



REPUBLIQUE DU BENIN

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

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION :

Management

FILIERE :

Gestion des projets

ANNEE ACADEMIQUE

2014-2015

THEME :

**PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT AU BENIN :
PROBLEMATIQUE DES MESURES FISCALES**

Réalisé et soutenu par :

Saleck Worgo GBANKOTO

Sous la direction de :

Maître de stage :

Leen DONOU
Inspecteur des impôts diplômé
Directeur du cabinet FCI Sarl

Directeur de mémoire :

Pierre ADAMMADO
Enseignant du supérieur

Juin 2016

Indentification du jury

Président : AHO Edouard

Vice président : HOUEHA Alexis

Membre : KODONON Rigobert

DECLARATION D'ENGAGEMENT

**L'Ecole Nationale
d'Administration et de
Magistrature (ENAM), n'entend
donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises
dans ce mémoire. Ces opinions
doivent être considérées comme
propres à son auteur.**

DEDICACE

*A mes parents Adam GBANKOTO et Madina BABA-MOUSSA
qui m'ont toujours soutenu dans les moments d'incertitude et qui ont
su mettre à ma disposition tous les moyens nécessaires à ma
formation*

Remerciements

Le présent mémoire, de contenu bien que modeste, demeure le fruit d'une conjonction d'exhortation, d'encouragement et d'assistance de la part de certaines personnes à l'endroit desquelles nous adressons nos profondes et sincères gratitude. Nous voudrions nommer :

- Monsieur **Pierre ADAMMADO**, notre directeur de mémoire, pour sa disponibilité malgré ses multiples occupations ;
- Monsieur **Leen DONOU**, qui a accepté diriger notre stage malgré ses multiples occupations ;
- Messieurs et mesdames les cadres de la Direction Générale des Impôts en général qui ont été indulgents en nous fournissant les informations nécessaires pour la rédaction de ce mémoire ;
- **Lynda SEHOU** qui nous a toujours témoigné son amour et nous a comblé de soins et de motivations pendant la période de rédaction du mémoire;
- tous les membres des familles **GBANKOTO, BABA-MOUSSA** et **SEHOU**;
- tous mes amis et camarades avec lesquels nous nous sommes engagé dans cette formation et particulièrement ceux avec lesquels nous avons formé un groupe de révision ;
- tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce mémoire.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CGI : Code Général des Impôts

DGDDI : Direction Générale des Douanes et Droits Indirects

DGE : Direction des Grandes Entreprises

DGI : Direction Générale des Impôts

ENAM : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

FCI : Fisc et Conseil International

FMI : Fond Monétaire International

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

MFRE : Mission Fiscal des Régimes d'Exception

RNI : Recette Nationale des Impôts

UEMOA: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Liste des TABLEAUX

Tableau N°1 : Total des exonérations accordées de 2011 à 2015.....	10
Tableau N°2 : Regroupement des problèmes par centres d'intérêts.....	15
Tableau N°3 : Tableau de bord.....	22
Tableau N°4 : Statistiques des réponses à la question N°6 du questionnaire...	31
Tableau N°5 : Statistiques des réponses à la question N°9 du questionnaire...	33
Tableau N°6 : Statistiques des réponses à la question N°8 du questionnaire...	34

LISTES DES GRAPHIQUES

Graphique N°1 : Courbe de l'évolution des exonérations accordées de 2011 à 2015.....	10
Graphique N°2 : Répartition des données d'enquête relatives au problème spécifique N°1.....	32
Graphique N°3 : Répartition des données d'enquête relatives au problème spécifique N°2.....	33
Graphique N°4 : Répartition des données d'enquête relatives au problème spécifique N°3.....	34

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Crédit d'impôt : c'est une réserve monétaire d'impôt dans les caisses de l'Etat mais au nom d'un contribuable. Ce dernier peut l'utiliser pour effectuer un paiement d'impôt.

Dépenses fiscales : c'est l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires dont la mise en œuvre engendre des pertes de recette à l'Etat.

Evasion fiscale : c'est l'ensemble des manques à gagner qui échappent à l'Etat du fait des failles de la loi.

Exonération fiscale : c'est une dispense d'une charge ou d'une obligation fiscale.

MP1 : c'est cette déclaration qui est la première pièce constitutive de tout dossier de demande de certificat de crédit. Elle permet après validation de son contenu d'évaluer le montant du crédit à octroyer au bénéficiaire de l'exonération.

MP2 : Le traitement du dossier introduit par MP1 aboutit à la délivrance d'un certificat de crédit MP2. C'est l'acte qui confirme l'accord de crédit et précise le montant.

RESUME

Le Bénin est un pays à économie essentiellement fiscal. Pour atteindre ses objectifs, l'Etat béninois a l'obligation de mobiliser des ressources suffisantes pour financer le service public de plus en plus coûteux. Dans le même temps, il ne doit pas affaiblir le capital et l'investissement sans lesquels, ses objectifs de relance économique seraient hypothéqués. L'action politique est, dans ce domaine une double équation de choix et de stratégies. Il s'agit concrètement de décider des recettes fiscales auxquelles, il est possible de renoncer à court terme tout en définissant les stratégies pour rentabiliser le coût fiscal de cette décision, à moyen ou long terme.

Vu l'importance de la question, nous avons voulu faire un état des lieux du domaine afin d'apporter un tant soit peu des approches de solutions aux insuffisances qui le mine. Le thème de notre recherche s'intitule **«promotion de l'investissement au Bénin : problématique des mesures fiscales »**.

A l'issue de notre stage, nous relevons essentiellement une forte progression du coût des exonérations fiscales au Benin, une indiscipline dans le système d'autorisation des exonérations fiscales et un élargissement du périmètre des exonérations fiscales.

D'après les causes plausibles identifiées, la forte progression du coût des exonérations fiscales provient de la pluralité des régimes hors code instituant des allègements fiscaux ; l'indiscipline dans le régime d'autorisation des exonérations fiscales est due à l'inexistence d'un cadre législatif d'ensemble régulant l'autorisation des allègements fiscaux et l'élargissement du périmètre des exonérations fiscales s'explique par la volonté des autorités d'intéresser au mieux les investisseurs en augmentant les concessions fiscales offertes.

La méthode de recherche et de collecte de données utilisée dans le cadre de la présente étude est essentiellement le questionnaire qui nous a permis d'atteindre la population ciblée. Des enquêtes effectuées, il ressort que les causes que nous avons supposées génératrices des problèmes en résolution ne sont en partie que des causes réelles, ce qui fait que nos hypothèses de travail ne sont que partiellement vérifiées.

Ainsi, nous avons préconisé dans le cadre de l'assainissement de ce domaine la réduction, voire l'élimination progressive des régimes d'exception générant des exonérations fiscales dont l'efficacité est incertaine ou marginale ou auxquelles peuvent être substitués d'autres mécanismes présentant moins d'inconvénients ; le renforcement du contrôle des régimes d'exception aussi bien a priori qu'a posteriori ; la codification tous les textes sur les régimes d'exception déjà existants ; la réservation aux lois de finances, l'exclusivité de la création des nouvelles exonérations fiscales ; une plus grande attention portée à d'autres variables plus déterminantes dans le niveau et la qualité des flux d'investissement ; un retour progressif à un système de dépenses fiscales où seuls les allègements structurels seraient prédominants.

SOMMAIRE

Introduction

Chapitre premier : Etat des lieux des mesures fiscales de promotion de l'investissement au Bénin et cadre théorique

- I. Etat des lieux des mesures fiscales de promotion de l'investissement au Bénin et problématique
 - A. Les mesures fiscales de promotion de l'investissement au Bénin
 - B. Problématique de recherche
- II. Cadre théorique de base de l'étude
 - A. Objectifs, hypothèses et tableau de bord
 - B. Revue de littérature

Chapitre deuxième : Choix de la méthodologie, enquête et suggestions

- I. Méthodologie de la recherche
 - A. Approche théorique
 - B. Approche empirique
- II. Eléments de l'enquête et suggestions
 - A. Enquête, vérification d'hypothèses et établissement du diagnostic
 - B. Approches de solutions et suggestions

Conclusion

Bibliographie

Annexes

Table des matières

INTRODUCTION

Promotion de l'investissement au Bénin : problématique des mesures fiscales

Depuis quelques années, le Bénin a fait l'option de bâtir une économie émergente caractérisée par le plein emploi des ressources humaines et une meilleure exploitation de ses ressources naturelles permettant à ses braves populations de gagner la bataille contre la pauvreté et la précarité. A cette fin, des réformes structurelles ont été entamées et visent à améliorer le climat des investissements, à assainir le cadre macro-économique, à lutter contre la corruption et à promouvoir la bonne gouvernance économique et politique.

Dans le lot des réformes, le Bénin a fait l'expérience des dépenses fiscales. Celles-ci s'analysent comme un instrument de politique économique et sociale ayant pour but la promotion de l'activité économique et la recherche de l'équité sociale. En effet, l'Etat déroge aux règles d'impositions afin d'alléger la charge fiscale à certaines catégories de contribuables. Ces allègements de charges fiscales constituent un enjeu important pour le Budget Général de l'Etat.

Les dérogations fiscales peuvent prendre diverses formes à savoir : exonérations, abattements sur le revenu imposable, crédits d'impôt, réduction du taux de l'impôt et aides sous forme de délai de paiement de l'impôt. En l'état actuel de la législation, les mesures d'exonérations fiscales constituent pour une large part, le dispositif incitatif proposé par les politiques fiscales spécifiques destinées à promouvoir et accompagner le secteur privé, à augmenter le volume des exportations et à améliorer la balance commerciale.

A ce titre, les dérogations fiscales entraînent des pertes de recettes aux régies financières, notamment les Impôts et la Douane. L'action politique est donc confinée entre l'obligation de mobiliser des ressources suffisantes pour financer le service public de plus en plus coûteux, et le souci de ne pas affaiblir le capital et l'investissement sans lesquels, ses objectifs de relance économique seraient hypothéqués. Il s'agit concrètement de décider des recettes fiscales auxquelles, il est possible de renoncer à court terme tout en définissant les stratégies pour rentabiliser le coût fiscal de cette décision, à moyen ou long terme.

Au regard de toutes ces considérations, nous avons choisi d'aborder ce sujet dans le cadre du présent mémoire de fin de formation sous le thème « **PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT AU BENIN : PROBLEMATIQUE DES MESURES FISCALES** ».

Le développement de ce thème se fera en deux chapitres :

Promotion de l'investissement au Bénin : problématique des mesures fiscales

- Etat des lieux des mesures fiscales de promotion de l'investissement au Bénin et cadre théorique
- Choix de la méthodologie, enquête et recommandations

Chapitre premier

Etat des lieux des mesures fiscales de promotion de l'investissement au Bénin et cadre théorique

I- Etat des lieux des mesures fiscales de promotion de l'investissement au Bénin et problématique

Il s'agira ici d'étudier d'une part les mesures fiscales de promotion de l'investissement en République du Bénin (A) et d'autre part d'élaborer la problématique de recherche (B).

