



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

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

OPTION

FILIÈRE

ADMINISTRATION DES IMPÔTS

ADMINISTRATION DES IMPÔTS

ANNEE ACADEMIQUE 2007-2008

*THEME*

**CONTRIBUTION A LA GESTION  
PERFORMANTE DU SYSTEME FISCAL  
BENINOIS**

REALISE ET SOUTENU PAR :

*Kafilath ALFA*

SOUS LA DIRECTION DE :

MAÎTRE DE STAGE

Ramanou **BOURAIMA**  
Administrateur des impôts  
Receveur National des Impôts

DIRECTEUR DE MEMOIRE

Moussa **AKINOTCHO**  
Administrateur des impôts  
Enseignant à l'ENAM

Février 2009

(Version après soutenance)



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

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

OPTION

FILIERE

ADMINISTRATION DES IMPÔTS

ADMINISTRATION DES IMPÔTS

ANNEE ACADEMIQUE 2007-2008

*THEME*

***CONTRIBUTION A LA GESTION  
PERFORMANTE DU SYSTEME FISCAL  
BENINOIS***

REALISE ET SOUTENU PAR :

*Kafilath ALFA*

SOUS LA DIRECTION DE :

MAÎTRE DE STAGE

Ramanou **BOURAIMA**  
Administrateur des impôts  
Receveur National des Impôts

DIRECTEUR DE MEMOIRE

Moussa **AKINOTCHO**  
Administrateur des impôts  
Enseignant à l'ENAM

Février 2009

(Version après soutenance)



# IDENTIFICATION DU JURY

<b>LIBELLE</b>		<b>NOM ET PRENOMS</b>
<b>PRESIDENT</b>		<b>Simon C. GNANSOUNOU</b>
<b>MEMBRES</b>	<b>1</b>	<b>Antoine HOUINSAVI</b>
	<b>2</b>	<b>Olivier DASSI</b>

## **AVERTISSEMENT**

**L'ECOLE NATIONALE  
D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE (ENAM)  
N'ENTEND DONNER AUCUNE  
APPROBATION NI  
IMPROBATION AUX OPINIONS  
ÉMISES DANS CE MÉMOIRE.  
CES OPINIONS DOIVENT ÊTRE  
CONSIDÉRÉES COMME  
PROPRES À LEUR AUTEUR.**

# DEDICACES

*A tous...*

*Je dédie ce mémoire.*

# REMERCIEMENTS

A

Monsieur **Moussa AKINOTCHO**, administrateur des impôts, Chef CIME Littoral qui, malgré ses multitudes occupations a su mettre en œuvre sa disponibilité, son savoir et son dynamisme pour m'encadrer et diriger ce mémoire.

- ✚ Monsieur **Ramanou BOURAÏMA**, administrateur des impôts, Receveur National des Impôts, aussi tuteur de ce mémoire pour toutes ses critiques constructives, ses conseils, sa mobilisation et sa franche collaboration pour la réalisation de ce mémoire.
- ✚ Messieurs Ludovic ZODEHOUGAN, Nicolas YENOUSSE, Eustache MONHOUNDE et Célestin IWOUIKOTAN
- ✚ Tous les agents de l'administration fiscale et de l'ENAM qui nous ont reçu et orienté pendant nos recherches ;
- ✚ Tous ceux qui, d'une quelconque manière ont contribué à la réalisation du présent travail.

Recevez l'expression de notre sincère gratitude.

# LISTE DES SIGLES

<b>BCEAO</b>	:	Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest
<b>BIC</b>	:	Bénéfices Industriels et Commerciaux
<b>BNC</b>	:	Bénéfices Non Commerciaux
<b>CFPI</b>	:	Centre de Formation Professionnelle des Impôts
<b>CGI</b>	:	Code Général des Impôts
<b>CFPB</b>	:	Contribution Foncière des Propriétés Bâties
<b>CFPNB</b>	:	Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties
<b>CI</b>	:	Code des Investissements.
<b>CIME</b>	:	Centre des Impôts des Moyennes Entreprises
<b>DCIDAM</b>	:	Direction du Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés.
<b>DCIME</b>	:	Direction du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises.
<b>DDI</b>	:	Direction Départementale des Impôts.
<b>DGDDI</b>	:	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects.
<b>DGE</b>	:	Direction des Grandes Entreprises.
<b>DGE</b>	:	Direction Générale de l’Economie
<b>DGID</b>	:	Direction Générale des Impôts et des Domaines
<b>DGR</b>	:	Direction de la Gestion des Ressources
<b>DIE</b>	:	Direction de l’Information et des Etudes
<b>DLC</b>	:	Direction de la Législation et du Contentieux
<b>DNVEF</b>	:	Direction Nationale de Vérification et d’Enquête Fiscale
<b>DPIP</b>	:	Direction de la Promotion des Investissements Privés
<b>IFU</b>	:	Identifiant Fiscal Unique
<b>IGR</b>	:	Impôt Général sur le Revenu

