme et de service public constituant ses fondements. Cette approche expliquerait en partie l'échec des projets de gestion du changement de culture observé dans les administrations publiques (Emery et Giaque 2005 : 184-186 ; 210-212). D'autres remettent en question le principe de la séparation des rôles, c'est le cas de

Emery et Giaque (2005 : 124-130) parce que le jeu d'influences mutuelles entre le politique et l'opérationnel ne disparaît pas avec l'adoption du NMP comme mode de gestion. Ils critiquent également le principe de la gestion axée sur les résultats, selon leurs analyses celle-ci risque de dénaturer le travail des employés et faire baisser le moral au point qu'ils ne se reconnaissent plus dans les objectifs poursuivis par l'organisation (Ibid. 21-51). Le mode de gestion des ressources humaines est aussi remis en cause (Ibid. 184-186 ; 210-202) ; ils l'accusent de créer un manque d'implication personnelle, d'affaiblir les liens sociaux du fait de son emphase sur l'individualisme et les contrôles accrus.

D'autres auteurs s'en prennent à l'épithète de client attribué au citoyen dans leurs relations avec l'État ; cette classification inscrit la relation dans une logique mercantile et consumériste risquant de porter atteinte aux principes de justice sociale, d'équité, de solidarité, et de dialogue public (Piron, 2002 : 57). Pour Hood (1991 : 9-10), elle peut engendrer des formes de discriminations et va à l'encontre des valeurs fondatrices d'universalité, caractéristiques du service public.

En dépit de ces critiques, le Nouveau Management semble être le plus adapté aux évolutions sociales et technologiques de notre temps, de l'avis même de ceux qui s'opposent en tout ou en partie à ces principes, c'est notamment le cas d'Aucoin (1995 : 181) et Dwivedi et Gow (1999 : 181) ; ils plaident pour la poursuite des efforts d'adaptation en vue d'une meilleure intégration des recommandations du NPM aux valeurs et missions dévolues au service public.

A présent, jetons un regard croisé sur les deux modèles dans le tableau comparatif suivant afin de marquer les différences d'approche et faire ressortir le thème de notre recherche.

Tableau 1.2 Analyse comparative des modèles bureaucratique et post-bureaucratique

	Administration Wébérienne	Administration NMP
Objectifs	Respecter les règles et les procédures	Atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	Centralisée (Hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	Décentralisée (Délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	Confus	Clair
Exécution des tâches	Division, parcellisation, spécialisation	Autonomie
Recrutement	Concours	Contrats
Promotion	Avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	Avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Type de budget	Axé sur les moyens	Axé sur les objectifs

Source : Anne Amar, Ludovic Berthier. Aix-Marseille, 2007

### 1.5 Analyse comparative du modèle bureaucratique par rapport au NMP

Selon Rouillard, Montpetit, Fortier et Gagnon cités dans Mercier (2001 : 313) « les deux approches se différencient dans leur vision plus stricte, par l'accent qui est mis sur la logique juridique d'un côté et sur la logique managériale de l'autre. Hiérarchisation, spécialisation, standardisation, neutralité, objectivité, impartialité et compétence sont les maîtres mots de l'approche bureaucratique. Flexibilité, résultats, performance, responsabilité, autonomie, innovation sont ceux du NMP ». Ces différences font ressortir les tensions existantes entre les deux modèles et les difficultés pour faire la transition du premier vers le second ; ces contradictions inhérentes poussent certains à parler de cohabitation forcée des deux modèles tant que l'un ne chasse jamais totalement l'autre dans les administrations où le NMP est mis en œuvre (Hood, 1995 : 3-19).

Ces oppositions ne se posent pas uniquement entre le modèle bureaucratique et le NPM. Au sein même de la nouvelle gestion publique, il existe des courants concurrentiels dont les approches ne convergent pas forcément. En effet, Ferlie, Ashburner, Fitzgerald et Pettigrew (2005 : 214-219) cités par Mercier (2011 : 310-311) observent l'existence de quatre modèles de NMP. En premier lieu, on retrouve le modèle dit de l'efficacité fondé sur les principes de la réduction des coûts de fonctionnement, une gestion financière rigoureuse et un contrôle de la performance par les responsables. Le deuxième modèle, celui de l'aplanissement des structures et de la décentralisation se fonde sur le *downsizing*, le dégraissage, de l'organisation pour la rendre plus *lean*, plus mince ; d'où la préférence pour les contrats à durée déterminée au détriment des contrats à durée indéterminée caractéristique du modèle bureaucratique. Le troisième modèle dit de l'innovation promeut l'entrepreneuriat, elle privilégie la culture de l'excellence. En dernier lieu, celui du service public, met l'emphase sur la qualité du service et l'imputabilité et met le citoyen et les usagers au cœur des processus de décisions.

Notre recherche pivote autour du quatrième courant du NMP, d'où notre choix d'analyser la DGI à travers le prisme de la qualité de ses services dans le but de déterminer si les politiques et les pratiques de gestion en vigueur fournissent le cadre nécessaire pour fournir des services de qualité. Pour ce faire, nous allons commencer par passer en revue le concept de la qualité des services dans l'administration publique.

### 1.6 Le service de qualité dans l'administration publique

Depuis l'émergence du nouveau management et aujourd'hui avec les bouleversements créés par les technologies de l'information et de la communication, le service à la clientèle est devenu central dans les stratégies d'entreprises. D'ailleurs l'un des traits les plus marquants entre l'organisation traditionnelle et la nouvelle gestion publique, comme nous le fait remarquer Kotler et al (2006 : 168) « c'est le

client et non le patron qui est au sommet de la pyramide ; viennent ensuite [...] le personnel de première ligne qui est en contact direct avec les clients, le personnel d'encadrement : chefs de service, cadres, et enfin les managers qui doivent motiver le personnel ». Cette nouvelle configuration est en tout point le schéma inversé de l'entreprise traditionnelle.

Historiquement, l'administration publique n'a pas bonne presse pour la qualité de ses prestations, selon Kernaghan (2004 : 139) « les organismes publics sont souvent des monopoles financés par des crédits budgétaires et non par des recettes autogénérées, la motivation à fournir un excellent service aux clients y est beaucoup moins forte que dans le secteur privé ». Les priorités des dirigeants de l'administration publique se comprennent mieux quand on sait qu'ils ne sont pas jugés sur la qualité des services fournis aux clients mais plutôt sur leurs résultats, et que de surcroît le fonctionnement des institutions publiques sont établis par des « lois, politiques et règlements et sont financés par les impôts » (Ibid.). Cependant, les évolutions sociales et technologiques commencent à bouleverser cette donne. En effet, la culture démocratique et les outils de communication de masse ont pénétré l'administration publique, contraignant les dirigeants à être plus imputables et transparents envers les parties intéressées, donc à être plus à l'écoute de leurs attentes et préoccupations.

Cependant, en dépit de ce besoin de s'adapter, la prestation des services demeure un phénomène beaucoup plus complexe dans le secteur public que dans le privé ; Kernaghan (2004 :142-143) nous donne trois raisons qui accentuent cette difficulté. D'abord les activités du service public ne se résument pas à la simple fourniture de biens et de services comme pratiquée dans le privé ; deuxièmement, les gouvernements doivent trouver le juste milieu entre les intérêts du citoyen et ceux des clients ; et troisièmement, et il s'agit là de la plus fondamentale toujours selon Kernagahn (Ibid.), les bénéficiaires d'un service public ne sont pas des clients comme on l'entend dans le secteur privé. Ceci s'explique par le fait que dans la majorité des

cas, l'État détient le monopole du bien ou service en question. Ils n'ont d'autres choix que de traiter avec l'administration publique. Suivant ce raisonnement, le citoyen devient client lorsqu'il est concerné par un programme ou autres services fournis par l'État.

Par rapport à ces constats, on pourrait s'interroger sur l'intérêt de mettre le client au centre des préoccupations de l'administration publique, mais Kernaghan (2004 : 144.) fait remarquer que « la satisfaction accrue de la clientèle attribuable à une prestation de meilleure qualité pourrait contribuer à améliorer la perception qu'ont les citoyens du secteur public, et constituer une source de fierté accrue pour les fonctionnaires ». Il avance également l'argument que « l'on peut atteindre un degré de satisfaction même en situation de monopole, pourvu que les principes de satisfaction de la clientèle et d'amélioration continue se concrétisent grâce à l'utilisation systématique d'outils appropriés, y compris des sondages, l'établissement de normes et un plan d'amélioration du service ».

L'administration publique contrainte par des impératifs de son mode de fonctionnement, se trouve embarquée dans un processus de réformes pour mieux répondre aux exigences de son temps, et ce faisant elle se doit d'adhérer à des valeurs et des approches de gestion visant à améliorer la qualité de ses services et refaire son image pour se repositionner auprès de sa clientèle. Toutefois, comme nous l'explique Kotler et al. (2006 :172) la satisfaction n'est pas une fin en soi, elle est avant tout un moyen d'assurer la fidélité des clients, qui se traduit par l'amélioration des résultats.

### 1.7 L'administration publique haïtienne

Le décret du 17 mai 2005 portant organisation centrale de l'administration publique nationale définit comment celle-ci doit être structurée et opérée pour permettre à l'État de concrétiser ses missions et objectifs (Art. 1-3). Elle est composée de toutes les institutions publiques prévues par la loi, regroupées en Administration d'État et en

Administration des Collectivités Territoriales. La première catégorie est composée de toutes les institutions ayant une compétence nationale ; on y retrouve le pouvoir exécutif, à travers l'administration centrale, les organes des pouvoirs judiciaires et législatifs, et les organes des institutions indépendantes. La deuxième catégorie réunit toutes les administrations des collectivités territoriales : mairies, CASECs, ASECs et toutes entités évoluant au niveau des collectivités territoriales. Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux organes de ces pouvoirs et collectivités ; la loi et les règlements déterminent leur organisation et leur mode de fonctionnement (Ibid. Art. 4).

Nous nous intéressons particulièrement au pouvoir exécutif dans le cadre de cette présentation parce qu'elle influence directement le leadership et les objectifs de travail de la DGI. Les organes de ce pouvoir (Ibid. Art. 14) sont la présidence, la primature, le conseil des ministres et les ministères. Toutes les missions de l'administration centrale de l'État sont réparties entre les différents ministères qui sont eux-mêmes classés en trois grands secteurs selon la prédominance de leurs activités (Ibid. Art. 31.1) :

- a) Le secteur politique : il est chargé de la mise en œuvre des politiques du gouvernement en matière de politique publique et étrangère ;
- b) Le secteur économique : il regroupe tous les ministères qui mettent en œuvre la politique économique du gouvernement ; on y retrouve, entre autres, le Ministère de l'Économie et des Finances duquel relève la DGI ;
- c) Le secteur socio-culturel : il regroupe les ministères qui pilotent des politiques publiques visant l'amélioration des conditions de vie de la population et les ministères pilotant les politiques culturelles ; on pense tout naturellement au

Ministère des Affaires Sociales et du Travail et au Ministère de la Culture, quand on se réfère à ce secteur.

L'article 32 dudit décret dispose que « Tout Ministère est chargé de la formulation de sa politique sectorielle dans le cadre de la politique générale définie par le Chef du Gouvernement. Il assure la régulation et le contrôle de toute action publique ou privée relevant de son domaine de compétence » ; cependant, il n'est pas toujours évident de classer les ministères dans une catégorie précise, tant leurs rôles dans certains cas sont horizontaux, on pense notamment au Ministère de l'Environnement, au Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, au Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales. Le premier ministre en accord avec le président nomme les ministres à la tête des ministères. Ils peuvent décider d'adjoindre des Secrétaires d'État pour accompagner les ministres dans l'exécution de leurs tâches.

#### 1.7.1 La structure des ministères

Les ministères sont organisés en services centraux, services techniquement déconcentrés, et services territorialement déconcentrés. Les services centraux des ministères sont chargés de la préparation, du pilotage, du suivi, du contrôle et de l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles. Ils se composent du secrétariat privé du cabinet du ministre, de la direction générale du ministère, et des différentes directions. Le secrétariat du ministre est chargé de toutes les questions d'intendance du ministre et d'assurer le suivi administratif de toutes les décisions qu'il aura prises, alors que le cabinet est un organe de conseil placé auprès du ministre et qui l'assiste dans l'application de la politique sectorielle du ministère (Ibid. Art. 49-50). La direction générale est la structure principale de gestion du ministère, elle assure la coordination des directions et unités du ministère, ainsi que celle des directions départementales ; elle coordonne l'activité des directions qui concourent à la mise œuvre des politiques sectorielles. Les directions sont organisées

en services, eux-mêmes divisés en sections. Elles sont placées sous la responsabilité d'un cadre à qui est conféré le titre de directeur.

#### 1.7.2 Les services techniques déconcentrés

Ils sont le prolongement des services centraux des ministères, placés sous la supervision d'un cadre portant le titre de directeur général, ce dernier nommé par arrêté présidentiel relève directement du ministre concerné. Ils ont une responsabilité nationale et doivent renforcer leur présence sur tout le territoire. La direction générale d'un service déconcentré est répartie en directions, unités, services et sections et leur création, organisation et fonctionnement sont déterminés par la loi. La Direction Générale des Impôts appartient à cette catégorie et relève du Ministère de l'Économie et des Finances.

### 1.8 La Problématique

LA DGI est généralement très mal perçue à l'interne et à l'externe. La qualité de ses services est souvent citée en exemple pour expliquer l'inefficacité, la corruption et la nonchalance caractéristique du fonctionnement de l'appareil administratif haïtien. En conséquence, la société remet de plus en plus en question le rôle de l'impôt, particulièrement en raison du faible retour social et du peu d'impacts que ceux-ci ont dans leur quotidien. L'administration fiscale haïtienne demeure néanmoins la seule institution chargée de prélever les ressources domestiques permettant à l'État de disposer des voies et moyens pour conduire des politiques publiques, assurer ses fonctions régaliennes et la pérennité de la nation. Elle dispose pour ce faire de tout un arsenal législatif et d'une machine administrative pour accomplir cette mission. Cependant, au regard des résultats, elle est bien loin de jouer pleinement son rôle. La population continue à se méfier de l'administration fiscale au point de l'éviter tout bonnement et ses services sont décriés partout et par tous. C'est donc mue par ces constats que la problématique de notre recherche s'intéresse aux « Écarts entre les

Politiques de Service à la Direction Générale des Impôts et les Normes de Qualité », ce dans le but d'établir si les politiques de gestion des contribuables, les pratiques de gestion et la culture organisationnelle ne sont pas à la base de ces rejets et des contreperformances de l'administration fiscale.

### 1.9 Le cadre conceptuel

La qualité du service offert revêt un aspect clé dans la recherche de performance nécessaire pour asseoir la légitimité de l'administrations publique auprès des différents groupes qu'elle dessert. Les citoyens réclament de meilleurs services et veulent être écoutés. Cependant l'administration publique haïtienne en général et la DGI en particulier ne semblent pas avoir fait cet effort d'adaptation pour mieux répondre à ces demandes. Dans ce travail, nous avons identifié plusieurs modèles qui ont été élaborés dans la perspective d'une évaluation de la qualité des services fournis par les administrations publiques. Une analyse de ceux-ci va nous permettre de déterminer lequel est mieux approprié à notre projet d'étude qui porte sur les « Politiques de Services à la Clientèle de la Direction Générale des Impôts ». Nous avons donc considéré des cadres d'analyse déjà éprouvés dans le secteur public, à savoir : le modèle de la gestion de la qualité totale, le modèle de la qualité des services, et le modèle des prestations de rechange des services.

#### 1.9.1 La gestion de la qualité totale

Il convient de préciser d'entrée de jeu que la gestion de la qualité totale est un concept différent de celui du contrôle de qualité, qui consiste à vérifier si le produit correspond aux normes prescrites. Elle a d'abord été théorisée aux États-Unis par Edward Demming, Joseph Juran, Armand Feigenbaum, et Philip Crosby ; elle tire son origine du secteur manufacturier, ce qui explique sa très grande utilisation par le monde de l'industrie pour améliorer la qualité des produits. Elle repose sur les

concepts d'amélioration continue de la qualité, la participation du personnel, le zéro défaut et ses instruments de travail sont les équipes de qualité, l'analyse statistique des systèmes, l'action à petite échelle, le contrôle et l'action à grande échelle, les diagrammes et l'analyse comparative.

Cohen et Brand (1990 : 3) nous offre cette définition de GQT :

« La gestion de la qualité totale est une façon simple mais révolutionnaire d'exécuter le travail. Nous la définissons comme suit : la gestion consiste à développer et maintenir la capacité organisationnelle d'améliorer constamment la qualité ; la qualité signifie : répondre aux attentes du client et les dépasser ; totale exige la recherche de la qualité dans les aspects du travail, depuis la définition des besoins du client jusqu'à l'évaluation résolue de la satisfaction du client ».

Ce modèle a fait les beaux jours de l'industrie nipponne et a permis à ce pays de se hisser au rang de ses pairs occidentaux, tant la qualité de ses produits et services ont été améliorés et l'image de marque du Japon, qui jusque-là ne comptait pas parmi les grandes puissances industrielles et peinait encore à se relever des désastres laissés par la deuxième guerre mondiale, a connu une vraie sublimation. Suivant l'exemple japonais, les dragons et les tigres asiatiques ont embrassé les principes du GQT pour enclencher avec succès le processus de réforme de leurs administrations publiques. Le principe fondamental du GQT repose sur la standardisation des processus de production en impliquant tous les éléments de la chaîne ; en fait, l'un de ces outils clés est la roue de Deming, ou cycle PDCA, Plan-Do-Check-Act, soit Planifier, Développer, Contrôler, Agir en français. Le PDCA s'applique à la fois aux processus de travail et aux services qui en découlent, mais aussi au capital humain de l'organisation. Les phases du PDCA se déclinent comme suit : en premier lieu, la phase de planification consiste à définir le problème, analyser les symptômes et imaginer les solutions. Les outils utilisés durant cette phase sont les sondages, des séances de brainstorming, l'analyse des données, les votes, les ordigrammes et

l'analyse des forces en jeu. Les résultats sont la clarification du problème, l'énoncé de la situation désirée, l'implantation de l'équipe, le plan du déroulement du travail, la liste par ordre de priorité des causes fondamentales, la proposition de solution et le plan d'action.

En deuxième lieu, le Do, le développement, est la phase de mise en œuvre, elle est d'abord appliquée sur un échantillon, un produit, ou un service avant d'être appliquée à l'ensemble, c'est pourquoi on la surnomme également phase de test.

En troisième lieu, le check, contrôle, est la phase où l'on mesure les écarts par rapport aux objectifs de départ ; les résultats y sont analysés pour essayer de comprendre la cause des écarts constatés.

En dernier lieu, la phase Act, action, consiste à appliquer le plan sur l'ensemble, la phase pilote étant réalisée lors du développement sur un échantillon et les écarts et anomalies analysés et corrigés lors de la phase vérification.

La GQT a connu un franc succès dans l'industrie et la manufacture, particulièrement en Asie, en Amérique du nord et en Europe occidentale. Ses principes ont été particulièrement utilisés par l'industrie automobile américaine dans les années 1980 pour faire face à la concurrence des constructeurs nippons et européens. Elle demeure le modèle phare dans l'industrie et la manufacture. (Kernaghan et al. P. 15)

### 1.9.2 La qualité du service

Ce concept théorisé par Jan Carlzon, Ron Zemke, Karl Albrecht, et Leonard Berry trouve son origine dans le secteur privé, particulièrement dans le secteur tertiaire ; il n'est donc pas étonnant que la Qualité de Service, encore appelé Service de Qualité, ou Service de Qualité Totale, soit mis en application dans les institutions publiques évoluant dans ce secteur (Kernaghan et al. Ibidem). La QS repose sur les principes de

satisfaction du client, de réponses à leurs attentes et de solutions à apporter aux lacunes observées dans la prestation des services. Les outils utilisés pour la mise en œuvre de la QS sont les sondages auprès de la clientèle, la grille d'amélioration du service, les normes de services, la formation professionnelle en service à la clientèle, l'élaboration de politiques et de procédures favorables au client, l'utilisation de la technologie, et les plans de qualité du service. La QS fait du client le centre de toutes les décisions ; toute la machine organisationnelle est mise en branle pour répondre à ses attentes. L'efficacité et la performance ne sont plus déterminées à partir des seuls critères des résultats réalisés en fin d'exercice, mais également sur la base de critères intangibles comme l'accueil, l'écoute, la proximité, la rapidité et la reddition de compte. L'idée qu'on se fait du service et le rapport de confiance entre l'organisation et le client sont plus importants que le degré de sophistication du service. En ce sens, Kernaghan et al. (154) nous explique que « l'un des concepts les plus marquants dans les publications sur la gestion des services est l'idée que la satisfaction du client est fortement influencée par la psychologie humaine, et est égale à la perception de prestation d'un service moins les attentes ».