A- Les mesures fiscales de promotion de l'investissement au Bénin

Nous ferons d'abord l'état des lieux (1) puis ensuite l'inventaire des éléments de l'état des lieux (2).

1- Etat des lieux

En l'état actuel de la législation, les mesures d'exonérations fiscales constituent pour une large part, le dispositif incitatif proposé par les politiques fiscales spécifiques. Aussi, notre étude s'est-elle focalisée sur les diverses exonérations, leurs conditions et procédures d'octroi, le fonctionnement du service qui s'en charge puis l'impact sur l'économie nationale béninoise.

En la matière, c'est la Mission Fiscale des Régimes d'Exceptions (MFRE) et la Division « Recette d'Ordre » de la Recette Principale des Impôts/Direction des Grandes Entreprises, toutes les deux étant des services de la Direction Générale des Impôts, qui sont les structures chargées de la gestion des exonérations à formalité préalable. Les formalités à accomplir pour bénéficier d'une exonération comportent trois étapes :

- la souscription d'une déclaration MP1 par le contribuable,
- la délivrance d'un certificat MP2 par la MFRE et
- l'édition du certificat MP3 par la Recette.

Ainsi, le contribuable qui désire bénéficier d'une mesure d'exonération doit souscrire sa déclaration MP1 dont les formulaires fournis par la MFRE sont de couleur variant selon le régime d'exception sollicité : couleur blanche pour les exonérations sur les marchés publics à financement extérieur ou mixte; couleur rose pour les exonérations classiques (conventions internationales, accords bilatéraux) ; couleur verte pour les exonérations sur les intrants

agricoles et couleur jaune pour les exonérations concernant les revenus des titres consolidés de la BCEAO. **Cette spécification de la couleur du MP1 permet de déterminer le type d'exonération et favorise un classement aisé des dossiers par catégorie.**

La déclaration MP1 constitue le point de départ de la procédure d'obtention du crédit d'impôt. Elle porte les mentions relatives à la nature de l'opération exonérée, au bénéficiaire de l'exonération, à l'organisme de financement et au montant de la fiscalité douanière et intérieure nécessitée par ladite opération et qui sera prise en charge par l'Etat. **La qualité des imprimés de déclaration MP1 permet donc une identification précise et aisée de l'opération concernée, de l'entreprise bénéficiaire et des modalités de détermination du crédit d'impôt.**

Cependant, pour des raisons diverses tenant soit à **la méconnaissance des procédures, soit à la négligence**, certains contribuables remplissent mal les formulaires de déclaration MP1 ou les souscrivent hors délai. Cette situation entrave fortement la célérité requise pour le traitement efficace des demandes de crédits et constitue donc un facteur majeur de **lenteur dans le traitement des dossiers.**

Pour lancer la procédure, la déclaration MP1 est souscrite au secrétariat de la MFRE contre récépissé. Elle est ensuite transmise au chef de la MFRE ou au représentant de la douane (selon qu'il s'agisse d'un crédit intérieur ou d'un crédit douanier), puis affectée à un inspecteur pour étude. C'est ainsi que débute le contrôle de recevabilité des dossiers. L'inspecteur vérifie en particulier la conformité et la validité des documents présentés en contrôlant prioritairement les renseignements utiles à la délivrance du crédit d'impôt, notamment :

- le délai d'introduction de la demande d'exonération,
- la sincérité des mentions portées dans les différents cadres de la déclaration MP1 et
- l'accomplissement de la formalité de l'enregistrement pour les contrats de marchés.

Ce contrôle sur pièces ou a priori permet de déceler les éventuelles irrégularités (opérations exclues du champ d'application de l'exonération mais présentées, pièces produites non conformes ou non valides, crédit d'impôt mal liquidé, etc.) et de procéder le cas échéant au rejet motivé, à la correction ou à la confirmation du crédit d'impôt sollicité.

Après ces vérifications préliminaires et si aucune irrégularité n'est soulevée, la MFRE valide la déclaration MP1 dont **les renseignements sont saisis dans le logiciel GESEXO pour l'établissement du certificat MP2. Ce logiciel réalise l'interconnexion des structures de gestion de l'exonération et assure la fiabilité, la rapidité et la performance du système.** Elle permet la détermination et l'apurement automatiques des crédits d'impôts.

A la suite, le certificat de crédit est signé du Chef de service et ensuite photocopié en trois exemplaires. L'original revient au demandeur, une copie est gardée à la MFRE pour classement. La dernière copie est transmise à la Recette Principale des Impôts de la DGE ou à la Recette des Douanes Cotonou-Port (selon qu'il s'agisse d'un crédit intérieur ou d'un crédit douanier). Ce transfert physique des dossiers est accompagné d'un transfert informatique des données dans le logiciel GESEXO. Avec les ressources matérielles, humaines et techniques qui sont les siennes aujourd'hui et la forte sollicitation dont elle fait l'objet, la MFRE fournit **des efforts appréciables notamment en matière d'organisation, de méthodes et d'adaptation de ses services.** Néanmoins, elle ne satisfait pas encore pleinement les contribuables qui ont le droit de bénéficier de l'instruction, de l'étude et de la validation de leurs demandes dans le délai réglementaire de 15 ou 21 jours selon la nature de l'exonération sollicitée. Il s'y pose les problèmes de **l'insuffisance de son personnel et du dysfonctionnement de son système d'archivage.**

Pour consommer son crédit d'impôt matérialisé par le certificat MP2, l'entreprise doit se rapprocher de la division Recette d'Ordre de la Recette Principale des Impôts ou de la Recette des Douanes Cotonou-Port. L'agent des impôts ou des douanes vérifie l'existence physique dudit certificat au niveau du bordereau transmis par la MFRE et la disponibilité du crédit dans la base du logiciel GESEXO. Cette vérification s'avérant concluante, le certificat MP2 est transformé en MP3 qui constate la consommation totale ou partielle du crédit d'impôt. Le montant de cette consommation est mentionné pour la détermination du solde qui n'est rien d'autre que la différence entre le crédit validé sous forme MP2 et le crédit consommé. Le MP3 édité sert à l'acquittement des impôts et taxes à la charge de l'entreprise et pour lesquels le paiement par ce procédé est admis. C'est ainsi que nous relevons le fait que quels que soient la localisation des entreprises et le lieu d'exécution des opérations concernées, les contribuables sont astreints à faire le déplacement sur Cotonou où sont situés tous les services

gestionnaires des exonérations, d'où le constat de la **concentration des services gestionnaires de l'exonération**.

D'après les dispositions du cahier de charges des marchés publics et autres régimes d'exception, lorsqu'à l'occasion d'un contrôle effectué sur la période non prescrite, l'administration constate que l'entreprise a sciemment et par des manœuvres frauduleuses majoré le crédit d'impôt, elle peut procéder aux redressements nécessaires avec application des pénalités de droit commun. Les manœuvres frauduleuses les plus récurrentes ont trait à l'exagération du coût et des quantités de biens objet d'exonération, au détournement de destination de biens exonérés. Mais, ce **contrôle a posteriori destiné à vérifier la véracité de l'utilisation matérielle et réelle des crédits est quasi insatisfaisant** car la MFRE ne dispose pas des compétences pouvant établir par contre expertise, la preuve de cette exagération. Cet état des choses constitue à ce jour le véritable talon d'Achille de tout le système de gestion des exonérations.

Par ailleurs, « L'état des lieux fiscal, tel qu'il ressort des concertations entre l'administration publique et les opérateurs économiques est sans appel: **le système fiscal béninois est trop lourd, complexe et inefficace**. Au demeurant, et sans que l'administration publique ne s'en offusque, les usagers le trouvent incohérent, inéquitable, ambigu, archaïque et opaque, avec une multitude d'impôts et taxes à **faible rendement...** » dixit Pascal I. Koupaki, Ministre d'Etat, chargé de la prospective, du développement et de l'évaluation de l'action publique, lors de l'installation officielle des membres du GRFD*.

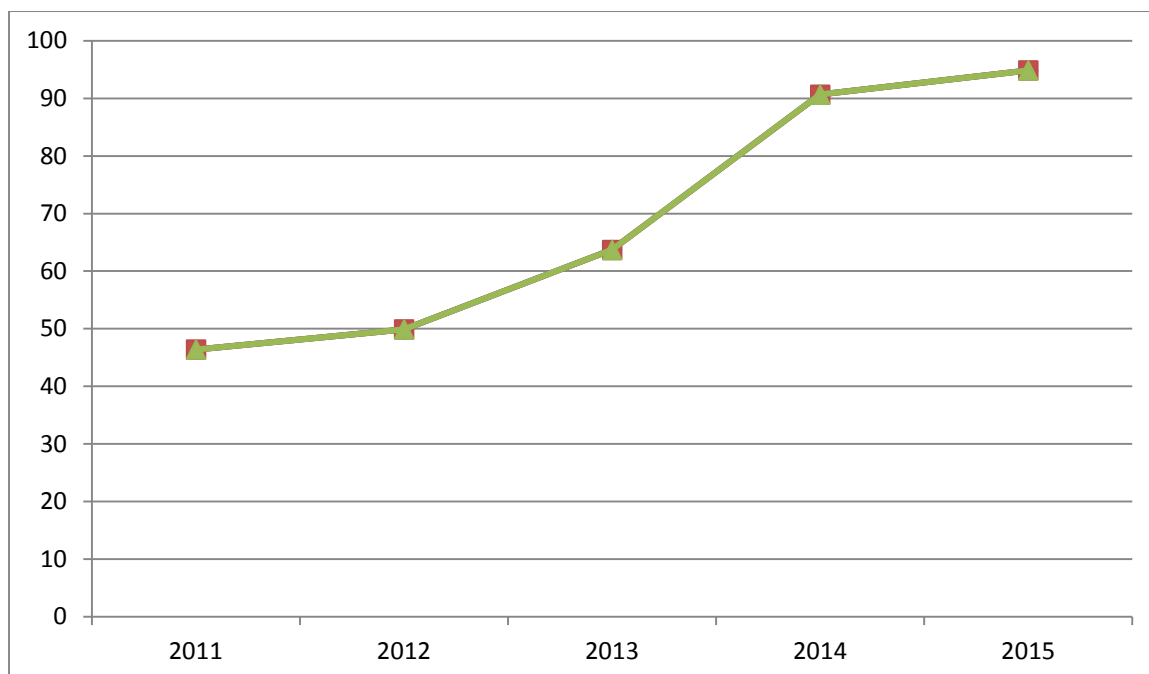
*Pascal I. Koupaki, (Novotel le 20 juin 2008)

Promotion de l'investissement au Bénin : problématique des mesures fiscales

Le récapitulatif des exonérations accordées par l'Etat béninois depuis le 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013 se présente comme suit :

	2011	2012	2013	2014	2015
Total des exonérations accordées (en milliard de francs CFA)	46,4	49,9	63,7	90,68	94,87

Tableau N°1 : Total des exonérations accordées de 2011 à 2015*



Graphique N°1 : Courbe de l'évolution des exonérations accordées de 2011 à 2015

De ces tableau et graphique, il ressort que les exonérations accordées par le Bénin passent de 46,4 milliards de francs CFA environ en 2011 à 94,87 milliards de francs CFA environ en 2015. Il y a donc **une forte progression inquiétante du coût des exonérations fiscales.**

*Dépenses fiscales : l'expérience du Bénin, SEMINAIRE REGIONAL SUR LA COORDINATION FISCALE DES ETATS MEMBRES DE L'UEMOA, Mr Epihane D MIDJO, du 30 avril au 02 mai 2014, Hôtel Radisson Blu, Dakar, SENEGAL.