<b>INSAE</b>	:	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
<b>IPTS</b>	:	Impôt Progressif sur Traitements et Salaires
<b>IS</b>	:	Impôts sur Salaires
<b>IR</b>	:	Impôt sur Revenu
<b>IRVM</b>	:	Impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières
<b>MEF</b>	:	Ministère de l'Economie et des Finances
<b>MFRE</b>	:	Mission Fiscale des Régimes d'Exception
<b>MPFE</b>	:	Marchés Publics à Financement Extérieur
<b>PIB</b>	:	Produit Intérieur Brut
<b>PPTE</b>	:	Pays Pauvres Très Endettés
<b>RPI / DGE</b>	:	Recette Principale des Impôts de la Direction des Grandes Entreprises
<b>RNI</b>	:	Recette Nationale des Impôts
<b>SA</b>	:	Service d'Assiette
<b>SCF</b>	:	Service de Contrôle Fiscal
<b>SGC</b>	:	Service de Gestion et de Contrôle
<b>SI</b>	:	Service Informatique
<b>TAF</b>	:	Taxe sur les Activités Financières
<b>TEC</b>	:	Tarif Extérieur Commun
<b>TFU BN</b>	:	Taxe Foncière Unique Budget National
<b>TFU BL</b>	:	Taxe Foncière Unique Budget Local
<b>TPU BN</b>	:	Taxe Professionnelle Unique Budget National
<b>TIL</b>	:	Taxe Immobilière sur les Loyers
<b>TIS</b>	:	Taux d'Imposition des Sociétés
<b>TVA</b>	:	Taxe sur la Valeur Ajoutée
<b>UEMOA</b>	:	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
<b>UM</b>	:	Union Monétaire
<b>VPS</b>	:	Versement Patronal sur Salaires

# Liste des tableaux

TABLEAU N° 1 : EVOLUTION DES RECETTES DES IMPOTS SUR LES BIC ET DE LA TVA

TABLEAU N°2: COMPARAISON DES TAUX D'IMPOTS SUR LES BIC

TABLEAU N°3 : TABLEAU DES PROBLEMATIQUES IDENTIFIEES

TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE : CONTRIBUTION A LA GESTION PERFORMANTE DU SYSTEME FISCAL BENINOIS

TABLEAU N° 5: POINT DES REPONSES SUR L'INSUFFISANCE DU RENDEMENT DES RECETTES FISCALES

TABLEAU N°6 : POINT DES REPONSES SUR LE MANQUE D'INCITATION DU CONTRIBUABLE A UNE DECLARATION ET UN PAIEMENT AISES

TABLEAU N°7 : POINT DES REPONSES SUR L'ABSENCE D'UNE VERITABLE APPLICATION DU DOSSIER UNIQUE

TABLEAU N° 8: POINT DES REPONSES MANQUE D'INCITATION DES OPERATEURS ECONOMIQUES A L'INVESTISSEMENT

TABLEAU N°9 : TABLEAU DE SYNTHESE DE L'ETUDE SUR LA GESTION PERFORMANTE DU SYSTEME FISCAL BENINOIS

# LISTE DES FIGURES

GRAPHIQUE N°1 : COMPARAISON DES TAUX D'I/BIC

GRAPHIQUE N°2 : CAUSE DE L'INSUFFISANCE DU RENDEMENT DES RECETTES FISCALES

GRAPHIQUE N°3 : PRESENTATION DES CAUSES LIEES AU MANQUE D'INCITATION DU CONTRIBUABLE A UNE DECLARATION ET UN PAIEMENT AISES

GRAPHIQUE N°4 : CAUSE DE L'ABSENCE D'UNE VERITABLE APPLICATION DU DOSSIER UNIQUE

GRAPHIQUE N°5 : PRESENTATION DE LA CAUSE LIEE AU MANQUE D'INCITATION DES OPERATEURS ECONOMIQUES A L'INVESTISSEMENT

# GLOSSAIRE DE L'ETUDE

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.

**Action en recouvrement** : action mise en œuvre par l'administration pour obtenir auprès des contribuables retardataires ou récalcitrants le montant des impôts et taxes dont ils sont débiteurs.