### 1.9.3 La prestation de service de rechange

La prestation de rechange des services selon Paquin, cité dans Bernier 2001, est un processus créatif et dynamique de restructuration du secteur public permettant d'améliorer la qualité des services publics fournis aux clients grâce aux partages des fonctions de gestion publique avec les particuliers, les groupes communautaires et d'autres entités gouvernementales. Contrairement à la GQT et à la QS, la PRS trouve son origine dans le secteur public. Elle se fonde sur le changement des structures de prestation afin d'améliorer le service aux citoyens (Kernaghan et al. 2004 :158). L'un des traits les plus caractéristiques de la PRS est celui du guichet unique, une plateforme permettant au client de trouver tous les services et régler toutes les

formalités à travers un seul interlocuteur chargé du suivi de son cas auprès des autres agences gouvernementales.

#### 1.10 Hypothèses de la recherche

Le thème choisi pour cette étude « Qualité des Services à la Clientèle à la Direction Générale Des Impôts » découle de la curiosité intellectuelle du chercheur. Celui-ci étant interpellé par la qualité des prestations de service à la DGI, cherche à établir les écarts entre les politiques de service de la DGI par rapport aux normes de qualité ; d'où la formulation de la question centrale de la recherche : **Les politiques de service et les pratiques de gestion en vigueur à la DGI fournissent-elles le cadre nécessaire pour des prestations répondant aux normes de qualité ?** Cette interrogation nous a amené à formuler ces hypothèses de départ pour réaliser le travail :

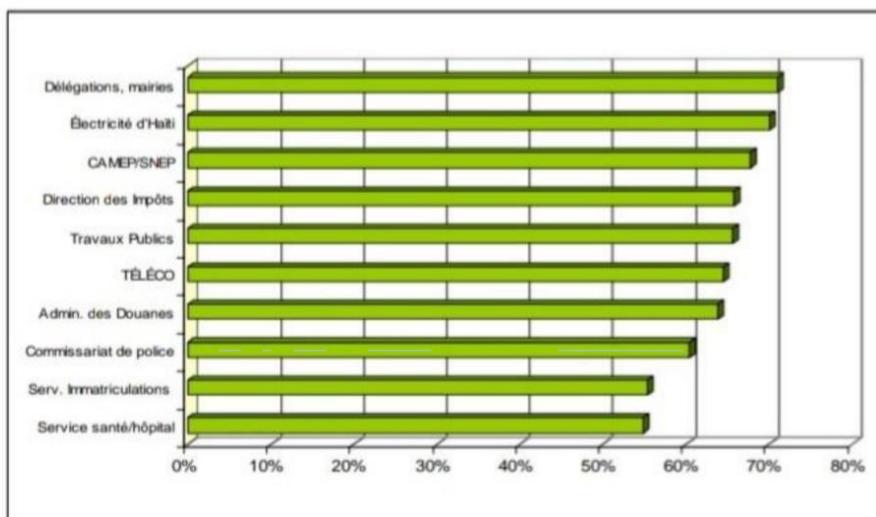
Hypothèse 1 : Les politiques et les pratiques en vigueur ne fournissent pas le cadre nécessaire pour la prestation de services correspondant aux normes de qualité.

Hypothèse 2 : Les politiques et pratiques en vigueur contribuent à l'incivisme et à la corruption.

#### 1.11 Importance de la recherche

La DGI est l'organisme national chargé de collecter les recettes domestiques : impôts, droits et taxes au profit du Trésor. Cette mission, dans un pays où les retours sociaux des contributions fiscales sont difficilement perceptibles et où la DGI incarne la défaillance, l'inefficacité et le comportement abusif d'un État central insensible aux préoccupations de la population qui rejette largement la prestation des services fournies par l'institution.

**Figure 1.1 Classement par les ménages des 10 plus mauvaises agences/organisations publiques en termes de qualité de service.**



Source : *Gouvernance et corruption en Haïti, résultats de l'enquête diagnostique sur la gouvernance, rapport final, janvier 2007, page 59*

Pour remplir sa mission et fournir des services adaptés et répondant aux besoins des clients et usagers, l'administration fiscale doit faire un travail d'introspection et de remise en question à la lumière des meilleures pratiques pour pouvoir se réinventer et changer de cap pour relever la qualité de l'offre de service. Une telle démarche revêt une dimension existentielle pour Haïti, un pays cherchant à disposer des voies et moyens lui permettant d'assurer sa souveraineté et conduire des politiques publiques visant l'amélioration des conditions de vie de sa population. Pour parvenir à cette indépendance budgétaire, outre la création d'un cadre macroéconomique et d'un environnement des affaires encourageant l'initiative privée et la création d'emplois, le pays doit se doter de capacités pour collecter plus de recettes internes et douanières. Cependant, les faibles pouvoirs de contrainte de l'État, en raison du dysfonctionnement du système judiciaire et de ses auxiliaires, rendent cette entreprise très ardue ; d'où la nécessité pour le pays d'envisager des stratégies plus souples et plus à même de susciter l'adhésion des citoyens et du public. Dans cette optique, des stratégies basées sur la qualité des services, sur la prise en compte des besoins et

préoccupations exprimés par les clients et usagers, et des mesures et dispositions garantissant les droits des contribuables tout en préservant les intérêts de l'État se présentent comme la meilleure voie à suivre pour atteindre un changement de paradigme efficace et soutenable.

Cette recherche veut éclairer le débat sur la possibilité et la nécessité d'adopter des politiques de service et des pratiques de gestion basées sur les meilleures pratiques et se veut également être une réponse par rapport au discours dominant consistant à se plaindre des symptômes en guise d'analyser les causes du mal. L'ambition de cette recherche n'est pas pour autant prescriptive : ce que nous cherchons à accomplir dans ce travail est d'analyser l'existant au regard des bonnes pratiques en matière de service de qualité pour renseigner les responsables, le gouvernement et la société dans son ensemble sur l'état de la situation et initier un débat informé sur les moyens d'adresser la question.

L'amélioration de la qualité des services dans l'administration fiscale où le client est contraint (Paquin : 2011), l'offre de service n'étant pas disponible ailleurs et où le contribuable ne peut se soustraire à ses obligations pourrait ressembler à un simple effet de mode pour s'inscrire dans une tendance dominante dans les organisations publiques depuis l'apparition du courant du nouveau management publique. Envisager la question sous cet angle serait toutefois oublier qu'un service de qualité permet de restaurer l'image de l'organisation, de fidéliser le client et d'en attirer ceux qui jusque-là sont réticents ou opèrent en dehors des circuits légaux. L'intérêt pour la DGI de mettre le client au centre de ses préoccupations dépasse donc le simple effet esthétique, il s'agit d'une décision vitale pour rendre l'organisation plus performante, plus transparente, plus redevable, plus socialement responsable, et d'aplanir les perceptions et opinions négatives des parties intéressées vis-à-vis de l'institution.

## CHAPITRE II

### LE CADRE MÉTHODOLOGIQUE

Le but du deuxième chapitre est de présenter la méthodologie de la recherche. Dans cette optique, nous précisons d'abord le modèle d'analyse retenu, puis le positionnement épistémologique de l'étude. Dans un second temps, nous présenterons et justifierons la stratégie de la recherche, le terrain de la recherche, la taille de l'échantillon ainsi que les techniques utilisées pour collecter et analyser des données.

#### 2.1 Modèle retenu

Pour analyser les politiques de gestion des contribuables par rapport aux normes de service de qualité, nous avons retenu le modèle QS parce que les activités de la DGI correspondent essentiellement à la typologie couverte par cette approche. Le modèle de la GQT ayant pour origine le monde de l'industrie et de la production et adapté avec succès dans plusieurs entreprises du secteur public, n'est pas le plus approprié pour les entreprises du tertiaire, ressemblant beaucoup plus au domaine d'activités de l'administration fiscale. Quant au modèle de la Prestation de Rechange des Services conçu spécifiquement pour rationaliser l'administration publique, il ne nous offre pas les outils d'analyse permettant d'examiner tous les aspects des services et exigerait d'envisager la question dans le cadre plus large de l'administration publique haïtienne. À contrario, les concepts et outils de la QS permettent de se focaliser sur les politiques de services et pratiques de gestion de la DGI, ses méthodes étant plus adaptés pour faire une analyse de la qualité des services en vigueur dans l'organisation et estimer les écarts de ceux-ci par rapport aux normes de qualité.

Ce modèle comporte toutefois certaines limites du fait que la DGI est d'abord régie par des lois, ce qui implique la primauté des procédures sur les processus. Elle peut

également s'avérer problématique lorsque l'objectif de résultats rentre en conflit avec les réalités politiques, posant potentiellement un problème sur le plan fonctionnel pour ce type d'approche. Sur le plan éthique, beaucoup voient dans la QS un modèle de gestion visant à affaiblir le rôle de l'État et une relégation du statut de citoyen au profit de celui de client, une forme de capitulation face à l'idéologie néo-libéral. D'un autre côté, les critiques pensent qu'elle charrie des principes contraires aux « valeurs traditionnelles d'imputabilité, d'équité et d'intégrité », et pose une crise de valeur entre l'efficacité et le civisme (Kernaghan et al. 2006 : 173).

## 2.2 Positionnement épistémologique

L'épistémologie peut se définir comme la discipline visant à établir les fondements de la science, « l'étude de la constitution des connaissances valables » (Piaget, 1967 : 6). Ce positionnement (Thietard et al. 2014 : 15) « offre au chercheur les outils d'une pratique scientifique consciente d'elle-même et contrôlée [...] pour lutter contre les contraintes de l'espace théorique du moment et pour dépasser les prétendues incompatibilités, les prétendues oppositions, les prétendues voies inconciliables ». La DGI, tout en étant membre du grand ensemble de l'administration publique haïtienne, a sa propre ontologie, c'est-à-dire qu'elle a une existence à part entière et peut donc être étudiée indépendamment en tout ou en partie. Au regard de ce, constat, l'approche épistémologique priorisée pour effectuer ce travail de recherche visant à déterminer si les politiques de service et les pratiques de gestion en vigueur à la DGI fournissent le cadre nécessaire pour des prestations répondant aux normes de qualité est hypothéticodéductive ; selon Mesly (2015 :15) « elle consiste à émettre des hypothèses, à recueillir des données puis à tester les résultats obtenus pour réfuter ou appuyer les hypothèses » ; ainsi ce travail se situe dans une perspective positiviste, celle-ci considère que les « faits préexistent à toute analyse » (Constant & Lévy, 2017 : 87).

La perspective positiviste est considérée comme le modèle dominant dans les sciences de l'organisation reposant sur la formulation et la vérification des hypothèses de manière empirique via la collecte des données sur le terrain ; Constant & Lévy (Ibid.) expliquent que

« La recherche positiviste en science de la gestion [...] commence par un modèle théorique et la formulation d'un corps d'hypothèses. Ensuite le chercheur retient une méthode pour valider le modèle et la théorie sous-jacente. Elle effectue donc des mesures à partir de la collecte des données. Après analyse des données et des résultats, elle valide ou réfute son corps d'hypothèses initial. C'est cette confirmation ou réfutation de son corps d'hypothèses initial qui donne à la recherche son caractère positiviste ».

### 2.3 Stratégie de recherche

Pour opérationnaliser cette recherche, nous avons organisé des entrevues avec les directeurs, les chefs de service et les personnels de première ligne dans le but de recueillir leur perception sur la qualité des services fournis aux clients et usagers et analyser les écarts existant entre le modèle de service de qualité préconisé par le QS par rapport aux modes de prestation en vigueur à la DGI. Nous avons examiné le phénomène étudié aux moyens d'entrevues semi-directives et d'analyses documentaires pour mieux appréhender l'écosystème dans lequel l'organisation évolue et pour comprendre les déterminants de ses choix et comportements.

Les entrevues semi-directives renferment des questions ouvertes et fermées, l'ordre est préétabli (Dionne, 2013 : 153). Selon Paillé (1991 : 4) :

« L'entrevue semi-directive est semi-préparée, semi-structurée et semi-dirigée. Ce qui signifie que le chercheur prépare son entrevue, quoique de manière non fermée, qu'il propose un ordre des interrogations et guide la conversation, sans toutefois l'imposer. Bref, l'entrevue est préparée mais elle demeure ouverte à la spécificité des cas et à la réalité de l'acteur » (Voir Annexe 1).

Elles devraient nous permettre de faire le rapprochement entre les souhaits et les faits, entre le prescrit et le vécu ; nous aider à comprendre comment les dirigeants, cadres et personnels de première ligne conçoivent leurs rôles et responsabilités dans la

prestation de services de qualité aux clients de la DGI et déterminer si ces valeurs sont partagées par l'ensemble de l'organisation.

Quant à la recherche documentaire, la revue médicale francophone (2011-12 :3) la définit comme « une démarche systématique, qui consiste à identifier, récupérer et traiter des données publiées ou non. Cette identification des informations est une étape indispensable à toute synthèse des connaissances et revue de la littérature... ». De son côté Aktouf (1987 :118) explique que la recherche documentaire est « une technique visant la description objective et systématique du contenu manifeste de la communication ». Dans cette perspective, des documents pertinents comme les textes de loi sur l'administration publique, la loi sur la fonction publique, les lois fiscales, le décret organique établissant la structure organisationnelle de la DGI, le projet de loi organique, les documents internes de la DGI relatifs à la qualité des services et d'autres documents administratifs seront consultés. L'analyse documentaire devrait nous permettre de déterminer s'il y a un vide en matière de loi, normes et règlements sur les modalités de prestation de service, ou si au contraire la DGI dispose de l'arsenal législatif, des règles, procédures et processus et des infrastructures lui permettant d'adhérer aux meilleures pratiques préconisées pour les organisations de la fonction publique.

#### 2.4 Présentation du terrain de la recherche

Créée en 1924, sous l'occupation américaine, l'Administration Générale des Contributions s'est fusionnée avec deux autres institutions partageant des attributions similaires (la Régie du tabac et des allumettes et le Fichier central) pour devenir, par décret du 12 janvier 1985, la Direction Générale des Impôts (DGI). Elle a pour mission d'assurer la mise en œuvre de la politique de l'État en matière fiscale et de remplir toutes autres obligations qui lui sont dévolues par la loi.

L'article 2 du décret organique du 28 septembre 1987, actuellement en vigueur, présente les sept attributions de la DGI. Il y en a trois qui sont d'ordre fiscal, à savoir : mettre en application les lois fiscales ; percevoir les impôts, taxes, droits et autres revenus de l'État ; enregistrer les actes et documents désignés par la Loi. Les quatre autres sont des attributions non fiscales : administrer le séquestre, la faillite et les biens des successions vacantes ; recevoir les fonds destinés à la Caisse des Dépôts et Consignations ; gérer les biens du domaine privé de l'État ; représenter l'État en justice.

La DGI est une des rares institutions publiques à avoir une représentation sur quasiment l'ensemble du pays ; elle est composée de treize directions centrales, de trois directions opérationnelles, de neuf directions départementales des Impôts, et 16 centres des impôts. Les directions centrales, les directions opérationnelles et les directions départementales sont toutes gérées par des gestionnaires portant le titre de directeurs, secondés dans leurs tâches par un ou deux assistants directeurs. Les ALIs, les plus petites unités administratives de la DGI au nombre de cent vingt-trois sont quant à elles dirigées par des fonctionnaires portant le titre d'inspecteur principal.

Selon les données disponibles sur le Talent Management System, le système de gestion des ressources de la DGI celle-ci compterait au terme de l'année fiscale 2018-2019, 1804 employés et 492 consultants, dont 34 % de femmes et 66% d'hommes. Les informations sur le niveau d'études et le mode de recrutement des employés n'étaient pas disponibles. En ce qui a trait à l'effectif des employés, il faut signaler que des cadres haut placés du MEF et de la DGI ont exprimé des doutes sur leur exactitude, c'est donc sous toute réserve que nous en faisons usage dans ce travail.

Figure 2.2

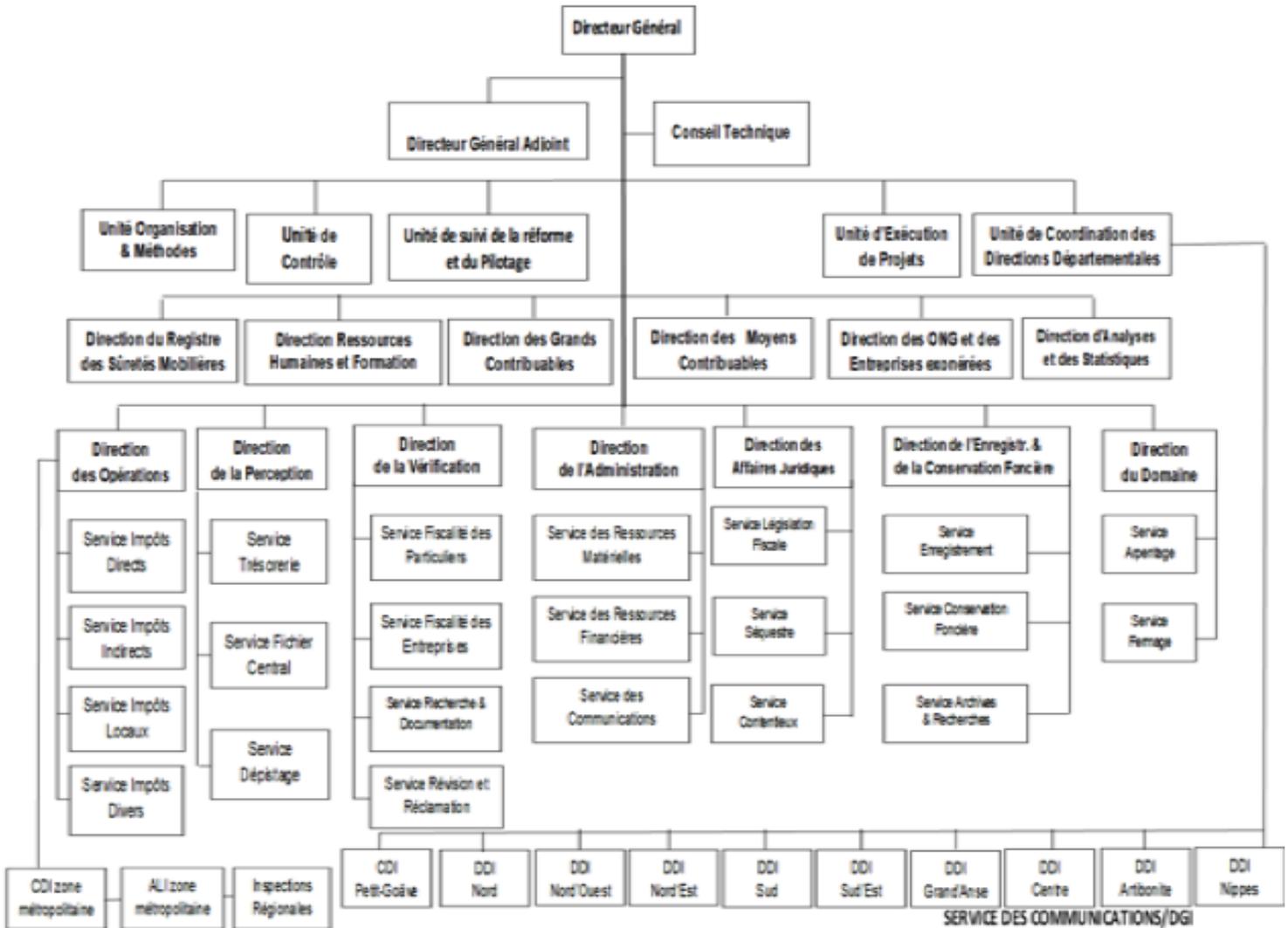
**ORGANIGRAMME DE LA DGI**

Figure 2.2 : Organigramme de la DGI

## 2.5 Choix des participants

Nous avons dans le cadre de cette recherche conduit des entrevues avec des directeurs des directions centrales, les directeurs des directions opérationnelles, les directeurs des directions départementales et les inspecteurs des ALIs. Au niveau intermédiaire, nous nous sommes entretenus avec les chefs de service des directions centrales et des centres des impôts des directions départementales. Nous avons rencontré un total de trente-sept participants, respectivement dix directeurs centraux, cinq directeurs de centres des impôts de la région métropolitaine, cinq directeurs des directions départementales, deux inspecteurs principaux, et quinze personnels de première ligne, dont dix de la région métropolitaine et cinq travaillant dans les directions départementales.