*Evaluation des dépenses fiscales 2015, Ministère de l'économie, des Finances et des programmes de Dénationalisation, Décembre 2015

Toutefois, l'importance croissante des dépenses fiscales que nous venons de constater n'est pas seulement liée au coût des dispositifs d'exonération mais également au nombre des mesures de fiscalité dérogatoire. Leur inventaire effectué par la commission de suivi et d'évaluation des dépenses fiscales a identifié rien que pour la fiscalité indirecte 60 mesures. De même, les dépenses fiscales accordées, surtout en ce qui concerne les régimes privilégiés du code des investissements et de la Zone Franche Industrielle s'étendent aussi bien à la fiscalité directe qu'à la fiscalité locale, d'où le constat de **l'élargissement du périmètre des dépenses fiscales**.

Par ailleurs, la Constitution dispose en son article 98 que *«la loi détermine les principes fondamentaux de l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures»*. Il devrait en être de même pour les allègements fiscaux. Les dépenses fiscales ne peuvent donc se fonder valablement que sur une loi. Au surplus, le principe du parallélisme des formes implique que, si l'assujettissement à un impôt doit résulter de la loi, le fait d'y être soustrait ne peut résulter que d'un texte de même niveau. Or, certaines exonérations dont le coût fiscal est considérable émanent de simples textes réglementaires tels que des décrets, des arrêtés, voire des notes de service. On en déduit alors qu'**une certaine indiscipline caractérise le régime d'autorisation des dépenses fiscales**.

En vue de mieux maîtriser les dépenses fiscales, les autorités ont créé en 2008, avec le concours du Fonds Monétaire International, une commission chargée de leur suivi et de leur évaluation. Cette commission a déjà, malgré sa relative jeunesse fait adopter une codification des exonérations fiscales et douanières. Le principe de cette codification est la suivante : le code identifiant de chaque dépense fiscale est composée de trois chiffres dont le premier indique le type d'exonération et les deux derniers, le contenu (Exemple : Code additionnel 110 : 1-Privilèges diplomatiques ; 10-Missions diplomatiques et consulaires). **L'existence d'une telle codification est salutaire** car facilitant d'une part un bon enregistrement des exonérations fiscales et d'autre part la reddition des comptes aux autorités exécutives et parlementaires.

De plus, en procédant à une comparaison entre les objectifs des dispositifs fiscaux, les pertes de recettes subséquentes et leurs réelles retombées, le premier rapport de la même commission a relevé que certaines dépenses fiscales se sont avérées efficaces. C'est le cas de

la mesure d'exonération des droits et taxes de douane sur le matériel informatique et la mesure d'exonération des investissements immobiliers. D'autres par contre sont inefficaces comme par exemple, l'exonération sur les matériels agricoles, l'exonération sur les camions neufs etc. D'autres encore n'ont pas été évalués à ce jour, d'où **une incertitude liée à l'efficacité des dépenses fiscales.**

Les mêmes dépenses fiscales, puisqu'elles résultent de l'application de dispositions dérogatoires comportent deux inconvénients majeurs. Premièrement, **l'adoption de ces règles d'imposition préférentielle rend la réglementation fiscale complexe** du fait de la coexistence de plusieurs régimes différents. Deuxièmement, dans les cas où des entreprises exerçant une même fonction économique et évoluant sur un marché commun sont soumises à cette disparité, il y a **injustice fiscale et introduction de distorsion concurrentielle.**

2- Inventaire des éléments de l'état des lieux

➤ Inventaire des atouts

A l'issue de notre état des lieux, les éléments positifs du système en étude qui méritent d'être reconnus sont :

- une spécification de la couleur des imprimés de déclaration MP1 qui permet de déterminer le type d'exonération et favorise un classement aisé des dossiers par catégorie ;
- une qualité satisfaisante des mêmes imprimés favorable à une identification précise et aisée de l'opération concernée, de l'entreprise bénéficiaire et des modalités de détermination du crédit d'impôt ;
- une rigoureuse mise en œuvre du contrôle sur pièces des exonérations fiscales limitant considérablement les vellétés de fraude fiscale ;
- l'utilisation d'un logiciel informatique ;
- une constante adaptation des chaînes de traitement des exonérations fiscales visant à atténuer la lourdeur administrative ;

Promotion de l'investissement au Bénin : problématique des mesures fiscales

- l'usage d'une codification des exonérations fiscales et douanières permettant la maîtrise des dépenses fiscales et la reddition des comptes aux autorités exécutives et parlementaires.

➤ Inventaire des faiblesses

En outre, nous avons relevé des facteurs entravant la bonne marche et l'efficacité du système des dépenses fiscales au Bénin qui sont:

- la méconnaissance par les contribuables des textes et procédures des régimes d'exception préjudiciable à la célérité de traitement des dossiers;
- l'insuffisance du personnel malgré la forte sollicitation de la MFRE;
- le dysfonctionnement du système d'archivage;
- l'insuffisance des ressources matérielles et financières ;
- le défaut de mise en œuvre du contrôle à posteriori devant vérifier la matérialité et l'utilisation réelle des exonérations fiscales octroyées ;
- la tendance à la fraude et à l'évasion fiscales de la part de certains contribuables ;
- la concentration des services gestionnaires d'exonérations à Cotonou ;
- le système fiscal béninois trop lourd, complexe et inefficace ;
- le faible rendement du système fiscal béninois ;
- la forte progression inquiétante du coût des exonérations fiscales ;
- l'élargissement du périmètre des dépenses fiscales ;
- l'indiscipline dans le régime d'autorisation des dépenses fiscales ;
- l'incertitude liée à l'efficacité des dépenses fiscales ;
- l'injustice fiscale et l'introduction de distorsions concurrentielles sur les marchés.

B- Problématique de recherche

Nous allons regrouper les problèmes spécifiques par centre d'intérêt (1) puis choisir la problématique et justifier le sujet (2).

1- Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêts

Dans la suite de notre développement, nous ne nous intéresserons qu'aux problèmes, les atouts constituant des éléments positifs déjà acquis qui ne méritent que d'être renforcés et pérennisés. Ces problèmes qui viennent d'être inventoriés sont susceptibles d'un regroupement en trois centres d'intérêts relatifs :

- à l'environnement de la fiscalité au Bénin ;
- au fonctionnement des services de gestion des exonérations fiscales et ;
- aux pratiques en matière d'exonérations fiscales.

Le tableau N°2 de la page 15 nous montre le regroupement des problèmes par centres d'intérêts

Promotion de l'investissement au Bénin : problématique des mesures fiscales

N°	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Environnement de la fiscalité au Bénin	Fiscalité béninoise lourde complexe et inefficace	Système des exonérations fiscales déficient	Problématique de l'assainissement du système des exonérations fiscales
		Faible rendement du système fiscal béninois		
		Forte progression du coût des exonérations fiscales		
		Elargissement du périmètre des dépenses fiscales		
		Incertitude liée à l'efficacité des dépenses fiscales		
		Indiscipline du régime d'autorisation des dépenses fiscales		
		Injustice fiscale et introduction de distorsions concurrentielles sur le marché		
2	Fonctionnement des services de gestion des exonérations fiscales	Insuffisance du personnel	Organisation insuffisamment performante des Services Gestionnaires d'exonérations	Problématique de l'amélioration de l'organisation interne de la MFRE
		Insuffisance des ressources matérielles et financières		
		Dysfonctionnement du système d'archivage		
		Concentration des services gestionnaires d'exonérations à Cotonou		
3	Pratiques en matière d'exonérations	Méconnaissance par les contribuables des textes et procédures des régimes d'exception	Incivisme fiscal en matière d'exonération	Problématique de la lutte contre l'incivisme fiscal lié aux exonérations
		Tendance à la fraude et à l'évasion fiscale de la part des contribuables		
		Défaut de mise en œuvre du contrôle à posteriori des exonérations fiscales octroyées		

2- Choix puis spécification de la problématique et justification du sujet

Les problèmes que nous avons identifiés se rapportent d'une part à la problématique de l'assainissement du système des exonérations fiscales, à la problématique de l'amélioration de l'organisation interne de la MFRE et enfin à la problématique de la lutte contre l'incivisme fiscal lié aux exonérations. S'il est vrai qu'à chacune de ces problématiques s'attache une importance indéniable, il n'en demeure pas moins vrai que dans l'intérêt de la rigueur, de la qualité et de la lisibilité des réflexions à mener, un choix s'impose.

Ainsi, dans la démarche conduisant à opérer un tel choix, il nous est apparu que le système des exonérations fiscal constitue non seulement un effort et un élément de soutien économique mais aussi un véritable investissement politique représentant un enjeu budgétaire important. Cette réalité a suscité en nous le questionnement qui est celui de savoir s'il est possible de maintenir les dépenses fiscales avec la nécessité d'élargir l'assiette de l'impôt induite par la tension des finances publiques et s'il est tout aussi possible d'amorcer une sereine transition fiscale avec l'ampleur actuelle de la fiscalité dérogatoire. Mieux, l'interrogation demeure de savoir quelle politique d'exonération faut-il adopter à un coût fiscal rationalisé, sans détériorer le niveau des recettes fiscales et sans introduire sur les marchés des distorsions préjudiciables à leur bon fonctionnement.

Ces interrogations étant d'une pertinence à ne plus démontrer dans un contexte de budget essentiellement fiscal, dans un climat de frondes sociales, la première problématique, celle relative à **l'assainissement du système des exonérations fiscales** sera préférée aux deux autres. Elle sera traitée sur la base des seules exonérations à formalité préalable passant par la MFRE.

Cette problématique englobe sept (7) problèmes identifiés supra à savoir:

- la fiscalité béninoise lourde complexe et inefficente ;
- le faible rendement du système fiscal béninois ;
- la forte progression du coût des exonérations fiscales ;
- l'élargissement du périmètre des dépenses fiscales ;

- l'incertitude liée à l'efficacité des dépenses fiscales ;
- l'indiscipline dans le régime d'autorisation des dépenses fiscales ;
- l'injustice fiscale et introduction de distorsions concurrentielles sur le marché.

En principe, l'étude relative à la problématique de l'assainissement du système des exonérations fiscales au Bénin, pour être complète doit traiter de l'ensemble de ces problèmes. Toutefois, la nécessité d'affiner la méthodologie des présents travaux motive notre abstention volontaire au traitement des problèmes se rapportant à la fiscalité béninoise lourde complexe et inefficente, le faible rendement du système fiscal béninois, l'incertitude liée à l'efficacité des dépenses fiscales, l'injustice fiscale et introduction de distorsions concurrentielles sur le marché.

