



REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*\*



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE  
SCIENTIFIQUE (MESRS)

\*\*\*\*\*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (U.A.C)

\*\*\*\*

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

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

Option :

Administration des Finances

Filière :

Administration des Impôts

ANNEE ACADEMIQUE

2007 - 2008

**LES REGIMES FISCAUX D'EXCEPTION  
AU BENIN : UNE NECESSAIRE  
RATIONALISATION**

REALISE ET SOUTENU PAR :

*Karim Marius ADIDO*

SOUS LA DIRECTION DE :

Maître de stage

Téléphore ADJOGLO

Administrateur des Impôts

Directeur de mémoire

Olivier DASSI

Administrateur des Impôts

*Octobre 2008*

*Identification du jury*

*Jury N°.....*

- *Président du jury :*

- *Vice-président :*

- *Membre :*

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

# DEDICACES

## *A*

- ❖ Ma mère, feu *Odette Messi LEKOTAN*, toi, qui, de ton vivant, me donnais des conseils. Tes veillées à mon chevet, tes prières ont commencé à porter leurs fruits. C'est le moment de te remercier et que ton âme repose en paix.
  
- ❖ Mon père, *Bernard D. ADIDO* pour l'amour dont tu n'as jamais cessé de faire preuve, par tes sacrifices, ton soutien moral et financier puis ton désir ardent de me voir réussir. Que Dieu le tout puissant t'accorde une longue vie afin que ton œuvre soit continuelle.
  
- ❖ *Chimène SEKEDE*
  
- ❖ Ma fille *Stella ADIDO*.
  
- ❖ Tous mes frères, sœurs et beaux frères et en particulier *Emile ADIDO*.
  
- ❖ *Kafilath ALFA, Adamou ALIOU BANKA, Enagnon CODJO, Ribot SEKEDE* et tous les amis pour leurs conseils, assistance et soutien.

# REMERCIEMENTS

A juste titre, je voudrais exprimer mes profondes reconnaissances à Monsieur **Olivier DASSI**, Directeur de la **MFRE**, pour avoir accepté de diriger le présent mémoire malgré ses multiples occupations. La rigueur et le bon sens qu'il n'a cessé de manifester tout au long de cette rédaction resteront à jamais gravés dans ma mémoire.

Je voudrais aussi remercier tous mes professeurs de l'**ENAM** et les membres de l'Administration. Que ce mémoire soit pour eux la preuve que le sacrifice qu'ils ont consenti dans la formation de leur cadet n'est pas peine perdue.

Mes remerciements s'adressent de même à Messieurs, **Télesphore C. ADJOGLO** qui a accepté, nonobstant ses multiples préoccupations de co-diriger ce travail et **Efiotodji NOUMAGNON**, Administrateur des Impôts à la retraite, pour n'avoir ménagé aucun effort pour m'aider à travers ses conseils et son soutien financier.

Mes remerciements s'adressent également à :

- monsieur **Sikirou MASSOUROU**, fondateur du complexe scolaire « **la Miséricorde** » de cocotomey, pour son soutien moral, intellectuel et surtout financier pour la réalisation effective de cette formation.

- messieurs **Innocent DONOUMASSOU**, **Receveur des impôts**, **Augustin ANOCO** pour leurs soutiens financiers et intellectuels.

- responsables de la **DGID** pour leur soutien, encouragement et leur entière disponibilité à nous fournir les informations nécessaires pour la réalisation de ce travail.

Je ne saurais clore cette page sans exprimer mes reconnaissances aux honorables membres du jury pour avoir accepté de lire ce mémoire en si peu de temps et les remercie des critiques et observations qu'ils voudront bien formuler à cet égard en vue de son amélioration.

# *LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS*

- BCEAO** : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
- CD** : Code des Douanes
- CEE** : Communauté Economique Européenne
- CI** : Code d'Investissement
- CGI** : Code Général des Impôts
- DGB** : Direction Générale du Budget
- DGE** : Direction des Grandes Entreprises
- DGDDI** : Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
- DGID** : Direction Générale des Impôts et des Domaines
- DGTCP** : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
- DPE** : Direction du Protocole d'Etat
- IGF** : Inspection Générale des Finances
- IGS** : Inspection Générale des Services
- IMF** : Institution des Micro Finance
- MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances
- MFRE** : Mission Fiscale des Régimes d'Exception
- MPFE** : Marché Public à Financement Extérieur
- ONG** : Organisation Non Gouvernementale
- RNI** : Recette Nationale des Impôts
- RPI / DGE** : Recette Principale des Impôts de la Direction des Grandes Entreprises
- UEMOA** : Union Economique Monétaire Ouest Africaine

# *LISTE DES TABLEAUX*

*Tableau N°1* : Les problématiques possibles

*Tableau N°2* : Tableau de bord de l'étude

*Tableau N°3* : Identification de la population mère

*Tableau N°4* : Les idées recueillies chez les agents de la *DGID*

*Tableau N°5* : Point de vue des prestataires et *ONG*

*Tableau N°6* : Importance des différents crédits douaniers accordés (en %)

*Tableau N°7* : Importance des crédits intérieurs accordés (en %)

*Tableau N°8* : L'évolution globale des différents types d'exonérations accordées (en %)

*Tableau N°9* : L'évolution globale des exonérations accordées au Bénin (en %)

*Tableau N°10* : Estimation de l'évasion des recettes de *TVA* en milliards de francs CFA

*Tableau N°11* : Synthèse du diagnostic

*Tableau N°12* : Tableau de synthèse de l'étude

# *LISTE DES FIGURES*

1- L'organigramme de la *MFRE*, conformément à la note de service N°*129 / MF / DGID / MFMP*

2- L'organigramme de la *DNVEF*, conformément à l'arrêté N°*339 / MFE / DG / DGM / DGID*

*Graphique N°1* : Evolution des exonérations accordées au cordon douanier

*Graphique N°2* : Evolution de chaque catégorie d'exonération accordée par la *DGID*

*Graphique N°3* : Courbe comparative des évolutions globales de chaque type d'exonération

*Graphique N°4* : L'évolution globale des exonérations

# GLOSSAIRE

En vue de permettre une meilleure compréhension du jargon utilisé dans notre travail, nous procédons ici à la définition des mots clés, concepts et terminologies figurant dans ce mémoire.

**Accords de siège** : Instrument juridique qui définit les conditions d'installation d'une **ONG** étrangère, la personnalité juridique et les obligations du Gouvernement et des **Organisations Non Gouvernementales (ONG)** ou des **Organisations Internationales (OI)**.

**Exonération** : définie par le lexique fiscal comme une dispension totale ou partielle d'impôt sous certaines conditions fixées par la loi pour des motifs variés ; le plus souvent d'ordre économique et social. Fiscalement, elle peut avoir pour objet d'exclure du champ d'application d'un impôt des personnes, des biens ou des opérations normalement assujetties.

**GESEXO** : Logiciel utilisé pour la **GESTion des EXOnérations**. C'est un système d'application installé à la maison fiscale et qui met en réseau tous les services à divers niveaux intervenant dans la gestion des exonérations accordées.

**Régimes d'exception** : ce sont des allégements fiscaux, des exonérations hors code général des impôts (CGI), hors code des douanes (CD). Elles sont également prévues par le code des investissements (CI), les dispositions conventionnelles, les Accords bilatéraux.

# RESUME

Les régimes fiscaux d'exception constituent des mesures d'allègements qui ressortent généralement des textes légaux dont certains sont prévus dans les codes spéciaux. Ces régimes sont gérés par la *MFRE* depuis le 17 septembre 1996.

Il convient de préciser que les coûts, de plus en plus élevés liés à la gestion de ces régimes commencent à peser sur le budget national et risquent de bloquer le processus de la transition fiscale qui devient aujourd'hui une nécessité pour la nation béninoise.

C'est ainsi que nous avons voulu nous interroger à travers le thème intitulé : *"les régimes fiscaux d'exception au Bénin : une nécessaire rationalisation"*, en vue de déterminer les principales sources d'évolution rapide des exonérations et incitations, et proposer des mesures pour la rationalisation et l'efficacité de ces dernières.

Pour mener notre recherche, nous avons décliné l'objectif général de l'étude en trois objectifs spécifiques ci-après :

- *proposer des mesures visant à réduire le niveau général des exonérations et incitations fiscales ;*
- *définir un système visant à amoindrir les coûts liés à la gestion des exonérations ;*
- *proposer des mesures d'atténuation des fraudes et évasions fiscales.*

De l'analyse des résultats obtenus des enquêtes et de la revue documentaire, il ressort que :

◆ la non limitation des régimes d'exception est à la base de l'accroissement rapide du niveau général des exonérations et incitations fiscales au Bénin ;

◆ la croissance des charges administratives afférentes à la gestion des exonérations et incitations par la *DGID* s'explique par l'évolution rapide des régimes dérogatoires ;

◆ le système actuel du contrôle des entreprises bénéficiaires des exonérations et incitations est à la base des fraudes et évasions fiscales.

L'inventaire et l'analyse des diagnostics nous ont conduit à formuler les recommandations suivantes :

☞ La suppression des exonérations relatives aux marchés publics sur financement extérieur ou mixte ;

☞ L'élaboration d'une charte des investissements ;

☞ La création d'un service de contrôle à compétence nationale au sein de la *MFRE* ;

☞ L'accès du logiciel *GESEXO* à tous les inspecteurs et administrateurs des services d'Assiette et de Contrôle ;

☞ L'amélioration des relations entre le fisc et les contribuables ;

☞ L'élaboration d'un code clair imposé à toutes les *ONG* nationales et internationales bénéficiaires des exonérations.

# SOMMAIRE

## ***INTRODUCTION GENERALE***

**CHAPITRE PRELIMINAIRE**: De la restitution des observations de stage à la démarche méthodologique de l'étude liée aux régimes fiscaux d'exception au Bénin : une nécessaire rationalisation.

### **SECTION I**: Cadre physique de l'étude et restitution des observations de stage

*§1 : Présentation de la structure d'Accueil du stage*

*§2 : Etats des lieux sur les prestations de la structure en observation*

### **SECTION II** : Spécification de la problématique et méthodologie de la recherche

*§1 : Choix et spécification de la problématique*

*§2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée*

**CHAPITRE PREMIER** : Des objectifs à la méthodologie du travail lié aux régimes fiscaux d'exception au Bénin : une nécessaire rationalisation

### **SECTION I** : Des objectifs de l'étude à l'élaboration du tableau de bord

*§1 : Objectifs et hypothèses de l'étude*

*§2 : Synthèse des préoccupations : tableau de bord de l'étude*

### **SECTION II** : DE la Revue de littérature a la méthodologie de travail de l'étude

*§1 : la revue de la littérature*

*§2 : Méthodologie de l'étude : approches théorique et empirique*

**CHAPITRE DEUXIEME** : De l'Organisation des enquêtes a la vérification des hypothèses et aux conditions de mise en œuvre des solutions.

### **SECTION I** : Collecte et analyse des données

*§1 : organisation des enquêtes et limites des données*

*§2 : présentation et analyse des résultats de l'enquête*

**SECTION II** : de la Vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.

*§1 : vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic*

*§2 : Approche de solutions et conditions de leur mise en œuvre*

## **CONCLUSION**

# *Introduction générale*

Au nombre des causes du faible niveau de développement dans l'ensemble des pays africains, figurent les carences des Etats à offrir les biens publics indispensables à la croissance économique. Ces carences ont pour conséquences de faibles niveaux d'éducation et de santé, des infrastructures collectives insuffisantes et de graves défaillances dans la gouvernance. Aussi, la mobilisation des ressources publiques, principal mode de financement des biens publics, constitue-t-elle un enjeu crucial. Ces ressources publiques sont constituées en grande partie par les impôts au Bénin.

En effet, l'impôt a, de tout temps, constitué l'une des techniques les plus privilégiées de financement des dépenses publiques.

Les impôts sont définis comme des prestations pécuniaires mises à la charge des personnes physiques et/ou morales en fonction de leurs capacités contributives et sans contrepartie déterminée, en vue de la couverture des dépenses publiques et de la réalisation d'objectifs économiques et sociaux fixés par la puissance publique. Ils conservent alors leur première finalité, même s'ils peuvent avoir un caractère incitatif sur l'évolution économique, pour le financement des besoins de l'Etat. Il est aussi vrai que l'Etat peut, et dans une certaine mesure, par le biais de la fiscalité, assurer la régulation des marchés afin de corriger et d'infléchir, si besoin est, l'économie en fonction des buts politiques que les autorités se sont assignées à court, moyen et long terme. C'est dire par là, toute l'importance de la fiscalité dans le développement économique d'une Nation.

Comme tous les pays pauvres du monde, le Bénin souffre cruellement des déséquilibres des finances publiques dus à la décadence de son l'économie. Pour réparer ces déséquilibres des finances publiques, l'Etat béninois a envisagé des réformes afin de remédier à la faiblesse des ressources. Ces réformes sont, bien

entendu, entreprises dans le contexte du programme d'ajustement structurel qui est conçu pour réaliser aussi bien des ajustements financiers que le recentrage durable et progressif de l'économie béninoise.

Il est à noter que bons nombres de facteurs expliquent surtout la baisse des recettes fiscales au Bénin. Parmi ceux-ci, on peut citer : le faible taux de couverture du territoire national par la *DGID*, le manque d'un service de presse fiscale susceptible de porter à la connaissance des inspecteurs et administrateurs des impôts, les informations relatives à la cession, la cessation, la transformation et la création des entreprises. Il y a aussi le faible niveau d'intégration des secteurs économiques, la lenteur administrative, l'instabilité de la croissance économique ...etc. Les facteurs qui provoquent essentiellement la baisse des recettes fiscales au Bénin, sont les régimes fiscaux d'exception (les incitations et les exonérations fiscales). En effet, de près de **21 milliards F CFA en 2006**, les exonérations passent à près de **26,786 milliards F CFA en 2007** ; soit une croissance d'environ **28 % en une année** et c'est justement à cet égard que **DUVERGER** déclare : « *le législateur feint d'emprisonner le contribuable mais en lui donnant les clés de la prison* ». Ainsi, remarque-t-on que l'exonération fiscale est en réalité l'une de ces clés utilisées à merveille par les contribuables si bien qu'on ne comprend pas qu'au moment où l'Etat manque cruellement de ressources pour la couverture de toutes ses dépenses, ils bénéficient d'exonérations et incitations massives. Aussi, ces régimes engendrent-ils des distorsions concurrentielles au sein des activités économiques avec à terme des détournements des trafics vers d'autres pays. Une telle situation suscite réflexion et ne saurait se soustraire au questionnement du fiscaliste.

Les contribuables veulent aussi que l'Etat les épargne les charges financières. Mais, en même temps, ils désirent que l'Etat leur assure tous les éléments nécessaires pour leur émergence économique et sociale. On peut alors dire que pendant que, les contribuable veulent que l'Etat les épargne les charges

fiscales, ils veulent aussi voir accroître les moyens financiers dont la collectivité a besoin pour se développer.

Face à ces intérêts divergeant exprimés bien souvent par les mêmes personnes, l'Etat n'est-il pas obligé de chercher avant tout à se doter de moyens financiers lui permettant la mise en œuvre de son plan de développement économique et social ?

L'Etat ne doit-il pas revoir sa politique fiscale en matière d'octroi des exonérations et incitations afin de renflouer ses caisses ?

La présente étude se veut une contribution à la rationalisation des régimes fiscaux d'exception au Bénin. Cette étude examinera avec un esprit critique tous les facteurs qui contribuent à la l'augmentation des dépenses fiscales. Le travail se fera en deux chapitres, précédé d'un chapitre préliminaire.

Le chapitre préliminaire intitulé «*De la restitution des observations de stage à la démarche méthodologique de l'étude liée aux régimes fiscaux d'exception au Bénin*», situera d'abord le cadre institutionnel de l'étude, les observations effectuées lors de notre stage à la **DGID** et présentera l'ensemble des problèmes rencontrés. Ceci permettra de choisir, le problème auquel nous apporterons les propositions de solutions.

Le premier chapitre a pour titre : «*Des objectifs à la méthodologie du travail lié aux régimes fiscaux d'exception au Bénin*». Seront abordés à travers ce chapitre, le cadre théorique de l'étude et les techniques de collecte et d'analyse des données.

Le deuxième chapitre intitulé «*De l'Organisation des enquêtes a la vérification des hypothèses et aux conditions de mise en œuvre des solutions*», abordera comme l'indique le titre, l'organisation des enquêtes, les propositions des solutions, leur mise en œuvre et enfin le tableau de synthèse.

*Chapitre préliminaire : De la restitution des  
observations de stage à la démarche méthodologique liée  
à la rationalisation des incitations et exonérations au  
Bénin*

Dans ce chapitre, il sera question de la restitution des observations de stage et de la démarche méthodologique de l'étude.

## **SECTION I : CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE ET RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE**

Nous aborderons dans cette section la restitution des différentes observations de stage effectuées à la **Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID)**.

### **PARAGRAPHE I : PRESENTATION DE LA STRUCTURE D'ACCUEIL DU STAGE**

Avant de restituer nos diverses observations, présentons d'abord l'état des lieux de stage.

#### **I) PRESENTATION DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES**

En fin de formation au second cycle à l'**Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM)**, un privilège s'offre à nous de rédiger un mémoire qui sera soutenu devant un jury après un stage pratique à la **DGID**.

La **DGID** est l'une des grandes régies financières du **Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)**. Appelée au paravent, Service des Contributions Directes puis Direction des Impôts, l'Administration fiscale a été érigée en Direction Générale des Impôts et des Domaines au terme du décret n° 93-44 du 11 mars 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances.