Considérant la taille des ALIs, deux à trois employés et des contraintes de déplacements provoqués par la conjoncture socio-politique, nous n'avons pas pu élargir la taille de l'échantillon pour ce groupe et nous nous sommes limité aux inspecteurs principaux. En termes de pourcentage, cet échantillon représente 76 % des directeurs centraux, 31 % des centres d'impôt de la région métropolitaine, 55 % des directeurs départementaux. Nous nous sommes également entretenus avec quinze membres du personnel de première ligne répartis proportionnellement dans les mêmes directions centrales, opérationnelles et départementales, soit cinq pour chacune d'entre elles. Dans le cas des ALIs, les inspecteurs principaux jouent également le rôle de personnel de première ligne.

De façon aléatoire, nous avons recruté les catégories d'employés qui ont voulu répondre au questionnaire. La méthode aléatoire consiste à choisir au hasard les dirigeants, cadres et personnels de première ligne. Toutes les personnes rencontrées sont des employés actifs au sein de l'organisation et en mesure de se prononcer sur le sujet traité.

## 2.6 Fiabilité et viabilité de la recherche

Pour rester objectif dans nos analyses et interprétations des faits observés, et sans nier le rôle de la subjectivité dans l'appréciation des éléments étudiés, nous avons mis certaines balises, en l'occurrence la fiabilité et la viabilité pour garantir le respect des principes fondamentaux de la recherche scientifique. Selon Shuttleworth « l'idée latente de la fiabilité est que les résultats de la recherche doivent être plus qu'une découverte unique et doit être intrinsèquement reproductible, tandis que la validité englobe l'ensemble du concept expérimental et constate si les résultats obtenus répondent à toutes les exigences de la méthode de recherche scientifique ». Pour rester conforme à ces exigences, la grille d'entrevue a été construite à partir du modèle théorique, utilisé pour conduire les entrevues semi-dirigées avec les directeurs, cadres et personnels de première ligne. Elle a également été utilisée pour analyser les textes de loi et les documents administratifs, adapter le QS au contexte de la DGI, formuler les hypothèses de recherche et élaborer le cadre opératoire.

## 2.7 Limites de la stratégie

Ce mode opératoire comporte toutefois certaines limites. Comme nous le rappelle Paquin (2001 : 16) « les méthodes dites qualitatives, comme les entrevues en profondeur et les groupes de discussion, permettent de recueillir une richesse d'information mais elles ne fournissent pas de données ayant une valeur sur le plan statistique » ; la méthode quantitative nous permet de savoir comment mais pas combien (Ibid.).

En outre, le contexte socio-politique caractérisé par la violence des rues, le blocage des routes, la fermeture des institutions et la paralysie quasi-totale des activités au niveau national ne nous a pas permis de toucher un échantillon plus représentatif sur le plan national et d'administrer un questionnaire pour recueillir les opinions des différentes catégories de clients internes et externes sur la qualité des services et des conditions de production de celle-ci. Pour pallier ces handicaps, nous avons eu

recours à d'autres sources d'informations généralement fiables, principalement les données statistiques de la Banque Mondiale, du Fonds Monétaire International, du Ministère de l'Économie et des Finances, de l'Unité de Lutte Contre la Corruption, de Transparency International et de l'Institut Haïtien de Statistiques et d'Informatique et les rapports et documents administratifs produits par la DGI. Ces données produites par ces institutions impliquées de près dans le financement, le suivi et l'évaluation de l'organisation, ou qui suivent régulièrement la situation des finance publiques et la gouvernance du pays, ont permis de surmonter certaines limitations liées à la collecte des données et d'éclairer la recherche.

Une autre faiblesse que comporte cette recherche porte sur la taille de la population de l'échantillon qui est composé de 90% d'hommes pour les dirigeants et cadres, contre 70% de femmes pour les personnels de première ligne. En dépit d'une carence de femmes au niveau des cadres séniors et intermédiaires, la représentation féminine dans cette étude aurait pu être plus significative. Nos requêtes pour incorporer plus de femmes dans les entrevues sont malheureusement restées sans suite.

## CHAPITRE III

### PRINCIPES DU QS DANS L'ADMINISTRATION FISCALE

Tableau 3.3 : corpus documentaire

Sondage auprès des clients	Grille d'amélioration	Normes de services	Formation service clientèle	Procédures & politique Favorable aux clients	Utilisation technologie	Plan qualité service
<p>Recueil de l'opinion des contribuables sur le service</p> <p>Perception de l'intégrité des services</p> <p>Intégrité des registres des contribuables</p>	<p>Lenteur des services</p> <p>Confidentialité des informations Clients Internes</p> <p>Gestion des risques d'incivisme</p> <p>Gestion des risques institutionnels</p>	<p>Accessibilité à l'information</p> <p>Charte du contribuable</p> <p>Imputabilité et Transparence</p> <p>Mécanismes internes d'assurance qualité</p>	<p>Fiabilité</p> <p>Aspects concrets</p> <p>Réceptivité</p> <p>Assurance</p> <p>Empathie</p>	<p>Voies de Recours</p> <p>Simplification des documents administratifs</p>	<p>Gestion processus d'affaires</p> <p>Pour Communiquer avec les clients</p>	<p>Nouveaux Services</p> <p>PARMEF</p> <p>Plan Stratégique</p> <p>Gestion du changement</p>

#### 3.1 Recueil de l'opinion des contribuables sur le service

Les « enquêtes auprès de la clientèle permettent d'assurer une meilleure gestion du risque, d'assurer la promotion du civisme fiscal sans forcément recourir à la contrainte ; d'assurer un meilleur respect de dépôts des déclarations et de paiement des obligations et d'accroître le niveau de responsabilité et de transparence auprès du public » (TADAT, 2018 :10). Les enquêtes auprès des clients sont donc des outils clefs. Elles visent trois objectifs (Kernaghan et al. 2001, p. 154) : « découvrir ce que souhaite le client (ses attentes) et quelle importance il attache à chaque élément du service ; déterminer le degré actuel de satisfaction de la clientèle à l'égard des

services (perception de la performance actuelle) ; repérer les éléments du service susceptible d'être amélioré afin d'élever le niveau de satisfaction de la clientèle et combler les lacunes dans le service ».

Le recueil de l'opinion des contribuables sur la qualité des prestations et des changements ou améliorations souhaitées est très exceptionnel à la DGI ; les rares fois où l'administration mène ce genre d'enquêtes auprès des contribuables, elles restent sans effet. Par ailleurs, les dirigeants n'étant pas évalués sur la base de la satisfaction des clients ne ressentent aucune obligation à mener ce genre de consultations pour informer les processus décisionnels et mieux adapter l'offre de service. Les données collectées par la DGI sont essentiellement quantitatives, elles portent sur les recettes collectées par rapport aux prévisions fixées par le MEF. L'atteinte de ces prévisions chiffrées, dont l'exactitude reste très équivoque, constitue le seul indicateur de performance de l'administration fiscale.

Les méthodes de consultation de la clientèle, telles les entrevues, les groupes de discussion, les fiches de commentaires ou cartes-réponses, l'analyse des plaintes ou réclamations, les comités consultatifs et les audiences publiques ne sont quasiment jamais utilisées bien que celles-ci constituent les principaux moyens de mesurer les attentes de la clientèle et d'améliorer l'offre de service (Paquin, 2001, p.15).

La dernière enquête réalisée par la DGI sur la satisfaction remonte à 2016, elle a porté sur la vérification sur place et a concerné exclusivement les grands contribuables, tous ceux ayant un chiffre d'affaires égal ou supérieur à quarante millions de gourdes. Il convient de souligner que cette enquête a été menée sous l'impulsion du programme d'assistance technique, du Bureau d'Assistance Technique (Office of Technical Assistance) du Département du Trésor des États-Unis. Elle n'a pas été initiée par les dirigeants de la DGI dans un souci d'adresser un besoin éprouvé par l'organisation de se rapprocher de sa clientèle, mais plutôt pour répondre aux

exigences d'un partenaire voulant introduire cette pratique dans la culture organisationnelle. Menée auprès d'un échantillon de 160 grands contribuables de la région métropolitaine, les résultats de cette enquête ont été publiés de manière très discrète plus d'une année après. Ce faisant, les problèmes observés et les besoins exprimés n'ont pas été pris en compte en temps opportun. Ce comportement d'autruche de DGI, préférant ignorer les vérités dérangeantes en dit long sur l'attitude de l'organisation par rapport à la problématique de la corruption, même dans le cas où il s'agit de faits connus de tous, et à la volonté de fournir un service de qualité aux clients de l'institution.

### 3.1.1 Perception de l'intégrité des services par le public

La DGI est généralement très mal perçue dans l'opinion publique. Dans une enquête de l'ULCC sur la perception de la corruption en Haïti publiée en 2007, elle figurait déjà en tête de liste des mauvais élèves. En effet, une proportion très significative de la clientèle de l'institution pense qu'elle est minée par la corruption, soit 68% des entreprises, 74% des ONG, et 73% des ménages.

**Figure 3.3 : Classement des institutions les plus corrompues : (Utilisateurs) ménages, entreprises privées et ONG**

Rang	Ménages	Entreprises privées	ONG
1	Justice 81%	Direction générale des Impôts 68%	Direction Génér. des Impôts 74%
2	Administ. Génér. des Douanes 78%	Partis politiques 66%	Admin. Génér. des Douanes 71%
3	Direction générale des Impôts 73%	Maires 63%	Juges et Magistrats 66%
4	Collectivités territoriales 70%	Admin. Générale des Douanes 61%	Partis politiques 64%
5	TELECO 69%	Membres du Parlement 58%	Tribunaux de 1ère Instance 63%
6	Ministère de la Justice et S P 68%	Tribunaux 55%	Électricité d'Haïti 61%
7	Travaux Publics 68%	Ministère de la Justice et S P 51%	Coopératives 59%
8		Serv. De la Circulation des Véhicules 51%	Police nationale 58%
9	CAMEP ou SNEP 66%		
	Service de la Circulation des Véhicules 66%	Tribunaux de 1ère Instance 47%	Autorités locales 58%
10	Police Nationale d'Haïti 64%	Police Nationale d'Haïti 45%	Gouvernement 56%

*Note : il n'a pas été demandé aux ménages d'évaluer les partis politiques ni le Parlement.*

*Source : Gouvernance et corruption en Haïti, résultats de l'enquête diagnostique sur la gouvernance, rapport final, janvier 2007, page 21*

Le pays figure régulièrement parmi les mauvais élèves dans les classements internationaux des institutions de Bretton Woods, FMI et Banque Mondiale, ou d'autres organismes internationaux intervenant dans les questions de gouvernance et de corruption. À ce titre, dans le palmarès 2018 de Transparency International et de celui de la Banque Mondiale, le pays est classé respectivement 161eme position par la première et en 182eme position par la seconde, soit le plus mauvais score de l'hémisphère. Ces résultats décevants prennent un relief bien particulier quand on sait que l'un des premiers indicateurs utilisés pour aboutir à ces classifications est la situation de l'administration fiscale.

Un cadre de la haute direction a fait remarquer que « ces mauvais résultats sont des indicateurs clairs de la perception de corruption, et l'État aurait tout intérêt à agir sur le levier fiscal, en renforçant les capacités de la DGI, en l'aidant à améliorer ses services et son image pour casser ces perceptions négatives et rendre le pays plus attractif ».

Un autre dirigeant, abondant dans le même sens, a formulé cette observation :

« Le fait par la DGI de ne pas être à l'écoute, tant au niveau interne qu'externe, l'empêche de s'adapter et d'être à la hauteur des enjeux et d'être une organisation agile ; cela contribue à pérenniser et à justifier les perceptions de corruption et d'opacité qui pèsent sur l'institution. Une telle posture conduit la DGI à se comporter en gendarme ; le corollaire néfaste de cette attitude est que les contribuables sont de plus en plus récalcitrants et pratiquent de plus en plus la fraude et l'évasion fiscales ».

Conduire des enquêtes pour répondre aux préoccupations et attentes des catégories spécifiques implique une segmentation de la clientèle fondée sur des critères objectifs et mesurables. La DGI semble pour l'instant ne pas disposer de cette capacité à faire ces types de catégorisation en raison de l'état des registres de ses contribuables.

### 3.1.2 Intégrité des registres des contribuables

L'intégrité des registres des contribuables est un indicateur clef de bonne gestion et un outil essentiel à la prise de décision. Tous les contribuables, personnes physiques, morales et autres entités dans l'obligation de s'immatriculer devraient figurer dans le registre fiscal avec des données précises et actualisées. L'immatriculation de chaque contribuable et l'attribution d'un numéro d'identification fiscale sont les fondements des procédures administratives essentielles que sont la déclaration, le paiement, la liquidation, et le recouvrement de l'impôt, ainsi que la communication des informations aux autorités.

Le Fiscal Affairs Department du FMI dans son rapport sur le renforcement des administrations fiscales et douanières (2017 :21) rappelle que le premier impératif d'une administration fiscale est l'identification des contribuables. En Haïti cependant, l'enregistrement des contribuables est loin de répondre aux normes de qualité généralement admises, telle l'utilisation d'un numéro d'immatriculation fiscale unique et à haute intégrité. Le fichier de la population fiscale est très peu représentatif et les obligations fiscales des différentes catégories de contribuables ne sont pas maîtrisées, ce qui complique la capacité de mener une approche client cohérente basée sur des données objectives.

Plusieurs facteurs structurels entretiennent la faiblesse des registres des contribuables ; en tout premier, les processus d'immatriculation ne sont définis, ils varient d'un centre des impôts à l'autre; les procédures d'enregistrement ne sont pas sécurisées, cette situation fragilise la protection des informations personnelles, permet aux fraudeurs et aux criminels de disposer de plusieurs numéros d'immatriculation, gonflant ainsi artificiellement le système. L'interconnexion des administrations fiscales et douanières est une norme de qualité facilitant un meilleur suivi de la situation du contribuable non encore maîtrisée par la DGI ; au-delà de la douane, ce

problème se pose avec l'ensemble des institutions publiques pertinentes pour le fonctionnement de la DGI, tel l'Office Nationale d'Identification, le Ministère du Commerce et de l'Industrie, le Ministère de l'Économie et des Finances, et le Ministère des Affaires Sociales et du Travail. Cette incapacité à faire des recoupements d'information à grande échelle empêche l'organisation de disposer des données qui lui aurait permis d'être proactive et agile. D'un autre côté, elle entrave la création de fichiers uniques qui permettraient de rationaliser la gestion et la segmentation des contribuables. Pour alerter sur l'urgence du problème, le FAD (2017 : 22) a produit ce constat sur la situation du registre fiscal :

« Le fichier doit être représentatif de la population fiscale du pays. Or il est peu probable que le fichier actuel de la DGI représente le potentiel fiscal du pays. Au 20 juillet 2017, bien que l'on dénombre 450 000 immatriculés, soit 4,5% de la population haïtienne, la DGC et la DMC n'administrent respectivement que 431 et 351 contribuables actifs ».

Considérant que le fichier contient un nombre important de doublons, non recensés mais admis par les dirigeants et les institutions indépendantes, et sachant que la population haïtienne tourne autour de douze millions d'habitants, il va sans dire que le problème est sérieux. Même en admettant que le tissu industriel est très mince et le poids de l'informel très significatif dans l'économie, ce taux d'immatriculé témoigne également d'un problème de confiance entre l'administration et la population, cette dernière préférant rester dans l'ombre par crainte de se faire écraser par la machine administrative de la DGI. Les manquements des systèmes informatiques et les failles du management rendent le problème encore plus corsé. Dans de telles conditions, il est très difficile pour la DGI de répondre à cet impératif d'immatriculation de toutes ces catégories de contribuables de manière cohérente et structurée pour mieux organiser la gestion des portefeuilles et la segmentation de la clientèle.

### 3.1.3 Segmentation de la clientèle

Le rapport du FAD (2018 : 21) nous apprend que les portefeuilles détenus par la DGC, la DGC, les CDI et les ALI révèlent les faiblesses de la segmentation fiscale en Haïti. Toutes ces entités opérationnelles continuent à administrer leur clientèle en fonction de leurs seuils de compétence respective sans se donner les moyens de consolider leurs différents portefeuilles. Le rapport (Ibid.) continue pour dire que « sans ces conditions préalables, l'ambition d'origine de la segmentation 1) l'identification de groupes homogènes d'entreprise ; et 2) la constitution d'un interlocuteur fiscal unique n'est pas atteinte ».

La clientèle de la DGI est loin d'être un ensemble monolithique, ses différentes sous-composantes présentent des caractéristiques et des besoins particuliers en fonction de leurs tailles, leurs secteurs d'activité et leurs lieux de résidence. La segmentation en fonction du seul critère du chiffre d'affaires telle que pratiquée actuellement est pour le moins équivoque. Les seuils de classification des contribuables selon leur taille ne sont pas définis sur la base de critères objectifs et n'ont pas évolué depuis près de dix ans en dépit de l'évolution du cours de l'inflation, de la dévaluation accélérée de la gourde et des crises systémiques enregistrées dans l'économie. Ces incohérences dans les modes de segmentation faussent les données et ne permettent de mesurer les performances réelles de la DGI par rapport aux réalités économiques. En ce sens, la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif a mis en exergue ces défaillances dans son rapport d'audit sur le fonctionnement de la DGI « 15,92% d'augmentation des recettes fiscales en 2015-2016 n'ont été en réalité qu'une baisse de 19,47% de la valeur des recettes en termes réels en gourdes, en raison d'un saut de 44% d'une année à l'autre du dollar par rapport à la gourde. Cela se traduit par une baisse de la capacité de l'État à financer ses activités, surtout en ce qui a trait à ses dépenses de fonctionnement et au paiement de sa dette envers l'extérieur ».

D'un autre côté, cette pénurie de données fiables sur la population des contribuables complique l'élaboration de stratégies pour répondre aux questions particulières relatives aux différents segments de la clientèle, parce qu'incapable de faire des recoupements à grande échelle et d'établir des cartographies des risques à partir d'identifiant permettant d'assurer des suivis en permanence sur le système et de construire des matrices de risque. Cette inconsistance des données complique également le suivi des cas d'incivisme fiscal comme le précise le guide des bonnes pratiques préconisées dans le TADAT (2015 : 37) :

La « segmentation des contribuables en catégories facilement gérables qui partagent des caractéristiques communes et présentent les mêmes types de risques potentiels d'incivisme fiscal. En général, les contribuables sont répartis, dans un premier temps, entre les catégories suivantes : entreprises, personnes physiques, organismes gouvernementaux et associations à but non lucratif, puis, dans un second temps, en sous-catégories cohérentes en fonction par exemple de leur taille, de leur secteur et de leur type d'entité ».