Il n'y a cependant pas lieu de considérer que ces problèmes délaissés à dessein sont moins importants que ceux choisis. Un tel malentendu doit être dissipé par le fait que s'agissant des dépenses fiscales en général, la résolution des questions liées à l'incidence budgétaire, au régime d'autorisation et au périmètre est gage non seulement de leur efficacité mais aussi de la résorption des problèmes d'injustice fiscale et de distorsions concurrentielles. Mieux, la résolution directe de ces derniers problèmes appelle une expertise élargie à la science économique, du temps, ainsi que des moyens de recherche importants dont nous ne disposons pas. C'est ainsi que se justifie cette spécification de la problématique.

II- CADRE THEORIQUE DE BASE DE L'ETUDE

Il s'agira ici d'élaborer les objectifs, hypothèses et tableau de bord (A) puis faire la revue de littérature (B).

A- Objectifs, hypothèses et tableau de bord

Les objectifs à fixer se rattachant au problème général et aux problèmes spécifiques, il convient de les préciser.

➤ **Problème général :**

Systeme des exonérations fiscales déficient

➤ **Problèmes spécifiques :**

° **Problème spécifique 1 :** Forte progression du coût des exonérations fiscales au Benin ;

° **Problème spécifique 2 :** Indiscipline dans le système d'autorisation des exonérations fiscales au Bénin ;

° **Problème spécifique 3 :** Elargissement du périmètre des exonérations fiscales.

➤ **Objectif général :**

L'objectif général de la présente étude est de proposer un assainissement du système des exonérations fiscales en vue d'une fiscalité plus efficace.

➤ **Objectifs spécifiques :**

Ils sont reliés aux problèmes spécifiques de même rang.

° **Objectif spécifique 1 :** Déterminer les conditions de réduction sensible du coût des exonérations fiscales ;

° **Objectif spécifique 2 :** Suggérer un meilleur encadrement des exonérations fiscales par l'institution de normes juridiques d'autorisation conformes à la Constitution ;

° **Objectif spécifique 3 :** Proposer la rationalisation des incitations accordées en vue d'une restriction du périmètre des exonérations fiscales.

Les causes et hypothèses identifiées sont liées à chaque problème spécifique ainsi qu'il suit :

➤ **Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°1**

A propos de ce problème spécifique relatif à la forte progression du coût des exonérations fiscales, nous avons pu identifier deux causes susceptibles d'en être à la base. Il s'agit :

- de la tendance à la fraude et à l'évasion fiscales de la part des contribuables et ;
- de la multiplicité des régimes hors code instituant les exonérations fiscales

Supposons dans un premier temps que la forte progression observée du coût des exonérations fiscales est due aux manœuvres frauduleuses exercées par les contribuables en matière d'exonérations fiscales. Il est vrai que ces manœuvres sont très récurrentes et consistent généralement à majorer les crédits d'impôts en exagérant les prix et les quantités des biens, ou en détournant de leur destination des biens, objet d'exonérations. Mais, nous remarquons tout de même que ces pratiques d'incivisme fiscal n'existeraient pas si les régimes d'exception dont elles émanent n'avaient pas été institués. D'ailleurs, seuls ceux qui sont admis à un régime dérogatoire peuvent en bénéficier avant même de tenter de laisser libre cours à leur instinct frauduleux. Les manœuvres frauduleuses ne constituent donc pas la cause la plus plausible de la forte progression du coût des exonérations fiscales. Nous estimons alors que plus il y a de régimes instituant des dépenses fiscales, plus le coût de celles-ci sera important. La pluralité des régimes hors code instituant des allègements fiscaux pourrait être donc génératrice d'un accroissement du coût des exonérations fiscales.

D'où, nous formulons l'hypothèse selon laquelle, **la forte progression du coût des exonérations fiscales provient de la pluralité des régimes hors code instituant des allègements fiscaux.**

➤ **Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°2**

En ce qui concerne le problème de l'indiscipline dans le régime d'autorisation des exonérations fiscales, les causes que nous avons identifiées sont au nombre de deux (2) :

- l'impossibilité pratique de soumettre l'autorisation de toutes les exonérations fiscales au principe de légalité posé par la constitution, et
- l'inexistence d'un cadre législatif d'ensemble pour l'autorisation des allègements fiscaux.

En la matière, il est techniquement impossible de n'autoriser les exonérations fiscales que par une loi comme il ressort de l'article 98 de la constitution qui dispose : « *la loi détermine les principes fondamentaux de l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions* »

de toutes natures ». Cette impossibilité hypothétique doit être étudiée au cas par cas. En effet, s'agissant par exemple des exonérations figurant au Cahier des charges des marchés publics et autres régimes d'exception, rien ne s'oppose à ce que l'actuel arrêté qui les sous-tend soit converti en une loi régulière à l'image du Code des investissements, du Statut de la Zone Franche Industrielle, etc. L'hypothèse d'impossibilité est donc à écarter en l'espèce. En revanche, en ce qui concerne les exonérations ponctuelles ou spéciales, l'idée d'adoption d'un texte législatif semble trahir ou contrarier la nécessité de laisser aux autorités en charge de la politique d'exonérations, une certaine marge de manœuvre pour adapter à chaque situation particulière, la politique la plus appropriée. Mais là encore, la capitalisation des expériences acquises dans le domaine des exonérations fiscales permettrait de prévoir dans la loi à adopter plusieurs cas de figure en vue d'éviter la rigidité que l'on craint. L'hypothèse d'impossibilité s'effrite une fois de plus. Elle ne peut donc être retenue.

Estimons, à présent que l'inexistence d'un cadre législatif d'ensemble explique la grande largesse qui caractérise aujourd'hui, le régime d'autorisation des dépenses fiscales. Cette dernière cause est plus plausible car s'il existait un tel cadre, aucune autorité ne prendrait le risque de s'y déroger abusivement, à peine de subir les sanctions liées à la concussion.

C'est pourquoi, nous formulons l'hypothèse suivante : **« l'indiscipline dans le régime d'autorisation des exonérations fiscales est due à l'inexistence d'un cadre législatif d'ensemble régulant l'autorisation des allègements fiscaux »**.

➤ **Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°3**

Concernant le problème de l'élargissement du périmètre des exonérations fiscales, deux facteurs explicatifs peuvent être envisagés :

- la volonté des autorités de compenser par des allègements, une déficience globale du système fiscal ;
- la volonté des autorités d'attirer une part substantielle des investissements étrangers.

La cause la plus vraisemblable réside dans le fait que les autorités béninoises se font l'idée qu'en augmentant les concessions fiscales offertes, elles attireront plus les investisseurs. Il

Promotion de l'investissement au Bénin : problématique des mesures fiscales

s'agit en fait d'une implication de la « concurrence » entre tous les pays sous-développés qui, ambitionnant légitimement d'attirer une part substantielle des capitaux étrangers essaient de proposer des dispositifs incitatifs plus avantageux que ceux proposés par leurs pairs.

D'où, l'hypothèse pourrait être formulée ainsi qu'il suit : **« l'élargissement du périmètre des exonérations fiscales s'explique par la volonté des autorités d'intéresser au mieux les investisseurs en augmentant les concessions fiscales offertes. »**

La problématique choisie, les problèmes spécifiques identifiés, les objectifs formulés, les causes retenues et les hypothèses formulées peuvent être résumés dans le tableau N° 3 de la page 22 qui fait office de tableau de bord de l'étude.

Tableau N°3 : Tableau de bord

NIVEAUX D'ANALYSE	PROBLEMATIQUES	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES
Niveau général	Système des Exonérations fiscales déficient	Proposer un assainissement du système des exonérations fiscales	-	-
Niveaux spécifiques	Problème spécifique 1 Forte progression du coût des exonérations fiscales au Benin	Objectif Spécifique 1 Déterminer les conditions de réduction sensible du coût des exonérations fiscales	Cause spécifique 1 La multiplicité des régimes hors code instituant les dépenses fiscales	Hypothèse Spécifique 1 La forte progression du coût des exonérations fiscales provient de la pluralité des régimes hors code instituant des allègements fiscaux
	Problème spécifique 2 Indiscipline dans le régime d'autorisation des exonérations fiscales au Bénin	Objectif Spécifique 2 Suggérer un meilleur encadrement des exonérations fiscales par l'institution de normes juridiques d'autorisation conformes à la Constitution	Cause spécifique 2 l'inexistence d'un cadre législatif d'ensemble pour l'autorisation des allègements fiscaux	Hypothèse Spécifique 2 l'indiscipline dans le régime d'autorisation des exonérations fiscales est due à l'inexistence d'un cadre législatif d'ensemble régulant l'autorisation des allègements fiscaux
	Problème spécifique 3 Elargissement du périmètre des exonérations fiscales	Objectif Spécifique 3 Proposer la rationalisation des incitations accordées en vue d'une restriction du périmètre des exonérations fiscales	Cause spécifique 3 la volonté des autorités d'attirer une part substantielle des investissements étrangers	Hypothèse Spécifique 3 l'élargissement du périmètre des exonérations fiscales s'explique par la volonté des autorités d'intéresser au mieux les investisseurs en augmentant les concessions fiscales offertes

B- Revue de littérature

En matière d'exonérations fiscales ou des dépenses fiscales en général, il existe une production littéraire assez abondante où l'on retrouve deux écoles aux doctrines opposées. La première, plus ancienne, est favorable à la pratique de la fiscalité dérogatoire. La deuxième lui est hostile et propose des solutions en faveur de la réduction, voire la suppression des exonérations. Il n'est donc pas superflu, avant d'orienter notre travail de rappeler ici l'argumentaire de chacune de ces deux écoles.

➤ **Les courants favorables aux dépenses fiscales :**

L'idée maîtresse de cette conception est que la fiscalité doit assumer, au-delà de ses impératifs de rendement, un objectif d'incitation économique qui nécessite l'introduction de distorsions volontaires destinées à encourager certaines catégories d'activités ou à répondre à des besoins conjoncturels. C'est pour cela que certains auteurs estiment que :

- « *du moment où il existe un lien négatif assez fort entre le niveau des prélèvements obligatoires et le niveau d'activité, des systèmes d'incitations sont nécessaires pour doper la croissance, relancer la consommation, encourager les exportations, promouvoir l'emploi, améliorer et redresser la balance commerciale et la balance des paiements* », (DUFORT, G. 1967).

- « *les dépenses fiscales sont, à court terme nécessaires à l'acceptation par les contribuables d'un système fiscal à taux élevés et à base étroite dont elles constituent des éléments indispensables de respiration et d'adaptation* », (FRANCOZ D. et Y. JACQUIN, 2001).