Du 1<sup>er</sup> août 1960 jusqu'en 1968, l'organisation des services des impôts a été caractérisée par la présence de deux services : le service des contributions directes et le service de l'Enregistrement des **Domaines et du Timbre (EDT)**. Par décret n°215 /PR/MFAE du **26 juin 1967**, le service des contributions directes est

devenu Direction des impôts. Quelques mois plus tard, le service de l'Enregistrement des Domaines et du Timbre a été transformé en Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre (*DDET*). C'est en 1993 qu'elle a été érigée en Direction Générale des Impôts et des Domaines (*DGID*).

Pourvoyeuse des caisses de l'Etat, la *DGID* a vu sa mission fondamentale s'affirmer davantage depuis le transfert en 1989 de la fonction de recouvrement des impôts de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (*DGTCP*) à la *DGID*. Au nombre de ses attributions, on peut citer :

- la détermination de l'assiette, la liquidation, le contrôle et le contentieux de tous les impôts et taxes prévus dans le Code Général des Impôts (*CGI*) ;
- le recouvrement et le reversement au Trésor public des impôts et taxes, des redevances domaniales et des taxes annexes perçues par les postes comptables de son réseau ;
- le contrôle fiscal ;
- la conservation foncière des hypothèques et autres droits fonciers ;
- la gestion du domaine privé de l'Etat.

De toutes ces attributions, il ressort qu'un certain nombre de missions sont assignées à la *DGID*, à savoir :

- **La mission financière** : elle consiste à procurer à l'Etat des ressources financières en vue de la couverture des dépenses publiques ;
- **La mission socio-économique** : par cette mission, la *DGID* permet à l'Etat de réaliser ses objectifs économiques et sociaux. Aussi, le niveau des recettes réalisées par la *DGID* conditionne-t-il le niveau de décaissement des prêts, dons ou aides mis à la disposition de l'Etat par les institutions de *Bretton Wood* (*FMI* et *BM*)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> -Fond Monétaire International (FMI) et Banque Mondiale (BM)

ainsi que les remises de dettes par les divers créanciers et partenaires étrangers comme le club de Paris, l'Union Européenne etc. ;

**-La mission politique :** elle consiste au renforcement de la crédibilité de l'Etat vis-à-vis des partenaires au développement à travers la réalisation des objectifs macroéconomiques par la **DGID**.

## **II) RESTITUTION DES MECANISMES DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE STAGE**

La restitution des mécanismes de fonctionnement observés, sera essentiellement faite à partir des services d'accueil de stage. Conformément à la note de service n°1368/MFE/DC/SGM/CFPI du 20 mai 2008 portant stage pratique des étudiants de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (**ENAM**), nous avons exécuté notre stage dans certaines directions et services techniques de la **DGID**. Au nombre de ces directions et services, nous pouvons citer :

### **A) La Direction Nationale de la Vérification et d'Enquête Fiscale (DNVEF)**

Notre stage nous permis de passer quelques jours à la **DNVEF**. Créée par l'arrêté n° 1222/MFE/DC/SGM/DGIG/DGR/SP du 23 septembre 2005, la **DNVEF** est une direction compétente, selon la note de service n° 337/MFE/DC/SGM/DGID/DNVEF portant attributions, organisations et fonctionnement de la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales, pour :

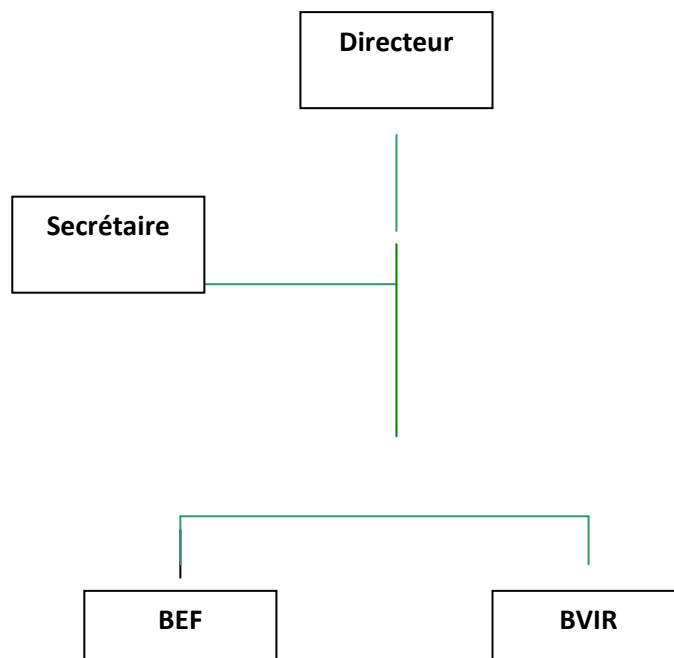
- l'orientation de la politique du contrôle fiscal de la **DGID** ;
- l'élaboration des programmes de vérification ;
- le suivi de la mise en œuvre de la programmation du contrôle fiscal ;
- l'appui technique aux services d'assiette de la **DGID** ;
- l'analyse des résultats du contrôle fiscal ;
- la mise en œuvre des procédures de contrôle ;

- les recherches, les enquêtes et les investigations à but fiscal.

Dirigée par un cadre **A<sub>1</sub>**, administrateur des impôts ayant au moins 15 ans d'ancienneté, la **DNVEF** comprend deux services, à savoir :

- la **Brigade d'Enquêtes Fiscales (BEF)** ;
- la **Brigade de Vérifications et d'Intervention Rapide (BVIR)**.

L'organigramme<sup>2</sup> de la **DNVEF** se présente comme suit :



De part les fonctions qui sont attribuées à cette structure, il nous semblerait que cet organigramme affiche déjà une certaine faiblesse qui est celle liée à la couverture de tout le territoire national car aucun démembrement par département n'a été prévu (*faiblesse*).

Le problème qui se pose avec acuité à la **DNVEF**, est celui de l'effectif du personnel chargé d'exécuter la mission confiée à cette structure. Cet état de chose

---

<sup>2</sup> -conformément à l'arrêté n°339/ MFE / DC / SGM / DGID du 06 avril 2006, portant attribution, organisation et fonctionnement de la DGID

est à l'origine de l'installation quasi permanente de plusieurs entreprises dans le paradis fiscal et réduit par conséquent le bon rendement de la *DNVEF* (*faiblesse*).

Aussi, la *BEF*, qui ne peut notifier aucun redressement à la place des services d'assiette ou de contrôle, agit-elle en vertu du droit de communication auprès de entreprises publiques et privées installées sur le territoire béninois ( article 1093 et suivants du Code Général des Impôts). Cette action de la *BEF* a pour conséquence l'élargissement de l'assiette. Il est à signaler que la *BEF* est installée uniquement à Cotonou depuis sa création et ne dispose d'aucune antenne dans le Bénin profond. Cette situation engendre une faible couverture du territoire national et réduit de ce fait l'efficacité de la *BEF* (*faiblesse*).

### **B) La Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE)**

Dans le cadre de notre stage de fin de formation, nous avons également séjourné pendant quelques jours à la *MFRE* qui est la direction chargée de la gestion et surtout de l'évaluation des exonérations accordées par l'Etat.

Dans un premier temps, nous exposerons l'historique de la *MFRE* avant d'aborder sa présentation et le ciblage des différentes problématiques observées.

#### **1) Historique de la MFRE**

Pendant longtemps, aucune réglementation n'était appliquée aux exonérations fiscales. Elles étaient accordées sur simple présentation de conventions ou d'arrêtés ministériels et ne subissaient donc aucun contrôle.

Pour une meilleure appréhension de ces exonérations, l'arrêté ministériel n°212/MF/DC/DI du 19/10/1992 portant régime fiscal des Marchés Publics à Financement Extérieur (*MPFE*) a été pris. Ce dernier a créé la Mission Fiscale des Marchés Publics (*MFMP*), premier organe de gestion et de contrôle des exonérations au Bénin.

En 1996, l'arrêté n°236/MF/DC/DGID/DGDDI/MFMP du 17/09/1996 étend la procédure des exonérations et transforme la *MFMP* en *MFRE* (Mission Fiscale des Régimes d'Exception). Cette structure est cogérée par la *DGID* et la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (*DGDDI*).

## 2) Présentation de la Mission fiscale des Régimes d'Exception et ciblage des problèmes

La Mission Fiscale des Régimes d'Exception (*MFRE*) est chargée de la gestion des exonérations relatives aux marchés publics à financement extérieur et autres régimes d'exception accordés sur le territoire national. Elle s'occupe également de l'étude des projets de marchés et contrats ainsi que de la représentation de la *DGID* dans les commissions de dépouillement des marchés publics.

Ainsi, la *MFRE* accorde, au vu des documents présentés et suivant les accords passés avec l'Etat béninois, quatre types d'exonération :

- les exonérations accordées aux entreprises publiques ou privées adjudicataires de marchés publics à financement extérieur ou mixte sous forme de crédit d'impôt équivalant au coût de la fiscalité indirecte liée à ce marché. Ce coût prend en compte la fiscalité au cordon douanier et à l'intérieur. Avec ce crédit d'impôt pris en charge par l'Etat, l'entreprise bénéficiaire s'acquitte de toutes ses obligations fiscales et douanières de droit commun. Le crédit d'impôt ainsi délivré est matérialisé par un certificat dénommé *MP2* par lequel l'entreprise pourra s'acquitter de ses impôts à la recette d'ordre de la *RPI/DGE* ;

- les exonérations de type classique accordées aux représentations diplomatiques consulaires, Organisations Non Gouvernementales (*ONG*), Organisations Internationales (elles se fondent sur la convention de Vienne de 1961) et les entreprises privées agréées au Code des Investissements ;

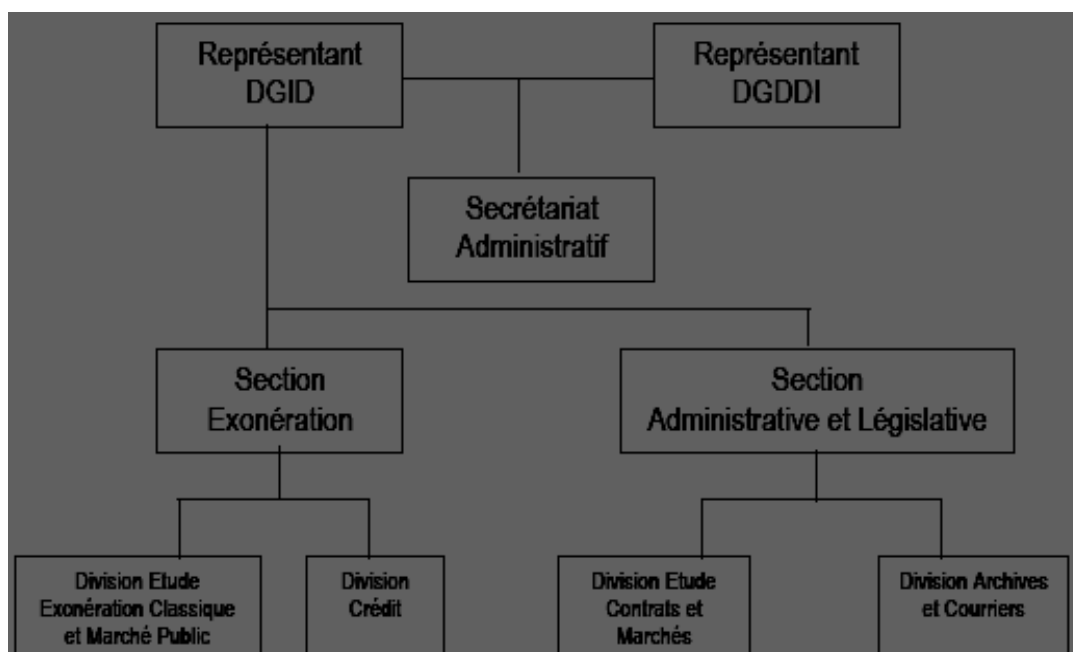
- les exonérations concernant les subventions de l'Etat sur les intrants agricoles : dans le souci de promouvoir le secteur agricole, l'Etat a élargi les exonérations aux intrants agricoles avec une procédure identique à celle des marchés publics à financement extérieur ;

- les exonérations liées aux titres consolidés de la *BCEAO*, constituent une forme particulière d'exonération qui concerne les opérations financières.

La *MFRE* devant s'occuper à la fois des crédits douaniers et des crédits intérieurs dispose outre le secrétariat administratif, d'un personnel composé des

agents des douanes et des agents des impôts. Ces agents sont répartis en divisions chargées de chaque type d'exonération. Mais, étant donné qu'elle est une structure relevant de la *DGID*, elle a à sa tête un administrateur des impôts ayant rang de directeur. De ce fait, on peut dire que la *MFRE* est un service mixte qui tire sa force de la cohabitation entre la *DGDDI* et la *DGID*.

Au niveau de l'organigramme de la *MFRE*, la note de service n° 129 / *MF* / *DGID* / *MFMP* le présente comme suit :



De l'analyse de cet organigramme, on constate que toutes les divisions prévues ne sont pas encore fonctionnelles pour cause d'insuffisance des ressources humaines et des moyens matériels (**faiblesse**). Aussi, cet organigramme ne présente aucun service de contrôle des entreprises bénéficiaires des exonérations, ceci constitue un risque d'évasion et de fraude fiscale de la part de ces bénéficiaires (**faiblesse**).

Nous notons aussi et surtout une tendance haussière des exonérations accordées d'année en année. A titre illustratif, de *16,43 milliards de francs en 1996*, le montant des exonérations est passé en *2004 à près de 50,97 milliards de francs*, soit un taux d'accroissement d'environ *210 %*. Cette multiplicité des exonérations et des régimes dérogatoires est à l'origine des déséquilibres budgétaires conduisant

à un endettement massif et imposant la thérapie des bailleurs de fonds (**faiblesse**). A cet effet, la question liée à la rationalisation des régimes d'incitations et d'exonérations au Bénin devient importante, surtout en cette période du démantèlement tarifaire consécutif aux accords de libre échange avec l'Union Européenne, à la mise à niveau de notre tissu économique du Bénin et à l'amélioration des performances de son système fiscal.

**C) Le Centre des Impôts des moyennes entreprises (CIME) du Littoral**

Créé par l'arrêté n°1225/MFE/DC/SGM/DGID/DGR/SP du 23/09/05 portant création du **CIME Littoral**, Le **CIME** du Littoral comme celui de l'Atlantique est chargé de l'assiette, de la liquidation, du contrôle et de la confection des états de dégrèvement d'office des impôts d'Etat dont sont redevables les moyennes entreprises. Sont classées dans cette catégorie, les entreprises réalisant :

- pour le négoce et la production, un chiffre d'affaires annuel supérieur à 40 millions et inférieur ou égal à 80 millions de francs ;
- pour les prestations de services, un chiffre d'affaires annuel supérieur à 15 millions et inférieur ou égal à 25 millions francs<sup>3</sup>.

Il est à noter qu'actuellement, le **CIME Littoral** gère aussi, les dossiers des contribuables qui réalisent un chiffre d'affaires compris entre 40 millions de francs CFA et 300 millions de francs CFA<sup>4</sup>. Le **CIME Littoral** a à sa tête un chef centre qui est un administrateur des impôts ayant quinze (15) ans d'ancienneté. De toutes les structures du **CIME Littoral**, nous avons surtout parcouru les trois services d'assiettes. Ces services sont chargés d'asseoir les impôts dus par les contribuables. Le **CIME Littoral** est doté de moyens assurer sa mission (**force**).

---

<sup>3</sup> - conformément à l'arrêté n°124 / MF / DC / DGID / DLC du 10 mars 1999 fixant les limites du chiffre d'affaires des régimes d'impositions au Bénin

<sup>4</sup> - conformément à la note de service n° 094 / MDCB-MDEF / CAB / SGM / DGID / DGE / DLC du 08 mars 2007, portant fixation du seuils de chiffres d'affaires et définition de domaine de compétences des services en matière de gestion et de transfert des dossiers des grandes, moyennes et petites entreprises

Mais, au niveau des services d'assiette, le *CIME* Littoral dispose d'un personnel très réduit pour le travail assez important à faire, compte tenu de l'élargissement de son champ d'application depuis 2007. Ceci constitue un handicap majeur pour l'évolution du travail. Le *CIME* Littoral est donc insuffisamment pourvu en personnel (**Faiblesse**).

De même au niveau de la recette des impôts du *CIME* Littoral, les gestionnaires des dossiers et les agents de poursuites éprouvent de sérieuses difficultés à recouvrer les impôts dus par les structures à caractère social comme les écoles privées, les cliniques, les pharmacies. Il ressort de ce constat que ces structures se basent sur le rôle social qu'elles jouent<sup>5</sup> dans la société et recourent à des pratiques tendant à éviter le paiement des impôts y compris le reversement des prélèvements effectués pour le compte de l'Etat, (*IPTS, AIB : de 3 % et de 10 % et TVA*). Cet état de chose affecte le rendement du recouvrement des impôts. On peut alors conclure que le *CIME* Littoral éprouve assez de difficultés pour le recouvrement des impôts dus par les structures à caractère social (**faiblesses**).

Aussi, au niveau de tous les services nous-a-t-il été donné de constater que le logiciel *Takôe* ne fonctionne pas bien, ce qui ralentit considérablement le travail des agents. De même, le problème de classement des dossiers se pose avec acuité. Il ressort alors que le logiciel *Takôe* et les problèmes liés aux classements des dossiers engendrent une forte lenteur administrative au niveau du *CIME* Littoral (**Faiblesse**).

## **PARAGRAPHE 2 : ETATS DES LIEUX SUR LES PRESTATIONS DE LA STRUCTURE EN OBSERVATION**

### **I) INVENTAIRE DES ATOUS ET DES PROBLEMES**

Cet inventaire consistera à mettre en évidence les forces et les faiblesses identifiées à travers le fonctionnement de la structure en observation.