Toutes ces difficultés entourant la segmentation ne permettent l'élaboration de grilles d'amélioration à partir de données précises sur la clientèle de l'organisation dans le but de concevoir des politiques de proximité et relever le niveau de l'offre.

### 3.2 Grille d'amélioration des services

L'objectif d'une grille d'amélioration est de parvenir aux mesures de redressements nécessaires pour remédier à des situations insatisfaisantes ou des préoccupations exprimées par les clients. Elle renseigne sur les normes de services à mettre en œuvre et la gestion des risques associés. La conception d'une grille de services commence par le recueil de l'opinion des contribuables, puis en fonction des attentes exprimées, du degré de satisfaction actuelle par rapport à la performance et des lacunes observées dans les prestations reçues, l'administration développe une grille de priorités classées de faibles à élevées ; cette échelle permet de repérer les éléments de service que les

clients jugent importants et dont la prestation ne les satisfait pas (Schmidt et Strickland, 1998 : 14). À partir des informations extraites de cette grille, l'organisation est en mesure d'établir des tableaux de bord avec des indicateurs clefs de performance visant à répondre aux préoccupations de la clientèle. Dans une enquête de la DGI menée dans les centres d'impôts de la région métropolitaine en 2014, les contribuables se sont exprimés sur les aspects affectant la qualité du service qu'ils jugent les plus problématiques. Ils se déclinent comme suit :

### 3.2.1 Lenteur des services

Le temps pris pour obtenir un service dans les centres d'impôt varie d'un bureau à un autre et constitue un véritable facteur de renonciation pour les contribuables. Selon les conclusions de l'enquête menée dans cinq CDI de la région métropolitaine portant sur le temps pris pour obtenir la déclaration définitive des personnes physiques et les six catégories d'impôts les plus sollicités : la TCA, la CFPB, la patente, les vignettes, les impôts divers et l'impôt sur le revenu base bilan ; la différence de temps entre les bureaux est très considérable. Pour réaliser ce travail, les enquêteurs ont défini un temps standard pour chacun des services retenus, puis les ont mesurés avec les temps réels pour déterminer les écarts. Le temps standard a été décidé en fonction de questions posées aux agents et inspecteurs fiscaux affectés dans ces CDI. Ces temps standards sont exprimés en minutes pour faciliter l'analyse entre les différents champs d'impôts et l'analyse comparative entre les différents bureaux. En calculant le temps standard au niveau de presque tous les bureaux, les délais pour produire un service sont nettement supérieurs au temps normal déterminé ; ceci est vrai pour tous les champs d'impôts considérés, mais est particulièrement élevé pour la déclaration définitive et la patente, qui sont par ailleurs les plus demandés. Comme on peut le remarquer à partir du tableau et du diagramme ci-dessous, il faut en moyenne 240 à 300 minutes (une journée) pour obtenir un certificat de déclaration définitive d'impôts sur le revenu, soit près de cinq fois le temps nécessaire, et 600 à 2400

minutes (2 à 5 jours ouvrables) pour obtenir un certificat de patente, soit cinq à vingt fois le temps nécessaire.

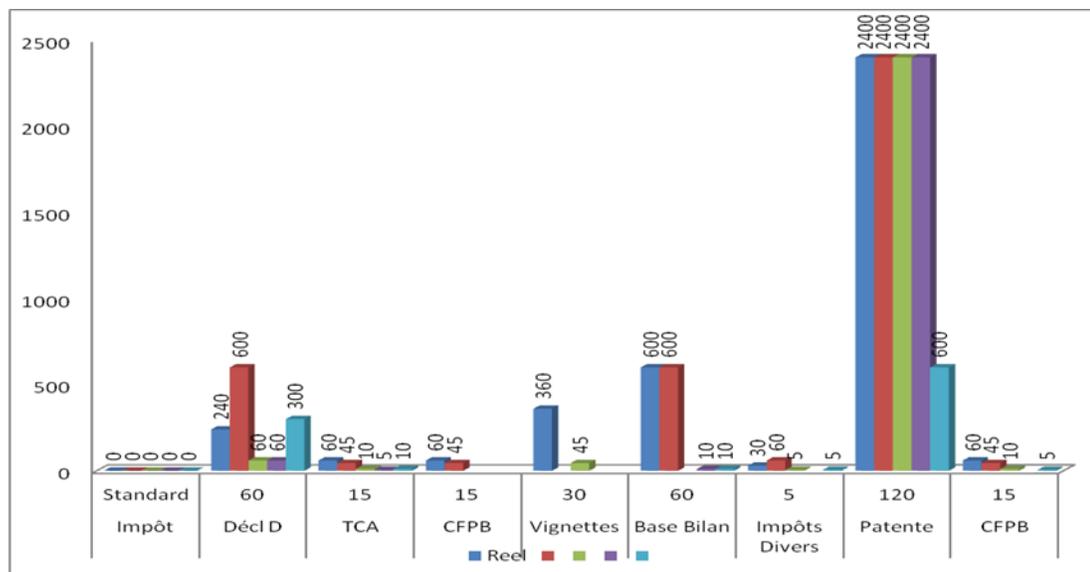
Figure 3.4 : Présentation en minutes du temps standard et réel pris par un contribuable

Champ d'Impôt	Standard	Réal				
		Delmas	Central	Pétion-ville	DGC	Tabarre
Déclaration définitive	60	240	600	60	60	300
TCA	15	60	45	10	5	10
Vignettes	30	360		45		
Base Bilan	60	600	600		10	10
Impôts Divers	5	30	60	5		5
Patente	120	2400	2400	2400	2400	600
CFPB	15	60	45	10		5

Les variables utilisées pour ce tableau sont les suivantes : nombre d'heure de travail/jour \*60\*nombre de jour. Par exemple 60 = 1 heure ; 2400 = 5 jours ouvrables.

Source : Unité de Contrôle, DGI 2014.

**Figure 3.5 :** Diagramme représentant les temps pris par type d'impôts (Standard et réel)



Source : Unité de Contrôle, DGI 2014.

Cependant certains contribuables déclarent passer près d'un mois à fréquenter la DGI pour un service qui pourrait être fourni dans 1 ou 2 jours. Parmi ces mêmes contribuables interrogés, 76% soit un nombre de 228 pensent que les services pourraient être obtenus dans moins de temps si les préposés restaient à leurs postes de travail et prêtaient d'attention aux clients. Dans tous les bureaux visités, l'usage abusif du téléphone constitue un problème majeur. Pour le reste, soit 16 % des interrogés pensent que le temps passé est raisonnable et 8% n'avaient pas d'opinion sur la question.

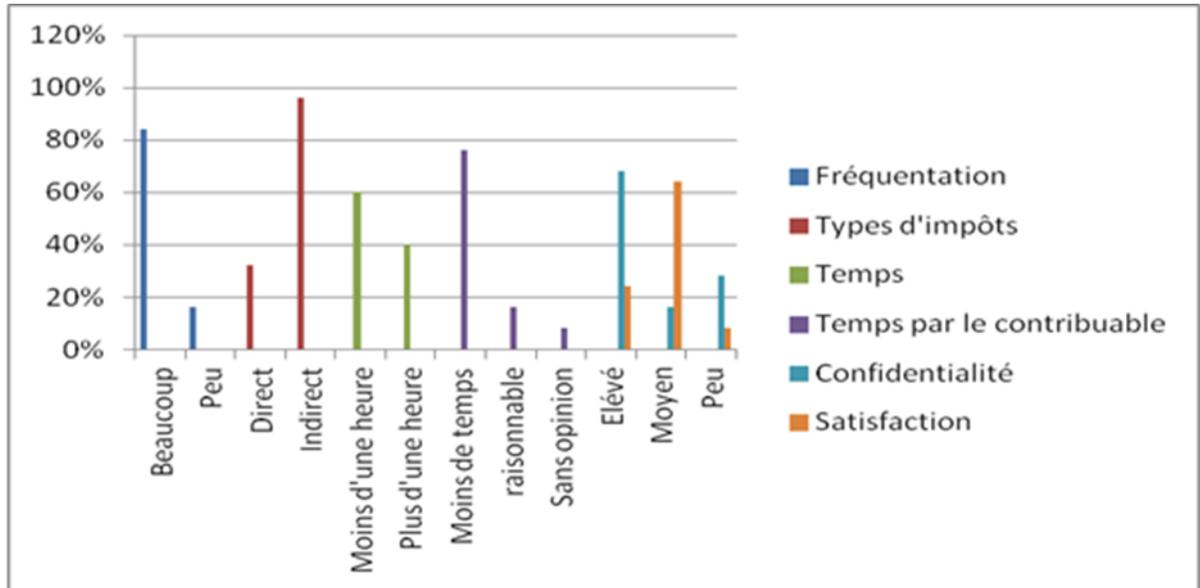
La gestion des files d'attente et le temps de production des services affectent négativement la qualité des services ; l'importance des écarts pour un même service entre les CDI indique un problème de compétence managériale et de normalisation des processus et procédures. La capacité physique des bureaux, leurs dotations en personnel et matériels ne se font sur aucune base objective et ne repose sur aucune donnée statistique sur l'évolution de la population, sur aucune analyse en glissement

en annuel des demandes de service et de gestion des échéances, tel le paiement des acomptes provisionnels ou l'inscription aux examens officiels. Les réaffectations ne sont pas toujours opérées pour répondre à des préoccupations managériales sur le moyen ou long terme ou gérer des situations ponctuelles comme l'augmentation du flux des demandes en période de pic ou pallier d'autres types de situations exceptionnelles. Elles sont plutôt des instruments punitifs utilisés pour sévir contre des employés impliqués dans des activités frauduleuses ou pour sanctionner des comportements irrévérencieux à l'égard des chefs. D'ailleurs, elles sont plus fréquentes que les révocations, qui restent très rares, même lorsque les cas de fraudes ou les comportements irresponsables sont investigués et rendus public.

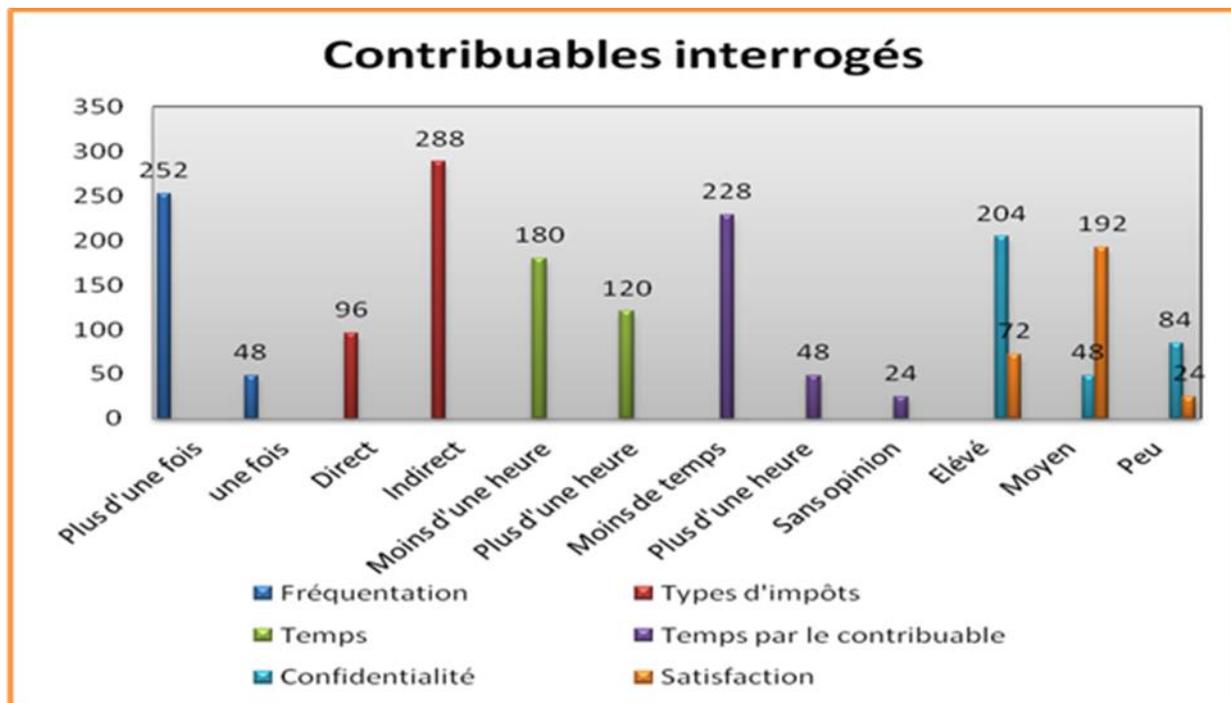
### 3.2.2 La confidentialité des informations

D'après la même enquête, les problèmes liés aux questions de confidentialité sont relativement sérieux à la DGI. Ils sont dus essentiellement à l'inexistence de séparateurs au niveau des comptoirs où les contribuables sont reçus. La majorité des personnels de première ligne disent que les conditions ne sont pas réunies pour recevoir les contribuables en raison de l'étroitesse des salles d'accueil et du fait que ceux-ci se présentent directement aux comptoirs sans être dirigés par un chef de poste. S'agissant des transactions, dans 80% des CDI retenus dans l'enquête, elles se font ouvertement, dans une seule salle. Quant à la satisfaction des contribuables, 24% se déclarent satisfaits, 64% moyennement satisfaits et 8% sont insatisfaits. Les diagrammes II et III ci-après nous donnent une représentation détaillée du niveau de satisfaction des contribuables.

**Figure 3.6 :** Diagramme du niveau de Satisfaction par rapport aux services



**Figure3.7** : Histogramme des niveaux de satisfaction par rapport aux services



Source : Unité de Contrôle, DGI 2014.

### 3.2.3 Les clients internes

Les conditions de travail et le traitement des employés de la DGI ont une incidence significative sur la qualité des services fournis par l'institution. En effet, sur les plans personnel et professionnel, les agents ne disposent pas des outils nécessaires pour exécuter leur travail dans les meilleures conditions ; le manque de matériels et de fournitures, la structuration des bureaux, la non-définition des tâches, et le manque de formation appropriée compliquent le travail des agents. Par ailleurs, l'institution ne dispose pas de moyens pour s'attirer les cadres les plus qualifiés en raison des salaires très peu compétitifs et des conditions de travail exécrables ; et quand ceux-là rejoignent l'administration fiscale, elle n'arrive pas à les retenir longtemps. Selon les informations fournies par les responsables, moins de 5% des cadres ont un diplôme

de deuxième cycle, et environ 15% ont un diplôme de licence ; la grande majorité des employés sont des chauffeurs, personnels de soutien, messagers, mécaniciens, et commis administratifs. Parmi ceux ayant un diplôme universitaire, souvent ils n'ont pas le bon profil et seulement 5% des employés ont rejoint l'institution sur concours selon la DRH. Avec une telle inflation d'employés non qualifiés et un alignement incohérent des ressources par rapport aux objectifs, parvenir à fournir des services de qualité s'avère extrêmement improbable. Les conclusions de l'enquête mettent en exergue la très mauvaise situation de l'accueil des contribuables à la DGI. En effet, 36% des contribuables interrogés affirment que les préposés n'ont pas une attitude professionnelle et le service ne correspond pas à leurs attentes. Paradoxalement, des 64% des clients ayant exprimé une opinion favorable sur la qualité de l'accueil, 37,5% de ce groupe se disent insatisfaits des services. Pour renforcer la qualité des prestations, les personnes interrogées suggèrent la création d'une structure de services à la clientèle dynamique pouvant délivrer un service de qualité dans des délais raisonnables, ce qui leur éviterait d'avoir à utiliser des circuits parallèles pour obtenir le service recherché. Ils souhaitent que des moyens adéquats soient mis en place pour motiver les employés à offrir de meilleurs services. Ils souhaitent également que des espaces appropriés soient aménagés pour accueillir les contribuables et réduire les files d'attente. Les autorités politiques devront, à un moment de la durée, donner le ton pour pousser les responsables à engager des réformes structurelles de fond pour améliorer la gestion administrative, financière et humaine de la DGI dans l'objectif d'accroître les résultats et de renforcer la qualité des services.

#### 3.2.4 Gestion des risques d'incivisme fiscal

Les risques d'incivisme fiscal sont très élevés en Haïti ; cependant aucune stratégie globale n'est élaborée pour identifier les secteurs d'activité et les types de contribuables présentant des risques relatifs au besoin d'accompagnement ou d'autres enjeux plus sophistiqués comme la fraude et à l'évasion fiscale. Les directions centrales et les structures déconcentrées opèrent sans plan de travail ; aucune matrice

de risques n'est développée pour déterminer des approches ciblées par secteur d'activité et segment de la population, de tels modèles permettraient de mieux canaliser les ressources et de déterminer des indicateurs de performance qualitatifs et quantitatifs.

Cette situation, caractérisée par l'absence de critères objectifs et de stratégies clairement définies, conduit à des solutions de facilité où l'on s'acharne toujours sur les mêmes contribuables, même dans les cas où les vérifications antérieures n'ont pas abouti à des redressements des déclarations. Faute d'aller dénicher d'autres secteurs d'activités et contribuables potentiellement porteurs, cette pratique crée un traitement inéquitable de ces catégories de contribuables dont les contrôles répétés entraînent des dépenses matérielles et financières, ce qui est contraire à l'esprit d'équité et de justice fiscale.

### 3.2.5 Gestion des risques institutionnels

Selon le TADAT (2015 : 36)

« les risques institutionnels peuvent se traduire par une interruption des fonctions de l'administration fiscale lorsque surviennent certains événements intérieurs et/ou extérieurs, tels que catastrophes naturelles, actes de sabotage, perte ou destruction d'actifs physiques, panne de matériel ou de logiciel informatique, grève menée par les salariés et infractions administratives (fuites d'informations confidentielles sur les contribuables et entraînent une perte de confiance de la collectivité à l'égard de l'administration fiscale) ».

La DGI fait face à de nombreux risques institutionnels, liés essentiellement aux catastrophes naturelles, le climat sécuritaire dans les grands centres urbains sous la coupe des gangs rivaux violents et lourdement armés, les situations de paralysie totale de l'économie accompagnées de scènes de violence à l'échelle nationale, mettent les bâtiments et les données des contribuables à risque, et handicapent le fonctionnement

des autres institutions de l'État, clientes de la DGI, devant légalement passer par ses canaux pour finaliser certaines formalités prévues par la loi. La DGI est également totalement vulnérable face aux menaces anthropiques : grève, sabotage, mise à l'arrêt des serveurs ou des groupes électrogènes alimentant le bâtiment en électricité, fermeture des portes d'accès, vol ou destruction des documents administratifs ou des informations personnelles des contribuables. En dépit de nombreux précédents, ces risques ne sont ni documentés, ni hiérarchisés, et aucune mesure de mitigation et plan de contingence ne sont élaborés sur le protocole à suivre lors de la survenance de ces situations, mettant ainsi en péril la continuité des services, la protection des données des contribuables, l'image de l'organisation et la confiance du public en celle-ci.

Au regard de ces manquements, si la DGI devrait être confrontée à des catastrophes naturelles ou des événements de nature anthropique, elle serait totalement prise au dépourvu, comme ce fut le cas le 12 janvier 2010 ou lors de la grève du mois de juin 2019, l'organisation ne disposant toujours pas de plan de contingence pour garantir la continuité des services et protéger les données personnelles des contribuables.

### 3.3 Les normes de service

Le décret portant statut général de la fonction publique en son article 5 stipule « l'importance de fournir des services de qualité » et de « servir les intérêts généraux de la République avec efficacité et diligence ». Les normes sont l'aboutissement d'enquêtes menées auprès de la clientèle, elles sont une réponse aux préoccupations exprimées et des « promesses de performance » (Barton et Marson, 1991, p. 29). Ils continuent pour dire qu'« Établir des normes de services en fonction de la clientèle et mesurer la performance représentent des facteurs clés pour fournir des services centrés sur les clients. C'est un processus continu qui consiste à leur demander quelles normes ils jugent raisonnables » (Ibidem, p. 29). Celles-ci sont consacrées dans des chartes du contribuable et des manuels de procédures garantissant d'une part les droits et devoirs des contribuables et les processus et procédures pour une

prestation standardisée des services. La situation de la DGI dans ce domaine parait là encore très éloignée des meilleurs pratiques.