➤ **Les courants hostiles aux dépenses fiscales :**

Les auteurs appartenant à ce deuxième courant reprochent aux dépenses fiscales :

° « *d'avoir un impact négligeable ou faible si ce n'est nul car, parmi les facteurs qui influencent la décision de l'investisseur, le facteur fiscal arrive au 6^{ème} rang : la qualification de la main d'œuvre et sa rentabilité, la taille du marché, l'infrastructure, la stabilité politique et la transparence du système sont autant de facteurs qui, pour l'investisseur comptent probablement plus que la variable fiscale* », (GOURGEON A-M, 2005).

° « de rendre la législation inutilement complexe par des normes illisibles dont la mise en œuvre est compliquée tant pour l'Administration que pour les contribuables » (Conseil des Impôts, 2003).

° « d'engager au-delà de leur coût budgétaire élevé et difficilement quantifiable de nombreux frais administratifs (la production d'imprimés spécifiques, les contrôles, les contentieux, etc.) de même que le champ des bénéficiaires effectifs ne correspond à la cible potentielle qu'au prix d'une action d'information significative qui fait souvent défaut », (LEPETIT M.C, 2006) ;

° « de présenter l'inconvénient selon lequel il est presque impossible de revenir sur une décision prise même s'il est démontré plus tard que l'Etat n'y tire aucun avantage car elles engendrent une forme de droits acquis qui, dans un contexte où la réforme fiscale sans perdants relève de l'utopie, est un handicap extrêmement lourd », (OSSA R., 2007).

° « qu'un système fiscal rationnel et économiquement cohérent doit reposer sur un impôt à base large et à taux faible comportant peu d'exonérations et d'aménagements (abattements, réductions...), de sorte que la simplicité des règles facilite sa gestion et en garantisse la bonne application, étant donné que l'assiette large et le taux moyen (ou le taux marginal) faible sont des gages d'équité et de civisme fiscal. L'interventionnisme fiscal ne se justifie que lorsqu'il demeure dans le domaine étroit de la technique fiscale mais en s'en écartant, on fausse les lois naturelles et le jeu normal de la concurrence » (BARRAINE R., 1963).

Ainsi, les dépenses fiscales sont acceptées par les uns (idée d'attirer ou de ne pas affaiblir le capital et l'investissement) et rejetées par les autres (arguments d'augmentation des coûts de transaction, de risque accru de fraude fiscale, d'introduction de distorsions et d'effets de cascade dans l'économie), les solutions préconisées en la matière concernent soit leur maintien, soit leur suppression. Les études les plus récentes (rapports de séminaires régionaux, mémoires d'étudiants à l'ENAM) sont plus proches ou épousent la deuxième conception, celle défavorable aux dépenses fiscales. Mais, il faut dire que dans l'ensemble, ces travaux se révèlent plus conceptuels qu'opérationnels c'est-à-dire que les questions concrètes liées à la gestion et à la maîtrise des régimes d'exception n'y sont généralement pas suffisamment abordées. De plus, chaque mesure de fiscalité dérogatoire présentant ses spécificités, les dépenses fiscales ne peuvent être abordées plus efficacement que dans une

approche ciblée plutôt que globale. C'est pour cela que notre étude ambitionne de traiter les dépenses fiscales dans leurs aspects pratiques.

Chapitre deuxième

Choix de la méthodologie, enquête et recommandations

I- METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Dans le cadre de nos recherches, nous précéderons par l'approche théorique (A) puis par l'approche empirique (B).

A- Approche théorique

Cette dimension vise à déterminer les outils de vérification des hypothèses afin de pouvoir déterminer les causes réelles se trouvant à la base de ces problèmes.

➤ Choix de la théorie liée au problème spécifique N°1

Pour analyser ce problème, l'approche générique que nous allons retenir sera celle des experts du FMI ou de l'UEMOA selon laquelle un accroissement des exonérations fiscales annihile les stratégies de mobilisation des ressources fiscales car même si la pratique administrative veut que les exonérations soient comptabilisées comme des recettes d'ordre, il n'en demeure pas moins que seules les ressources « cash » concourent effectivement à la couverture des charges publiques. Nous pensons donc qu'il est nécessaire de réduire sensiblement le coût des dépenses fiscales pour mieux amorcer la transition fiscale.

En ce qui concerne les normes et repères d'amélioration de la situation liée à la forte progression des exonérations fiscales, nous devons faire ressortir des aspects qui montreront que la forte progression du coût des exonérations fiscales est effective. Cela ne sera possible que s'il existe un système de production de statistiques fiables.

Pour ce faire, dans le questionnaire administré aux agents de la DGI et aux contribuables, ce sont deux (02) questions qui se rapportent à ce problème. Compte tenu du nombre de causes possibles énumérées, la cause principale sera celle qui réunirait le poids le plus élevé. Les autres causes ayant un pourcentage supérieur à 0% seront admises comme des causes subsidiaires et classées par ordre de prééminence.

➤ **Choix de la théorie liée aux problèmes spécifiques N°2 et N°3**

La théorie que nous retenons ici est proposée en France par le Conseil des Impôts et s'énonce comme suit : « *un système fiscal dans lequel il existe trop de dérogations ne garantit pas la stabilité des recettes fiscales. Il est complexe, illisible et économiquement incohérent. De plus, si l'assujettissement à un impôt résulte de la loi, le fait d'y être soustrait ne peut résulter que d'un texte de même niveau : la loi* »

La résolution du problème spécifique n°2 est subordonnée au respect du principe de légalité pour toutes les exonérations fiscales c'est-à-dire que ce problème serait résolu si l'exclusivité de l'autorisation des dépenses fiscales est réservée à la loi. Cela passe par l'adoption des lois devant régir les régimes d'exception dans notre pays.

Pour ce qui est du problème spécifique n°3, il sera considéré comme résolu à condition que le Bénin réussisse à bâtir un système fiscal à base large et à taux faible, comportant le moins possible d'exonérations (seulement quelques allègements structurels consubstantiels à l'impôt). Il faut donc envisager un système fiscal incitatif basé sur le droit commun.

Pour vérifier les hypothèses de ces deux problèmes spécifiques, nous allons recourir à deux (02) questions du questionnaire afin de trouver les raisons qui les expliquent. Etant donné que nous n'avons supposé que deux (02) causes pour chacun d'eux, celle qui aura le poids le plus élevé sera retenue. Toutefois, les autres causes de poids supérieur à 0% seront aussi retenues comme facteurs explicatifs accessoires.

B- Approche empirique

L'approche empirique vise à mettre en exergue, la méthode d'investigation envisagée à travers les outils de mobilisation de données, ceux relatifs à leur dépouillement et à leur présentation. A ce niveau, plusieurs étapes sont nécessaires telles que : la collecte des données ; le cadre de l'enquête et population-mère ; la nature de la collecte des données ; l'échantillonnage ; la spécification des données à mobiliser ; la conception des

questionnaires ; la technique de dépouillement des données ; l'exposé des outils de présentation des données.

➤ **Les objectifs et le cadre de la collecte à l'échantillonnage**

L'objectif principal de l'enquête est de mobiliser les informations nécessaires à la vérification des hypothèses formulées dans notre étude. Le cadre choisi pour la réalisation de notre enquête est la Direction Générale des Impôts (DGI) et la ville de Cotonou. Ce choix a été effectué compte tenu du fait que la MFRE, une direction technique de la DGI, a été le cadre de déroulement de nos recherches. En outre, ce choix est conditionné par le temps et les moyens limités. Ainsi n'avons-nous pu questionner que les contribuables de Cotonou qui ont constitué la population-mère.

Nous avons effectué une enquête quantitative interne à partir des questionnaires adressés aux échantillons que nous avons choisis. Il faut noter que l'enquête a été faite par sondage. Cependant, pour l'enquête effectuée à la DGI, l'échantillon est constitué de vingt (20) agents des impôts, dont dix (10) inspecteurs des impôts (inspecteurs vérificateurs, inspecteurs d'assiette) et dix (10) contrôleurs des impôts.

De même, pour l'enquête effectuée au niveau des contribuables, l'échantillon est constitué de vingt (20) dont dix (10) bénéficiaires d'un régime dérogatoire (Code des Investissements ; Régime Général de la Zone Franche Industrielle) à travers leurs comptables et/ou conseils, et dix (10) autres entreprises assujetties au droit commun mais qui peuvent de temps à autre bénéficier des prestations de la MFRE, par exemple lorsqu'elles sont adjudicataires d'un marché public à financement extérieur.

➤ **La spécification des données à mobiliser et l'exposé des outils de présentation des données**

Les questions posées nous permettront de recenser les informations pour mieux comprendre les problèmes spécifiques et leurs causes. L'instrument que nous avons choisi, dans notre recherche en vue de collecter des informations fiables, est le questionnaire, lequel a été conçu par rapport aux problèmes spécifiques, pour une bonne compréhension des questions. Pour

rester dans le cadre de l'étude, les questions qui serviront directement à vérifier nos hypothèses sont des questions fermées et ouvertes.

Le dépouillement des données recueillies auprès de l'échantillon, par le biais du questionnaire sera réalisé de façon manuelle. Quant au traitement desdites données, il se fera au moyen du tableur Excel. Enfin, la présentation des résultats de l'enquête, se fera par problème spécifique, grâce à des tableaux et des représentations graphiques, afin de vérifier les hypothèses formulées dans notre étude.

II- ELEMENTS DE L'ENQUETE ET SUGGESTIONS

Il s'agira ici de présenter les conditions de déroulement de l'enquête, présenter les données, vérifier les hypothèses et établir le diagnostic (A) puis proposer des approches de solutions et faire des recommandations (B).

A- Enquête, vérification d'hypothèse et établissement du diagnostic

Nous aborderons d'une part la mobilisation, le dépouillement et la présentation des données (1) et d'autre part l'analyse des données, la vérification des hypothèses et l'établissement du diagnostic (2).

1- Réalisation de l'enquête et présentation des données

➤ Conditions de réalisation de l'enquête

La réalisation de l'enquête a nécessité une préparation, laquelle s'est déroulée avec quelques petites difficultés. La collecte des données a été réalisée à partir d'un questionnaire à l'endroit des échantillons. Ce questionnaire a été établi avec des questions fermées c'est-à-dire limitées aux informations recherchées pour la vérification de nos hypothèses et a été modifié plusieurs fois compte tenu des observations et contributions des personnes-ressources consultées.

Promotion de l'investissement au Bénin : problématique des mesures fiscales

Nonobstant toutes les mesures prises, certaines difficultés ont été rencontrées. Elles concernent l'insuffisance et la qualité des données. Au cours de la collecte, nous avons rencontré des difficultés aussi bien au niveau des contribuables qu'au niveau des agents des impôts.

La première difficulté à laquelle nous avons été confrontés est que ces acteurs ont des perceptions opposées des exonérations fiscales qui déteignent sur leurs réponses. Les contribuables pensent qu'« *il n'est pas normal que les allègements d'impôt soient considérés comme des exceptions à la norme alors que c'est le niveau actuel de la fiscalité au Bénin qui paraît anormal* ». Les agents des impôts, quant à eux trouvent que les exonérations fiscales limitent leurs réalisations.