#### **A) Inventaire des atouts**

---

<sup>5</sup> -rôle qui constitue l'une des fonctions régaliennes de l'Etat.

Ils sont liés aux opportunités qu'offre la structure (**DGID**), il s'agit :

- des textes du **Code Générale des Impôts (CGI)**, de certaines lois de finances et des guides<sup>6</sup> qui sont clairement établis ;
- d'une structure hiérarchique souple favorisant un très bon rendement du personnel ;
- de l'existence d'une base de données permanente et fiable par l'utilisation d'un logiciel très performant dénommé **GESEXO** ;
- de l'exploitation des renseignements relatifs aux importations et exportations en provenance de la **Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI)** à partir du logiciel dénommé **SYDONIA – DGID** ;
- de l'exploitation des informations de la **Direction Générale du Trésor** et de la **Comptabilité Publique (DGTCP)**, de la **Direction des Domaines**, de l'**Enregistrement et du Timbre (DDET)**, de la **Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE)**, sur les marchés de l'Etat et des Collectivités Publiques ;
- des recoupements auprès des organismes de sécurité sociale et des compagnies d'assurance ;
- de l'appui tactique aux services d'assiettes, de contrôles, et de recouvrements ;

Il faut aussi noter l'extrême volonté des agents qui ne ménagent aucun effort pour rechercher et déceler les irrégularités contenues dans les dossiers des contribuables.

En dépit de ces forces, nos observations nous ont permis de relever un certain nombre de faiblesses.

---

<sup>6</sup> - Au nombre de ces guides, on note : le guide de contrôle sur pièces (**BIC, BNC...**), la procédure de redressement des impôts et taxes, la charte du contribuable, guide du contrôle de la Taxe Unique sur les Transports Routiers, guide de contrôle de stocks, les procédures de contrôle etc....

## **B) Inventaire des faiblesses**

Plusieurs faiblesses ont été relevées. Au nombre de celles-ci, on peut citer :

- la tendance à la hausse des exonérations accordées par la **MFRE**;
- l'existence de velléité permanente de fraudes et d'évasions fiscales ;
- l'insuffisance du personnel à la **DGID** ;
- les difficultés liées à la réussite de la transition fiscale ;
- le faible taux de couverture du contrôle et les problèmes liés à l'identification de nouvelles matières imposables ;
- le manque de soutien de l'autorité administrative vis-à-vis des agents des impôts,
- les difficultés liées aux recouvrements des impôts dus par les structures à caractère social comme : les cliniques, les pharmacies, les hôpitaux, les écoles privées, les organisations non gouvernementales ;
- le manque de recoupement au niveau des tribunaux pour prendre connaissance des créations d'entreprises et des décisions des instances civiles, commerciales, administratives ou pénales ;
- les difficultés liées à la mise en œuvres de l'exercice de droit de communication en matière d'enquêtes fiscales par la **BEF** ;
- la non exhaustivité du contrôle des déclarations effectuées par les entreprises gérées par les **DCIME** et la **DGE** ;
- la réticence des entreprises à fournir les informations à l'Administration fiscale ;
- l'incivisme fiscal ;

- l'indisponibilité de l'information pour les besoins éventuels ;
- l'insuffisance de sensibilisation des contribuables ;
- les problèmes liés à l'efficacité du système d'application des pénalités fiscales au Bénin.

### **C) Regroupement des problèmes par problématique**

(1) – Problématique liée à la rationalisation des exonérations et incitations accordées par les autorités béninoises.

(2) – Problématique liée au recouvrement des impôts dus par les structures à but non lucratif (sociales) gérées au *CIME* Littoral.

(3) – Problématique liée à l'amélioration de la mise en œuvre du droit de communication en matière fiscale au Bénin.

(4) – Problématique liée à la réussite de la transition fiscale par la *DGID*.

## **SECTION 2 : SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE**

A cette étape, il sera question de cibler et de choisir une problématique afin de bien la spécifier par rapport à celles identifiées et enfin présenter la méthodologie qui sera utilisée.

### **PARAGRAPHE 1 : CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE**

Ici, les différentes problématiques doivent être présentées afin de dégager celle à la quelle nous désirons apporter des propositions de solutions.

## **I) CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

### **A) Tableau 1 : les problématiques possibles**

N° d'ordre	Problématiques	Problème général	Problèmes spécifiques
1	<i>Problématique liée à la réussite d'une transition fiscale au Bénin</i>	<i>Difficultés liées à la réussite de la transition fiscale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- faible niveau du contrôle et d'identification de nouvelles assiettes ;</li> <li>- accroissement du niveau général des exonérations et incitations fiscales ;</li> <li>- Existence de velléité permanente de fraudes et d'évasions fiscales</li> </ul>
2	<i>Problématique liée à la mise en œuvre de l'exercice du droit de communication en matière d'enquêtes fiscales au Bénin</i>	<i>Insuffisance de la mise en œuvre de l'exercice du droit de communication en matière d'enquêtes fiscales</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-faible couverture du territoire par les structures de contrôle et d'enquêtes fiscales</li> <li>-manque d'exploitation des annonces légales susceptibles de porter à la connaissances des services des impôts, la création, la transformation, la cession ou la cessation des entreprises ;</li> <li>- difficultés pour recenser ou découvrir de nouvelles assiettes ;</li> <li>- la réticence des entreprises à fournir les informations à l'administration fiscale</li> </ul>
3	<i>Problématique liée à la rationalisation des exonérations et incitations accordées par la <b>DGID</b></i>	<i>La tendance haussière des dépenses fiscales</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coût exorbitant afférent à la gestion des exonérations et incitations fiscales ;</li> <li>- nature des fondements de certaines exonérations.</li> </ul>

**Source** : Résultats de nos investigations

### **B) Choix de la problématique**

Bien que les différents problèmes identifiés au cours de notre stage soient tous assez importants à résoudre, ceux relatifs à la tendance haussière des exonérations et incitations accordées ont retenu notre attention et nous paraissent plus pertinents. En effet, l'objectif premier de la **DGID** est d'élargir l'assiette et le rendement des impôts. Pour y arriver, il est nécessaire de mettre en place d'une

bonne stratégie d'assurer une meilleure mobilisation des recettes fiscales. Les exonérations et incitations qui réduisent le champ d'application des différents impôts, doivent faire l'objet d'une bonne rationalisation. L'évolution rapide de ces exonérations peut engendrer des déséquilibres budgétaires qui sont à l'origine des endettements de l'Etat. Aussi favorisent-elles les risques d'évasions et de fraudes fiscales, l'existence des coûts énormes liés à la gestion des dossiers des exonérations par la **DGID**.

Il urge donc de penser à la réduction de ces fraudes et évasions fiscales par la rationalisation des exonérations et incitations fiscales.

Il convient de rappeler que la problématique choisie est libellé comme suit : problématique liée à la rationalisation des exonérations et incitations accordées au Bénin. Cette problématique se rapporte au problème général identifié qui est la tendance haussière des incitations et exonérations accordées par l'Etat béninois et regroupe les problèmes spécifiques suivants :

- accroissement du niveau général des exonérations et incitations fiscales accordées ;
- existence de velléité permanente de fraudes et d'évasions fiscales ;
- coût exorbitant afférent à la gestion des exonérations et incitations fiscales.

### **C) Formulation du sujet ou problématique**

#### **1) Problématique du sujet**

Parmi les causes de la faible croissance économique des pays africains, figurent les carences des Etats à offrir les biens publics indispensables au développement. Ces carences ont pour conséquences, un faible niveau d'éducation et de santé, des infrastructures collectives insuffisantes et de graves défaillances dans la gouvernance. Aussi, la mobilisation des ressources publiques, principal mode de financement des biens publics, constitue-t-elle un enjeu crucial.

Au Bénin, les ressources sont constituées en grande partie par les impôts. En effet, l'impôt a, de tout temps, constitué l'un des moyens de financement des dépenses publiques et par ricochet de la lutte contre la pauvreté. Il est aussi vrai que l'Etat peut, et dans une certaine mesure, par le biais de la fiscalité, assurer la régulation des marchés afin de corriger et d'infléchir, si besoin est, l'économie en fonction des buts politiques que les autorités se sont assignées à court, moyen et long terme<sup>7</sup>. Ainsi, pour sa politique de redistribution, l'Etat vise, par le biais de la fiscalité, à garantir le pouvoir d'achat des ménages économiquement les plus faibles, les plus vulnérables, afin de leur permettre d'acquérir plus aisément les biens et services pour une vie sociale conforme aux exigences minimales d'une société moderne. Ceci dénote l'importance de la fiscalité dans le développement économique d'une nation.

Pour remédier le déséquilibre des finances publiques enregistré au Bénin dès le début des années quatre-vingt et la décadence de son économie, les autorités béninoises ont envisagé, entre autres, une réforme fiscale mise en œuvre pour relever le faible niveau des rentrées fiscales. Cette réforme est, bien entendu, mentionnée dans le rapport de *Thill (1992)* à l'occasion d'une étude effectuée sur l'ensemble des pays d'Afrique francophone des *PED*<sup>8</sup>. Dans ce rapport, *Thill* avait proposé de mettre en œuvre un système fiscal moderne reposant notamment sur la *TVA* et d'adopter des règles fiscales aussi simples que possible afin d'en faciliter l'administration. Ces réformes sont entreprises dans le contexte des Programmes d'Ajustements Structurels (*PAS*) qui sont conçus pour réaliser aussi bien des ajustements financiers que le recentrage durable et progressif de l'économie béninoise. Ces réformes ont permis d'améliorer de façon substantielle le niveau de la pression fiscale. En effet, de 10,1% en 1992, la pression s'est établie à 14,4% en 2002 et à 16,7% en 2007<sup>9</sup>. De ce fait, en 2007 sur chaque 100 francs produit par un

---

<sup>7</sup> -La fiscalité : les sciences de l'action en 18 volume ; page 328.

<sup>8</sup> - Pays En voie de Développement.

<sup>9</sup> - Redistribution de revenu et réduction de la pauvreté ; page 50 et estimation propre.

résident béninois, un peu plus de 16 francs sont en moyenne prélevés par l'Etat et devraient être consacrés au financement des dépenses publiques.

Mais cette croissance régulière des recettes fiscales amorcée depuis peu, même si elle présage une amélioration des recouvrements ou du rendement du système fiscal, force est de reconnaître qu'elle n'est pas au-delà de ce qu'en visage les directives de l'*UEMOA*<sup>10</sup>. Aussi il est indéniable de constater que plusieurs facteurs ont ralenti l'évolution des recettes fiscales. C'est justement pour cela que *DUVERGER* (1988) annonce que : le législateur feint d'emprisonner le contribuable mais en lui donnant les clés de la prison. Et donc, l'exonération est l'une de ces clés utilisées à merveille par les contribuables si bien qu'on ne comprend pas qu'au moment où l'Etat manque cruellement d'argent pour la couverture de ses dépenses, ils bénéficient d'exonérations massives. Ayant pour objet d'exclure du champ d'application d'un impôt des personnes, des biens ou des opérations normalement assujetties, ces exonérations fiscales n'ont cessé d'augmenter chaque année. En effet, de près de *21 milliards F CFA en 2006*, elles passent à près de *26,686 milliards F CFA en 2007*; soit une croissance d'environ *26 % en une année*. Aussi, ces exceptions fiscales engendrent forcément des procédures et leurs prises en charge comptable par l'administration occasionnent malheureusement des coûts administratifs excessifs et tendent à introduire un obstacle supplémentaire dans la gestion des projets.

Or, actuellement, tous les pays en voie de développement en général et le Bénin en particulier sont confrontés à la conciliation de deux impératifs majeurs : d'une part, la demande sociale liée à l'impératif du développement entraîne un fort besoin des ressources et d'autre part, le désarmement tarifaire lié à la politique de l'insertion dans l'économie mondiale entraîne la nécessité de mobiliser plus largement de la fiscalité intérieure.

---

<sup>10</sup> - atteindre au moins la barre des 17%.

Face à ces impératifs majeurs auxquels sont confrontés les *PVD* en général et le Bénin en particulier, l'Etat n'est-il pas obligé de chercher d'abord à se doter des moyens financiers lui permettant la mise en œuvre de son plan de développement économique et social ?

L'Etat ne doit-il pas rendre juridiquement difficile l'accès à des exonérations et incitations ?

C'est à ces différentes interrogations que s'attelle cette étude en vue d'en apporter des essais de réponse à travers le thème intitulé : "*les régimes fiscaux d'exception au Bénin : une nécessaire rationalisation*".

## **2) L'intérêt de l'étude**

Le sujet pose la question de l'impact des exonérations sur les recettes fiscales et par ricochet sur le financement des biens publics nécessaires au développement de la nation. Il montre la délicatesse de l'évaluation à faire par rapport à ces impacts. Le sujet indique enfin les voies et les moyens pour que les exonérations accordées soient un investissement rentable pour l'Etat et donc pour la population.

## **PARAGRAPHE 2 : DETERMINATION DE LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE SPECIFIEE**

Les problèmes spécifiques étant connus, le sujet formulé ainsi que la problématique, nous aborderons la spécification de la problématique et la démarche méthodologique à suivre.

### **1) SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE**

Les exonérations sont comptabilisées comme des recettes fiscales au niveau de la *DGID*, mais elles y sont perçues comme un manque à gagner pour le budget national. A cet effet certaines méritent réflexions de notre part : les exonérations ne sont-elles pas énormes ?

- les exonérations servent-elles le but qui est visé par l'Etat ?
- n'y a t il pas des dysfonctionnements au niveau des données ?
- comment peut-on clairement situer les responsabilités afin que les causes profondes des problèmes qui conduisent à l'augmentation parfois injustifiée des exonérations et qui réduisent les recettes fiscales et douanières, soient identifiées et que des approches de solutions soient proposées ?

## **II) DEMARCHE METHODOLOGIQUE**

Suite à cette définition du problème, à la formulation du sujet et à la spécification de la problématique, nous examinerons les causes profondes des problèmes spécifiques, formulerons les hypothèses du travail après avoir fixé les objectifs à atteindre.

Aussi, une bonne revue de la littérature nous permettra-t-il d'appréhender les contributions antérieures à la résolution des problèmes identifiés.

Enfin, nous définirons une méthodologie de travail en terme de modèle théoriques et empirique.

*Chapitre premier : Des objectifs à la méthodologie du travail lié à la rationalisation régimes fiscaux d'exception au Bénin.*

## **SECTION I : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A L'ELABORATION DU TABLEAU DE BORD**

Cette section va esquisser le cadre théorique et méthodologique de l'étude liée à la rationalisation des incitations et exonérations au Bénin. Pour ce faire, nous fixerons les objectifs à atteindre, la formulation des hypothèses, l'identification et l'élaboration du tableau de bord.

### **PARAGRAPHE 1 : OBJECTIFS ET HYPOTHESES DE L'ETUDE**

#### **I) LES PROBLEMES QUE POSE L'ETUDE**

Les problèmes identifiés sont de deux ordres : le problème général et les problèmes spécifiques.

Le problème général: la tendance haussière des dépenses fiscales

Les problèmes spécifiques

- Accroissement du niveau général des exonérations et incitations fiscales ;
- Coûts exorbitants afférents à la gestion des exonérations ;
- Existence de velléités permanentes de fraudes et d'évasions fiscales.

#### **II) LES OBJECTIFS DE L'ETUDE**

Les objectifs sont déterminés par rapport aux problèmes sus indiqués. En effet, la présente étude est une contribution à la rationalisation de la gestion des exonérations et incitations fiscales au Bénin.

Plus spécifiquement, il s'agira de :

- proposer des mesures visant à réduire le niveau général des exonérations et incitations fiscales ;
- définir un système visant à amoindrir les coûts liés à la gestion des exonérations ;
- proposer des mesures d'atténuation des fraudes et évasions fiscales.

### **III) CAUSES ET HYPOTHESES**

#### **A) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1**

Selon le *Petit Larousse 2004*, l'exonération est une dispense totale ou partielle d'une charge ou d'une obligation fiscale. Elle a fiscalement pour objet d'exclure du champ d'application d'un impôt, des personnes, des biens ou des opérations normalement assujettis. Elle s'analyse alors comme des dépenses fiscales en ce sens qu'elle concerne des impôts traités qui, au lieu de renflouer les caisses de l'Etat, les appauvrissent.