**Arriérés d'impôts** : ensemble d'impôts mis à la charge des contribuables, qui n'ont pas pu être recouverts à bonne date et qui peuvent aboutir à des côtes irrécouvrables.

**Assiette de l'impôt** : ensemble d'opérations administratives consistant à la détermination et à l'évaluation de la matière imposable.

**Assujetti** : Il s'agit d'une personne (physique ou morale) qui réalise des opérations entrant dans le champ d'application de la matière imposable ou non.

**Code des Investissements** : Ensemble des textes législatifs et réglementaires destinés à promouvoir les investissements privés, nationaux et étrangers, par l'octroi d'avantages fiscaux.

**Code Général des Impôts** : Compilation de textes législatifs régissant le droit fiscal béninois.

**Contrôle fiscal** : Il s'agit d'une opération juridique par laquelle l'administration fiscale vérifie l'exactitude des déclarations souscrites par les contribuables étant entendu que ces déclarations sont présumées sincères. Autrement dit, le contrôle fiscal est l'ensemble des prérogatives reconnues à l'administration de réparer les omissions, les insuffisances ou erreurs

d'imposition commises par les contribuables. Il s'exerce dans un délai appelé délai de prescription

**Contrôle sur pièces** : c'est l'ensemble des travaux du bureau qui permettent un examen critique des déclarations à l'aide des renseignements figurant au dossier.

**Contrôle ponctuel** : c'est un contrôle externe de courte durée. Il est mis en œuvre lorsque les erreurs constatées dans une comptabilité nécessitent une intervention rapide des services d'assiette.

**Contrôle sur place** : encore appelé contrôle externe, c'est un contrôle qui se déroule au siège de l'entreprise à vérifier. Il porte sur l'ensemble de la comptabilité de l'entreprise et couvre des périodes non prescrites.

**Crédit d'impôt** : il peut être défini comme une dette de l'Etat envers le contribuable. C'est par le crédit que la créance du contribuable vis-à-vis de l'Etat est reconnue. Le crédit d'impôt correspond au coût de la fiscalité indirecte lié au marché. Il est matérialisé par la délivrance d'un certificat de crédit dénommé certificat MP2 accompagné de la remise de formulaire MP3 qui permet à l'entreprise de régler ses impôts.

**Dossier unique** : mode de gestion qui consiste à confier la gestion de tous les impôts d'Etat et impôts locaux d'un contribuable à un inspecteur des impôts. Ceci signifie que le contribuable n'aura plus à être au CIPE pour la gestion de ses impôts locaux et au CIME ou à la DGE pour les impôts d'Etat. Tous ses impôts sont gérés par un seul inspecteur.

**Droit de communication** : c'est le droit reconnu à l'Administration de recueillir auprès des tiers des renseignements nécessaires sur les affaires faites par le contribuable.

**Enquêtes fiscales** : Par enquêtes fiscales, il faut entendre toutes procédures de recherches à but fiscal mises en œuvre par l'administration fiscale et destinées

à opérer des recoupements et aussi à mettre en évidence des systèmes de fraude visant à échapper totalement ou partiellement à l'impôt.

**Evasion fiscale** : Action licite du contribuable en vue de réduire sa charge fiscale.

**Exonération** : définie par le lexique fiscal comme une dispense 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.

**Exonérations des marchés publics à financement extérieur** : marchés publics de travaux, fournitures et prestations de service sur financement extérieur.

La fiscalité prise en charge dans ces cas se rapporte :

- en régime intérieur, à la TVA et à la taxe ad valorem grevant le marché ;
- au cordon douanier, au droit fiscal, à la TVA sur les biens importés et droits d'accises.

**Exonérations de type classique** : ressortent généralement des conventions internationales ou régionales et de nombreux accords bilatéraux conclus entre l'Etat béninois et les pays étrangers en vue d'une amélioration des rapports économiques et politiques, ou les organisations non gouvernementales internationales dans le cadre de l'amélioration des conditions sociales des populations déshéritées.

**Fiscalité** : Ensemble des textes et règlements organisant la définition et la perception de l'impôt. Elle peut être locale ou nationale selon l'organisme destinataire des fonds recueillis.

**Impôt** : Il existe plusieurs définitions de l'impôt mais nous allons retenir celle de Lucien MEHL. Ainsi selon Lucien MEHL « **l'impôt est une prestation pécuniaire requise des personnes physiques ou morales de droit privé et éventuellement de droit public d'après leurs facultés contributives, par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie directe en vue de la couverture des charges publiques de l'Etat et des collectivités territoriales mais aussi à des fins de réalisation des objectifs socio économiques** ».