### 3.3.1 Charte du contribuable

Les normes de service sont généralement définies dans une charte du contribuable, définie par le TADAT comme étant une « Déclaration officielle de l'administration fiscale relative aux droits et devoirs des contribuables, dont l'objet essentiel est de promouvoir une relation de confiance, de respect et de responsabilité réciproques entre les contribuables et l'administration fiscale [...] ». Ces chartes constituent un accord d'engagement entre l'administration fiscale et les contribuables ; généralement dans une charte, les droits des contribuables s'énoncent comme suit :

- Droit d'être informé, aidé et entendu.
- Droit à des services de qualité.
- Droit de faire appel auprès d'une instance indépendante.
- Droit de ne pas payer davantage que le juste montant de l'impôt.
- Droit à la sécurité juridique
- Droit à la confidentialité et au secret.

Ces droits sont généralement attachés à un certain nombre de devoirs attendus du contribuable dans le cadre de leurs rapports avec le fisc, ils s'énoncent généralement comme suit :

- Être sincères.
- Tenir les dossiers requis.
- Être raisonnablement vigilants.
- Remplir leurs déclarations dans les délais.
- Payer leurs impôts dans les délais et être coopératifs.

Toutefois, ce document fondamental consacrant les normes de service et définissant les grandes lignes des comportements et conduites attendus des contribuables n'existe pas à la DGI. Les responsables interrogés n'ont pas fourni de raisons précises pour expliquer cette absence.

### 3.3.2 Imputabilité et transparence

Les lois haïtiennes, comme stipulées dans l'article 5 du décret portant révision du statut général de la fonction publique et l'article 6 du décret portant organisation de l'administration centrale de l'État, font obligation à tous les ministères et organismes publics et autonomes d'être transparents et de rendre des comptes de leur gestion à l'État et la collectivité. Toutefois, dans la pratique c'est loin d'être le cas en Haïti, et la DGI où l'opacité, corollaire essentiel de l'écosystème de corruption sous-jacent domine le mode de fonctionnement, ne fait pas exception en la matière. Nous avons tenté de comprendre la situation en interrogeant les responsables, en examinant les textes existants et en utilisant les domaines d'analyse prescrits par le TADAT.

#### 3.3.2.1 Mécanismes internes de contrôle

Selon Aktouf (2006), le contrôle :

« C'est suivre, vérifier, évaluer le degré de conformité des actions entreprises ou réalisées par rapport aux prévisions et aux programmes, en vue de combler les écarts et d'apporter les corrections nécessaires ... C'est aussi connaître en permanence ses forces et ses faiblesses ; c'est mettre au point un système par lequel on peut, de manière formelle ou informelle, assurer la régulation des activités des membres d'une organisation ; c'est également disposer de moyens de vérifier que toutes les sous-unités de l'organisation agissent effectivement d'une façon coordonnée et synergique ; c'est finalement canaliser les comportements vers la performance et pousser dans le sens de l'élimination des comportements anti performants » (Aktouf, 2006).

La DGI ne dispose pas d'un organisme de contrôle interne assurant des vérifications internes, des audits de performance opérationnelle, et des audits financiers, ni d'un service d'affaires internes veillant sur l'intégrité des agents et le respect de normes

éthiques. À ce titre, il faut rappeler que l'organisation ne dispose pas d'un code d'éthique et d'un régime de sanctions en application. La DGI dispose d'une unité de contrôle interne, dont les attributions essentielles stipulées dans l'article 7 du décret organique sont :

- a) d'appliquer la politique générale en matière de contrôle interne définie en Conseil de Direction ;
- b) de faire des recommandations et d'exécuter le programme complet d'évaluation des procédures de contrôle interne existant ;
- c) d'apprécier l'efficacité de gestion des ressources de l'administration et des politiques et procédures établies ;
- d) de formuler des recommandations pour améliorer la gestion des ressources et assurer le respect de la législation et des règlements administratifs ;
- e) de mesurer l'efficacité et l'opportunité des actions entreprises par les directions sur la base des critères de performance établis ;
- f) de mener toute enquête sur demande de la Direction Générale

Dans la pratique, l'écart par rapport aux stipulations du décret organique est abyssal. Pour commencer, il est très difficile pour l'Unité de Contrôle d'exécuter ses attributions, les processus et procédures balisant ses interventions et les outils d'analyse des fonctions et des tâches n'étant pas normalisés dans un manuel de procédures. D'autre part, l'Unité a une très mauvaise réputation à l'interne, ce à cause d'une approche adoptée par les directions générales successives depuis plus d'une vingtaine d'années consistant à affecter les cadres supérieurs ou intermédiaires en disgrâce ou impliqués dans des actes de corruption avérés en son sein. Cette approche va à l'encontre de l'idée même d'une entité de contrôle dont la crédibilité et l'autorité partent du principe qu'elle est au-dessus de tout soupçon. Entre autres faiblesses, l'Unité ne dispose pas de plan de travail annuel, ni d'un système de veille d'où son rôle de pompier intervenant longtemps après l'incendie, sans même pouvoir limiter la propagation à d'autres foyers. L'Unité ne dispose pas non plus d'un système de suivi

pour s'assurer des suites données aux enquêtes et investigations par les Direction des Ressources Humaines et la Direction Générale.

En ce qui a trait à ses attributions, certaines tâches exercées par l'Unité ne figurent pas dans ses attributions et compromettent son rôle d'organe indépendant non impliqué dans les tâches opérationnelles. Ces tâches, relevant normalement des chefs de service ou de leurs subalternes, consistent à contrôler les retards et les feuilles de présence, à inspecter les matériels et fournitures de bureaux lors des livraisons, à vérifier la bonne tenue vestimentaire des employés bien qu'officiellement l'institution ne dispose pas d'un tel code. Ces distractions semblent représenter une part importante du travail de l'Unité, alors que les cas ou dénonciations de corruption, de vol et de raquettes restent souvent sans suite. S'agissant des enquêtes et des investigations, elles sont orientées essentiellement sur les aspects légaux et prescriptifs, mais accordent très peu d'attention aux processus et procédures de travail, le plus souvent inutilement complexes ou encore sur la qualité des services fournis aux contribuables.

#### 3.3.2.2. Mécanismes externes de contrôle

L'État dispose de plusieurs organes exerçant des formes de contrôle sur la DGI, tel l'Inspection Générale des Finances (IGF) dont la mission est, entre autres, de contrôler l'ensemble de l'administration publique et d'en assurer l'audit technique, administratif, financier et comptable ; la Direction de l'Inspection Fiscale (DIF) chargée du contrôle permanent des organismes chargés de la perception, du recouvrement des taxes, droits et impôts ; l'Unité de Lutte Contre la Corruption (ULCC) dont la mission est de combattre la corruption sous toutes ses formes au sein de l'administration publique en particulier, et dans la vie publique en général ; la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) qui contrôle toutes les institutions publiques et les organismes de droit privé recevant des

subventions de l'État. La qualité de ces contrôles reste toutefois très ambiguë, les aspects tels la qualité du travail, les processus de travail, les modes de rémunération des employés, la disponibilité et la qualité des services fournis aux clients et aux usagers ne sont quasiment jamais remis en cause dans ces rapports.

Pour se faire une idée du travail de ces organismes de contrôle, on peut citer en exemple la CSCCA dont les rapports sur la gestion administrative et financière de la DGI ne lui ont jamais été défavorables. La DIF dont l'une des principales missions est de contrôler le travail de la DGI effectue des activités de contre-vérifications, aboutissant à des redressements sans justification et sans documentation, court-circuitant ainsi l'administration fiscale et créant au passage un monstre plus redoutable que celui qu'elle prétend contrôler. Quant à l'ULCC, à part son rapport publié sur la situation de la corruption en Haïti en 2007, elle ne semble pas être intéressée outre mesure à la situation de la corruption dans l'administration fiscale. Un autre fait remarqué chez ces institutions censées exercer un pouvoir de contrôle sur la DGI est que leurs rapports sont essentiellement des documents comptables accordant peu d'intérêts aux données et aux analyses financières et qualitatives qui pourraient permettre de comprendre les coûts d'opportunité de certaines décisions, la performance organisationnelle, les approches mises en œuvre pour garantir les intérêts de l'État et de la clientèle. Il est important de relever que toutes les institutions de contrôles externes citées plus haut, à l'exception de la CSCCA relèvent du MEF, autorité hiérarchique de la DGI. La faillite des sentinelles ouvre le flanc à toutes les fraudes et les corrupteurs se sentent renforcer. Ces déficiences des contrôles extérieurs sont également un chèque en blanc accordé à la DGI pour persister dans ses pratiques inefficaces de mauvais services au détriment du trésor public et de la collectivité.

### 3.3.3 Formation en service à la clientèle

La formation en service à la clientèle, particulièrement pour le personnel de première ligne en contact direct avec les clients, est l'un des principaux leviers pour s'assurer de la qualité des services fournis. Selon le Centre Canadien de Recherche en Gestion cité dans Kernaghan et al. (2001 : 156), il y a cinq facteurs à considérer pour qu'un client soit satisfait :

#### 3.3.3.1 La fiabilité

C'est la capacité de fournir le service promis de manière fiable et pertinente. Les éléments pouvant assurer la fiabilité des services fournis par une institution, telle la formation, le contrôle de qualité, l'adoption de normes de service, les processus et procédures normalisés et partagés par l'ensemble de l'organisation sont quasi-absents à la DGI. Les fonctions portant sur les cœurs de métier bénéficient de formation de manière très irrégulière et en fonction de critères qui ne sont pas toujours objectifs; par contre, certaines formations portant sur le service à la clientèle et la communication ou encore sur la vérification du secteur des spiritueux, de l'hôtellerie et la restauration, du bâtiment et des travaux publics, et des télécommunications sont très rarement offertes en dépit des lacunes de l'administration dans ces domaines. L'importance de ces secteurs dans l'économie est si considérable, qu'ils regroupent la majorité des grands et moyens contribuables gérés par la DGC et la DMC.

A première vue, l'importance des formations en contrôle fiscal sur la qualité du service pourrait ne pas paraître évident, mais elles sont en fait des compétences fondamentales permettant de réduire le temps et les ressources que le contribuable doit mobiliser durant ces processus. En outre, un contrôleur fiscal bien formé est en mesure d'effectuer de meilleurs contrôles, laissant peu de places pour les contestations qui génèrent des coûts additionnels à la fois pour le contribuable et pour le fisc. Nous avons pu comprendre que les ressources locales pour dispenser ces types de formation sont très rares et il est également extrêmement onéreux de faire venir les

experts sur place, mais le coût d'opportunité et le retour sur investissement dépasseraient facilement les dépenses encourues.

Par ailleurs, les types de services disponibles et la compétence du personnel présentent de fortes dissemblances d'un bureau à un autre. Cette situation est encore plus aigüe en province, où le manque de matériels de perception est plus accru, obligeant les habitants de ces régions à faire le voyage vers le chef-lieu de leur département ou jusqu'à Port-au-Prince pour trouver le service désiré. La capacité à fournir des informations pertinentes, à orienter les clients dans leurs démarches administratives et à reproduire le service de manière identique n'est pas maîtrisée. Les clients, soit mal orientés ou en raison du mauvais calcul de leurs impôts, sont souvent obligés de retourner à la DGI pour corriger des erreurs dans les documents obtenus. L'automatisation des processus et procédures de travail devraient pallier ces problèmes, mais dans l'intervalle aucune solution n'est envisagée.

#### 3.3.3.2 Aspects concrets

Ils font référence à l'apparence des installations matérielles, de l'équipe et du personnel. La configuration physique, la distribution des bureaux, l'organisation du flux de travail, la distribution des fonctions et des employés ne répondent à aucun schéma préétabli ; aucun document interne n'existe à ce sujet. En outre, la sécurité des bâtiments, la protection des matériels de bureau et de perception, et l'archivage des dossiers se font de manière totalement aléatoire, en fonction du flair et de la volonté du responsable ; les cas de disparition de dossiers sont légions dans toutes les directions et centres d'impôts, et des personnes non-autorisées circulent sans être inquiétées dans les espaces contenant des informations sensibles et normalement restreints aux seuls employés.

Au cours des cinq dernières années, le gouvernement a consenti des investissements et également bénéficié de l'assistance financière des coopérations américaines,

canadienne et européenne qui ont permis de doter la plupart des bureaux en matériels et équipements informatiques et bureautiques. Tout ceci n'a cependant pas été fait dans le cadre d'un effort cohérent d'organisation du flux de travail ; en conséquence, les résultats obtenus sont très mitigés et difficilement comparables.

À titre d'exemple, les bureaux de la DGI, particulièrement ceux situés en région ont un aspect délabré, le matériel informatique et les dossiers sont entassés sur des tables ou à même le sol et les employés mangent directement sur leurs postes de travail. La pollution sonore est intense, les employés écoutent la radio ou s'engagent dans des discussions de toutes sortes en présence des clients. Les murs sont le plus souvent dépeints et le parquet est crasseux ; quand le client s'adresse à l'agent il n'y a pas de confidentialité, les autres contribuables peuvent entendre ou même intervenir dans la conversation (Cf : 3.2.2). Il n'y a pas de signalisation pour permettre aux clients de retrouver les services, ce qui leur met à la merci des raquetteurs qui profitent de ces manquements pour se proposer comme guide et facilitateur et vendent leurs bons offices au prix fort à tous ceux perdus dans ce méandre administratif chronophage et procédurier.

Quant à l'extérieur des immeubles, ils sont investis par des raquetteurs et des étalagistes, des laveurs de voitures, des marchands de toutes sortes qui proposent enveloppes, sucreries et autres portes documents. Des stations de mototaxis, des restaurants improvisés, des centres de prises de photos ou de tests de groupes sanguins occupent les trottoirs, il faut littéralement se frayer un chemin pour pénétrer l'enceinte des bâtiments dans certains grands centres urbains. Dans cette ambiance de grand bazar, trouver une aire de stationnement relève de l'exploit, sans compter qu'il faut être constamment vigilant, les bandits et les mendiants n'étant jamais trop loin.

Un tel décor interne et externe, ajouté à la réputation désastreuse de l'institution, servent de repoussoir pour ceux-là voulant obtenir un service à la DGI. Cela explique

en grande partie pourquoi les clients optent pour les circuits parallèles moins longs et ne requérant pas leur présence pour la réalisation des transactions. L'organisation ne dispose pas de données sur l'ampleur du phénomène, mais il existerait toute une industrie servant d'intermédiaire entre les clients et les usagers et la DGI ; cette activité est d'autant plus pernicieuse qu'elle est constituée en grande partie d'employés en fonctions utilisant leur statut d'agent et leur influence pour marchander leurs services.

### 3.3.3.3 La réciprocité

Il s'agit de la volonté d'aider les clients et de fournir un service rapide. La DGI a déjà expérimenté plusieurs initiatives visant à mieux accueillir les clients. Dans cette dynamique, les dirigeants ont créé en 1997, le Centre d'Accueil et d'Assistance aux Contribuables, CENAAC, dont la mission est d'aider l'administration à promouvoir le civisme fiscal à travers l'assistance aux contribuables, la communication et l'information ainsi que de meilleures conditions de prestation des services. Cette initiative pilote lancée d'abord au Bureau Central, le principal centre d'opérations de la DGI en termes de volume, aurait dû par la suite être déployée dans toutes les structures opérationnelles de la DGI. Ce déploiement, pour des raisons liées à l'instabilité politique, au manque de continuité dans les projets, n'a jamais été réalisée. Au Bureau Central où le service existe encore, il ne correspond plus à sa mission de départ et les employés ne répondent plus au profil convenu lors de sa création.

Aujourd'hui, les clients se présentant à la DGI, à l'exception près de la DGC et de la DMC, ne sont pas toujours reçus par un personnel qualifié et disposé à les assister. Nos observations nous ont permis de relever plusieurs anomalies : les normes relatives à l'accueil des clients ne sont pas définies, il arrive que les préposés laissent leurs postes durant des heures sans être remplacés (Cf :3.2.1), ce qui fait grossir les

files d'attente et crée des embouteillages et des protestations dans les couloirs des bâtiments, et les échanges entre agents et clients sont souvent très véhéments, sans pourtant susciter l'intervention des responsables. Le temps nécessaire pour produire les services n'est pas établi, les rapports de rendement journalier des employés ne sont pas exigés, l'organisation n'est donc pas en mesure d'établir des ratios de production et déterminer le niveau de qualité des services fournis.

La création de l'infocentre en juin 2019 dans l'optique de maintenir un canal de communication permanent avec les clients n'a pas non plus tenu ses promesses. Durant notre observation sur le terrain, nous avons remarqué les dysfonctionnement suivants: le temps d'attente pour qu'un agent réponde au téléphone n'est pas respecté; les demandes d'informations ne sont pas suivies d'effet, le client paie pour l'appel, le personnel préposé semble ne pas avoir bénéficié d'une formation appropriée, les préposés utilisent leurs téléphones sans restriction et naviguent sur le net à partir de leurs postes de travail; ils prennent tous leur lunch au même moment, le personnel bavarde et parle à haute voix dans le centre d'appel. Ajouté à cela, l'absence d'une structure s'occupant de l'assurance qualité comme c'est la norme pour tous les centres d'appel ne permet pas de se faire une idée précise du service fourni et des améliorations à apporter.

Ainsi, les meilleures pratiques recommandées dans le cadre de la gestion des centres d'appel, à savoir : l'identification des attentes de la clientèle, la définition des mesures de performance et la mesure de satisfaction des clients et des employés, la planification des ressources et la gestion des canaux d'accès aux ressources et la réponse aux courriels ne sont pas appliqués (Thibodeau et Fortier, 2003 : 7-8). Si des mesures correctives ne sont pas prises, ce service semble en bonne voie pour connaître le même sort que son prédécesseur le CENAAC.

#### 3.3.3.4 L'assurance

Elle fait référence à la compétence et à la courtoisie du personnel. Le problème des compétences est récurrent et transversal à la DGI, ce qui rend la prestation de services de qualité très improbable. Aucun mécanisme de contrôle effectif de la qualité n'existe dans l'organisation pour s'assurer que les services sont livrés selon des critères précis, connus, et partagés par tous. Les niveaux hiérarchiques sont également un frein à l'assurance qualité, beaucoup de responsables sont nommés à leurs postes en fonction de leur ancienneté, généralement quand ils parviennent à ces sommets ils ont atteint le pic de leur incompétence, le principe de Peter (1969). Dans le cas d'autres, ils parviennent à leurs postes en usant du levier de leurs influences dans les syndicats ou de leurs relations sociales ou politiques. Ces individus, généralement incapables de dégager une vision ou d'imprégner leur leadership, deviennent des sources de conflits et ne sont pas nourris de meilleurs sentiments d'intégrité et de respect des deniers publics. Ils se comportent souvent en vrai mafieux, redevables envers leurs parrains.

En raison du contournement des procédures de recrutement, le mérite et la performance sont rarement les critères d'accès aux postes. Ces employés parachutés deviennent souvent de véritables obstacles en s'opposant à tout programme de réformes ou de changement de culture organisationnelle qu'ils perçoivent comme une menace ou tout simplement en raison de leur incompétence n'arrivent pas à appréhender les enjeux et à placer l'intérêt de l'organisation avant les leurs. La légitimité de ces dirigeants est également très souvent contestée et ils deviennent une source de distraction et de démotivation pour les employés plus qualifiés voyant en ces nominations un camouflet contre la compétence et le couronnement de la médiocrité.