Lorsque nous examinerons la problématique de l'encadrement des exonérations au Bénin, nous constatons que les exonérations sont régies par des textes assez clairs mais leur encadrement n'est pas facile. En effet, les exonérations sont accordées dès que le bénéficiaire répond aux exigences des textes. Alors, la problématique de la limitation des exonérations est assimilable à la limitation des régimes d'exception. En outre, en considérant la non limitation des régimes d'exception comme cause fondamentale de ce problème spécifique, nous pensons approcher de manière plus pointue, la source du problème. Alors, nous pouvons formuler l'hypothèse spécifique n°1 de la façon suivante :

***H<sub>1</sub> : « le niveau élevé des exonérations et incitations fiscales s'explique par la non limitation des régimes d'exception ».***

#### **B) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2**

Pendant longtemps, aucune réglementation n'était appliquée aux exonérations. Elles étaient accordées sur simple présentation de conventions ou d'arrêtés ministériels, et ne subissaient aucun contrôle. Pour une meilleure appréhension de ces exonérations, l'arrêté ministériel n° **212/MF/DC/DI** du 19 octobre 1992 portant régime fiscal des **Marché Publics à Financement Extérieur (MPFE)** a été pris. Ce dernier a créé la **Mission Fiscale des Marchés Publics (MFMP)**, premier organe de gestion et de contrôle des exonérations au Bénin. En

1996, l'arrêté n° 236 / MF / DC / DGID / DGDDI / MFMP du 17 septembre 1996 étend la procédure des exonérations et transforme la Mission Fiscale des Marchés Publics (MFMP) en Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE). Cette structure, co-gérée par la DGID et la DGDDI, examine les différents types d'exonérations. De cet historique, nous pouvons déduire que, l'Etat a, de tout temps, le souci de contrôler et même de veiller à l'octroi rationnel des exonérations et incitations par la mise en place des structures qui s'agrandissent de jour en jour, créant de ce fait, des charges supplémentaires pour la Nation. C'est ainsi que le professeur *Anne-Marie GEOURGEON*<sup>11</sup> dit : « *Plus il y a d'exonérations, plus la charge fiscale est lourde pour l'administration, moins la rentabilité est évidente* »

Il ressort de cette analyse que les procédures de prise en charge comptable des exonérations occasionnent malheureusement des coûts administratifs excessifs voire croissants et tendent à introduire un obstacle supplémentaire dans la gestion des projets. A cet effet, la formulation suivante pourrait être faite :

*H<sub>2</sub> : « la croissance des charges administratives afférentes à la gestion des exonérations et incitations par la DGID s'explique par l'évolution rapide des régimes fiscaux d'exception ».*

### **C) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3**

Pour de *Peretti*, (2001) l'augmentation des exonérations fiscales en général et celles accordées en particulier à travers les admissions temporaires, l'entrepôt fictif, les accords de siège, l'avitaillement et le transit, ainsi que les différentes situations de révision des contrats telles que : l'avenant au marché initial et l'exécution partielle ou la non-exécution des marchés sont souvent à l'origine des évasions et des fraudes fiscales énormes. Aussi, Selon Bruno *TADDE*<sup>12</sup>, les individus ont cherché, de tout temps, à se soustraire à l'impôt. Et selon les

---

<sup>11</sup> -Rapport de l'atelier régional sur la gestion des exonérations, novembre 2005

<sup>12</sup> - La fraude fiscale, imprimerie du sud, 1974, P 1, Paris 1974.

chercheurs de la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (*DGCID*), les exonérations fiscales consenties dans le cadre des marchés, des *ONG* et autres, sont à l'origine de pertes de recettes fiscales consécutives à des détournements de destinations et à des fraudes et évasions diverses qu'il est difficile de juguler. Il revient alors à revoir le système actuel en matière de contrôle des entreprises bénéficiaires des subventions accordées par l'Etat.

Au Bénin plus précisément, l'analyse de la situation nous permet de déceler trois principales causes à savoir : la mauvaise foi des contribuables, la méconnaissance des textes et le système actuel de contrôle des exonérations et incitations.

En ce qui concerne la cause relative à la mauvaise foi des contribuables comme étant à la base de l'évasion et des manœuvres frauduleuses dans le domaine des exonérations fiscales, elle n'est qu'une présomption. En effet, cette cause est fondée sur des indices et non sur des preuves. Aussi, cette mauvaise foi serait-elle décelée par les inspecteurs des impôts chargés des études des dossiers. Il ressort que la cause liée à la mauvaise foi connaît des limites.

Aussi, la méconnaissance des textes comme source de fraude et d'évasion fiscale, ne répond pas véritablement au problème. En effet, des dispositions fiscales sont prises de même que des efforts sont accomplis pour l'interprétation harmonieuse des textes par les directions comme la *DIE* et la *DLC*<sup>13</sup>.

La cause qui nous semble la plus réelle est le système actuel de contrôle des exonérations au Bénin. En effet, il existerait de nombreuses manœuvres qui sont imputables à un contrôle peu fiable. Parmi celles-ci, on peut citer : la surévaluation des prix, les détournements des biens de leur destination initiale etc.... Un coin de voile vient d'être levé sur la conséquence de la quasi absence de contrôle qui

---

<sup>13</sup> - *DIE* : Direction de l'Information et des Etudes – *DLC* : Direction de la Législation et du Contentieux

expliquerait l'existence de la fraude et de l'évasion fiscale due aux exonérations. A cet effet, la formulation suivante de la présente hypothèse liée à ce problème est :

**H<sub>3</sub> : «le système actuel de contrôle des entreprises bénéficiaires des exonérations et incitations est à la base des fraudes et évasions fiscales ».**

## **PARAGRAPHE 2 : SYNTHÈSE DES PRÉOCCUPATIONS ET TABLEAU DE BORD DE L'ÉTUDE**

### **I) Synthèse des préoccupations**

Les problèmes que posent les régimes fiscaux d'exception à l'Etat béninois sont :

- l'accroissement du niveau général des exonérations et incitations fiscales ;
- les coûts exorbitants afférents à la gestion des exonérations ;
- l'existence de velléités permanentes de fraudes et d'évasions fiscales.

La résolution de ces problèmes nous amène à supposer au préalable que :

**-H<sub>1</sub> : « le niveau élevé des exonérations et incitations fiscales s'explique par la non limitation des régimes d'exception ».**

**-H<sub>2</sub> : « la croissance des charges administratives afférentes à la gestion des exonérations et incitations par la DGID s'explique par l'évolution rapide des régimes fiscaux d'exception ».**

**-H<sub>3</sub> : «le système actuel de contrôle des entreprises bénéficiaires des exonérations et incitations est à la base des fraudes et évasions fiscales ».**

A travers ces hypothèses, nous envisageons atteindre les objectifs dont l'ensemble sera résumé dans le tableau de bord.

### **II) Tableau de bord**

Le tableau de bord de l'étude lié au thème dont le libellé est : les régimes fiscaux d'exception au Bénin : une nécessaire rationalisation, s'établit comme suit.

**TABLEAU N°2** : Tableau de bord de l'étude liée aux régimes fiscaux d'exception au Bénin : une nécessaire rationalisation

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses
Niveau général		<b><u>Problème Général</u></b> <i>la tendance à la hausse des dépenses fiscales</i>	<b><u>Objectif Général</u></b> <i>Contribuer à la rationalisation des régimes fiscaux d'exception au Bénin</i>		
Niveaux spécifiques	1	<b><u>Problème spécifique 1</u></b> <i>Accroissement du niveau général des exonérations et incitations fiscales</i>	<b><u>Objectif spécifique1</u></b> <i>Proposer des mesures visant à amoindrir le niveau général des exonérations et incitations fiscales</i>	<b><u>Cause spécifique1</u></b> <i>Non limitation des régimes d'exception</i>	<b><u>Hypothèse spécifique1</u></b> <i>Le niveau élevé des exonérations et incitations fiscales s'explique par la non limitation des régimes d'exception</i>
	2	<b><u>Problème spécifique 2</u></b> <i>Coûts exorbitants afférents à la gestion des exonérations</i>	<b><u>Objectif spécifique2</u></b> <i>définir un système visant à amoindrir les coûts liés à la gestion des exonérations</i>	<b><u>Cause spécifique2</u></b> <i>l'évolution rapide des régimes fiscaux d'exception</i>	<b><u>Hypothèse spécifique2</u></b> <i>la croissance des charges administratives afférentes à la gestion des exonérations et incitations par la DGID s'explique par l'évolution rapide des régimes fiscaux d'exception</i>
	3	<b><u>Problème spécifique 3</u></b> <i>Existence de velléités permanente de fraudes et d'évasions fiscales</i>	<b><u>Objectif spécifique3</u></b> <i>proposer des mesures d'atténuation des fraudes et évasions fiscales</i>	<b><u>Cause spécifique3</u></b> <i>Le système actuel de contrôle des entreprises bénéficiaires des exonérations et incitations</i>	<b><u>Hypothèse spécifique3</u></b> <i>le système actuel de contrôle des entreprises bénéficiaires des exonérations et incitations est à la base des fraudes et évasions fiscales</i>

**Source** : résultats de nos investigations

## **SECTION II : DE LA REVUE DE LITTÉRATURE A LA METHODOLOGIE DE TRAVAIL DE L'ETUDE**

Il s'agira ici, de présenter la revue de la littérature permettant de faire le point des connaissances qui existent déjà sur les problèmes à résoudre.

### **PARAGRAPHE I : REVUE DE LITTÉRATURE**

#### **I) Mémoire de fin d'étude universitaire et rapports de missions**

##### **A) Mémoires de fin d'étude universitaire**

En 1991, les étudiants de l'*ENAM (ex ENA)* notamment messieurs **Hilaire FADONUGBO** et **Calixte K. L LADEGBE**<sup>14</sup> ; **Lidwine HOUEMAGNON** et **Moussiliou AMADOU** ont essayé d'analyser la pratique des marchés publics et leur impact sur la gestion des finances publiques.

En 1992, monsieur **Abel K. NAWANA** et madame **Antoinette AVENON** épouse **ADJAYI** ont aussi réfléchi sur le système des exonérations en République du Bénin.

En 1993, monsieur **Oreste HOUEHANOU GBAGUIDI** et madame **Léocadie TOTCHEME MIGAN** ont travaillé sur le régime fiscal des marchés publics à financement extérieur.

De même, les étudiants de l'ENA au cycle I tels que **HINSOU Sylvain Noël** et **Rachel M. T. ADECHINA** qui ont respectivement en 1997 et 1998 réfléchi sur l'application du régime des exceptions en mettant un accent sur leur évolution dans le temps. Leur préoccupation fondamentale était de mettre en exergue les conséquences désastreuses de la pratique des exonérations relatives aux marchés publics sur notre économie et de montrer la nécessité de passer à une sévère rationalisation à travers une véritable réforme de ce système.

---

<sup>14</sup> -Réflexion sur la pratique des marchés publics au Bénin, ENA<sub>II</sub>, 1991.

Pour parvenir à la mise en exergue, ils se sont intéressés aux conditions de préparation, de passation, d'exécution des marchés publics et à la procédure d'exonération. Aussi, ils ont analysé et relevé les problèmes causés par ces allègements fiscaux. L'une des lacunes constatée par ces derniers est l'inexistence d'une réglementation approfondie des régimes d'exception. De même, ils ont perçu le laxisme constaté dans la gestion des exonérations et qui a facilité abus, fraudes et malversations de tous genres.

Comme solutions, ils invitent en général l'Etat à :

- mettre à la disposition des entrepreneurs et fournisseurs tout le financement nécessaire pour le démarrage des travaux et le respect scrupuleux des échéances de paiement des acomptes. A cet effet, les entreprises et les fournisseurs de l'Etat concernés pourront ainsi honorer leurs engagements conformément aux cahiers des charges et éviter aussi les chantiers inachevés ;

- appliquer de façon correcte et sans faille les textes afin de mieux encadrer les pertes fiscales conséquentes.

Enfin Madame **HOUZANDJI H. Andromaque**<sup>15</sup> (*ENAM<sub>I</sub>*) et **Thomas Adjani ADEGNADJOU**<sup>16</sup> (*ENAM<sub>II</sub>*) ont respectivement en 2005 et 2006 réfléchi sur la contribution à l'amélioration des exonérations et par ricochet des recettes fiscales au Bénin. Ils sont allés dans le même sens que leurs prédécesseurs.

### **B) Rapports de missions, séminaires et ouvrages généraux**

Les régimes d'incitations et d'exonérations ont pour objectif de stimuler l'investissement et plus généralement l'activité économique. En effet, le tarif était souvent caractérisé par des taux élevés et une structure tarifaire complexe voire « aberrante ». De même la fiscalité interne faisait appel à des taux d'imposition excessifs et était à l'origine d'importantes distorsions fiscales. Aussi, les régimes

---

<sup>15</sup> -Problématique des régimes d'exception face à l'amélioration des recettes fiscales au Bénin, ENAM<sub>I</sub>, 2005

<sup>16</sup> -Contribution à l'amélioration de la gestion des exonérations liées aux accords de siège au Bénin.

d'exonérations douanières et fiscales avaient-ils comme objectif de « compenser » les surcoûts liés à des tarifs élevés sur les intrants, de rétablir une protection effective positive et d'éviter des distorsions fiscales insupportables.

Avec les réformes actuelles visant à réduire les distorsions fiscales, ce fondement des exonérations, énuméré ci-dessus, a largement disparu<sup>17</sup>. De plus, **Schiffer** et **Weder (2001)** montrent qu'en Afrique la fiscalité n'est pas ressentie comme une contrainte majeure par les entreprises. Ces dernières accordent une grande importance au fonctionnement de la justice, aux pratiques non concurrentielles, à la corruption<sup>18</sup>, à l'accès au crédit, au partage du pouvoir (les risques politiques), à la taille de la population et à la qualité des infrastructures. Les régimes d'incitations et d'exonérations relèvent alors de politiques de second rang et ne peuvent compenser les contraintes institutionnelles, financières et d'infrastructures.

Pour **Oman (2000)**, l'expérience de nombreux pays montre déjà que les régimes d'incitations et d'exonérations fiscales ont été utilisés avec peu de succès pour « compenser » un environnement des affaires peu favorable à l'initiative privée. A cet effet, il recommande qu'une action directe sur les handicaps à la compétitivité est certainement plus efficace qu'une action à travers les exonérations et les incitations fiscales.

Selon le rapport de **Peretti (2001)**, les exonérations fiscales consenties dans le cadre des marchés financés par l'extérieur et aux ONG sont à l'origine des pertes de recettes fiscales consécutives à des détournements de destination et à des fraudes diverses, qu'il est difficile de juguler.

Pour des dispositifs destinés à maîtriser les pertes engendrées par les exonérations, d'énormes charges administratives sont occasionnées et tendent à

---

<sup>17</sup> -Afrique au sud du Sahara : mobiliser des ressources fiscales pour le développement, 2004.

<sup>18</sup> -Voir encadrer n°1 pour la définition et les différents types ou degrés de corruption.

introduire un obstacle supplémentaire dans la gestion des projets. Par exemple, en ce qui concerne les exonérations accordées aux *ONG* étrangères, le rapport de *Peretti* mentionne que nombre de ces *ONG* poursuivent des activités lucratives et partant de là, devraient être assujetties à la fiscalité de droit commun afin d'amoinrir la concurrence déloyale conséquent.

Pour les rapports rédigés par les experts des institutions de Bretton Woods (le *FMI* et la Banque Mondiale) pour améliorer les recettes de l'Etat béninois en février 1989 et pour analyser les possibilités de réforme dans les pays de l'*UEMOA* en août 1990, des différents rapports de la commission ad hoc présidée par l'Inspection Générale des Finances (*IGF*) et ceux produits par la mission d'évaluation de la capacité institutionnelle de la Mission Fiscale sur l'initiative du Ministre des Finances et de l'Economie ont révélé d'énormes anomalies et une série de réformes des régies ont été entreprises depuis 1991.

Enfin, abordant le principe des exonérations et d'incitations de manière générale, le professeur *Anne-Marie GEOURGEON*<sup>19</sup> dit : « **Plus il y a d'exonérations, plus la charge fiscale est lourde pour l'administration, moins la rentabilité est évidente** » et l'ancien coordonnateur Résident des Activités Opérationnelles du système des Nations Unies au Bénin, monsieur *Moustapha SOUMARE* annonce aussi que : « *la panoplie des exonérations des nos jours diminue les chances des administrations fiscales et douanières d'être efficaces et performantes dans leur tâches de suivi, de contrôle et de renflouement des caisses de l'Etat* ».

Comme on vient de le constater, la littérature est abondante sur la question de exonérations et incitations en général et pour le cadre du Bénin en particulier. Mais, aucune des recherches effectuées au Bénin jusqu'ici ne s'est intéressée spécifiquement aux régimes fiscaux d'exception dans son ensemble afin de poser le problème de leur rationalisation nécessaire qui s'impose à notre Etat.

---

<sup>19</sup> -Rapport de l'atelier régional sur la gestion des exonérations, novembre 2005

Cette préoccupation est prise en compte par la présente étude intitulée : « *les régimes fiscaux d'exception au Bénin : une nécessaire rationalisation* ».

## **II) SYNTHÈSE DE LA REVUE DE LITTÉRATURE**

A travers l'analyse de la revue de littérature, il ressort que :

- plusieurs recherches ont été effectuées et ont apostrophé les risques engendrés par l'accord des exonérations, bien entendu, par les énarques du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>nd</sup> cycle ;

- plusieurs idées allant dans le sens de l'amélioration des exonérations se trouvent dans les littératures économiques, juridiques et fiscales ;

- plusieurs réformes ont été entreprises suites aux recommandations mentionnées dans les différents rapports écrits par les experts des institutions de *Bretton Woods*, des inspecteurs de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et les cadres de la Mission Fiscale. Au nombre de ces réformes on peut citer : la note n° 106/MF/DC/DI du 2 juillet 1992 qui rappelle que le régime fiscal est applicable aux marchés publics. Par la suite, l'arrêté ministériel n° 212/MF/DC/DI du 19 octobre 1992 est consacré exclusivement au régime fiscal des marchés publics sur financement extérieur. Cet arrêté est entré en vigueur depuis le 30 novembre 1992. Pour maîtriser le coût de toutes les exonérations et incitations accordées, la procédure des marchés publics est étendue à toutes les formes d'exonérations, conformément aux dispositions de l'arrêté n° 236/MF/DC/DGID/DGDDI/MFMP du 17 septembre 1996, pour freiner les abus et fraudes. Ceci a permis d'évaluer une partie des nombreux privilèges fiscaux jadis accordés sur la base d'un simple texte.

Malgré cette grande avancée du Bénin dans la prise des réformes, ces différentes modifications ne sauraient être considérées comme une panacée. Car, les exonérations, perçues comme un manque à gagner pour le budget national,

continuent d'être un motif d'inquiétude pour les différentes autorités chargées de la mobilisation des ressources financières.