La deuxième difficulté réside dans le fait qu'au niveau des contribuables, il y a eu beaucoup d'hésitation et de réticence à nous fournir des informations concernant leurs activités. Pour ce qui est des agents des impôts, la tâche n'a pas été aisée. Le manque de disponibilité des inspecteurs a été une difficulté pour la réalisation des entretiens.

➤ Présentation et analyses des données

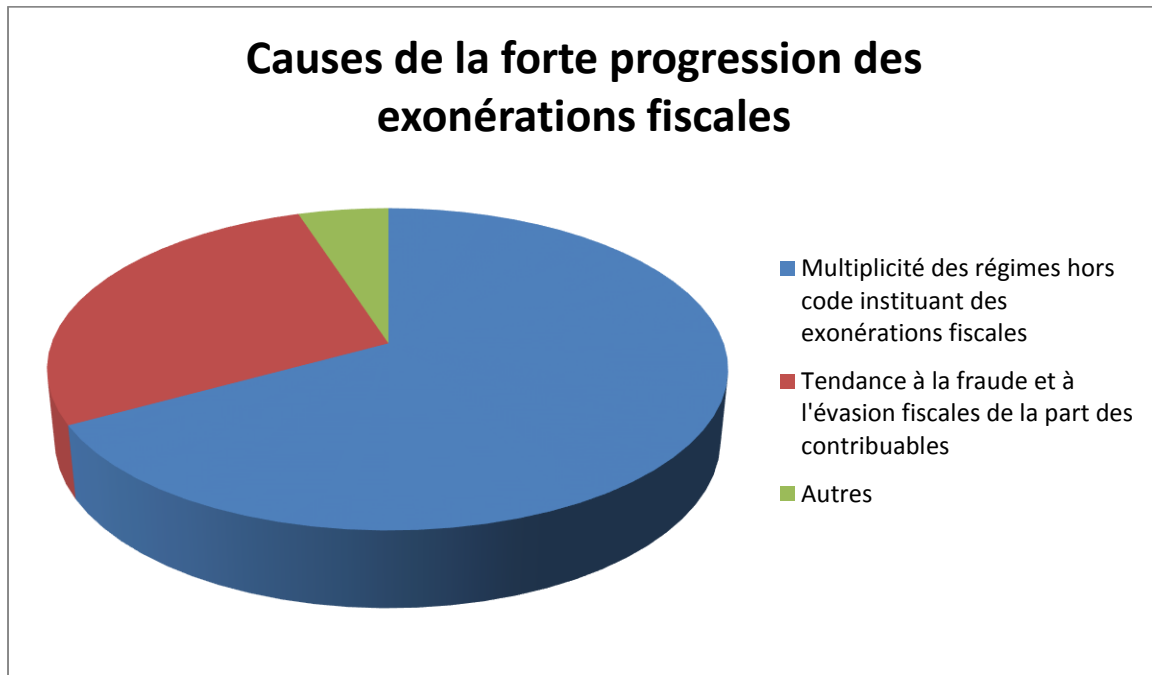
° En ce qui concerne le problème spécifique N°1

Dans notre questionnaire, la question N°6 suivante a été posée à notre échantillon : **Qu'est-ce qui, selon vous explique la forte progression du coût des exonérations fiscales au Bénin ?** En voici les résultats dans le tableau suivant.

Tableau N°4 : statistiques des réponses à la question N°6 du questionnaire

CAUSES SUPPOSEES	EFFECTIFS	FREQUENCES PROPORTIONNELES
Multiplicité des régimes hors code instituant des exonérations fiscales	27	67%
Tendance à la fraude et à l'évasion fiscales de la part des contribuables	11	28%
Autres	2	5%
TOTAL	40	100%

Graphique N°2 : Répartition des données d'enquête relatives au problème spécifique 1



Source : Les résultats de nos enquêtes

Les résultats d'enquête révèlent que parmi les personnes interrogées: 67% estiment que la forte progression du coût des exonérations fiscales est due à la pluralité des régimes hors code instituant des exonérations fiscales ; 28% rattachent cette progression inquiétante à la fraude et l'évasion fiscales commises par certains contribuables de mauvaise foi et 5% évoquent diverses autres causes dont le non plafonnement du montant des exonérations.

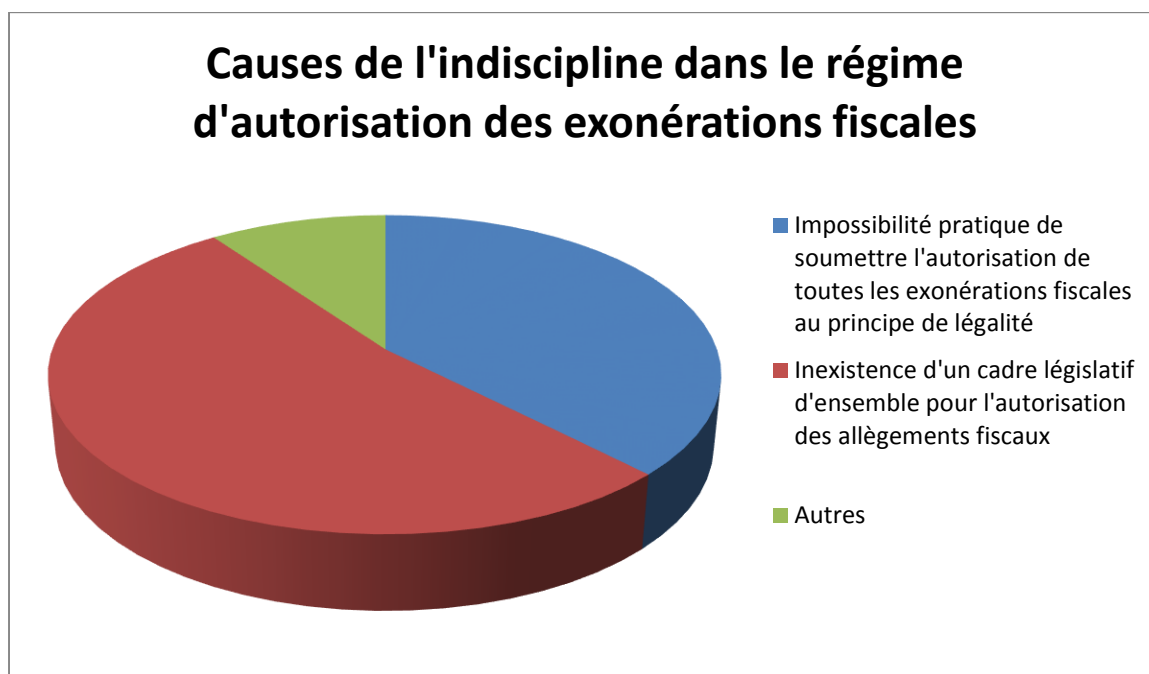
° En ce qui concerne le problème spécifique N°2

Pour recueillir les données relative à l'indiscipline dans le régime d'autorisation des exonérations fiscales, la question N°9 suivante a été posée à notre population cible : **pourquoi de nombreuses exonérations sont accordées par des actes réglementaires alors que l'impôt et ses allègements sont soumis au principe de légalité ?** En voici les résultats consignés dans le tableau N° 5 de la page 33.

Tableau N°5 : statistiques des réponses à la question N°9 du questionnaire

CAUSES SUPPOSEES	EFFECTIFS	FREQUENCES PROPORTIONNELLES
Impossibilité pratique de soumettre l'autorisation de toutes les exonérations fiscales au principe de légalité	15	38%
Inexistence d'un cadre législatif d'ensemble pour l'autorisation des allègements fiscaux	21	53%
Autres	4	10%
TOTAL	40	100%

Graphique N°3 : Répartition des données d'enquête relatives au problème spécifique N°2



Source : Les résultats de nos enquêtes

Sur l'échantillon de 40 personnes interrogées au sujet des causes se trouvant à la base du problème de l'indiscipline dans le régime d'autorisation des exonérations fiscales, 53% retiennent l'inexistence d'un cadre législatif d'ensemble pour l'autorisation des exonérations fiscales alors que 38% indexent l'impossibilité pratique de soumettre l'autorisation de toutes les dépenses fiscales au principe de légalité. Le reste de l'échantillon (4%) pensent plutôt à diverses autres causes comme par exemple l'intérêt dérisoire porté aux exonérations fiscales par les parlementaires, ce qui n'est pas le cas pour les dépenses budgétaires.

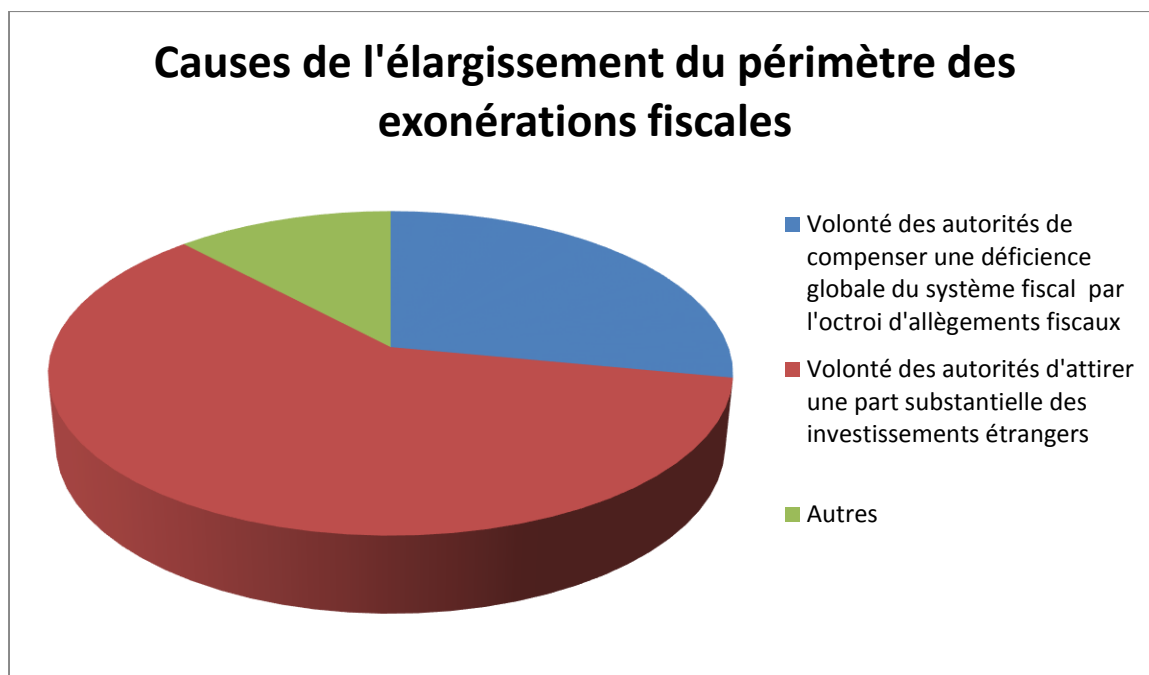
° En ce qui concerne le problème spécifique N°3

Dans notre questionnaire, la question N°8 suivante a été posée aux personnes interrogées :
qu'est-ce qui justifie l'élargissement du périmètre des exonérations fiscales ?