### 3.3.3.5 L'empathie

Elle fait référence aux soins et à l'attention personnalisée accordée aux clients. Beaucoup de facteurs semblent contrarier la capacité de la DGI à accorder une attention particulière aux contribuables. D'abord l'administration fiscale ne dispose pas d'un système de guichet unique où les dossiers des clients sont traités de manière personnalisée, comme c'est la pratique désormais dans la plupart des administrations publiques modernes. Cette réalité alourdit le fardeau des contribuables devant faire le va-et-vient pour boucler chacune de leurs démarches, voir voyager de longues distances dans les cas relativement fréquents des bureaux mal dotés en ressources humaines et matérielles. Ces situations traduisent un problème plus profond, à savoir que la présence de la DGI dans certaines parties du territoire n'est en aucun cas une marque d'attention personnalisée implémentée dans un souci de fournir des services de proximité aux habitants des zones concernées ; plusieurs bureaux sont en fait des éléphants blancs, au service de la propagande de la déconcentration claironnée par l'administration centrale.

Sur le plan personnel, la pratique de l'empathie n'est pas une valeur promue par la DGI. Celle-ci correspond plutôt à une attitude personnelle que l'employé affiche selon son gré. Il n'existe aucune forme d'assurance qualité pour vérifier que les agents manifestent cette attitude. Les situations de joutes verbales, de dénies de service, de favoritismes, de soudoiements sont monnaies courantes ; les cas les plus extrêmes aboutissent à des altercations physiques et des arrestations. La non-application du code de conduite, des formations appropriées en service à la clientèle et l'absence de leadership constituent des circonstances aggravantes favorisant ces agissements indignes des fonctionnaires.

Sur le plan technique, les contribuables n'ont pas un dossier unique permettant à l'agent de comprendre leur situation globale pour mieux les orienter ; en outre, la cohabitation de plusieurs systèmes informatiques et manuels sans interrelation

rendent l'attention personnalisée quasi-impossible. La situation du contribuable n'étant pas connue, les conditions d'accueil n'étant pas définies et les mécanismes pour traiter les plaintes et les doléances n'étant pas établies, le client ou l'utilisateur se présentant dans un bureau de la DGI ne devrait pas s'attendre à un traitement personnalisé sur le plan technique. Néanmoins, la DGI doit former ses agents et promouvoir un leadership tourné vers le service et la satisfaction pour améliorer les conditions d'accueil.

### 3.4 Politiques et procédures favorables aux clients

Les politiques et procédures favorables aux clients sont un ensemble de mesures visant à réduire le coût du civisme fiscal et clarifier les rapports des clients avec la l'administration fiscale. Elles constituent un engagement à mettre le client au centre des préoccupations ; elles s'expriment notamment dans les moyens suivants :

#### 3.4.1 Simplification des documents administratifs

La simplification des documents administratifs représente un problème majeur au niveau de l'ensemble de l'administration publique haïtienne sachant que l'État n'a pas de politiques en la matière. Ces types de réformes pour rendre l'administration publique plus accessible aux citoyens sont mises en œuvre dans plusieurs pays dans le souci de fournir un meilleur service aux citoyens et garantir la transparence et l'équité dans les traitements.

Contrairement à cette approche, les lois fiscales et les documents administratifs utilisés par la DGI sont rédigés dans un langage savant et désuet, compliquant leur compréhension même pour les professionnels. Sans pouvoir l'exprimer en termes de pourcentage précis, tous les agents rencontrés dans le cadre de cette étude reconnaissent que la plupart des lois fiscales sont équivoques et peuvent être interprétées de différentes manières selon les intérêts en jeu, posant ainsi des problèmes d'application qui ouvrent la voie à des contestation de toutes sortes. À

terme, ces lois pénalisent les intérêts de l'État et des clients et usagers. Ces confusions dans la compréhension des textes sont de surcroît renforcé par l'absence de textes interprétatifs dans le cas des lois ou de notices explicatives dans le cas des documents et formulaires. L'usage du créole dans l'administration constitue un autre facteur rendant les rapports encore plus imperméables entre la DGI et ceux ne comprenant que cette langue parlée et comprise par la majorité des haïtiens ; il demeure en effet quasi-absent tant au niveau des textes de lois que des processus et procédures administratives, alors que le français, langue minoritaire, domine à tous les niveaux. Cette diglossie, situation de bilinguisme déséquilibré où une des deux langues a un statut inférieur, est contraire à la Constitution haïtienne qui consacre, en son article 5, le créole et le français comme les deux langues officielles de la République. L'oppression du créole participe d'un long positionnement de l'État visant à contenir les masses et pérenniser la domination des élites (Casimir, 2006 :247-302). Ce processus d'aliénation et de domination est repris par la DGI dans ses rapports avec les contribuables depuis sa création en 1924 par l'occupant Américain. L'organisation semble ne pas pouvoir évoluer sur le sujet en dépit de la place de plus en plus prépondérante qu'occupe cette langue depuis sa consécration dans la constitution de 1987. La simplification des documents administratifs à travers le réaménagement des textes pour les rendre plus contemporains et disponibles dans les deux langues nationales ne résoudrait sûrement pas tous les problèmes, toute chose étant égale par ailleurs, mais elle marquerait un changement de ton dans les rapports avec les contribuables ; elle enverrait le message que la DGI veut être moins condescendante et plus accessible et contribuerait à réduire les inégalités entre les citoyens devant l'impôt.

#### 3.4.2 Les voies de recours

Il est intéressant de constater le rapport entre la culture démocratique des sociétés et la notion de service aux citoyens, notamment dans la fonction publique. Les États aux

traditions anti-démocratiques et les démocraties illibérales (Zakaria :1997), comme Haïti qui a une longue tradition d'État gendarme et anti-démocratique, ne sont pas trop préoccupés à mettre le citoyen au centre des processus de décision pouvant ouvrir la voie à une remise en question générale de l'ordre établi. L'État marron Haïtien (Péan, 2009 :361-360), tout au long de son histoire, s'est toujours évertué à maintenir le citoyen à l'écart en lui accordant un minimum de droit et un accès limité à la citoyenneté ; à cet égard, la DGI est une pure émanation de cette forme d'État, tant ses rapports avec les contribuables sont fondés sur une base déséquilibrée et autoritaire. Les voies de recours, l'ensemble des étapes tracées par la loi pour contester les décisions de redressement émises par le fisc nous permettent de mieux appréhender la domination écrasante du fisc sur le citoyen.

Les articles 167 et 168 du décret du 29 septembre 2005 relatif à l'impôt sur le revenu fournissent le cadre légal pour régler les questions liées au recouvrement dans le cas de contestation de bordereaux émis, et les articles 32 et 33 de la loi du 24 février 2003 pour contester les bordereaux de TCA. Un contribuable s'estimant lésé par une décision émise par une instance de liquidation, dans ce cas le service de vérification ou l'instance hiérarchique immédiate, dans ce cas le directeur du bureau en question, peut décider de faire un recours administratif en soumettant le cas litigieux à la Direction Générale des Impôts. Dans le cas où aucune solution n'est trouvée auprès des instances précitées, le contribuable peut adresser un avis d'opposition à la Direction Générale en soumettant une avance de 25% du montant réclamé sous peine d'irrecevabilité. L'article 168 stipule que l'avance sera restituée au contribuable ou servira de crédit d'impôt si la question est fixée à sa convenance. Dans le cas où la question n'aura pas été vidée à sa convenance, le contribuable produira dans les quatre-vingt-dix jours suivant la notification de la commission mixte prévue à cet effet et composée du contribuable ou de son mandataire, de deux représentants qualifiés de l'administration fiscale et d'un expert désigné par les deux parties, ses griefs par devant la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif en

sa section compétente. Dans ce cas, le montant contesté sera payé intégralement sous peine d'irrecevabilité de la requête. La prudence du législateur à vouloir préserver les intérêts de l'État, en imposant des règles visant à décourager les contestations et protéger les recettes de l'État, l'a conduit à élaborer des lois viciées et injustes, faites au détriment des contribuables, en érigeant des barrières presque insurmontables à toute volonté de contestation, obligeant ainsi les citoyens à se soustraire aux éventuels abus du fisc.

Les articles 32 et 33 de la loi du 30 octobre 2002 régissant les contestations de TCA ne sont pas plus tendres envers les contribuables : ils abondent dans le même sens. Les articles 32-33 stipulent que : Tout contribuable peut contester un bordereau émis par la Direction Générale des Impôts avant sa date d'échéance. Passé ce délai, la contestation est irrecevable et la créance reste acquise au fisc.

En cas de contestation dans le délai, le contribuable procédera à un recours auprès de l'instance de liquidation et le cas échéant auprès de l'instance hiérarchique. S'il ne s'estime pas satisfait de la position de l'Administration, il se pourvoira, dans un délai de dix (10) jours ouvrables à compter de la date de notification de la position de l'Administration, par devant l'instance compétente de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, moyennant le paiement d'une caution équivalente à 50 % de la créance. Si le jugement est rendu en faveur de l'Administration, le montant avancé à titre de cautionnement sera viré au Trésor Public et un bordereau sera émis pour la différence, cette dernière étant ajustée des intérêts courus. Si le jugement conclut à une minoration ou annulation de la créance, l'Administration procédera à la restitution de tout surplus ou de l'intégralité selon la procédure prescrite par la Loi sur le Budget et la Comptabilité Publique.

Les notions de justice, d'équité et de transparence sont clairement foulées au pied dans les articles 167 et 168 portant sur le règlement des contentieux et 32-33 sur la

contestation des bordereaux de TCA. Elles constituent une invitation pour le contribuable à recourir à des moyens illicites pour contourner l'autoritarisme du fisc s'appuyant sur des lois iniques pour opposer ses décisions à la société. Ces lois sont de véritables appels d'air au marronage, avec 4.5% selon les données du FAD (2017 :23) le message semble avoir été reçu et la résistance active.

### 3.4.3 Règlements des contentieux

Les processus formels de recouvrement n'étant pas respectés, les contribuables et les dirigeants de la DGI négocient les contentieux dans des conditions pour le moins opaques. Les ententes trouvées entre les parties n'étant pas documentées, et les voies tracées contournées, on ne dispose d'aucune information pour évaluer la légalité et l'efficacité de ces décisions ou encore les montants négociés. Cette façon de faire contribue à ancrer la DGI dans des pratiques de gestions obscures et douteuses qui renforcent la méfiance des contribuables envers l'institution et contribuent à son affaiblissement.

## 3.5 Utilisation de la technologie

Kernaghan et al. (2011) :

« La technologie évolue à un rythme accéléré et offre de nouvelles possibilités qu'il aurait été difficile d'imaginer il y a encore quelques années. Non seulement la prestation est moins dispendieuse, mais elle est plus rapide et plus pratique, ce qui incite les bénéficiaires à adopter les nouvelles technologies ». (Kernaghan et al. 2011 : 273)

### 3.5.1 Pour la gestion des processus d'affaires

Les cœurs de métier de la DGI sont l'immatriculation, la liquidation, les paiements, la vérification et le recouvrement. Ils sont gérés par des services fonctionnant en vase clos comme s'il s'agissait d'entités autonomes et les données qu'ils génèrent sont le plus souvent ni traitées ni partagées à l'échelle organisationnelle. Le problème est si grave que C2D-Datatorque dans son document d'implémentation du SGF a dressé ce constat dans ses conclusions : « Il existe un écosystème de logiciels et de base de données – 6 logiciels et 19 bases de données au total – opérant en silo et qui empêche

le développement d'une culture intégrée de l'informatique de gestion et des processus fiscaux ». Présentement aucun des systèmes utilisés par la DGI ne donne la possibilité d'effectuer des vérifications, des recouvrements ou des téléprocédures. Cette inflation de systèmes et de bases de données fonctionnant sans lien entraîne un ensemble de conséquences désastreuses pour l'administration et ses clients, tels les doublons dans le système, l'incapacité à faire des recoupements automatisés et à fournir des services adaptés aux différentes strates de la clientèle. Le débordement des créances en souffrance, dans la plupart des instances de liquidation, entraînant des manques à gagner considérables pour l'État et un fardeau pour le contribuable, est aussi une conséquence de ces dysfonctionnements. Par ailleurs, ces défaillances génèrent une compétition entre les centres d'impôts, ceux-ci appliquant des barèmes subjectifs et aléatoires induisant ainsi une concurrence de fait entre les bureaux, crée un phénomène de shopping fiscal où les contribuables paient leurs redevances là où leurs intérêts sont les mieux servis. La DGI n'est généralement pas en mesure de remonter ces fraudes qui renforcent les inégalités entre les contribuables fonctionnant dans la légalité et ceux abusant des faiblesses du système. Cette situation est potentiellement déstabilisante pour l'économie, surtout pour les entreprises fonctionnant dans des secteurs d'activités similaires, ou encore dans le cas de passation de marchés publics où la patente et la déclaration définitive d'impôts sont exigées, l'entreprise ayant contourné les règles en sa faveur se donnera une longueur d'avance sur celles opérant dans la légalité. Les incapacités de la DGI à fournir des services normalisés, équitables et justes à ses clients ont donc des conséquences directes sur les marges bénéficiaires des entreprises, leurs parts de marché et peuvent fausser la concurrence en accordant des avantages indus aux fraudeurs.

### 3.5.2 Pour communiquer avec les clients

L'accès à l'information demeure extrêmement limité à la Direction Générale des Impôts et le problème est particulièrement criant dans les villes de province. La DGI ne dispose d'aucune structure fonctionnelle produisant régulièrement des

informations pouvant faire baisser le coût du civisme fiscal, le coût des transactions et rendre l'organisation plus transparente et plus accessible. Le public mieux informé devenant moins méfiant, évite à l'organisation d'avoir recours aux ressources humaines et financières pour exercer la contrainte.

À ce jour, les efforts consentis pour mettre la gamme la plus large d'informations à la disposition des contribuables, les actualiser et les rendre accessibles, restent très éparés et ne rentrent pas dans une stratégie d'ensemble. Des brochures, bulletins d'informations étaient publiés dans le temps ; ces activités n'ont toutefois pas été poursuivies. Des rencontres avec les associations socio-professionnelles, les associations patronales, les associations religieuses, les universités, l'ordre des comptables, et les barreaux sont rarement organisées, ne rentrent pas dans une vision globale et les objectifs visés sont généralement flous. Ceci s'explique par l'inexistence de plans définissant des buts et objectifs clairs visés par les activités de communication.

Selon le tableau de bord du secteur de la téléphonie mobile publié par le CONATEL (2016 : 1-20), plus de 6.5 millions d'habitants ont accès à un téléphone mobile en Haïti, dont 33 pour cent de téléphones intelligents. En dépit de ce taux de pénétration de plus de 70%, l'utilisation de ces nouveaux médias : courriels, réseaux sociaux, et le portail internet restent très marginal dans les processus de communication avec les clients. Le portail n'est pas actualisé régulièrement, l'assistance en ligne n'est pas activée, la section FAQ n'est pas alimentée en information et le site n'est pas interactif, donc pas moyen pour le client de faire un zéro stop pour trouver tout seul la réponse à ses questions et les options libre-service n'existent pas. La DGI continue à privilégier les formes traditionnelles de communication, principalement la radio permettant d'atteindre un spectre de 92% de la population à l'échelle du pays selon l'Institut Gallup (2013). Cependant, un mixte de communication incluant le marketing numérique pourrait permettre à l'administration de concevoir des

approches diversifiées, pour se rapprocher des différentes strates de la population, particulièrement sa frange la plus jeune constituant la niche des nouveaux contribuables.

Pour les organisations cherchant à devenir plus efficace, à être plus proche de leurs clients et à s'inscrire dans l'air du temps, les technologies de communication permettent de parvenir à toutes ces fins comme nous l'explique le TADAT (2015 : 54) :

Fournir des services efficaces par des moyens pratiques pour les contribuables. Les méthodes classiques de communication (des centres d'information sans rendez-vous, téléphone ou courrier, notamment) cèdent aujourd'hui la place à des produits ou services informatiques. Pour répondre aux demandes des contribuables, les administrations fiscales adoptent de plus en plus des stratégies relatives aux canaux d'information afin d'éliminer les circuits de prestation coûteux ou, à tout le moins, de les remplacer par des circuits plus rentables. Le libre-service par internet est considérablement moins onéreux et plus facile à assurer que les demandes de renseignements faites en personne ou par téléphone.

La DGI est une organisation excessivement centralisée et hiérarchisée : tout part du sommet. Ce schéma est répété dans les autres paliers de l'organisation et conditionne le flux d'informations qui se fait du sommet vers la base, ralentissant ainsi les prises de décision et limitant l'autonomie des chefs de service et des directeurs. Ce processus de circulation de l'information et des prises de décisions est de surcroît entravé par l'absence d'un réseau intranet permettant l'échange d'informations au sein de l'organisation. Dans ce contexte, la sécurité et la confidentialité des informations ne sont pas garanties. La majorité des employés utilisent leurs courriels personnels dans le cadre de leur travail. À la base du problème, le système de courriel officiel offrant une faible capacité de stockage et la directive exigeant son utilisation exclusive n'étant pas appliquée, les employés utilisent leurs courriels et conservent les documents de la DGI sur leurs comptes personnels sans être aucunement

inquiétés. Ces anomalies s'observent également dans l'utilisation des téléphones privés et dans une moindre mesure dans les cartes de visite.

Les formes privilégiées de rencontre restent les réunions de services, les réunions de dialogue ; les conventions et séminaires sont assez courants. En revanche, les autres formes de rencontres utilisant les plateformes multimédias, telles les téléconférences, les visioconférences, les webconférences, et les webinars demeurent exceptionnelles. Cette attitude d'arrière-garde, menée par un groupe de dirigeants réfractaires au changement, voulant préserver des pratiques et des technologies du passé n'ayant à aucun moment de la durée prouvé leur efficacité contribue à l'affaiblissement de la cohésion organisationnelle, la lourdeur administrative, au cloisonnement des prises de décisions, et au ralentissement du flux de l'information. Toutes ces manœuvres inopportunes et ce refus de moderniser les pratiques pour devenir plus performant ne font que renforcer la méfiance du public envers le fisc.

### 3.6 Plan d'amélioration des services

La DGI travaille actuellement sur un certain nombre de projets pouvant changer fondamentalement le fonctionnement interne de l'organisation, ses relations avec les clients, et initiés son virage vers la modernité. Il s'agit notamment du Code Général des Impôts (CGI) et du Livre de Procédures Fiscales (LPF), de Projet de Nouvelle Loi Organique, du Plan Stratégique 2017-2022 et du Projet d'Appui à la Mobilisation des Recettes Fiscales--PAMREF.

#### 3.6.1 Le CGI et le LPF

Haïti ne dispose pas d'un code général des impôts regroupant les règles fiscales. L'ensemble des textes compilés par Joseph Paillant sous le vocable Code des Impôts ne constituent pas un Code des impôts en tant que tel, en ce sens que les textes ne sont pas codifiés dans un ensemble logique et ordonné avec des procédures

clairement établies pour leur opérationnalisation. En conséquence, le système fiscal est très incohérent, les textes ont tendance à se contredire, et les procédures varient dans certains cas d'un bureau à un autre comme s'il s'agissait de plusieurs DGI fonctionnant indépendamment, sans vase communicant. Ces inconsistances rendent le système très incohérent et perméable à la fraude et à l'évasion fiscale. D'un autre côté, ces déficiences pénalisent toute approche à l'échelle institutionnelle visant la normalisation des prestations de service, les règles n'étant pas les mêmes pour tous. Les effets de ruissèlement de ces pratiques aberrantes se ressentent également dans l'économie, les citoyens et les entreprises n'étant de fait pas traités en égaux devant l'impôt, ceux d'entre eux qui ne bénéficient pas des situations d'injustice fiscale, s'isolent dans l'informel et se replient davantage dans la fraude et dans l'évasion fiscale. Le CGI et le LPF devraient à terme permettre au pays de disposer d'un système fiscal plus transparent, plus équitable et plus juste et surtout créer un cadre institutionnel plus propice pour fournir des services de qualité aux clients.

Toutefois, en dépit de ces perspectives prometteuses, le projet CGI et LPF bat de l'aile et les retards accusés dans l'élaboration du CGI joints au fait que le projet de LPF n'est même pas encore lancé compromettent sérieusement la matérialisation et l'adoption de ces documents devant régulièrement être approuvés par le parlement haïtien qui est devenu dysfonctionnel depuis le mois de février 2020. Présentement, le CGI et le LPF semblent surtout être une préoccupation du FMI, à l'origine du projet, plutôt qu'un projet approprié par la DGI et l'ensemble de ses parties prenantes dans l'objectif d'arriver à ces réformes fondamentales pour la modernisation du système fiscal haïtien et d'une amélioration substantielle de l'offre de service.