Pour améliorer de manière sensible les recettes fiscales, il faut que chaque type d'exonération fasse l'objet de réflexion approfondie.

## **PARAGRAPHE2 : METHODOLOGIE DE L'ETUDE : APPROCHES THEORIQUES ET EMPIRIQUES**

Nous retiendrons ici, pour chaque problème spécifique, une approche théorique parmi les approches déjà développées et dans un second temps, nous montrerons la dimension empirique de l'étude.

### **I) APPROCHES THEORIQUES RETENUES**

#### **A) Choix d'outils d'analyse du problème lié l'accroissement du niveau général des exonérations et incitations**

##### **1) Normes d'amélioration**

Pour *Moustapha SOUMARE*, ancien coordonnateur résident des activités opérationnelles du système des Nations Unies au Bénin, la panoplie des exonérations de nos jours diminue les chances des administrations fiscales et douanières d'être efficaces dans leurs tâches de suivi et de contrôle. Il ressort de cette affirmation de *SOUMARE* que les régimes d'incitations et d'exonérations sont à l'origine de difficultés majeures en raison de leur impact sur la concurrence et sur les recettes budgétaires. Aussi, malgré l'élaboration d'un projet de code communautaire des investissements conforme aux bonnes pratiques, faute d'accord au niveau régional, le maintien de régimes nationaux d'incitations et d'exonérations et notamment des codes d'investissement permet aux groupes d'intérêts de détourner le Tarif Extérieur Commun (*TEC*) et pour conséquence, la baisse de recettes budgétaires.

Compte tenu de ce manque d'efficacité des régimes d'incitations et d'exonérations, un objectif pourrait être la suppression progressive de la plupart des incitations et exonérations. Une telle suppression contribuerait à améliorer l'équité et la neutralité des systèmes fiscaux de droit commun grâce à une meilleure répartition de la charge fiscale. Elle permettrait aussi d'améliorer le rendement de l'impôt et donc de donner au Bénin les moyens de consacrer plus de ressources à l'offre des biens publics essentiels.

## **2) outils d'analyse des données collectées : seuil de décisions**

Une bonne revue documentaire nous a permis d'avoir des données chiffrées. A l'aide d'outils statistiques, nous avons traité les données et fait ressortir l'impact financier des exonérations sur les réalisations budgétaires.

### **B) Choix d'outils d'analyse du problème lié au coût exorbitant afférent à la gestion des exonérations**

#### **1) Normes d'amélioration**

Il s'agit des apports de certains auteurs ou des courants de pensée en terme de proposition pour l'éradication du problème sus indiqué.

Ainsi, nous avons le point de vue de *Anne-Marie GEOURGEON* selon lequel : « *plus il y a d'exonérations, plus la charge fiscale est lourde pour l'administration, moins la rentabilité est évidente* ». A cet effet, elle propose qu'une marge soit prévue pour les exonérations (en tant que "dépenses publiques") dans le budget, qu'un crédit d'impôt soit défini et mis à la disposition des services chargés de la gestion des exonérations fiscales et douanières afin de les couvrir.

Aussi, les procédures de prise en charge comptable des exonérations occasionnent malheureusement des charges administratives excessives et tendent à introduire un obstacle supplémentaire dans la gestion des projets.

A cet effet, le rapport de synthèse, sur : mobiliser des ressources fiscales pour le développement (mars 2004), suggère que la taxation totale de toutes les actions économiques serait de libérer les administrations fiscales et douanières de la charge administrative occasionnée par la gestion et le contrôle des exonérations et aussi de faciliter la gestion des projets en supprimant le facteur de blocage. Ainsi, les pays démunis en ressources publiques, comme le Bénin, auraient les moyens de financer au moins certains des besoins en biens publics nécessaires au développement.

## **2) Outils d'analyse des données collectées : seuil de décisions**

Ce seuil définit les données du guide d'entretien adressé aux gestionnaires des régimes d'exceptions. Les réponses identiques recueillies auprès de plus grand nombre de responsables ont été retenues. Aussi une bonne revue documentaire nous a permis d'avoir des données chiffrées et à l'aide d'outils statistiques, nous les avons traitées.

## **C) Approches théoriques liées au problème de l'existence de vellétés permanentes de fraudes et des évasions fiscales**

### **1) Repère d'amélioration**

Pour *Peretti (2001, op. cit.)*, les exonérations consenties sont à l'origine de pertes de recettes fiscales consécutives, à des détournements de destinations et à des fraudes et évasions diverses qu'il est difficile de juguler. A cet effet, il propose que les bénéficiaires soient assujettis à la fiscalité de droit commun afin de supprimer les fraudes et amoindrir la concurrence déloyale engendrée.

### **2) Outils d'analyse des données collectées**

Les données ont été essentiellement identifiées sur la base des questions ouvertes et des questions à choix multiples. Le seuil retenu pour les questions ouvertes sera les points de vue obtenus de la majorité des personnes interrogées.

Pour les questions à choix multiples, nous retiendrons les données qui auront réuni un pourcentage supérieur ou égal à la moyenne des résultats obtenus.

## **II) DIMENSION EMPIRIQUE**

La dimension empirique vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données comme :

- ceux concernant les dépouillements des données ;
- ceux relatifs à la présentation des données.

Avant de passer à la présentation des outils, parlons des objectifs de l'enquête et de l'identification de la population mère.

### **A) Objectifs de l'enquête et l'identification de la population mère**

#### **1) Objectifs de l'enquête**

Nos enquêtes visent comme objectif général, la vérification des trois hypothèses formulées. A cet effet, ces enquêtes nous permettront de savoir d'une manière spécifique si :

- *H<sub>1</sub> : « le niveau élevé des exonérations et incitations fiscales s'explique par la non limitation des régimes d'exception » ;*

- *H<sub>2</sub> : « la croissance des charges administratives afférentes à la gestion des exonérations et incitations par la DGID s'explique par l'évolution rapide des régimes fiscaux d'exception » ;*

- *H<sub>3</sub> : « le système actuel de contrôle des entreprises bénéficiaires des exonérations et incitations est à la base des fraudes et évasions fiscales ».*

#### **2) Identification de la population mère et la nature de l'enquête**

Il est très utile, avant tout, de montrer que trois types d'enquêtes ont été menés pour atteindre les différents objectifs ci-dessus fixés : il s'agit d'abord d'une

enquête interne et ensuite d'une enquête externe à la **MFRE**. Pour ce qui est de l'enquête externe, nous avons successivement travaillé avec :

- les directions extérieures à la **MFRE** telles que la **Recette Nationale des Impôts (RNI)**, la **Recette Principale des Impôts (RPI / DGE)** et la **Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE)** ;

- quelques responsables d'entreprises et **ONG** bénéficiaires des exonérations et incitations au Bénin.

Eu égard à la compétence nationale de la **MFRE**, le lieu d'implantation de la **DGID**, de la **DGAE** et de la majorité des bénéficiaires des exonérations et subventions, la ville de Cotonou s'est imposée à nous comme cadre principal de la réalisation de nos enquêtes.

Ainsi, un échantillon représentatif des entreprises bénéficiaires des exonérations, les directions de la **DGID** et plus spécifiquement des services de la **MFRE** on été concernés.

## **B) De l'échantillon aux outils de représentation des données**

### **1) Echantillon**

Tous les acteurs intervenant dans l'octroi des exonérations sont pris en compte par cette étude. Aussi, l'impact ou le poids des exonérations sera-t-il apostrophé par l'aide des données secondaires obtenues de la **MFRE** et de la **DGAE**.

En ce qui concerne les acteurs qui apporteront leurs concours à la réussite de cette étude, cents personnes seront au total interrogées. L'échantillon est alors reparti dans les proportions suivantes :

Tableau N°3 : La population mère

structures	Proportion choisie
<b><i>DGID</i></b>	60 %
Les prestataires et <b><i>ONG</i></b>	40 %
<u>Total</u>	100 %

## 2) Centre d'intérêt du questionnaire

Les questions posées lors des enquêtes serviront à obtenir les informations pouvant nous permettre de :

- connaître les raisons qui expliquent la tendance haussière des exonérations et incitations;
- inventorier les situations qui font le nid aux fraudes et évasions fiscales dans le cadre des exonérations et incitations au Bénin ;
- énumérer les causes de l'accroissement des charges administratives liées à la gestion ou à la prise en charge comptable des exonérations.

## 3) Dépouillement et présentation des données

Par questionnaires, les données sont recueillies après le traitement manuel des échantillons. Les résultats d'enquêtes sont analysés par la méthode de tris à plat et croisés pour les questions fermées. Nous apprécierons ceux qui ont fait l'objet de questions ouvertes d'après les réponses obtenues.

Une fois, les objectifs déterminés, les hypothèses formulées et la méthodologie retenue, nous passerons de l'organisation des enquêtes à la proposition des solutions aux problèmes posés.

*CHAPITRE DEUXIEME : DE L'ORGANISATION DES  
ENQUETES A LA VERIFICATION DES HYPOTHESES ET  
AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES  
SOLUTIONS.*

Nous rappelons à toutes fins utiles que nous avons, entre autre, consacré le chapitre précédent à formuler les hypothèses relatives aux problèmes spécifiés.

A présent, nous nous intéressons non seulement à l'organisation des enquêtes mais aussi aux conditions de mise en œuvre des solutions idoines

## **SECTION I : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES**

Afin de vérifier les hypothèses énumérées dans le chapitre précédent, nous procédons dans un premier temps à l'organisation des enquêtes et dans un second temps à l'analyse des résultats obtenus.

### **PARAGRAPHE 1 : ORGANISATION DES ENQUETES ET LIMITES DES DONNEES**

#### **I) DE LA PREPARATION A LA REALISATION DES ENQUETES**

##### **A) Préparation des enquêtes**

Ces enquêtes ont été réalisées à partir des questionnaires adressés selon le cas, aux personnels de la **DGID** et des entreprises et aux membres des **ONG** bénéficiaires des exonérations.

##### **B) Conduite des enquêtes**

La réalisation de cette recherche dont le but principal est de contribuer à la rationalisation des régimes fiscaux d'exception au Bénin, nous a conduit vers tous les acteurs et bénéficiaires de ces régimes dérogatoires.

Les variables relatives aux acteurs et bénéficiaires retenus, par la présente étude, recouvrent la période du **2/08/2008** au **02/09/2008**, soit un mois de recherche.

## **II) DIFFICULTES RENCONTREES ET LIMITES DES DONNEES**

Les difficultés rencontrées au cours de la réalisation de ces enquêtes se situent à tous les niveaux c'est-à-dire au niveau des trois catégories de personnes ciblées.

### **A) Difficultés rencontrées au niveau de la DGID**

Au cours de notre stage à la **DGID** et même après, nous avons eu de fructueux échanges avec des responsables et cadres impliqués dans la gestion des régimes fiscaux d'exception au Bénin.

Toutefois quelques difficultés sont mises au travers de nos chemins. En effet, les responsables de la division « **Recettes d'Ordre** » arrivent difficilement à se libérer des urgences quotidiennes pour nous écouter. Quant aux cadres de la **MFRE**, la situation n'est pas non plus reluisante. Pour preuves, dans son bureau, face à ses multiples dossiers ou à son ordinateur, chaque inspecteur n'a visiblement

pas le temps de nous répondre prétextant qu'il y a beaucoup à faire. Aussi, le logiciel **GESEXO** ne nous permet- il pas le recoupement des données.

Il est à noter que, malgré les multiples occupations, le personnel de la **MFRE** et de la **RPI** ont fini par nous fournir tous les éléments nécessaires à la réussite de cette étude.

### **B) Les difficultés rencontrées au niveau des prestataires et ONG**

A cette étape de notre travail, il sera question d'évoquer les difficultés rencontrées avec les acteurs ciblés : **ONG** et entreprises bénéficiaires des régimes dérogatoires.

Compte tenu de la taille des exonérations accordées aux **ONG** en vertu des accords de Vienne, certaines d'entre elles ont fait l'objet de nos enquêtes sur le terrain. Au nombre de celles-ci, on peut citer : la Fondation Raoul FOLEREAU, SOS village d'enfant, Fondation Espace, Plan Bénin International, Borne Fonden etc.

Les responsables de ces structures ont été très disponibles et ont répondu à nos préoccupations. D'autres n'ont jamais pu nous recevoir. Au cas où ils nous acceptent de nous recevoir, certains se déclarent incompetents à nous fournir des éléments de réponse. Pour les responsables qui ont bien voulu se prêter à nos questions, nous avons compris qu'il y a des limites à ne pas franchir.

Les difficultés rencontrées avec entreprises bénéficiaires sont non moins négligeables. En effet, autant les responsables que les collaborateurs nous

considèrent malgré tout, comme des agents enquêteurs de la *DGID* et ne veulent répondre à certaines de nos questions.

En somme, l'étudiant chercheur ne sait plus à quel saint se vouer dans une telle situation. De toute évidence, les données recueillies dans de telles conditions connaissent forcément des limites.

### **C) Limites des données recueillies**

Au regard des difficultés rencontrées au cours de nos investigations, nous avons pu remarquer l'existence de quelques limites au nombre desquelles nous pouvons citer :

- l'impossibilité technique de vérifier toutes les informations recueillies ;
- les difficultés liées à la quasi inexistence d'interconnexion du réseau informatique ;
- l'inexistence d'archivistes dans les différentes structures choisies ;
- le délai d'enquête court par rapport à la pertinence et à la spécificité du thème ;
  
- l'insuffisance d'informations ;
- le manque de moyens matériels et financiers.

## **PARAGRAPH II : PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS DE L'ENQUETE**

Dans cette partie, nous présenterons et analyserons les résultats de nos investigations d'après les trois problèmes précédemment identifiés.

## **I) PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES AUX PROBLEMES IDENTIFIES**

Après avoir présenté les données de l'enquête, nous soumettrons et analyserons les résultats de la revue documentaire.

### **A) Point de vue des agents et responsables de la DGID**

Les idées recueillies auprès des responsables et agents de la **DGID (MFRE et RPI/DGE)** sont résumées dans le tableau ci après :

**Tableau N°4** : idées recueillies sur les exonérations et incitations fiscales au Bénin chez les agents de la **DGID (MFRE et RPI/DGE)**

N°	Synthèse des questions	Réponses	Pourcentage
1	Est-ce que, le niveau élevé des exonérations dépend de vous ?	Non	97 %
2	Comment appréciez-vous l'évolution chaque année des montants des exonérations	croissante	100 %
3	Qui sont selon vous les responsables de cette évolution ?	Les responsables politiques	95 %
4	Quelles sont d'après vous, les conséquences des ces exonérations ?	- les fraudes et évasions fiscales ; - augmentation des charges administratives.	85 %
5	Comment faire pour limiter ces exonérations ?	Limiter surtout les régimes d'incitation et d'exonération	100 %

**Source** : Résultats des enquêtes

Des résultats obtenus, nous pouvons élaborer, par rapport à chaque problème spécifique, les analyses suivantes.

### **I) L'accroissement du niveau des exonérations**

De ces réponses, il ressort que, pour les agents de la **MFRE** et de la Recette Principale des Impôts, le niveau des exonérations et incitations octroyées par l'Etat béninois est très élevé et demeure incontrôlable. Basé sur les textes, toutes les fois que les demandeurs remplissent les conditions réglementaires, les allègements sont accordées. C'est manifestement le point de vue de tous les agents de la **MFRE** et de la **RPI**. Ces montants, ajoutent-ils sont et demeurent des manques à gagner pour le budget national et qu'une rationalisation s'avère nécessaire.

## **2) Les coûts exorbitants afférents à la gestion des exonérations**

Tous les agents de la **MFRE** estiment que c'est fondamentalement l'existence des exonérations qui a expliqué la création de leur structure au sein de la **DGID**. De même, les agents de la Recette d'Ordre à la **RPI** perdent assez de temps pour régler les questions relatives aux mêmes exonérations. Pour eux, cette situation tend parfois à bloquer la gestion et l'évolution normale des projets.

## **3) La question de la fraude et de l'évasion fiscale**

A ce niveau, les cadres de la **MFRE** et de la **RPI** pensent que seul le contrôle des activités des entreprises bénéficiaires des exonérations pouvait diminuer la fraude. Aussi l'implication de la **DGID (MFRE)** dans les prises de décisions des exonérations, incitations et des accords de siège, pourra-t-elle amoindrir les effets néfastes de ces régimes d'exception.

## **B) Point de vue des prestataires et ONG bénéficiaires des exonérations**

Les idées recueillies auprès des ONG et entreprises bénéficiaires des régimes dérogatoires se résument dans le tableau ci-dessous.

**Tableau N°5** : Point de vue des prestataires et ONG.

Synthèse des questions	Réponses	Pourcentage
Le montant des exonérations dépend-t-il de vous ?	Non	100%
Comment appréciez-vous le niveau des exonérations accordées par l'Etat ?	Ils sont insuffisants pour la tâche que nous réalisons	85%
Qui rendez-vous responsables de l'évolution des exonérations ?	L'Etat est celui qui mène sa politique fiscale	90%
La gestion actuelle des dossiers vous facilite-t-elle la tâche ?	Elle tend parfois à bloquer l'évolution normale des projets	100%
Avez-vous régulièrement fait l'objet de contrôle ?	Quelques rares fois	90%

**Source :** Résultats de nos investigations

Suite à ces résultats, quelques points sont à retenir :

### **1) Montant exorbitant des exonérations**

Les responsables des entreprises et **ONG** les bénéficiaires des MP2 trouvent insuffisants les montants des exonérations à eux accordés au regard du travail abattu sur le terrain. Aussi, estiment-ils qu'on leur concède plus de facilités dans d'autres pays de la sous région.