Tableau N°6 : statistiques des réponses à la question N°8 du questionnaire

CAUSES SUPPOSEES	EFFECTIFS	FREQUENCES PROPORTIONNELLES
Volonté des autorités de compenser une déficience globale du système fiscal par l'octroi d'allègements fiscaux	11	28%
Volonté des autorités d'attirer une part substantielle des investissements étrangers	24	60%
Autres	5	12%
TOTAL	40	100%

Graphique N°4 : Répartition des données d'enquête relatives au problème spécifique 3



Source : Les résultats de nos enquêtes

Il résulte de l'analyse des données que parmi les personnes interrogées, 60% (en majorité les agents des impôts) estiment que l'élargissement du périmètre des exonérations fiscales provient de la volonté des autorités d'attirer une part substantielle des investissements

étrangers. 28% estiment plutôt que l'élément explicatif de ce problème réside dans la volonté des autorités de compenser une déficience globale du système fiscal en accordant des allègements fiscaux. Les 12% restants de l'échantillon évoquent d'autres causes, notamment l'ambition des autorités d'introduire volontairement des distorsions visant à mieux administrer l'économie ou l'intérêt personnel de certaines autorités à favoriser des investisseurs donnés.

2- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Il sera question à ce niveau d'apprécier le degré de validité des hypothèses de dégager les éléments du diagnostic qui seront formulés par rapport à chaque hypothèse spécifique de l'étude.

➤ Degré de vérification de l'hypothèse et éléments de diagnostic liés au problème spécifique N°1

Pour l'identification des causes réelles à la base de la forte progression du coût des exonérations fiscales, il a été retenu comme seuil de décision toute cause qui réunira le poids majoritaire. Or, de l'analyse des données recueillies nous avons constaté que ce problème est dû :

- à la pluralité des régimes hors code accordant des exonérations pour 67%
- à la fraude et l'évasion fiscales en matière d'exonérations pour 28%; et
- à d'autres causes ne correspondant à aucun item pour 5%.

Ces renseignements indiquent donc que la tendance à la fraude et à l'évasion fiscales et les autres causes identifiées au sein de notre population statistique ne sont pas les causes les plus plausibles au problème de la progression du coût des exonérations fiscales dont elles sont des facteurs explicatifs accessoires ou subsidiaires.

Au demeurant, la forte progression du coût des exonérations fiscales se justifie principalement par la pluralité des régimes hors code accordant des exonérations fiscales.

En définitive, il n'existe pas une seule cause mais des causes, les unes plus importantes que les autres à ce problème : l'hypothèse est alors partiellement validée

La vérification de l'hypothèse n°1 nous amène à retenir définitivement que **la forte progression du coût des exonérations fiscales se justifie non seulement par la pluralité des régimes hors code instituant des exonérations fiscales mais aussi par les manœuvres frauduleuses exercées par certains contribuables qui majorent sciemment leurs crédits d'impôts en profitant du fait que le contrôle a posteriori n'est pas effectivement mis en œuvre par l'Administration.**

➤ **Degré de vérification de l'hypothèse et éléments de diagnostic liés au problème spécifique N°2**

En ce qui concerne l'hypothèse de l'indiscipline dans le régime d'autorisation des exonérations fiscales, il a été fixé comme seuil de décision tout item qui aura un poids le plus élevé. De l'analyse des données recueillies, nous remarquons que l'indiscipline dans le régime d'autorisation des dépenses fiscales s'explique par :

- l'impossibilité pratique de soumettre l'autorisation de toutes les exonérations fiscales au principe de légalité avec un pourcentage de 38% ;
- l'inexistence d'un cadre législatif d'ensemble pour l'autorisation des allègements fiscaux avec un pourcentage de 46% ; et
- d'autres faits dont le faible intérêt des parlementaires aux allègements fiscaux en comparaison des procédures en vigueur en matière de dépenses budgétaires avec un pourcentage de 10%.

En tenant compte du seuil de décision fixé, nous déduisons de ces résultats que la cause se trouvant à la base de l'indiscipline dans le régime d'autorisation des exonérations fiscales est l'inexistence d'un cadre législatif d'ensemble régissant l'autorisation des exonérations fiscales. Cependant, en considérant les poids des autres causes qui ne sont pas négligeables, nous les admettons aussi comme des causes réelles par rapport auxquelles la première est

prééminente. En conséquence, l'hypothèse n°2 de l'étude n'est que partiellement vérifiée, car, en dehors de l'inexistence d'un cadre légal d'ensemble régissant l'autorisation des exonérations fiscales, d'autres raisons expliquent ce problème.

Il ressort, après vérification de l'hypothèse n°2 que **l'indiscipline dans le régime d'autorisation des exonérations fiscales s'explique concomitamment par l'inexistence d'un cadre légal d'ensemble régissant l'autorisation des exonérations fiscales, l'impossibilité pratique de soumettre l'autorisation de toutes les allègements fiscaux au principe de légalité découlant de la nécessité d'une marge de manœuvre pour décider des exonérations ponctuelles et le faible intérêt des parlementaires aux allègements fiscaux.**

➤ **Degré de vérification de l'hypothèse et éléments de diagnostic liés au problème spécifique N°3**

En nous référant au seuil de décision fixé pour la vérification de cette hypothèse liée à l'élargissement du périmètre des exonérations fiscales, il sera retenu toute cause ayant réuni un poids différent de 0%. Il ressort de nos analyses par rapport aux données de l'enquête, les pourcentages ci-après :

- 28% pour la volonté des autorités de compenser une déficience globale du système fiscal en accordant des allègements fiscaux ;
- 60% pour la volonté des autorités d'attirer une part substantielle des investissements étrangers ;
- 12% pour autres (l'on indexe la nécessité des distorsions volontaires visant à mieux administrer l'économie et l'intérêt personnel des certains cadres à favoriser certains investisseurs donnés).

En tenant compte du fait que chacun de ces trois facteurs ont réuni un poids différent de 0%, ils seront tous retenus comme étant à l'origine de l'élargissement du périmètre des exonérations fiscales. De ce fait, l'hypothèse n°3 n'est pas entièrement vérifiée.

Nous retenons suite à la vérification de l'hypothèse n°3 que **les causes de l'élargissement croissant du périmètre des exonérations fiscales peuvent être recherchées soit du côté de la volonté des autorités d'attirer une part substantielle des investissements étrangers, soit du côté de leur volonté de compenser une déficience globale du système fiscal par des allègements fiscaux, soit encore du côté du souci de mieux administrer l'économie par des distorsions volontaires soit enfin l'intérêt personnel de certaines autorités à favoriser des investisseurs donnés.**

Somme toute, l'analyse des résultats de l'enquête nous montre que les causes que nous avons supposées génératrices des problèmes en résolution ne sont en partie que des causes réelles, ce qui fait que nos hypothèses de travail ne sont que partiellement vérifiées. Nous avons donc établi le diagnostic conséquent. C'est donc au regard de cette réalité que nous avons ferons des recommandations.

B- Approches de solutions et suggestions

Nous proposerons dans cette rubrique quelques approches de solutions pour enrayer les causes relatives aux problèmes spécifiques identifiés au cours de l'étude (1) et ferons des recommandations (2).

1- Approches de solutions aux problèmes spécifiques

➤ Approches de solutions au problème spécifique N°1

Nous avons conclu suite aux enquêtes que la forte progression observée du coût des exonérations fiscales est liée à la pluralité des régimes hors code instituant des exonérations fiscales et à la récurrence de la fraude et de l'évasion fiscales en matière d'exonérations. Nous proposons donc deux solutions :

- la réduction, voire l'élimination progressive des régimes d'exceptions générant des exonérations fiscales dont l'efficacité est incertaine ou marginale ou auxquelles peuvent être

substitués d'autres mécanismes présentant moins d'inconvénients (recours aux dépenses budgétaires);

- le renforcement du contrôle des régimes d'exception aussi bien a priori qu'a posteriori.

La première solution vise, grâce à des études sérieuses préalablement réalisées (comme ce que fait la commission de suivi et d'évaluation des dépenses fiscales du Bénin) à identifier les régimes dérogatoires dont l'intérêt réel n'est pas justifié et à les supprimer progressivement en veillant à ce que cette suppression ne cause pas d'autres problèmes.

La deuxième solution est plus urgente à mettre en œuvre. Il s'agira d'abord de renforcer le contrôle a priori (quelque peu satisfaisant aujourd'hui) en augmentant les moyens humains et matériels et surtout en mettant l'accent sur la gestion informatisée des exonérations. Ensuite, il va falloir créer une unité de gestion pluridisciplinaire chargée de vérifier l'utilisation réelle et la destination des biens, objet d'exonérations et d'assurer les redressements nécessaires afin d'atteindre, en matière d'exonérations trois (03) finalités à savoir budgétaire, répressive et dissuasive.

➤ **Approches de solutions au problème spécifique N°2**

Ayant réalisé que les conséquences du fait de l'indiscipline qui caractérise le régime d'autorisation des exonérations fiscales sont liées à l'inexistence d'un cadre légal d'ensemble pour leur autorisation, nous proposons :

- de codifier tous les textes sur les régimes d'exception déjà existants et

- de réserver aux lois de finances, l'exclusivité de la création des nouvelles exonérations fiscales.

Ces solutions visent à soumettre pleinement les exonérations fiscales au principe de légalité de l'impôt, à favoriser une meilleure implication du parlement dans les questions d'exonérations et à mieux prendre en compte les contraintes du droit communautaire (directives de l'UEMOA) qui pèsent sur les dépenses fiscales en général.

➤ **Approches de solutions au problème spécifique N°3**

Suite à nos études, le diagnostic a révélé que les facteurs explicatifs de l'élargissement croissant du périmètre des exonérations fiscales sont soit la volonté des autorités d'attirer une part substantielle des investissements étrangers, soit leur volonté de compenser une déficience globale du système fiscal par des allègements fiscaux, soit leur souci de mieux administrer l'économie par des distorsions volontaires ou encore l'intérêt personnel de certaines autorités à favoriser des investisseurs donnés. Pour cela, dans la perspective de la restriction de ce périmètre, nous préconisons :

- qu'une plus grande attention soit portée à d'autres variables plus déterminantes dans le niveau et la qualité des flux d'investissement (cadre institutionnel et juridique, pertinence des politiques macroéconomiques ; offre de biens publics et d'utilités, qualité du secteur privé ouvert et dynamique) ;
- que l'on revienne progressivement à un système de dépenses fiscales où seuls les allègements structurels seraient prédominants. Nous entendons par allègements structurels, les exonérations fiscales de portée générale et instituées en vue de répondre à un objectif de nature fiscale.

2- Suggestions

➤ **Suggestions à l'endroit des contribuables**

Les contribuables en général et les usagers de la MFRE en particulier doivent comprendre que rendre plus performant le système fiscal béninois et permettre à la DGI de maximiser son rendement est l'affaire de tous. Ainsi, ils devront éviter à l'avenir de majorer frauduleusement leurs crédits d'impôts ou de détourner les biens exonérés de leur destination initiale. Ainsi, ils doivent souscrire des déclarations MP1 exactes et sincères et se prêter aux contrôles ultérieurs de l'administration.