### 3.6.2 Projet de nouvelle loi organique

La réorganisation de la DGI selon des lignes fonctionnelles claires, pour rationaliser la structure organisationnelle demeure l'un des principaux défis que doit relever l'administration fiscale. La dernière modification remonte au décret du 28 septembre

1987 définissant les structures administratives et techniques de l'organisation. Légalement, tout changement dans la loi organique de la DGI doit obtenir l'aval du parlement ; faut-il rappeler que la structure actuelle de la DGI est un assemblage de facto dont les liens logiques et hiérarchiques sont très flous d'où ce constat produit par le FAD (2017 : 7) :

« La non-réorganisation de la DGI selon les lignes fonctionnelles claires recommandées par le FMI ne permet toujours pas de faire émerger une véritable politique de pilotage des missions. L'objectif de recettes, calculé annuellement sur des bases incomplètes, constitue encore l'étalon de référence exclusif derrière lequel se rangent l'ensemble des services pour organiser leurs travaux. Largement insuffisante, cette orientation empêche toujours la diffusion d'une culture de gestion des missions tournée vers le renforcement de la performance et l'adaptation des moyens d'action aux véritables enjeux fiscaux ».

Cet avant-projet de loi organique sans vouloir cloisonner l'organisation, délimite les contours d'interventions des fonctions de pilotage, stratégique, opérationnel et de soutien. À travers ce nouvel organigramme, la DGI vise plusieurs objectifs, particulièrement elle indique vouloir opérer ce changement de paradigme où le client deviendrait le centre de l'organisation exprimé par la création de la Direction de Pilotage de la Gestion des Contribuables, de l'Unité des Communications et des Relations Publiques et la Direction des Recours Administratifs dans but de rapprocher les contribuables du fisc, de protéger leurs droits et devoirs et de faire de leur satisfaction une priorité. Toutefois, sans un plan de formation et un changement de leadership et de style de management portant actuellement sur les règles et les procédures vers des objectifs d'atteinte des résultats et de satisfaction des clients, et un redéploiement des ressources axées présentement sur les moyens vers des objectifs de résultats avec des indicateurs clairement définis, il sera très compliqué d'instaurer ces changements. Cette velléité de doter l'organisation d'une nouvelle organique tournée vers le client reste également au stade de vœu tant qu'elle n'est pas

approuvée par le parlement ; cette perspective, au regard des incertitudes politiques entourant le cycle électoral, paraît bien éloignée.

### 3.6.3 PAMREF

Le PAMREF est un projet multiforme dont les buts sont la réingénierie des processus d'affaires et le changement des comportements et de la culture organisationnelle de la DGI.

Toutefois, au démarrage le projet était mal compris par les responsables. Ils pensaient qu'il s'agissait d'une simple solution technologique pour supporter les opérations. En fait, le SGF vise le renforcement de la DGI dans plusieurs domaines, notamment en automatisant et en normalisant tous les processus d'affaires, en permettant à toute la DGI d'être en réseau et d'avoir accès aux informations en temps réel, en éliminant l'usage du papier, en permettant de retracer toutes les actions et transactions effectuées sur le système, en donnant la possibilité d'avoir accès à tous les services en ligne, en décloisonnant les services et les processus de communication. Il devrait également permettre d'opérer la décentralisation des centres de pouvoir et des prises de décision et l'habilitation des personnels de première ligne.

Ces changements marqueront le passage de la DGI dans une nouvelle ère, plus ancrée dans le modèle post-bureaucratique. Toutefois, pour réaliser cette transition, la modernisation et l'informatisation des processus d'affaires et des pratiques fiscales est incontournable. L'implantation du SGF s'accompagne de la modernisation des processus et des pratiques de la gestion de la DGI, impliquant par là un changement en profondeur de la culture organisationnelle. Le document de projet nous dit que (...) que cette modernisation est nécessaire sans quoi le résultat du projet ne ferait qu'informatiser des processus déficients qui ne répondent pas aux besoins d'une administration fiscale efficace, proactive, à l'écoute des clients et inscrite dans un processus d'amélioration continue des services pour mieux servir la clientèle. Ainsi,

le projet comprend la revue des descriptions de tâches et des profils de compétences en amont de l'implantation d'un programme de formation, ainsi que d'un système de formation continue. Enfin, un tel niveau de refonte technologique, procédural et humain implique une gestion du changement active pendant l'ensemble du projet afin d'assurer la mobilisation des agents fiscaux et des gestionnaires de la DGI.

#### 3.6.4 Plan stratégique

La DGI dispose d'un plan stratégique quinquennal, 2017-22, comprenant trois axes se déclinant comme suit : 1) Renforcer les capacités technologiques de la DGI 2) Renforcer les capacités institutionnelles de la DGI 3) Accroître les recettes fiscales de l'État.

Il prévoit notamment dans l'objectif 1 de l'axe 2 d'améliorer la gestion des ressources humaines en rationalisant les processus, en réalisant des planifications prévisionnelles des effectifs, et en assurant la mise en œuvre des plans annuels de formation.

Dans l'objectif 3 de l'axe III, il prévoit d'améliorer les relations avec les partenaires par la mise en place d'un plan de communication interne et externe, la mise sur pied de l'infocentre, et de rendre disponibles tous les textes, imprimés, calendriers, et procédures à suivre pour l'obtention de certains services. La vision énoncée dans ce plan est que « la Direction Générale des Impôts s'engage à devenir, à l'horizon 2022, une administration fiscale moderne, accessible, transparente et respectueuse des lois, anticipant les technologies de l'information et la communication ».

Quant aux valeurs adoptées par l'organisation, elles sont la compétence, la loyauté, le respect, l'intégrité, l'impartialité et la réserve. En dépit des bonnes intentions exprimées dans ce document, aucune mesure n'a été mise en œuvre pour que l'organisation se l'approprie. L'argument avancé pour expliquer cet échec est que les différents niveaux de personnel n'auraient pas été impliqués dans son élaboration,

ajouté à cela un manque de communication autour de son utilité aurait suscité une réaction de rejet de la part de ceux en charge de sa mise en œuvre. D'autres pensent au contraire que la Direction Générale n'a pas cherché à faire du plan un outil de travail obligatoire, la dénudant ainsi de toute pertinence. La vérité est sans doute dans toutes ses causes, mais à plus de trois ans depuis son implémentation, le bilan est très maigre. Les rares victoires, telles l'infocentre, ressemblent beaucoup plus à de la poudre aux yeux qu'à de véritables changements structurels et qualitatifs.

### 3.6.5 Gestion du changement

Ces changements en cours risquent de bousculer les habitudes ; pour assurer leur réussite, les organisations mettent en place un certain nombre de dispositifs pour parer aux disruptions qu'elles vont nécessairement provoquer. Les mécanismes pour opérer ces transitions se font dans un cadre ordonné de gestion du changement en fonction de la nature des projets en cours de mise en œuvre et leurs impacts sur les plans humain et technologique.

#### 3.6.5.1 Gestion du changement côté humain

L'Héraclite d'Ephèse vers 544-541 av J-C. nous dit « que rien n'est permanent, sauf le changement ». Cette pensée s'applique parfaitement aux organisations qui doivent constamment s'ajuster pour ne pas disparaître. En ce qui concerne la DGI, une administration embourbée dans ses pratiques inefficaces et improductives, l'introduction de nouvelles normes et de façons de faire vont nécessairement susciter des appréhensions et des résistances. Certains vont percevoir en ces changements à venir des menaces pour leurs emplois et une remise en question de leurs privilèges ; perspectives, pour le moins déstabilisantes pour tous ceux opérant dans leurs zones de confort, ou profitant de ces déficiences dans le sens de leurs intérêts personnels. Les travaux en psychologie sociale, notamment ceux de Lewin (1947) donnent des pistes pour aborder la question de gestion du changement dans les organisations ; sa théorie

met l'emphase sur le processus de changement que traverse l'acteur, elle se décline ainsi :

- 1- La décristallisation : c'est la phase de remise en question des perceptions, des habitudes et des comportements habituels.
- 2- La transition : l'acquisition de nouveaux comportements et de nouvelles habitudes.
- 3- La recristallisation : l'intégration du comportement.

Au regard de ce qui est fait présentement pour la mise en œuvre de la nouvelle solution, l'aspect humain du changement visant la transformation de la culture et du comportement n'est pas opérationnalisé dans un plan divulgué au sein de l'organisation pour obtenir l'adhésion des différents niveaux de personnel. La nouvelle solution reste l'affaire d'un petit groupe de cadres de la haute de direction, les changements et les valeurs qu'elle préconise ne sont pas toujours connus ou partagés par le reste de l'organisation. En ce qui a trait aux activités de déploiement, elles ressemblent beaucoup plus à des opérations de conquête qu'à un processus de dialogue pédagogique visant l'adhésion au processus en cours et les changements des comportements. Les transformations au niveau des différentes structures, des pratiques de gestion, de l'approche client sont des réalités émergentes et ne se matérialiseront que si la DGI commence à agir sur les particules fines pouvant induire ces changements. En ce sens, les nouvelles politiques, la réorganisation du travail, le renforcement des programmes des suivis et évaluations, l'obligation de transparence et de reddition de compte à l'échelle organisationnelle sont les principaux leviers pour impulser ces changements. Cependant, la mise en œuvre du SGF, plus particulièrement les inquiétudes qu'elle suscite et les actions de résistance passives ou actives qu'elle provoque ne sont pas suffisamment pris en compte ; les phases de décristallisation, de transition et de recristallisation ne sont pas intégrées dans une stratégie organisationnelle. Ce fossé entre la direction de pilotage du projet et le reste de l'organisation est rendu plus profond par l'absence d'une politique de

communication spécifique au projet visant à clarifier ses buts et objectifs, calmer les appréhensions, et obtenir l'adhésion des clients externes et internes. Sans des mesures de mitigation prenant en compte tous les éléments du puzzle, ce projet de modernisation risque de créer une cascade d'éléments irréconciliables où les changements recherchés n'arrivent pas à concorder avec la réalité organisationnelle. La DGI est un grand corps malade, gangrénée par la corruption, l'autoritarisme, la mauvaise gestion et le refus du changement. Vouloir avancer sans opérer ces changements de culture organisationnelle et managériale reviendrait à greffer un organe sain sur un cancer qui a déjà métastasé dans toutes les parties de l'organisme administratif.

#### 3.6.5.2 Gestion du changement technologique

Outre l'aspect humain du changement, une organisation embarquée dans un processus d'amélioration des services doit anticiper les bouleversements que vont apporter les changements technologiques pour garantir la réussite de la mise en œuvre de l'ensemble du projet de modernisation.

Dans une institution où les comportements hostiles au changement sont bien connus et où les risques anthropiques : sabotages, vols, destructions, grèves, fraudes internes, et autres sont des constantes, la mise en œuvre de projets de si grande envergure fait grimper ces types de risque. Pour anticiper ces craintes et faciliter une transition avec le moindre heurt, l'administration a décidé de déployer le *legacy system*, le système actuel Tax Solution, dans tous les bureaux où ils n'étaient jusque-là pas installés pour y constituer une base informatique dans tous ces points dépourvus de cette solution, soit plus de 70% des centres d'impôts. Cette décision au regard des performances de Tax Solutions parait pour le moins contestable, sachant que l'un des principaux reproches formulés contre cette technologie est qu'elle facilite la prolifération du phénomène du double ou triple numéro d'immatriculation fiscale, que la faiblesse de

ses contrôles d'accès permet de changer le montant des créances sans trace d'audit permettant de remonter à l'agent ayant effectué ces changements non-autorisés, que les données qu'elle contient sont corrompues et irrécupérables. Pourquoi vouloir étendre un système qui produit des problèmes plus compliqués que les solutions qu'il génère ? la réponse à cette question est restée sans réponse.

## CHAPITRE IV

### DISCUSSION DES RÉSULTATS

La discussion des résultats porte essentiellement sur les deux hypothèses de la recherche qui ont toutes été vérifiées. Le premier constat qui ressort de ce travail est que la DGI ne dispose d'aucune politique cohérente pour fournir des services de qualité aux clients. De plus, les pratiques de gestion et la culture organisationnelle centrées sur les seuls intérêts de l'organisation et fondées sur de longues traditions d'autoritarisme et d'assujettissement des redevables contribuent à distancer l'organisation davantage par rapport aux meilleures pratiques. Ces observations nous ont permis de vérifier nos hypothèses de départ ; d'abord s'agissant de la première : **Les politiques et les pratiques en vigueur ne fournissent pas le cadre nécessaire pour la prestation de services de qualité.**

La DGI n'a aucune politique en matière de services au contribuable. Le concept de service de qualité n'a jamais intégré les orientations stratégiques de l'administration fiscale. Cette incapacité à repenser l'offre de service est sans doute la résultante de plusieurs facteurs, particulièrement le type de management largement informel et autoritaire qui ne correspond d'ailleurs à aucun des deux modèles théorisés et les plus fréquents dans l'administration publique, le modèle bureaucratique et le modèle du nouveau management public (cf. chapitre 1).

Ainsi, le modèle en vigueur à la DGI est plutôt l'hybridation de plusieurs approches ; il correspond à ce que Médard (2001) décrit comme le « néo-patrimonialisme », un mélange hétérogène, indiscernable qui crée un terreau fertile à la corruption et aux pratiques opaques. Il consolide la vision que les contribuables ne sont que de simples assujettis. Ainsi l'idée qu'ils puissent être traités comme des clients ayant droit à un

service de qualité, transparent, équitable a du mal à passer auprès des dirigeants qui ne sont pas prêts à opérer ce saut sémantique et conceptuel.

Les dirigeants conçoivent toujours la DGI comme l'expression de la force publique, agissant tel un gendarme dont la mission est de faire respecter la loi au sens traditionnel, en dépit du fait que les résultats ne corroborent pas cette approche, considérant que moins de dix pour cent de la population paie ses impôts régulièrement (FAD : 2017). L'administration fiscale est donc une organisation qui refuse d'accepter son impuissance et, ce faisant, perd l'avantage des méthodes plus consensuelles basées sur les attentes et préoccupations intégrées dans les prises de décision et normalisées dans des procédures et processus de travail.

La formation et le traitement du personnel représentent des obstacles majeurs à la prestation de services de qualité à la Direction Générale des Impôts ; le népotisme, le favoritisme et les accointances demeurent importants dans les modes de recrutements et l'accès aux promotions sur concours n'est pas systématique. En conséquence, les dirigeants en charge de définir les stratégies, piloter les projets et diriger les opérations n'ont le plus souvent ni la compétence ni le profil du poste qu'ils occupent et atteignent de fait le sommet de leur incompétence lorsqu'ils parviennent aux postes de décisions. Le recrutement des gradués de l'École Nationale d'Administration Financière, ENAF, constitue un bassin dans lequel la DGI puise, depuis 2005, une partie de ses agents ; cette approche devrait lui permettre de disposer progressivement d'une main-d'œuvre formée et capable de rehausser la performance organisationnelle et la qualité des services.

L'aspect physique et la structuration des bureaux sont généralement très loin d'offrir les conditions d'accueil convivial pouvant mettre les clients en confiance, garantir la confidentialité de leurs informations et de leurs données personnelles. À la base, l'accès aux bâtiments logeant les bureaux est très difficile, l'harcèlement des des

clients par les raquetteurs et des marchands commencent avant même la porte d'entrée, aucune signalisation ne permet de localiser les services, aucun séparateur pour garantir la confidentialité des interactions.

Ces difficultés pour obtenir les services sont si réhébilitaires que beaucoup de contribuables préfèrent recourir à un intermédiaire, en dépit des risques, au lieu de faire affaire directement avec la DGI. Ceci nous amène à confirmer notre seconde hypothèse : **les politiques et pratiques en vigueur à la DGI contribuent à l'incivisme et à la corruption.**

Les politiques et pratiques ont des effets paradoxaux sur la régularisation de la situation des contribuables. Elles contribuent en effet à les maintenir hors du giron du fisc à cause de la position dominante qu'elles accordent à la DGI alors qu'elles devraient les ramener dans le troupeau. Perçu dans l'imaginaire collectif haïtien comme l'archétype de l'État gendarme, abusif et défaillant, les rapports entre le citoyen et le fisc se définissent par la méfiance et l'évitement. Le faible taux d'immatriculés, outre le fait qu'il est le résultat d'une mauvaise gestion, représente la faillite de ces politiques et un désaveu flagrant pour le système.

Le pouvoir dissuasif de l'administration fiscale étant corollaire de l'autorité de l'État et de la capacité à mobiliser l'action publique contre les contrevenants procure un avantage incontestable aux fraudeurs ; ceux-ci profitent de la faiblesse et de la désorganisation de l'État pour combler le vide laissé par le fisc. Les campagnes de civisme fiscal menées essentiellement pour formaliser l'activité des non-déclarants et des défaillants évoluant dans l'informel peuvent être résumés en des campagnes d'inefficacité et des déclarations d'impuissance.

Il est un principe acquis qu'un bon système fiscal est simple, juste, transparent et peu coûteux (TADAT : 2015). Ceci est loin d'être le cas de la Direction Générale des

Impôts caractérisée par un labyrinthe administratif et des traitements très inéquitables vis-à-vis de ses clients. En effet, en raison de la corruption et du népotisme un certain nombre d'entreprises bénéficient d'avantages indus, faussant ainsi les données de la concurrence.

Par ailleurs, l'absence de procédures de contrôle favorise ces types de pratiques néfastes pour les finances publiques. Il convient de préciser que les entreprises ou personnes physiques impliquées dans des activités répréhensibles au regard des lois fiscales ne sont quasiment jamais dénoncées ou réprimandées et les mesures de recouvrement forcé presque jamais appliquées contre les contrevenants. Quand des mesures de contraintes sont exercées à l'endroit de personnes morales et physiques, les raisons politiques ne sont jamais loin ; ce qui ne fait que diminuer la crédibilité du fisc et renforcer la perception que l'administration fiscale est un organe corrompu, peu fiable et servant de bras armé pour les basses besognes politiques.

En ce qui a trait à la justice fiscale, on constate une désynchronisation entre l'esprit démocratique garantissant les droits du citoyen devant l'État et les voies de recours tracées dans les lois fiscales en matière de contestation de l'impôt. Les droits à la justice, à l'information, à un traitement équitable devant les tribunaux sont clairement violés dans les voies de recours tracés et érigent des conditions quasi insurmontables pour se faire entendre auprès des instances compétentes. En donnant plein droit à l'État devant le citoyen, la justice penche sans se bander les yeux du côté des autorités.

Ces mécanismes biaisés, inopérants sont de véritables facteurs aggravants qui encouragent les contribuables à avoir recours à des méthodes non-prescrites lorsqu'ils ont des contestations ou des litiges avec le fisc. À telle enseigne, les cas de règlement des contentieux auprès des instances juridictionnelles sont rarissimes.

L'absence d'une charte du contribuable semble être la consécration du déni de transparence, de justice fiscale et des droits des contribuables. L'administration ne dispose pas d'un texte ayant valeur juridique consacrant leurs droits et devoirs, alors que les droits et privilèges de l'administration fiscale sont clairement établis et rappelés à travers les lois, textes et règlements. Le message envoyé est sans équivoque, le pot de fer à tous les moyens pour écraser le pot de bois. Les contribuables et usagers devront ultimement se soumettre au dictat de l'autorité fiscale.

Ces politiques et pratiques résument l'incohérence du paradigme de gestion difficilement discernable de l'administration fiscale haïtienne. La DGI n'est pas une machine efficace fondée sur des bases légal-rationnelles propulsées par une bureaucratie cohérente dotée de moyens pour atteindre des résultats. Elle n'est pas non plus cette organisation orbitant autour de ces clients dont toutes les ressources sont mobilisées pour atteindre des objectifs. La DGI est surtout une organisation tournée sur elle-même, coincée dans des politiques et pratiques dépassées, l'empêchant d'intégrer son époque et d'entrevoir une nouvelle relation avec ses clients en leur fournissant des services répondant à leurs attentes.