### **2) Coût exorbitant afférent à la gestion des dossiers**

Pour les entreprises bénéficiaires des exonérations, les procédures d'octroi sont complexes et tendent à bloquer le déroulement normal des projets. Elles souhaiteraient que l'Etat béninois finance sa part afin d'alléger la tâche à la **MFRE**.

### 3) Existence de velléités permanentes de fraudes et d'évasions fiscales

Les ONG et les entreprises bénéficiaires des exonérations rendent l'Etat responsable des conséquences dues aux régimes fiscaux d'exception. Pour elles, l'Etat doit être impartial et veiller au grain afin que l'arbitraire ne prenne pas le dessus.

#### II) Revue documentaire

##### A) Problème lié à l'accroissement du niveau général des exonérations et incitations fiscales

###### 1) Les crédits douaniers : évolution et analyse

Les crédits douaniers comprennent ceux obtenus sur les projets à financement extérieur ou mixte, sur les intrants agricoles et autres. Au total, ces crédits représentent en moyenne 17,411 milliards de FCFA sur l'ensemble des crédits octroyés chaque année. L'importance de chacune de ces exonérations se présente comme suit :

**Tableau N°6** : Importance des différents crédits douaniers accordés (en %)

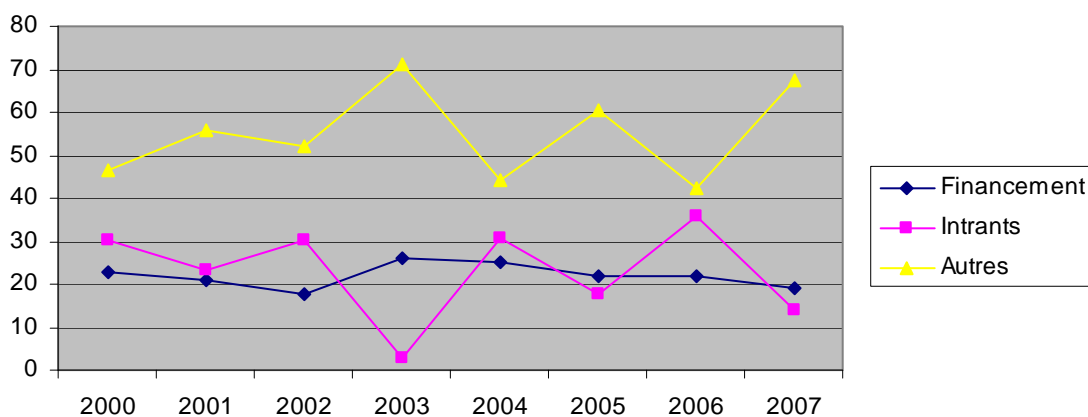
Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Natures								
Financement extérieur	23,01	20,71	17,52	26,00	25,14	22,03	22,00	19,00
Intrants agricoles	30,33	23,32	30,31	03,02	30,89	17,49	35,80	13,78
Autres	46,66	55,97	52,17	70,98	43,97	60,48	42,20	67,22

**Source** : Elaboré à partir des données reçues de la **DGAE – DPC**

A partir de ce tableau, il ressort que la catégorie dénommée "*Autres*" est à la base de la croissance des exonérations. En effet, la croissance moyenne de cette catégorie d'exonération de **2000** à **2007** est de **54,96 %**.

Pour mieux appréhender l'évolution de l'ensemble des exonérations, représentons le graphique retraçant la croissance de chaque type d'exonération accordée sur la période retenue.

**Graphique N°1** : Evolution des exonérations accordée au cordon douanier



Le graphique **N°1** nous montre l'évolution des différents types d'exonération accordée par la douane béninoise. On en déduit que, de **2000** jusqu'à **2007**, les exonérations accordées par la douane béninoise évoluent en dents de scie. Ceci nous permet de dire qu'aucune politique d'exonération n'a été prise, surtout, en matière d'objectif à atteindre dans une perspective de la réduction sensible des exceptions fiscales. Néanmoins, il est à noter que des efforts ont été faits, en matière des exonérations liées aux projets financés par l'extérieur. En guise de preuves, depuis les années **2004**, ces exonérations connaissent une baisse jusqu'à atteindre un taux de **19,00 %** en **2007**.

La remarque qui pourrait s'ensuivre malgré la baisse activités liées aux intrants (la diminution de la production du coton), est que les exonérations accordées demeurent fortes avec une croissance de près de **42, 20 %** de **2005** à **2006**. Ceci explique l'existence de risque de fraudes et d'évasions fiscales.

## 2) Les crédits intérieurs : évolution et analyse

Les composantes des crédits intérieurs regroupent les mêmes types d'exonérations que celui des crédits douaniers. Chaque année, les crédits intérieurs octroyés sont en moyenne près de **8,83** milliards de **FCFA**.

L'importance de chacune des exonérations intérieures se présente comme suit :

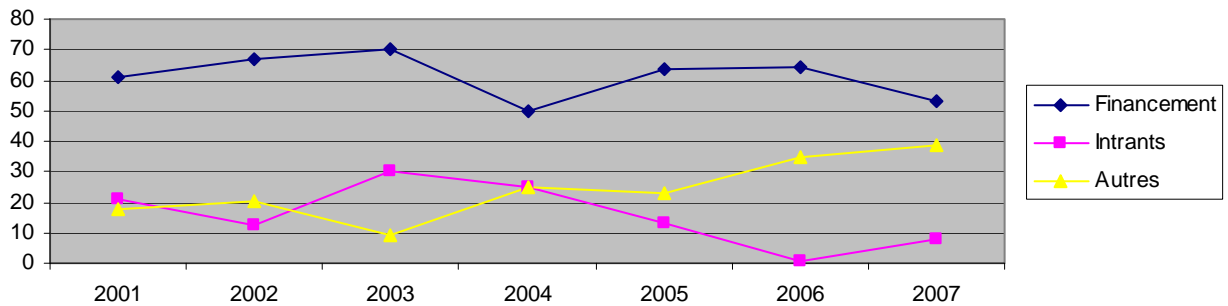
**Tableau n°7** : Importance des différents crédits intérieurs accordés (en %)

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Natures								
Financement extérieur	34,56	60,89	66,96	70,16	50,12	63,50	64,25	52,93
Intrants agricoles	?	21,24	12,78	30,39	24,90	13,30	00,92	08,09
Autres	?	17,86	20,26	09,45	24,98	23,20	34,83	38,98

**Source** : Elaborer à partir des données reçues de la **DGAE / DPC**

De ce tableau, il ressort que sur toute la période considérée, les exonérations accordées par l'administration fiscale, sont pour la plupart dues à l'existence des marchés à financement extérieur. En effet, ce régime a connu un fort taux d'augmentation atteignant en moyenne un accroissement de **57,92 %**. De ce fait, réduire les exonérations accordées par la **DGID** afin de réussir la problématique de la transition fiscale qui s'impose à tous les pays du tiers monde, revient à revoir les fondements des exonérations liées aux marchés publics à financement extérieur. Pour mieux appréhender les réelles évolutions de chaque type d'exonération, construisons le graphique montrant l'évolution de chaque catégorie d'exonération accordée par la **DGID**.

**Graphique N° 2** : Evolution de chaque catégorie d'exonération accordée par la **DGID**



Le graphique n°2 illustre les évolutions observées des différentes catégories des exonérations accordées à l'intérieur du Bénin. Il ressort que ces évolutions sont en partie irrégulières. Sur la période d'étude, nous avons constaté que les exonérations accordées aux entreprises publiques ou privées adjudicataires des marchés publics à financement extérieur ou mixte, ont connu un fort taux d'accroissement et sont demeurées supérieures à 50 %, suivies de celles concernant les subventions de l'Etat sur les intrants agricoles pour la période de 2001 à 2004. Mais, depuis 2005 jusqu'à nos jours, les exonérations accordées aux représentations diplomatiques, consulaires, Organisations Non Gouvernementales, Organisations Internationales et les entreprises privées agréées au code des investissements et enfin celles accordées aux titres consolidés de la **BCEAO** (catégorie dénommée " Autres " dans le tableau N°8), ont pris le dessus par un accroissement atteignant près de 40 % d'augmentation. Ce constat fait, contribue à l'identification des régimes d'incitations et d'exonérations qui sont à la base de l'importance des pertes fiscales enregistrées de nos jours par la **MFRE**.

### **3) Evolutions comparatives de chaque type d'exonérations accordées au Bénin**

Une fois que l'analyse des différentes composantes des régimes fiscaux d'exception, tant à l'intérieur qu'au cordon douanier a été faite, il est aussi important d'examiner les évolutions comparatives des exonérations totales accordées afin de déceler la catégorie des régimes d'exception qui expliquent la

hausse tendancielle des pertes fiscales dues à l'accord des exonérations. De ce fait élaborons le tableau suivant :

**Tableau N° 8** : l'importance globale de chaque type d'exonération

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Natures								
Financement extérieur	27,59	35,12	36,66	52,41	31,36	36,90	35,01	31,57
Intrants agricoles	?	22,58	23,52	13,47	29,40	15,99	25,04	11,64
Autres	?	40,32	39,82	34,12	39,24	47,11	39,95	56,78

**Source** : Elaborer à partir des données reçues de la *MFRE / DGAE / DPC*

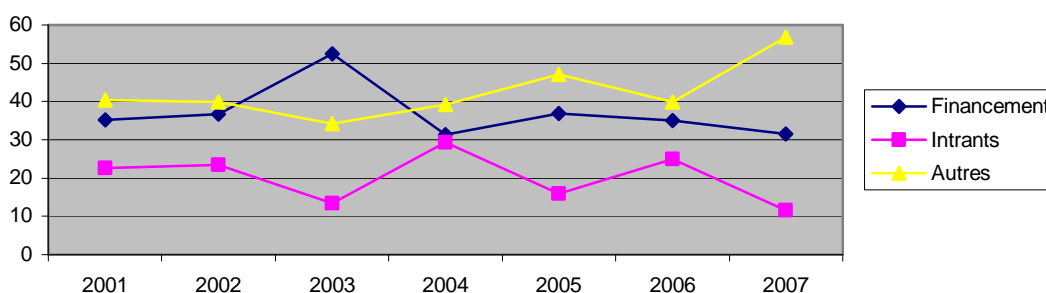
Ce tableau montre la part de chaque catégorie d'exonération et incitation accordée par le Bénin depuis les années 2000. De l'analyse de ce dernier, on découvre que la forte croissance des subventions accordées est due à la troisième catégorie des exonérations (catégorie "*autres*").

Il ressort de ce constat que la *MFRE* accorde beaucoup plus d'exonérations pour d'autres secteurs que le secteur pour le quel elle est créée (les marchés publics à financement extérieur ou mixte). Aussi, compte tenu des difficultés liées au contrôle des affaires réalisées par ces structures suscitées, l'exonération accordée peut être une des sources de fraude et d'évasion fiscale. En effet, il est connu de tout le monde que les *ONG*, contrairement à leur finalité, poursuivent des activités

lucratives et devraient être assujetties à la fiscalité de droit commun. Il convient ainsi de penser à la rationalisation de ces crédits qui sont à l'origine des difficultés majeures en raison de leur impact sur les recettes budgétaires et les activités commerciales.

Afin de mieux visualiser les évolutions comparatives des différentes parts de chaque catégorie des régimes fiscaux d'exception, établissons la courbe comparative suivante :

**Graphique N° 3** : Courbes comparatives des évolutions de chaque type d'exonération



La figure ci-dessus nous montre que chaque type d'exonération et incitation évolue en dent de scie. De ce point de vue, on conclut que le monde des régimes fiscaux d'exception souffre d'une sérieuse réglementation. L'inquiétude se trouve-t-elle aussi au niveau de la croissance des exonérations accordées aux structures du type classique.

#### **4) L'évolution globale des exonérations**

Le tableau suivant fera l'objet de l'analyse de l'évolution globale des exonérations.

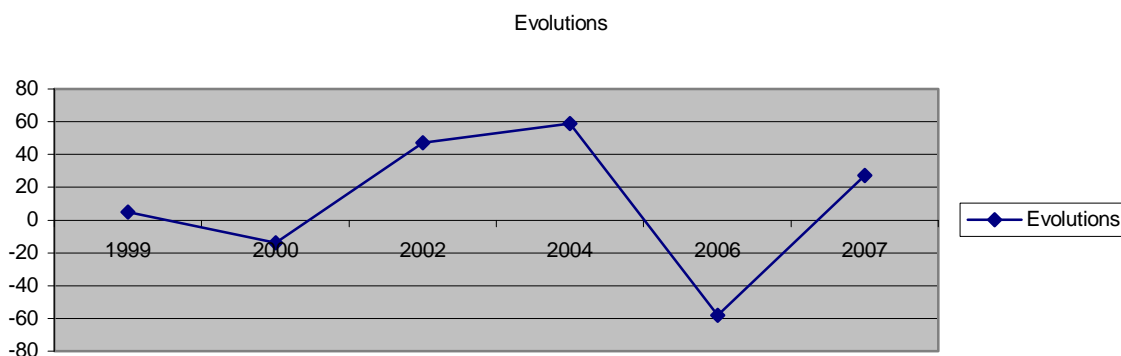
**Tableau N° 9**: Evolution globale des exonérations accordées

Années	1999	2000	2002	2004	2006	2007
Evolutions	5 %	-14 %	47 %	59 %	-58 %	27 %

**Source** : Elaborer à partir des données reçues de la *MFE / DGAE / DPC*

L'analyse de ce tableau nécessite la construction de la courbe suivante :

**Graphique N° 4** : l'évolution globale des exonérations sur quelques années



Ce graphique nous montre globalement que les exonérations accordées ont évolué au cours de la période retenue avec quelques caractéristiques essentielles :

- le taux de croissance n'est pas resté positif sur toute la période choisie. En effet, ce taux est de **-14 %** en **2000** contre de **-58 %** en **2006**. Le taux de **-58 %** constaté en **2006** traduit que sur chaque **100 F CFA** exonéré en **2005**, seulement **42 F CFA** sont exonérés en **2006**.

- le taux d'évolution des exonérations est passé de **47 %** en **2002** à près de **59 %** en **2004** avant de baisser à **27 %** en **2007**. Ceci suppose que les régimes fiscaux d'exception au Bénin sont sujets à de fortes fluctuations traduisant une évolution non linéaire de ces dernières. De ce fait, on peut conclure qu'il y a un

manque de politique en ce qui concerne le suivi des exonérations au Bénin et que la *MFRE* existe seulement pour les évaluer et non pour mettre en œuvre des politiques de suivi en terme de seuil à ne jamais dépasser.

**B) Problème lié à la fraude et à l'évasion fiscale**

Selon Bruno *TADDE*<sup>20</sup>, les individus ont cherché, de tout temps, à se soustraire de l'impôt. De même, selon les chercheurs de la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (*DGCID*), les exonérations fiscales consenties dans le cadre des marchés, des *ONG* et autres, sont à l'origine de pertes de recettes fiscales consécutives à des détournements de destinations et à des fraudes et évasions diverses qu'il est difficile de juguler.

De l'entretien avec les différents acteurs impliqués dans la gestion des exonérations, il ressort aussi qu'il existe la fraude fiscale liée aux activités des structures bénéficiaires des différentes subventions. Ce phénomène est à l'origine des risques de concurrence déloyale entraînant à terme des déséquilibres de fonctionnement des marchés avec pour corollaire des pertes additionnelles de recettes budgétaires.

Le tableau N°10 explicite une estimation de l'évasion des recettes de *TVA*<sup>21</sup> en Milliard *FCFA*.

**Tableau N°10** : Estimation de l'évasion des recettes de *TVA* en milliard *FCFA*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Exonérations réelles (A)	7,33	8,01	7,89	7,93	9,12	15,36	15,82	16,02	16,85	17,85
Exonérations théoriques (B)	6,94	7,59	6,76	6,80	7,82	12,03	12,94	14,45	14,65	15,62

<sup>20</sup> - La fraude fiscale, imprimerie du sud, 1974, P 1, Paris 1974.

<sup>21</sup> - la *TVA* est l'impôt qui subit d'énormes coûts en matière des exonérations fiscales. Son champs d'application se trouve réduit par chaque catégorie d'exonération.

Écarts (A – B)	0,39	0,42	1,13	1,13	1,30	3,33	2,88	1,57	2,20	2,23
----------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

**Source** : Elaborer à partir des données reçues de la *MFRE / DGAE / DPC*

Ce tableau témoigne l'existence des fraudes et évasions fiscales représentées par les écarts (A-B). Ceci repose la question relative à la prise des décisions pour atténuer les évasions liées aux régimes fiscaux d'exception.

En somme, on peut tout d'abord retenir que les exonérations et incitations accordées par le Bénin entraînent trois types de problèmes à savoir :

- les pertes fiscales exorbitantes constituant un blocage pour la réussite de la nécessaire transition fiscale ;
- l'augmentation des charges administratives dues aux études des dossiers par la *MFRE* et aussi de la recette d'ordre de la *RPI/DGE* ;
- l'existence de fraudes et évasions fiscales.

Après la présentation et l'analyse des hypothèses formulées, vérifions à présent leur degré de validité et essayons d'établir le diagnostic des problèmes posés.

## **SECTION II : DE LA VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTION**

### **PARAGRAPHE I : VERIFICATION DES HYPOTHESES ET SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC**

L'analyse précédente nous permet d'apprécier ici le degré de validation des hypothèses pour enfin formuler les éléments du diagnostic.