➤ **Suggestions à l'endroit de l'administration et du parlement**

De nos jours, l'harmonisation des pratiques dans le cadre régional de l'UEMOA touche également les questions fiscales en général et d'exonérations en particulier. Cela favorise, en

Promotion de l'investissement au Bénin : problématique des mesures fiscales

effet l'échange des expériences nationales en matière de gestion des exonérations fiscales (coûts de gestion, difficultés administratives, impact sur la politique fiscale globale, etc.). Le Bénin doit donc en tirer profit en s'appropriant les meilleures pratiques en la matière. Les recommandations du Séminaire Régional pour l'élimination des exonérations fiscales accordées aux marchés, projets et programmes financés sur ressources extérieures des 13, 14 et 15 décembre 2007 sont pertinentes et doivent être mises en œuvre. Aussi, doit-on renforcer la MFRE et la Commission de suivi et d'évaluation des dépenses fiscales en leur donnant les moyens humains, matériels et financiers nécessaires. Nous appelons également à une vigilance accrue des parlementaires sur les points relatifs aux dépenses fiscales qui doivent bénéficier du même intérêt que les dépenses budgétaires.

CONCLUSION

Les réflexions sur la problématique de l'assainissement du système des exonérations fiscales ne peut faire abstraction des théories sur la fiscalité de développement car c'est sous ce couvert que les autorités concèdent à court terme des allègements fiscaux en espérant que les recettes augmenteront à moyen ou long terme du fait de l'élargissement consécutif de l'assiette fiscale. Cette solution n'est pas fausse mais le court terme aussi a ses réalités et ses exigences auxquelles il faut sans doute faire face. Il est indispensable de rationaliser les incitations fiscales en vue de construire un système fiscal stable, neutre, prévisible et efficient. De même, il y a lieu d'intensifier la lutte contre toutes formes de fraudes et d'évasions fiscales en vue de mieux maîtriser l'octroi et réelle destination des exonérations accordées. L'idée d'une vaste réforme de la fiscalité, comportant la suppression d'un grand nombre d'exonérations fiscales conjuguée avec la baisse concomitante des taux d'imposition pourrait être salutaire. Aussi, apparaît-il plus réaliste de proposer une démarche de simplification de la fiscalité qui consisterait à ne réexaminer que les dispositifs fiscaux dérogatoires les plus critiquables.

BIBLIOGRAPHIE

❖ OUVRAGES

*BARRAINE R. (1963) : « *Finances Publiques* », Nouveau programme, Paris 5^e

*DUFORT, G. (1967) : « *Economie Générale* » Fourcher, 128 rue de Rivoli, Paris-1^{er}

*FRANCOZ, D. et JACQUIN, Y. (2001), « *Evolution et rôle des financements publics de la R&D des entreprises* »

*LEPETIT M.C (2006) « *Déclarations sur les dépenses fiscales* », Editions Education et formation, Canada

*OSSA, R. (2007) : « *Administrer l'impôt : Les nouveaux enjeux de la fonction de gestion dans les pays en développement* », Editions Iroko, Yaoundé.

❖ RAPPORTS ET ETUDES

*AKINOTCHO DOSSA, H. et AGOSSOU, G. (2008) « *Les incitations fiscales : incidences budgétaires et efficacité économique* », Séminaire régional sur l'harmonisation des incitations fiscales au sein de l'UEMOA, Cotonou

*Commission de suivi et d'évaluation des dépenses fiscales, (2013) : « *Rapport sur les dépenses fiscales* »

*Conseil des Impôts (2003) : « *XXI^e rapport au Président de la République : la fiscalité dérogatoire pour un réexamen des dépenses fiscales* », Kamerstuk

*GOURGEON A-M (2005) : « *Rapport de l'atelier régional sur la gestion des exonérations* », Forhom, France

*MIDJO E. (2014) : « *Dépenses fiscales : l'expérience du Bénin* », Dakar

Promotion de l'investissement au Bénin : problématique des mesures fiscales

*Ministère de l'Economie et des Finances (2012) : « *PROJET DE LOI DE FINANCES GESTION 2013 : EVALUATION DES DEPENSES FISCALES* », Cotonou

*Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (2015) : « *LOI DE FINANCES GESTION 2016 : EVALUATION DES DEPENSES FISCALES AU TITRE DE L'ANNEE 2015* », Cotonou

*PRINCE AGBODJAN S. (2014) : « *Etat des lieux sur la fiscalité applicable au secteur privé de 1994 à 2014* », Cotonou

*UEMOA, (2007) : « *Rapport final du séminaire régional pour l'élimination des exonérations fiscales accordées aux marchés, projets et programmes financés sur ressources extérieures* », Dakar

❖ REVUE

* AUBERT B. et PATRY M. (2004) : « *Les partenariats public-privé : une option à considérer* », dans *Gestion*, Vol. 29, numéro 2

*Direction Générale des Impôts et des Domaines (2012) : « *Le messenger de l'impôt* », N°03

❖ TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

*Constitution de la République du Bénin, Edition du 11 décembre 1990 ;

*Code Général des Impôts (CGI), édition de 2016, BENIN ;

*Loi N° 2015-41 du 29 décembre 2015 portant loi de finances pour la gestion 2016

❖ MEMOIRES

*AKPOVO, M. (2007) : « *Impact des exonérations sur un budget essentiellement fiscal : cas du Bénin* », Mémoire, UAC, ENAM, Cycle1, Administration des Impôts.

Promotion de l'investissement au Bénin : problématique des mesures fiscales

*BANNI, O. (2008) : « *Problématique des régimes fiscaux d'exception face à la mise en oeuvre du programme de transition fiscale : cas du Bénin* », Mémoire, UAC, ENAM, Cycle1, Administration des Impôts.

*DJIDONOU, J. (2006) : « *Enjeux fiscaux de la Zone Franche Industrielle Béninoise* », Mémoire, UAC, ENAM, Cycle1, Administration des Impôts.

*ISSA IMOROU, H. (2008) : « *Imposition des Associations à But Non Lucratif au Bénin : analyse et perspectives* » Mémoire, UAC, ENAM, Cycle1, Administration des Impôts.

❖ SITES INTERNET

*Site officiel du gouvernement, www.gouv.bj/investir-au-benin, consulté la dernière fois le 27 avril 2016

*Conseil des Investisseurs Privés du Bénin, www.cipb.bj, consulté la dernière fois le 27 avril 2016

*Direction Général du Budget, www.budget.finances.gouv.bj, consulté la dernière fois le 27 avril 2016

*Chambre de Commerce et d'Industrie, www.ccibenin.org, consulté la dernière fois le 27 avril 2016

ANNEXES

QUESTIONNAIRE

1- Quelle est votre perception de la notion de dépense fiscale et d'exonération fiscale en particulier ?

2- Pourquoi, faut-il assainir le système des exonérations fiscales au Bénin ?

- A cause de leur incidence budgétaire
- Parce qu'elles rendent complexe la législation et qu'elles sont difficiles à gérer
- Du fait qu'elles introduisent des distorsions concurrentielles
- Autres (à préciser)

3- Pensez-vous que les objectifs des exonérations fiscales sont atteints au Bénin ?

- Oui
- Non

4- Sinon, comment expliquez-vous l'inefficacité des exonérations fiscales ?

- Faible importance de la variable fiscale dans la décision de l'investisseur
- Incohérence du dispositif fiscal avec l'objectif recherché
- Mauvaise gestion ou difficultés de mise en œuvre des dépenses fiscales
- Autres (à préciser)

5- Comment appréciez-vous le rythme de croissance du montant des exonérations fiscales au Bénin au cours des quatre dernières années ?

- Faible et insignifiant

Promotion de l'investissement au Bénin : problématique des mesures fiscales

- Normal
- Vif et inquiétant

6- Qu'est-ce-qui, selon vous explique la forte progression du coût des exonérations fiscales au Bénin ?

- Multiplicité des régimes hors code instituant des exonérations fiscales
- Tendance à la fraude et à l'évasion fiscales de la part des contribuables
- Autres (à préciser)

7- Au Bénin, quelles sont les contraintes et difficultés de gestion des exonérations fiscales ?

- Insuffisance de personnel et d'outils de gestion moderne appropriés à la MFRE
- Inexistence d'une unité de gestion pluridisciplinaire chargée du contrôle des exonérations
- Autres (à préciser)

8- A votre avis, qu'est-ce qui justifie l'élargissement du périmètre des exonérations fiscales ?

- La volonté des autorités de compenser une déficience globale du système fiscal par l'octroi d'allègements fiscaux;
- La volonté des autorités d'attirer une part substantielle des investissements étrangers
- Autres (à préciser)

9- Selon vous, pourquoi de nombreuses exonérations sont accordées par des actes réglementaires alors que l'impôt et ses allègements sont soumis au principe de légalité ?

- L'impossibilité pratique de soumettre l'autorisation de toutes les exonérations fiscales au principe de légalité posé par l'article 98 de la constitution
- L'inexistence d'un cadre législatif d'ensemble pour l'autorisation des exonérations fiscales
- Autres (à préciser)

TABLE DES MATIERES

Identification du jury	I
Déclaration d'engagement.....	II
Dédicaces.....	III
Remerciements.....	IV
Liste des sigles et abréviations.....	V
Liste des tableaux.....	VI
Liste des graphiques.....	VII
Glossaire de l'étude.....	VIII
Résumé.....	IX
Sommaire.....	XI
Introduction.....	1
Chapitre premier : Etat des lieux des mesures fiscales de promotion de l'investissement au Bénin et cadre théorique.....	4
I- Etat des lieux des mesures fiscales de promotion de l'investissement au Bénin et problématique.....	5
A- Les mesures fiscales de promotion de l'investissement au Bénin.....	5
1- Etat des lieux.....	5
2- Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	12
B- Problématique de recherche.....	14
1- Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêts.....	14
2- Choix puis spécification de la problématique et justification du sujet.....	16
II- Cadre théorique de base de l'étude.....	17
A- Objectifs, hypothèses et tableau de bord.....	17
B- Revue de littérature.....	23
Chapitre deuxième : Choix de la méthodologie, enquête et recommandations.....	26
I- Méthodologie de la recherche.....	27
A- Approche théorique.....	27
B- Approche empirique.....	28
II- Eléments de l'enquête et recommandations.....	30
A- Enquête, vérification d'hypothèse et établissement du diagnostique.....	30
1- Réalisation de l'enquête et présentation des données.....	30

Promotion de l'investissement au Bénin : problématique des mesures fiscales

2- Vérification des hypothèses et établissement de diagnostic.....	35
B- Approches de solutions et recommandations.....	38
1- Approches de solutions aux problèmes spécifiques.....	38
2- Recommandations.....	40
Conclusion.....	42
Bibliographie.....	44
Annexes.....	48