En dépit de ces défis gigantesques constatés dans les politiques de service et les pratiques de gestion, les perspectives ne sont pas cependant totalement sombres pour l'administration fiscale considérant les efforts de modernisation qui sont présentement mis en œuvre pour renforcer les capacités institutionnelles et améliorer la qualité des services fournis aux clients. Ces changements devraient entraîner un changement de culture et de mode de gestion susceptibles d'améliorer la qualité des services, de rehausser l'image de marque de la DGI et de faire remonter la courbe des recettes vers le haut à travers l'élargissement de l'assiette fiscale si ces réformes sont effectivement menées à terme.

## CONCLUSION

Le but de cette recherche était de déterminer si les politiques de services à la clientèle de la DGI sont conformes aux normes de qualité. Dans une perspective épistémologique positiviste, où les faits préexistent à toute analyse, nous avons retenu le modèle théorique de la Qualité des Services et utilisé la méthode hypothético-déductive, en menant des entrevues et en procédant à l'analyse documentaire pour vérifier nos hypothèses de départ à travers une analyse qualitative consistant à analyser les politiques et les pratiques de gestion en vigueur et déterminer comment elles diffèrent des normes de services de qualité.

Nos entretiens avec les dirigeants, les cadres intermédiaires et le personnel de première ligne affectés tant à Port-au-Prince qu'en région nous ont permis de vérifier et de confirmer nos hypothèses de départ.

D'abord s'agissant de notre première hypothèse stipulant que les politiques et pratiques en vigueur ne fournissent pas le cadre nécessaire pour la prestation de services correspondant aux normes de qualité. Nous avons vérifié que les politiques et pratiques en vigueur démontrent une totale absence de stratégie pour prendre en compte les préoccupations des contribuables et intégrer leurs attentes dans les processus de prise de décision. Les seuls critères de performance et d'atteinte des prévisions sont les prévisions de recettes établies par le MEF. La gestion des risques dans le souci de fournir un meilleur service dans le respect des droits des contribuables ne dépassent pas les réflexions stratégiques.

La maîtrise du registre des contribuables échappe au contrôle de la DGI et l'empêche de développer des approches ciblées et différenciées pour adresser les besoins des différentes strates de sa clientèle. Les normes de service, le temps nécessaire pour obtenir un service, la gestion des files d'attente, le manque de formation du personnel

de première ligne, et la dissemblance abyssale dans la fourniture des services et le traitement de la clientèle découragent le civisme et favorisent la fraude et l'évasion fiscales. Par ailleurs, ces défaillances dans les modes de prestation et les difficultés d'accès aux services contribuent à détricoter le tissu fiscal déjà bien effiloché avec à peine 10% de la population s'acquittant régulièrement de leurs obligations.

Notre deuxième hypothèse stipulant que les politiques et pratiques de gestion en vigueur contribuent à l'incivisme et à la corruption a également été vérifiée. Le fonctionnement de la DGI reste très opaque. Elle ne rend pas compte de son mode de gestion et de l'ensemble de ses résultats à la société; elle est d'autant plus conforté dans ses mauvaises habitudes par la défaillance des organismes internes et externes chargés d'effectuer le contrôle de l'administration fiscale. Conséquemment, les pratiques qui devraient en principe être souterraines se font au grand jour et les clients et le trésor public sont les premières victimes de ces dérives.

Quant aux normes et lois en vigueur, elles ne garantissent pas les droits des contribuables, les voies de recours désavantagent totalement les recevables au profit de l'État ; la DGI ne dispose pas d'une charte des contribuables établissant les droits et devoirs de ses clients.

Au regard de tous ces constats, l'administration fiscale haïtienne est une institution en crise profonde ; ces politiques et pratiques de gestion inadaptées et détachées des besoins des clients entravent ses capacités à fournir des services de qualité. L'institution est loin de remplir pleinement sa mission et est rejetée par la majorité de la population. Avec de tels passifs, il est urgent que la DGI envisage une refonte de ses politiques et opère un changement de culture organisationnelle pour relever la qualité de ses services et mieux répondre à ses missions de service public (Laufer et Burlard : 1980 ; Hood : 1991).

Toutefois, la Direction Générale des Impôts ne saurait casser ce cycle négatif toute seule. Faisant partie d'un jeu d'acteurs étatiques en tant qu'organe d'exécution, elle est techniquement et légalement tributaire des trois branches de l'État qui déterminent ses missions et attributions et lui procurent des voies et moyens pour les exécuter. Dans ce contexte, tout changement portant sur l'organisation de la fonction publique et l'administration publique auront inévitablement un impact direct sur l'administration fiscale, faisant elle-même partie du même écosystème et travaillant directement avec d'autres entités de l'État, particulièrement le Ministère du Commerce et de l'Industrie, le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales, le Ministère de la Planification et du Développement Économique et l'Administration Générale des Douanes. Il est donc impératif que les réformes envisagées englobent l'ensemble de l'appareil de la fonction et de l'administration publique ; la poursuite de paradigmes différents risquerait de créer plus d'incohérences et de conforter une fusion chaotique de modèles incompatibles.

La mise en œuvre du nouveau système de gestion des recettes, la proposition de la nouvelle loi organique, l'adoption du CGI et du LPF, la construction de nouveaux bâtiments standardisés et l'introduction de la pensée stratégique dans la culture organisationnelle constituent des pas dans la bonne direction pouvant transformer la structure et la culture de la DGI en la rendant plus agile et plus proactive. Matérialisées, ces transformations permettront d'améliorer les processus d'affaires, d'accélérer le temps de prestation des services, de réduire considérablement les trafics observés dans les bureaux, d'éliminer l'usage du papier et de faire des services en ligne une réalité. Elles fourniront également un meilleur cadre pour produire des services conviviaux, fiables, et transparents ; tout cela contribuera à réduire le niveau de corruption, accroître la confiance du public et changer les perceptions négatives envers l'institution.

Ce travail, en dépit de ses ambitions, comporte certaines limites sur lesquelles nous voulons attirer l'attention. D'abord, bien que nos hypothèses aient été vérifiées, nous pensons que cette recherche mérite d'être complétée par une enquête quantitative, à l'échelle nationale, auprès des clients de la DGI pour mesurer leur perception et leur degré de satisfaction par rapport aux services et leur compréhension des lois et procédures. Cette même démarche devrait être étendue auprès des clients internes pour déterminer les facteurs quantifiables qui leur empêchent de fournir des services de qualité.

Du fait de la disparité existant entre les régions en termes de ressources, de la subdivision des contribuables en personnalité juridique, secteur d'activité, niveau d'éducation, sexe et origine géographique, il serait également avisé que les enquêtes mesurent les degrés de satisfaction en fonction de ces variables.

Les difficultés d'accès aux régions reculées, exacerbées par la situation de crise politique et les batailles rangées entre gangs rivaux sur plusieurs pans du territoire, nous ont contraint à limiter l'enquête qu'aux seules régions accessibles sur le plan pratique et sécuritaire. Ces contraintes font que les bureaux provinciaux particulièrement les Agences Locales d'Impôts, les plus petites entités administratives de la DGI sont largement délaissées dans ce travail.

Concernant les perspectives, cette recherche est une invitation à ouvrir les champs d'études sur les services de qualité et la satisfaction du citoyen-usager-client dans un pays à la traîne au niveau régional et mondial et où cette notion est encore perçue comme accessoire plutôt qu'essentielle pour construire l'image de marque des institutions de services publics et les rendre plus performants et imputables envers la collectivité.

En outre, cette recherche a porté spécifiquement sur la qualité des services. Des études plus approfondies pourraient se pencher sur l'ensemble des fonctions de gestion pour déterminer leur degré de rapprochement et/ou de distanciation par rapport aux meilleures pratiques en vue de se faire une idée des forces et faiblesses managériales de l'administration fiscale.

Haïti étant membre du Centre de Rencontres et d'Études des Dirigeants des Administrations Fiscales Francophone—CREDAF et du Caribbean Community—CARICOM, des études pourraient être envisagées à ces niveaux pour voir où se situe le pays par rapport à ces autres pays partenaires avec lesquels il partage beaucoup de traits communs. D'autres études pourraient également analyser l'impact de l'instabilité politique, des coopérations techniques, du népotisme et des interférences politiques sur la qualité des services à la DGI et dans la fonction publique de manière générale.

## ANNEXE A

### GRILLE DE L'ENTREVUE

« QUALITÉ DES SERVICES À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS »

PAR RYLANDRIS PROPHÈTE

#### PRÉSENTATION

##### **Buts de l'entrevue**

Dans le cadre d'un mémoire en Marketing et Communication au CREFIMA, nous cherchons à collecter des données sur la qualité des services fournis aux contribuables et usagers de la Direction Générale des Impôts. Une technique sera utilisée : l'entrevue. Tenant compte de votre parcours et du poste que vous occupez dans l'organisation, je vous voudrais m'entretenir avec vous sur :

- La qualité des services fournis aux clients de la DGI
- 

**Langues de l'entrevue** : le créole et le français seront utilisées pour mener cette entrevue

**Permission d'enregistrer** : Aux fins d'analyser et pour rédiger un rapport, nous aimerions enregistrer cette entrevue.

**Confidentialité** : seul le chercheur aura accès à cet enregistrement, soyez assuré que tout ce qui sera discuté durant cette entrevue restera confidentiel.

Si vous avez des questions, je vous prie de les poser avant de commencer l'entrevue.

**Questions personnelles et sur le statut de l'interviewé (e) à la DGI**

Parlez-moi de vous :

Votre âge ?

Formation professionnelle ?

Parcours dans l'administration jusqu'à votre poste actuel

**Questions sur la qualité des services**

J'ai élaboré une liste de questions adaptée des démarches de gestion de la qualité des services (Carlzon et al.). Je voudrais que vous me renseigniez sur leur application éventuelle à la DGI.

1. Les sondages auprès des clients ?
2. La grille d'amélioration du service ?
3. Les normes de service
4. Formation en service à la clientèle ?
5. L'élaboration de politiques et de procédures favorables au client ?
6. L'utilisation de la technologie ?
7. Les plans de qualité du service ?

**Question sur les pratiques de gestion**

Quel est votre style de gestion ?

La qualité du service est-il toujours un souci pour vous ?

## BIBLIOGRAPHIE

Aktouf, O. (1987). Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations : une introduction à la Démarche classique et une critique. Sillery : Presses de l'Université du Québec.

Amar-Sabah A. (2007). Le Nouveau Management Public. Avantages et limites. Université Aix-Marseille

ANACT (2017). La qualité dans la fonction publique – Quels apports d’une approche par le travail.

Barton J. A. et Marson B. (1991). Introduction au Service de Qualité. Victoria, BC.

Bernier L. et Potter E. H. (2001). Business Planning in Canadian public administration. Toronto: Institut d’administration publique du Canada.

Casimir J. (2001). La Culture Opprimée. Communication Plus. Port-au-Prince, Haiti.

C2D-Tadatorque (2015). Projet d’appui à la mobilisation des recettes fiscales (PAMRF) – Volet informatique. DGI : Haïti.

Cohen S. et Brand R. (1993). Gestion de la Qualité Totale : Guide Pratique Pour le Monde Réel. Jossey-Bass, San Francisco.

CONATEL (2016). Tableau de Bord du Secteur de la Téléphonie Mobile.

[TABLEAU DE BORD \(1\).pdf](#)

- Constant A-S., Lévy Aldo (2017). Réussir mémoire, thèse et HDR. Collections Fac Université, 6eme édition. Issy-les Moulineaux : Gualiano, Lextenso.
- Crozier, M. (1963). Le phénomène de la bureaucratie. Paris : Seuil.
- Didier, J. P. (2000). Le droit de la fonction publique: 10 ans de jurisprudence 1990-2000. Paris : Édition du Juris-Classeur.
- Dionne, B., (2013). Pour réussir, Guide méthodologique pur les études et la recherche. Chenelière Éducation, 6eme édition. Québec : Groupe Beauchemin.
- Dwivedi O.P. et Gow L. J. (1999). De la Bureaucratie au Management Public: La Culture Administrative et le Gouvernement du Canada. Presse Université de Toronto.
- Émery, Y. et Giaucque, D. (2003). Le dilemme motivationnel des agents publics. Dans La motivation au travail dans le secteur public, sous la dir. Duilier T. et coll., Paris : L'Harmattan.
- FMI (2017). Renforcement des administrations fiscales et douanières. Rapport d'assistance technique, Fiscal Affairs Department. Washington : FAD
- Gow, J. I. (2004). Un modèle canadien d'administration publique. École de la fonction publique du Canada.

- Gow, J. L, Barrette, D. et Fortman (1987). Introduction à l'administration publique : Une approche politique. Montréal : Gaétan Morin.
- Hackman, J. R. et Oldham, G.R. (1975). Development of the Job Diagnostic Survey. *Journal of Applied Psychology*, vol.60.
- Hackman, J. R. et Oldham, G. R. (1976). Motivation through the design of work: test of a theory. *Organizational Behavior and Human Performance*, vol.16.
- Hannan M.T. Hannan et Freeman J. (1987). "The Ecology of Organizational Founding: American Labor Unions, 1836-1985," *American Journal of Sociology* 92, no. 4: 910-943.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, Vol 69, no 1, 3-19.
- Hood, C. (1995). The New Public Management. The 1980s : Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, Nr 2/3.
- Gow, J. I. et C. Dufour (2000). Gow, J. I. and C. Dufour (2000). "Is the New Public Management a Paradigm? Does It Matter?", *International of Administrative Sciences*, vol. 66, no. 4.
- Jean-Gilles J., (2010). LA DISTANCIATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE HAÏTIENNE PAR RAPPORT AUX PRINCIPES DE LA

NOUVELLE GESTION PUBLIQUE : UNE APPROCHE QUANTITATIVE.

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval dans le cadre du programme de doctorat en relations industrielles pour l'obtention du grade de Philosophiae Doctor (Ph. D.). Québec : Université Laval.

Kotler P., Keller K. L., Dubois B., Manceau D., (2006). Marketing Management, 12eme édition. Paris : Nouveaux Horizon

Le Nouvelliste (2019) : Pseudo-augmentation des recettes, l'État se heurte à ses propres obligations. Rédigé par Dieudonné Joachim. Consulté le 11 novembre 2019. <https://lenouvelliste.com/public/article/204071/pseudo-augmentation-des-recettes-letat-se-heurte-a-ses-propres-obligations>

Le Nouvelliste (2018): La DGI est deux fois moins performante que ses pairs en Amérique latine. Quelques suggestions pour son amélioration. Rédigé par Joseph Harold Pierre. <https://lenouvelliste.com/article/187948/la-dgi-est-deux-fois-moins-performante-que-ses-pairs-en-amerique-latine-quelques-suggestions-pour-son-amelioration>

Le Nouvelliste. (2018) : L'administration publique haïtienne victime de l'État. SD. Consulté le 11 novembre 2019.

<https://lenouvelliste.com/article/185509/ladministration-publique-haitienne-victime-de-letat>

Le Nouvelliste (2017): La République dominicaine adopte un budget de \$ 17 milliards USD. Rédigé par Patrick Saint-Pré.

<https://lenouvelliste.com/article/176913/la-republique-dominicaine-adopte-un-budget-de-17-milliards-usd>  
<https://lenouvelliste.com/article/176913/la-republique-dominicaine-adopte-un-budget-de-17-milliards-usd>

Lewin, K., (1947). Group Decisions and Social Change , dans J.E Maccoby, T.W.Newcomb et E. Harley (eds), readings in Social Psychology, Holt, Rinehart and Winston, NY.

Marcelin, A. (2015). Description et analyse des retombées du pcbf sur l'administration publique haïtienne. Mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en gestion de projet. Québec : UQAP

Medard J.-F. (1991). États d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crise. Paris : Karthala.

Mercier, J. (2001). L'Administration publique : de l'école classique au nouveau management public. Saint-Nicolas : Presses de l'Université Laval.

Mesly O. (2015). Creating Models in psychological research. N.Y: Springer International Publishing.

Mintzberg, H. (1982). Structure et dynamique des organisations. Paris : Éditions d'Organisation ; Montréal : Agence d'Arc.

Mônks, J. (1998). La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou changement paradigmatique. Dans La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique, sous la direction de Marc Hufty, Paris : PUF.

Nelson Michaud (2012). Secret d'état ? les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains. Québec : Université Laval.

OCDE (1990). Flexibilité dans la gestion du personnel de l'administration publique, Paris : OCDE, (étude sur la gestion publique).

ODCE (1980) Stratégie pour le changement et la réforme dans la gestion publique : compte rendu des symposium, « Gérer l'évolution dans l'administration publique» OCDE, Paris.

OCDE (1997). Questions et évolutions dans la gestion publique : examen 1996-1997. Paris : Organisation de coopération et développement économique.

OCDE (2005). Moderniser l'État : la route à suivre. Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York, N.Y: Plume.

Paillant J., (2015) Code Fiscal. Port-au-Prince : Imprimerie Deschamps

Paillé, P. (1991) Procédures systématiques pour l'élaboration d'un guide d'entrevue semi-directive : un modèle et une illustration. Communication présentée au Congrès de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences. Sherbrooke : Université de Sherbrooke.

Paquin, M. (2001). La démarche d'amélioration continue du service. BIRD, Banque Mondiale.

Péan L. (2009). Aux Origines de l'État Marron en Haïti (1804-1960). Presses de l'Université d'État d'Haïti. Port-au-Prince, Haïti.

Peter L. J. et Hull R. (1969). The Peter principles. New York: William Morrow and Company

Piaget J. (1967): Logique et Connaissance Scientifique. Gallimard, France.

Piron F. (2002). Les Défis d'Ordre Éthique de la Modernisation de l'Administration Publique », *Éthique publique*, 4.

Pollitt, C. et Bouckaert, G. (2000). Public management reform: a comparative analysis. Oxford; New York: Oxford University Press.

Privert J. (2013). Guide du contribuable haïtien. Canada : Édition Mémoire

Sauvy A. (1956). La bureaucratie. Paris : PUF (coll. Que sais-je ? no 712)

Schmidt F. et Strickland T. (1998). Sondages sur la satisfaction des clients. Outil de mesures communes. Canadian Center for Management Development. Cat. No. SC94-68/1998<sup>E</sup>

Shuttleworth M. (2008). Validité et fiabilité. Consulté en jan. 2020 sur Explorable.com: <https://explorable.com/fr/validite-et-fiabilite>

TADAT (2015). Outils diagnostiques d'évaluation de l'administration fiscale. Secrétariat du TADAT. Tadat.org

Thibodeau A. et Fortier M. (2003). L'assurance qualité des centres d'appel. Coup d'œil, observation de l'administration publique. Vol. 9, n° 2. Québec : ENAP

Thiétart, R. A. et coll. (2003). Méthodes de recherche en management. Paris : DUNOD.

Timsit, G. (1987). Administrations et États : Étude comparée. Paris : PUF.

ULCC (2007). Gouvernance et corruption en Haïti. Résultats de l'enquête diagnostique sur la gouvernance, rapport final. Port-au-Prince, Haïti.

Zakaria F. (2003). L'Avenir de la Liberté : La Démocratie Illébérale aux États-Unis et dans le Monde. Paris : Odile Jacob

Weber, M. (1959). Le savant et le politique. Paris : Librairie Pion. Weber, M. (1968). Economy and society. Tr. Ephraim Fischhoff, New York : Bedminster Press.

WILSON, Woodrow. 1887. «The Study of Administration. » Political Science Quarter/y, vol. 2, no 2, p. 197-222.

World Bank (2019). Doing business, comparing business regulations in 190 countries. Washington: World Bank Group. 16th edition.

Gouvernement du Canada <https://www.tbs-sct.gc.ca> Consulté le 10 novembre 2019.  
<http://www.ieqt.org/le-management-qse/les-normes-en-france.html>. Consulté le 10 novembre 2019.