#### **I) DEGRÉ DE VALIDATION DES HYPOTHESES**

##### **A) Hypothèse n°1**

La première hypothèse suppose que : le niveau élevé des exonérations et incitations fiscales s'explique par la non limitation des régimes d'exception. Les analyses effectuées sur les données recueillies au cours des enquêtes et entretiens

montrent que les exonérations accordées croissent géométriquement et cette situation est due à la non limitation des régimes d'exception. En effet, les **95 %** des agents de la **MFRE** et de la **RPI** estiment que cette évolution s'explique par la prise tous azimuts de textes autorisant l'octroi des exonérations. A cet effet, la **DGID** n'a pas un pouvoir décisionnel sur les exonérations et se trouve être confrontée à la politique fiscale du gouvernement en la matière. Pour ce faire, les gestionnaires des régimes dérogatoires recommandent que l'Etat associe leur direction (la **MFRE**) dans les prises de quelconques décisions concernant l'octroi d'exonérations et d'incitations.

Au regard de la revue documentaire et des réponses de nos investigations, on peut conclure que l'hypothèse n°1 est vérifiée. La non limitation des régimes d'exception est ainsi la cause fondamentale du niveau élevé des exonérations.

Il est à noter que ces résultats confirment la déclaration du Directeur Général des Impôts du Maroc (**Noureddine BENSOUDA ; 1<sup>er</sup> juin 2004**) selon laquelle « l'impératif de la transition fiscale est battu en brèche par la multiplicité des exonérations et des régimes dérogatoires. Cet état de choses entraîne un déséquilibre budgétaire conduisant à un endettement massif et imposant du coup la thérapie des bailleurs de fonds ». Pour ce faire, le Directeur propose la limitation des régimes fiscaux d'exception.

## **B) Hypothèse n°2**

L'hypothèse N°2 suppose que : « *la croissance des charges administratives afférentes à la gestion des exonérations et incitations par la **DGID** s'explique par l'évolution rapide des régimes fiscaux d'exception* ».

Pour les agents de la *MFRE*, le contrôle et la gestion des exonérations occasionnent des charges administratives supplémentaires pour la *DGID*. Aussi, pensent-ils que la procédure actuelle peut bloquer la gestion normale des projets.

Les résultats obtenus des agents de la *DGID* confirment les idées du rapport élaboré sur le thème : *mobiliser des ressources fiscales pour le développement de l'Afrique* ; mars 2004. Selon ce rapport, les procédures de prise en charge comptables des exonérations occasionnent des charges administratives excessives et tendent à introduire un obstacle supplémentaire dans la gestion des projets. A cet effet, il est proposé que les autorités africaines pensent à opérer des réformes de manière à diminuer les exonérations et concentrer les efforts pour les recouvrements et les identifications de nouvelles matières imposables.

Le rapport mentionne que la plupart des administrations douanières et fiscales africaines disposent de moyens humains réduits avec une pyramide des âges défavorable<sup>22</sup>. De ce fait, il est indispensable que le peu de moyens dont disposent les administrations ne soit pas en partie affecté à la gestion et au contrôle des régimes dérogatoires.

Au total, eu égard à nos analyses, aux conclusions du rapport et aux constats tirés de la revue documentaire, l'hypothèse H<sub>2</sub> est vérifiée. La croissance des charges administratives afférentes à la gestion des exonérations et incitations s'explique par l'évolution rapide des régimes d'exception.

### **C) Hypothèse n°3**

Selon cette hypothèse, le système actuel du contrôle des entreprises bénéficiaires des exonérations et incitations est à la base des fraudes et évasions fiscales. Cette hypothèse est liée au problème de l'existence de vellétés de fraudes et d'évasions fiscales. Pour éradiquer la ou les causes se trouvant à la base de ce

---

<sup>22</sup> -souvent environ 10 % d'agents en catégorie A, 30 % en B et plus de 60 % en C et D. Cette répartition ne correspond plus aux besoins d'une administration moderne où les tâches qualifiées prennent le pas sur les tâches matérielles et d'exécution notamment en raison du développement de l'informatique.

problème, il est fixé comme seuil de décision, tout item qui aura un poids supérieur à 70 %. Or, les données quantitatives qui ont servi de base à notre analyse ont révélé que :

- pour les 85% des agents enquêtés la gestion actuelle des exonérations est favorable à des nids de fraudes et évasions fiscales;
- pour les 90% acteurs interrogés la plupart des entreprises bénéficiaires des exonérations ne sont pas contrôlées.

De ce qui précède, il ressort que les taux obtenus sont tous supérieurs à 70 %. De même, l'analyse des données obtenues de la *DGAE* montre que la fraude existe surtout en matière d'exonération. En effet, la progression sans cesse du taux d'évasion de la *TVA* d'une part, et des écarts enregistrée entre les exonérations théoriques et réelles d'autre part, l'ont montré.

Il est à noter que, tous ces résultats confirment les conclusions du même rapport (ci-dessus cité). En effet, le rapport mentionne aussi que les exonérations fiscales consenties dans le cadre des marchés publics sont à l'origine de pertes de recettes fiscales consécutives à des détournements de destination et à des fraudes diverses qu'il est difficile de juguler. De même, le rapport souligne que les exonérations consenties aux *ONG* sont aussi à l'origine des difficultés. Une première difficulté tient aux abus constatés. L'autre difficulté est qu'elles poursuivent des activités lucratives et devraient donc être assujetties à la fiscalité de droit commun.

De tout ce qui précède, on peut affirmer sans risque de se tromper, que l'hypothèse N°3 à savoir : le système actuel du contrôle des entreprises bénéficiaires des exonérations et incitations est à la base des fraudes et évasions fiscales, est parfaitement vérifiée

### III) SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC

Les causes réelles des problèmes identifiés sont celles à attaquer afin d'y apporter des solutions. A cet effet, l'accent y sera mis dans la formulation du diagnostic. Pour ce faire la synthèse suivante est proposée à travers le tableau ci-dessous.

Tableau N°11 : Synthèse du diagnostic

<u><i>Problèmes spécifiques</i></u>	<u><i>Diagnostics</i></u>
<i>le niveau élevé des exonérations et incitations fiscales</i>	<i>la non limitation des régimes d'exceptions</i>
<i>la croissance des charges administratives afférentes à la gestion des exonérations et incitations</i>	<i>l'évolution rapide des régimes fiscaux d'exception</i>
<i>Les fraudes et évasions fiscales</i>	<i>le système actuel du contrôle des entreprises bénéficiaires des exonérations et incitations</i>

## **PARAGRAPHE II : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE**

### **I) APPROCHES DE SOLUTIONS**

Apporter des solutions à un problème, c'est proposer les conditions d'éradication des causes réelles se trouvant à la base du problème.

Ainsi, proposerons-nous dans cette rubrique quelques approches de solutions pour amoindrir les effets des causes relatives aux problèmes spécifiques identifiés au cours de l'étude.

#### **A) Approche de solutions au problème spécifique N°1**

Le diagnostic établi révèle que la non limitation des régimes d'exception est à la base de l'accroissement rapide du niveau général des exonérations et

incitations fiscales. Dans la perspective de leurs limitations, la question relative au maintien ou non des régimes d'incitation et d'exonération s'impose. La réponse à cette question passe à travers des mesures spécifiques relatives à chaque type d'exonération. A cet effet, nous proposons trois types de mesures, à savoir :

### **1) La rationalisation des incitations**

Compte tenu du manque d'efficacité des régimes d'incitation au Bénin, un objectif pourrait être la suppression progressive de la plupart de ces dernières. Une telle suppression, serait d'autant plus facile qu'elle s'effectuerait dans un cadre régional et contribuerait à améliorer l'équité et la neutralité des systèmes fiscaux de droit commun grâce à une meilleure répartition de la charge fiscale. Elle permettrait aussi d'améliorer le rendement de l'impôt et de donner aux Etats les moyens de consacrer plus de ressources à l'offre de biens publics essentiels. La politique d'incitation fiscale pourrait désormais reposer sur :

- un régime de droit commun c'est-à-dire, un régime qui devrait inclure l'ensemble des incitations (régime de l'amortissement accéléré, allègement temporaire de l'impôt sur les bénéfices et de certains impôts directs comme le foncier, la patente), dont le champ d'application et la durée des exemptions seraient nécessairement limités. Aussi, seuls les impôts directs pourraient faire l'objet d'exemption. Le Code des Douanes ne devrait prévoir aucune exemption particulière à l'exception des régimes économiques et des pratiques internationalement reconnues.

- une charte de l'investissement : cette charte, que nous proposons, affirmerait l'engagement de l'Etat à assurer un environnement stable et cohérent pour l'entreprise. Des garanties précises devraient porter sur le cadre macro-économique, l'application du droit, le respect de la concurrence, l'application d'une fiscalité moderne et sur l'accès au financement. La charte doit aussi assurer aux investisseurs une paix politique.

## **2) La suppression des exonérations relatives aux projets financés par l'extérieur**

La taxation des projets dans le cadre du régime fiscal et douanier de droit commun aurait pour effet essentiel de dégager une aide budgétaire non affectée qui prendrait la forme de recette fiscale supplémentaire pour l'Etat. La taxation des projets permettrait aussi à notre pays de disposer de ressources indispensables pour la réussite de la transition fiscale. Un avantage serait de libérer les administrations fiscales et douanières de la charge administrative occasionnée par la gestion et le contrôle des exonérations. Un autre avantage serait de faciliter la gestion des projets par la suppression des facteurs de blocage. De plus, le Bénin aurait suffisamment de moyens pour financer la réalisation des infrastructures.

## **3) Le maintien d'exonérations strictement encadrées pour les ONG**

La mise en place des taxes sur les opérations des **ONG** irait à l'encontre de leur finalité d'organisation non gouvernementale visant à intervenir en marge de l'Etat. Elle constituerait un frein considérable à leurs activités. Il convient alors de maintenir les exonérations pour les **ONG** mais en les encadrant strictement. Les **ONG** devraient être agréées après une analyse approfondie de leurs statuts et de leurs objectifs mettant en évidence leur caractère non lucratif. Afin de sensibiliser les **ONG**, il serait certainement utile :

- de leur apporter un cadre clair et sécurisé pour leurs activités ;
- d'élaborer un code relatif à leur statut juridique et à leur rôle ;
- de chiffrer la dépense fiscale occasionnée par les exonérations par un suivi rigoureux de leurs activités.

## **B) Approches de solutions liées aux coûts exorbitants afférents à la gestion des exonérations**

La prise en compte des solutions proposées pour la limitation des régimes d'exception éliminerait le problème lié aux coûts exorbitants afférents à l'étude des dossiers. Ainsi :

- la suppression des exonérations liées aux projets réduirait les tâches de la **MFRE** ;
- l'élaboration d'un code de bonnes pratiques des **ONG** éliminerait la **MFRE** d'énormes vérifications et contrôles.

### **C) Approche de solutions liées à l'existence de velléités permanentes de fraudes et d'évasions fiscales**

Actuellement, la **MFRE** a mis en place un système de contrôle allant du dépôt des dossiers jusqu'à la délivrance des certificats **MP2**. Aussi, l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Général des Services exercent des contrôles sur la gestion des exonérations. Ces organisations sont à l'origine des fraudes et des évasions fiscales confirmées par les données sur la **TVA**. (Voir tableau N°10). A cet effet, nous proposons qu'un service de contrôle des bénéficiaires des exonérations et incitations soit créé à la **MFRE**. Aussi, faut-il que l'Etat donne les moyens aux différentes structures de contrôle telles que les services de contrôle de la **DGE**, des **CIME** et de la **DNVEF**. En effet, ces services et directions disposent de peu de moyens humains, matériels et financiers.

## **II) CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS PROPOSEES ET TABLEAU DE SYNTHESE DE L'ETUDE**

L'adaptation de l'administration fiscale béninoise aux enjeux de la transition fiscale suppose la résolution des problèmes que pose l'octroi des exonérations et incitations à l'Etat béninois.

Pour ce faire, l'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques identifiés ne pourra être complète que lorsque d'autres

dispositions importantes seront prises en vue d'assurer une efficacité des solutions à mettre en œuvre.

C'est dans cette optique que nous proposons de faire quelques recommandations à l'endroit de l'Etat et de l'administration fiscale.

**A) conditions de mise en œuvre des solutions au problème lié à l'accroissement du niveau général des exonérations**

Afin de réduire les exonérations et réussir les contraintes liées à la transition fiscale, nous voudrions que l'Etat :

- supprime les exonérations liées aux marchés publics sur financement extérieur ou mixte. Ceci est possible si le problème est posé dans le cadre de l'*UEMOA* afin que les négociations soient poursuivies pour l'élimination de ces régimes dérogatoires.

- maintienne les exonérations accordées aux *ONG* mais accompagnée d'un suivi rigoureux de leurs affaires. Ceci est possible par l'élaboration d'un code clair en la matière.

- élabore une charte des investissements votée par les législateurs. Cette charte pourrait non seulement garantir aux entreprises les infrastructures favorables à leur émergence mais aussi, la disponibilité d'une main d'œuvre abondante, qualifiée et à bon marché.

- instaure au sein de la zone *ACP*, la question du paiement des impôts par les organisations internationales et les missions diplomatiques. En effet, cette mesure pourrait augmenter les recettes fiscales et réduire les inégalités sociales qu'engendre, au sein des pays pauvres cette situation.

**B) conditions de mise en œuvre des solutions au problème lié aux coûts afférents à la gestion des exonérations**

La mise en œuvre des solutions liées au niveau élevé des exonérations permettrait la diminution des charges administratives dues à la gestion des exonérations. En effet, la diminution des régimes, l'élaboration d'un code à imposer aux **ONG**, l'élaboration d'une charte des investissements et la suppression des exonérations accordées aux missions diplomatiques et organisations internationales réduirait les tâches de la **MFRE** et par ricochet les charges administratives de la **DGID**.

**C) conditions de mise en œuvre des solutions au problème lié à l'existence de velléités permanentes de fraudes et d'évasions fiscales**

Pour réduire les fraudes et les évasions fiscales engendré par le fonctionnement du système des régimes fiscaux d'exception au Bénin, nous recommandons que :

- un service de contrôle et de vérification a compétence nationale près de la **MFRE** soit crée. Aussi, faut-il que ce service dispose de moyens humains et financiers suffisants lui permettant d'avoir des antennes sur toute l'étendue du territoire national.

- le logiciel **GESEXO**, application destinée à la gestion des exonérations au Bénin, soit rendu accessible à tous inspecteurs des services d'assiette et de contrôle des différents centres des impôts pour un meilleur suivi des déclarations de **TVA**, de l'**IPTS**, de **BIC**, et de **IRVM** par toutes les structures bénéficiaires des régimes dérogatoires.

- un compte rendu périodique sur les antennes publiques et périodique des activités des **ONG** bénéficiaires des exonérations soit fait. Une fois publié ce document doit être adressé au ministre chargé de l'économie et des finances et celui chargé des relations avec les institutions à qui il faut octroyer les moyens nécessaires pour la vérification des réalisations des opérations sur le terrain. Le ministère chargé des relations avec les institutions devra, à son tour, publier la liste

des **ONG** qui respectent les dispositions du code élaboré à cet effet, et adresser cette liste à la direction chargée du suivi et de l'octroi des exonérations à la **DGID** pour des dispositions à prendre. Cette rigueur que nous recommandons permettrait à l'Etat béninois de s'assurer de la rentabilité des dépenses fiscales consenties pour le compte des **ONG**.

Contre un système bien élaboré de fraudes, l'administration fiscale doit pouvoir opposer une technique efficace de détection. Cette technique ne peut être acquise que lorsque les inspecteurs et administrateurs de la **DGID** soient périodiquement soumis à des formations continues. Cette formation est autant plus nécessaire en matière d'exonération car tous les contribuables sont toujours à la recherche des moyens très élaborés pour frauder. Aussi, l'administration fiscale souffre-t-elle d'un manque cruel de personnel et de moyens adéquats. Pour ce faire, nous souhaitons que l'Etat béninois maintienne l'effectif adéquat pour son personnel.

#### **D) Tableau de synthèse de l'étude**

Le tableau récapitulatif de tout le travail de recherche se présente comme suit :

**Tableau n°12** : Tableau de synthèse de l'étude sur les régimes fiscaux d'exception au Bénin : une nécessaire rationalisation

Niveau d'analyse		Problématiques	Objectifs	Hypothèses	Diagnostic	Solutions
Niveau général		<b><u>Problème Général</u></b> la tendance à la hausse des dépenses fiscales	<b><u>Objectif Général</u></b> Contribuer à la rationalisation des régimes fiscaux d'exception au Bénin			
Niveaux spécifiques	1	<b><u>Problème spécifique 1</u></b> Accroissement du niveau général des exonérations et incitations fiscales	<b><u>Objectif spécifique 1</u></b> Proposer des mesures visant à amoindrir le niveau général des exonérations et incitations fiscales	<b><u>Hypothèse spécifique 1</u></b> Le niveau élevé des exonérations et incitations fiscales s'explique par la non limitation des régimes d'exception	<b><u>Elément de diagnostic spécifique 1</u></b> La non limitation des régimes d'exception	<b><u>Approches de solution spécifique n°1</u></b> -suppression des exonérations liées aux marchés publics -l'élaboration d'une charte des investissements -etc.
	2	<b><u>Problème spécifique 2</u></b> Coûts exorbitants afférents à la gestion des exonérations	<b><u>Objectif spécifique 2</u></b> Définir un système visant à amoindrir les coûts liés à la gestion des exonérations	<b><u>Hypothèse spécifique 2</u></b> la croissance des charges administratives afférentes à la gestion des exonérations et incitations fiscales par la DGID s'explique par l'évolution rapide des régimes fiscaux d'exception	<b><u>Elément de diagnostic spécifique 2</u></b> l'évolution rapide des régimes fiscaux d'exception	<b><u>Approches de solution spécifique n°2</u></b> -revoir le système de gestion et de contrôle des exonérations -œuvrer pour la réussite des solutions du problème spécifique n° 1 -améliorer les relations entre le fisc et les contribuables
	3	<b><u>Problème spécifique 3</u></b> Existence de velléités permanentes de fraudes et d'évasions fiscales	<b><u>objectif spécifique 3</u></b> Proposer des mesures d'atténuation des fraudes et évasions fiscales	<b><u>Hypothèse spécifique 3</u></b> Le système actuel du contrôle des entreprises bénéficiaires des exonérations et incitations est à la base des fraudes et évasions fiscales	<b><u>Elément de diagnostic spécifique 3</u></b> Le système actuel de contrôle des entreprises bénéficiaires des exonérations et incitations fiscales	<b><u>Approches de solution spécifique n°3</u></b> -permettre à toutes les directions de la DGID de pénétrer le logiciel GESEXO -créer un service de contrôle à compétence nationale auprès de la MFRE -recruter beaucoup plus des cadres A

**Source** : observations de stage et résultats des enquêtes.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

# Conclusion générale

Le Bénin s'est engagé depuis longtemps dans un double défi: mobiliser des ressources publiques d'un niveau suffisant pour financer de manière durable l'offre de biens publics et assurer la transition fiscale en substituant des ressources de fiscalité intérieure ne aux ressources tarifaires.

L'analyse a mis en lumière la nécessité de vraiment penser à la rationalisation des systèmes de régimes d'incitations et d'exonérations du Bénin. Elle a aussi mis en évidence la nécessité de mobiliser, en compensation des pertes de recettes occasionnées par le désarmement tarifaire, de ressources supplémentaires de la fiscalité intérieure notamment la *TVA*. Néanmoins, plusieurs facteurs bloquent la mise œuvre des constats apostrophés par la présente étude.

Le Bénin connaît avec beaucoup de précisions ses recettes fiscales annuelles. Il n'a pas, par contre, une idée totale du montant précis de celles des exonérations et des incitations accordées chaque année. Or, dans toute opération, le souci d'une bonne gestion nécessite la connaissance précise aussi bien des gains que des pertes. Les pertes en matière d'exonération et incitation fiscales, ont cette particularité que c'est l'Etat même qui y consent. Ce qui n'empêche pas que les ressources fiscales, dont l'Etat s'est volontairement privées au titre des exonérations et des incitations, soient connues. Il en résulte un manque à gagner très important alors que la contrepartie attendue, notamment dans les domaines des investissements, du développement des affaires et des détournements des trafics vers le Bénin sont loin d'être réalisés.

analyses ont montré que les exonérations et régimes d'incitations ont perdu leur fondement et au contraire ne peuvent qu'aller à l'encontre des objectifs poursuivis. De ce fait, ils constituent un écueil majeur pour des réformes à entreprendre : la

## *Bibliographie*

démontré le manque de fondement et les conséquences néfastes telles que les évasions et les fraudes fiscales ainsi que les charges supplémentaires dues à la gestion des exonérations par la *MFRE*. Une autre recommandation de cette étude est l'élaboration d'une charte pour les investissements. En effet, les arrêts de l'étude mentionnent que les incitations fiscales soient remplacées par des assurances ou des garanties en terme de construction des infrastructures, la fourniture en tous temps de l'eau et l'électricité aux entreprises, la disponibilité d'une main d'œuvre en quantité et à bon marché, la paix politique. Une dernière recommandation est enfin l'élaboration d'un code pour les *ONG*. Ce code va retracer les rigueurs et les dispositions à prendre afin que de nouvelles exonérations soient faites.

En somme, il est à noter que notre étude sur la rationalisation des régimes d'incitations et des exonérations du Bénin n'a pas permis de saisir tous les aspects possibles des facteurs qui expliquent l'évolution rapide des régimes d'exception+, ni d'analyser les contraintes liées à la politique interne et externe qui sont souvent à l'origine des octrois des exonérations surtout dans les pays pauvres, fautes de données suffisantes. Nous souhaiterions également voir des études ultérieures sur le régime des subventions au Bénin s'orienter plus vers ces aspects.

## **I-OUVRAGES**

- ❖ **CONAM.M**, (1980), « Finances Publiques », Nathan.
- ❖ **DARRIAGND.A**, (1970), « la passation des marchés de l'Etat », Armand colin, Paris 1970
- ❖ **PHILIP Loïc**, (1972) « Dictionnaire *ENCYCLOPEDIQUE* de finances Publiques », Tome 1 et 2 Economica
- ❖ **TADDE Bruno**, (1974) « la Fraude fiscale », librairie technique, 17 Place Dauphine, 75001, Paris, 1974.
- ❖ **GERARD Chambas**, (2004) « Afrique au sud du sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement ; synthèse »
- ❖ **Jean Pierre casimir**, (2005) « Contrôle fiscal : contentieux-recouvrement »
- ❖ **Emmanuel DISLE et Jacques SARAF**, (2006) « Droit fiscal : Manuel et application »

## **II – DOCUMENTS SPECIALISES**

- ❖ Bilan et Perspectives à court et à long terme de l'Economie Nationale, République du Bénin, 2001.
- ❖ Code Général des Impôts
- ❖ Code des Douanes
- ❖ Code des Investissements
- ❖ Code des Marché Publics
- ❖ Rapport de la Direction Générale de Coopération Internationales et du développement ; « Afrique au sud su Sahara : mobiliser des ressources fiscales pour le développement », mars 2004.
- ❖ Rapport de l'atelier régional sur la gestion des exonérations dans la zone UEMOA ; novembre 2005.

### **III – MEMOIRES**

- ❖ **ADECHINA Noëlie Rachel M**, (1998) « La réforme du régime des exonérations et son impact sur les recettes budgétaires », cycle 1, ENA promotion 1996-1998.
- ❖ **FADONUGBO .H et HADEGBE C. K**, (1993) « Réflexion sur la pratique des marchés publics en République du Bénin ».
- ❖ **GBAGUIDI Houéhanou Oreste et MIGAN Léocadie Totchémé**, (1993) « Régime fiscal des marchés publics à financement extérieur » cycle 2, ENA promotion 1991-1993.
- ❖ **HINSOU Syvain et Noël Sèdjro**, (1995) « Les régimes d'exception dans le système fiscal béninois : application et point de vue » ; cycle 1, ENA
- ❖ **HOUEMAGNON Lidwine A.**, (1996) « Impact de l'exécution des marchés publics sur la gestion des finances publiques en République du Bénin », cycle 2, ENA
- ❖ **HOUNZANDOU Andromaque Hermane**, (2006) « Problématique des régimes d'exception face à l'automatisation des recettes fiscales au Bénin »
- ❖ **Thomas Adjani ADEGNANDJOU**, (2006) « contribution à l'amélioration de la gestion des exonérations liées aux accords de siège au Bénin »
- ❖ **Bernardin ADOUNSA**, (2006) « contribution de la taxe professionnelle unique à la fiscalisation du secteur informel urbain : une étude réalisée près la commune de Cotonou »

### **IV – TEXTES LEGALISATIFS ET REGLEMENTAIRES**

- ❖ Décret n°85-535 du 19 décembre 1985 portant privilèges diplomatiques et consulaires en matière de douane
- ❖ Décret n°2004-094 du 14 février 2004 portant attributions, organisations et organisation du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine
- ❖ Décret n°2001-234 du 12 juillet 2001 fixant les conditions d'existence et les modalités de fonctionnement des Organisations Non Gouvernementales (*ONG*) et leurs organisations faîtières.
- ❖ Arrêté n°212/MF/DC/DI du 19 octobre 1985 portant régime fiscal des marchés publics à financement extérieur.
- ❖ Arrêté n°081/MF/DC/DGIDMEMP du mai 1996 portant modification des articles 3, 4, 7, 8, 9, 15, 17, 21 de l'arrêté n°212/MF/DC/DI du 19 octobre 1992
- ❖ Arrêté 081/MF/DC/DGID/DGDDI/MFMP du 17 septembre 1996 portant généralisation de la procédure MP à toutes les exonérations.
- ❖ Note de service n°490/MF/DC/DIDDIDB/DGCTP du 02 juin 1993 portant disposition d'ordre comptable et budgétaire.
- ❖ Note de service n°129/MF/DC/DGD/MFMP du 15 novembre 1995 portant attributions, organisations et fonctionnement de la mission fiscale des marchés publics.

# Table des matières

<i>Identification du jury</i> -----	<i>i</i>
<i>Déclaration du chercheur</i> -----	<i>ii</i>
<i>Dédicaces</i> -----	<i>iii</i>
<i>Remerciements</i> -----	<i>iv</i>
<i>Sigles et abréviations</i> -----	<i>v</i>
<i>Liste des tableaux</i> -----	<i>vi</i>
<i>Glossaire</i> -----	<i>vii</i>
<i>Résumé</i> -----	<i>viii</i>
<i>Sommaire</i> -----	<i>x</i>
<b><i>Introduction générale</i></b> -----	<b><i>1</i></b>
<b><i>Chapitre préliminaire : De la restitution des observations de stage à la démarche méthodologique liée à la rationalisation des incitations et exonérations au Bénin</i></b> -----	<b><i>4</i></b>
<b><i>Section I : Cadre physique de l'étude et restitution des observations de stage</i></b> ---	<b><i>5</i></b>
<b><i>Paragraphe I : Présentation de la structure d'Accueil du stage</i></b> -----	<b><i>5</i></b>
<i>I) Présentation de la Direction Générale des Impôts et des Domaines</i> -----	<i>5</i>
<i>II) Restitution des mécanismes de fonctionnement des services de stage</i> -----	<i>7</i>
<i>A) La Direction Nationale de la Vérification et d'Enquête Fiscale (DNVEF)</i> -----	<i>7</i>
<i>B) La Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE)</i> -----	<i>9</i>

1) historique de la <b>MFRE</b> -----	9
2) Présentation de la Mission fiscale des Régimes d'Exception et ciblage des problèmes -----	9
C) Le Centre des Impôts des moyennes entreprises ( <b>CIME</b> ) du Littoral-----	12
<b>Paragraphe 2 : Etats des lieux sur les prestations de la structure en observation</b> -----	<b>13</b>
<b>I) Inventaires des atouts et des problèmes</b> -----	<b>13</b>
<b>A) Inventaire des atouts</b> -----	<b>13</b>
<b>B) Inventaire des faiblesses</b> -----	<b>15</b>
<b>C) Regroupement des problèmes par problématique</b> -----	<b>16</b>
<b>Section 2 : spécification de la problématique et méthodologie de la recherche</b> --	<b>16</b>
<b>Paragraphe1 : Choix et spécification de la problématique</b> -----	<b>16</b>
<b>I) Ciblage de la problématique</b> -----	<b>17</b>
<b>A) Tableau 1 : les problématiques possibles</b> -----	<b>17</b>
<b>B) Choix de la problématique</b> -----	<b>17</b>
<b>C) Formulation du sujet ou problématique</b> -----	<b>18</b>
1) <b>Problématique du sujet</b> -----	<b>18</b>
2) <b>L'intérêt de l'étude</b> -----	<b>21</b>
<b>Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée</b> -----	<b>21</b>
<b>I) Spécification de la problématique</b> -----	<b>21</b>
<b>II) Démarche méthodologique</b> -----	<b>22</b>

<b>Chapitre premier : Des objectifs à la méthodologie du travail lié aux régimes fiscaux d'exception au Bénin</b>	<b>23</b>
<b>Section I : Des objectifs de l'étude à l'élaboration du tableau de bord</b>	<b>24</b>
<b>Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude</b>	<b>24</b>
<b>I) Les problèmes que pose l'étude</b>	<b>24</b>
<b>II) les Objectifs de l'étude</b>	<b>24</b>
<b>III) Causes et hypothèses</b>	<b>25</b>
<b>A) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1</b>	<b>25</b>
<b>B) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2</b>	<b>25</b>
<b>C) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3</b>	<b>26</b>
<b>Paragraphe 2 : Synthèse des préoccupations et tableau de bord de l'étude</b>	<b>28</b>
<b>I) Synthèse des préoccupations</b>	<b>28</b>
<b>II) Tableau de bord de l'étude</b>	<b>28</b>
<b>Section II : De la Revue de littérature à la méthodologie de travail de l'étude</b>	<b>30</b>
<b>Paragraphe 1 : Revue de littérature</b>	<b>30</b>
<b>I) Mémoire de fin d'étude universitaire et rapports de missions</b>	<b>30</b>
<b>A) Mémoires de fin d'étude universitaire</b>	<b>30</b>
<b>B) Rapports de missions, séminaires et ouvrages généraux</b>	<b>31</b>
<b>II) Synthèse de la revue de littérature</b>	<b>34</b>

**Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude : approches théoriques et empiriques -35**

**I) Approches théoriques retenues -----35**

**A) Choix d'outils d'analyse du problème lié l'accroissement du niveau général des exonérations et incitations-----35**

**1) Normes d'amélioration -----35**

**2) outils d'analyse des données collectées : seuil de décisions-----36**

**B) Choix d'outils d'analyse du problème lié au coût exorbitant afférent à la gestion des exonérations-----36**

**1) Normes d'amélioration -----36**

**2) Outils d'analyse des données collectées : seuil de décisions -----37**

**C) Approches théoriques liées au problème de l'existence de velléités permanentes de fraudes et des évasions fiscales -----37**

**1) Repère d'amélioration-----37**

**2) Outils d'analyse des données collectées-----37**

**II) Dimension empirique -----38**

**A) Objectifs de l'enquête et l'identification de la population mère-----38**

**1) Objectifs de l'enquête-----38**

**2) Identification de la population mère et la nature de l'enquête-----38**

**B) De l'échantillon aux outils de représentation des données-----39**

**1) Echantillon -----39**

**2) Centre d'intérêt du questionnaire-----40**

3) Dépouillement et présentation des données-----	40
<b>Chapitre Deuxième : De l'Organisation des enquêtes a la vérification des hypothèses et aux conditions de mise en œuvre des solutions.</b> -----	<b>41</b>
<b>Section I : Collecte et analyse des données</b> -----	<b>42</b>
<b>Paragraphe 1 : Organisation des enquêtes et limites des données</b> -----	<b>42</b>
<b>I) De la préparation à la réalisation des enquêtes</b> -----	<b>42</b>
<b>A) Préparation des enquêtes</b> -----	<b>42</b>
<b>B) Conduite des enquêtes</b> -----	<b>42</b>
<b>II) Difficultés rencontrées et limites des données</b> -----	<b>43</b>
<b>A) Difficultés rencontrées au niveau de la DGID</b> -----	<b>43</b>
<b>B) Les difficultés rencontrées au niveau des prestataires et ONG</b> -----	<b>43</b>
<b>C) Limite des données recueillies</b> -----	<b>44</b>
<b>Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats de l'enquête</b> -----	<b>45</b>
<b>I) Présentation et analyse des données relatives aux problèmes identifiés</b> -----	<b>45</b>
<b>A) Point de vue des agents et responsables de la DGID</b> -----	<b>45</b>
1) De l'accroissement du niveau des exonérations-----	46
2) Des coûts exorbitants afférents à la gestion des exonérations -----	46
3) De la question de la fraude et de l'évasion fiscale-----	46
<b>B) Point de vue des prestataires et ONG bénéficiaires des exonérations</b> -----	<b>46</b>
1) Montant exorbitant des exonérations -----	47
2) Coût exorbitant afférent à la gestion des dossiers -----	46
3) Existence de velléités permanentes de fraudes et d'évasions fiscales -----	48
<b>II) Revue documentaire</b> -----	<b>48</b>
<b>A) Problème lié à l'accroissement du niveau général des exonérations et incitations fiscales</b> -----	<b>48</b>
1) Les crédits douaniers : évolution et analyse -----	48

2) Les crédits intérieurs : évolution et analyse -----	49
3) Evolutions comparatives de chaque type d'exonérations accordées au Bénin--	51
4) L'évolution globale des exonérations-----	53
B) Problème lié à la fraude et à l'évasion fiscale -----	54
<b>Section II : De la Vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions -----</b>	<b>56</b>
<b>Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic-----</b>	<b>56</b>
I) Degré de validation des hypothèses -----	56
A) Hypothèse n°1 -----	56
B) Hypothèse n°2 -----	57
C) Hypothèse n°3 -----	58
II) Synthèse du diagnostic-----	59
<b>Paragraphe 2 : Approche de solutions et conditions de leur mise en œuvre -----</b>	<b>60</b>
I) Approche de solutions-----	60
A) Approche de solutions au problème spécifique N°1 -----	60
1) La rationalisation des incitations -----	60
2) La suppression des exonérations relatives aux projets financés par l'extérieur	61
3) Le maintien d'exonérations strictement encadrées pour les <b>ONG</b> -----	<b>61</b>
B) Approche de solutions liées aux coûts exorbitants afférents à la gestion des exonérations -----	62
C) Approche de solutions liées à l'existence de velléités permanentes de fraudes et d'évasions fiscales -----	62

<b>II) Conditions de mise en œuvres des solutions proposées et tableau de synthèse de l'étude</b> -----	<b>63</b>
<b>A) Conditions de mise en œuvre des solutions au problème lié à l'accroissement du niveau général des exonérations</b> -----	<b>63</b>
<b>B) Conditions de mise en œuvre des solutions au problème lié aux coûts afférents à la gestion des exonérations</b> -----	<b>63</b>
<b>C) Conditions de mise en œuvre des solutions au problème lié à l'existence de velléités permanentes de fraudes et d'évasions fiscales</b> -----	<b>64</b>
<b>D) Tableau de synthèse de l'étude</b> -----	<b>65</b>
<b>Conclusion générale</b> -----	<b>67</b>
<b>Bibliographie</b> -----	<b>69</b>