**Incivisme fiscal** : absence de bon sens du contribuable en ce qui concerne son rôle dans la vie fiscale d'une économie. Il se traduit par la fraude et l'évasion fiscales.

**GESEXO** : Logiciel utilisé pour la **GES**tion des **EXO**nération. C'est un système d'application installé à la Mission Fiscale et qui met en réseau tous les services à divers niveaux intervenant dans la gestion des exonérations.

**Régimes d'exception** : ce sont des allègements 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.

**Recouvrement de l'impôt** : ensemble d'opérations juridiques consistant à faire passer le produit de l'impôt de la poche du contribuable dans les caisses de l'Etat

**Régime d'imposition** : c'est le régime fiscal auquel est soumis un contribuable selon le montant annuel du chiffre d'affaires qu'il réalise. Ainsi on distingue :

Le régime réel d'imposition : sont soumises à ce régime **les grandes entreprises** (entreprises réalisant annuellement un chiffre d'affaires supérieur à 300 millions de francs CFA quel que soit la nature de leurs activités : négoce ou prestataire de services)

Le régime du réel simplifié d'imposition : y sont soumises **les moyennes entreprises** (entreprises réalisant un chiffre d'affaires compris entre 40 millions et 300 millions de francs CFA).

Le régime du forfait ou régime TPU : sont soumises au régime du forfait ou de la Taxe Professionnelle Unique (TPU) **les petites entreprises** c'est à dire les entreprises réalisant un CA inférieur à 40 millions de francs CFA.

**Subventions de l'Etat sur les intrants agricoles** : Il s'agit d'une exonération totale des droits et taxes de douane et de la taxe intérieure que l'Etat accorde sur l'importation et la commercialisation des intrants agricoles et appareils phytosanitaires pour la production de coton au Bénin.

**Titres des concours consolidés de la BCEAO** : c'est une exonération exceptionnelle qui porte sur les titres d'Etat émis sous la supervision de la BCEAO par le Trésor public des Etats membres de l'UEMOA. Ces titres cédés aux banques commerciales et personnes physiques intéressées devront normalement être passibles de l'IRVM (impôt sur le revenu des valeurs mobilières) et l'IBIC (Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux) mais sur décision des Etats membres de l'UEMOA les revenus de ces titres sont exonérés desdits impôts.

**Vérification de comptabilité** : c'est une opération de contrôle qui consiste à vérifier sur place la comptabilité d'une entreprise et à la soumettre aux éléments d'exploitation en vue de procéder aux redressements nécessaires.

# RESUME

L'Etat a des charges de plus en plus croissantes, et a donc besoin d'augmenter ses recettes fiscales. Pour y parvenir, il lui faut renforcer les performances du système fiscal. Il est donc indispensable que l'administration fiscale cerne l'assiette fiscale à travers les contrôles, revoit les taux de divers impôts ainsi que leur nombre, allège et simplifie les procédures, améliore le système de collecte de la TVA et limite les régimes dérogatoires. Contribuer à la gestion performante du système fiscal béninois exprime notre souci de participer à la conception d'un système fiscal moderne qui puisse répondre à un certain nombre de critères et de principes : une fiscalité de développement au Bénin.

Au nombre des problèmes qui ont été identifiés lors de notre stage de fin de formation, quatre ont été retenus dans le cadre de notre étude. Il s'agit de :

- l'insuffisance du rendement des recettes fiscales ;
- le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés ;
- l'absence d'une véritable application du dossier unique ;
- le manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement.

Après fixation des objectifs, nous avons procédé à la formulation des hypothèses et choisi une méthodologie d'étude. Les enquêtes faites sur le lieu de stage nous ont permis d'établir le diagnostic ci-après :

- l'insuffisance du rendement des recettes fiscales s'explique par la non imposition de tous les contribuables ;
- le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés se justifie par l'absence d'installation d'un système de télédéclaration ou de télépaiement aisés ;

- l'absence de mise en réseau des services déconcentrés avec la direction générale et l'insuffisance de personnel et de locaux qualifiés ont engendré l'absence d'une véritable application du dossier unique ;
- le niveau élevé de certains taux d'impôt sur les revenus est à la base du manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement.

Enfin, nous avons proposé les approches de solution ci-après :

- la mise en réseau effectif de tous les services de la DGID afin de limiter l'évasion fiscale ;
- encourager les activités industrielles et commerciales en appliquant un taux d'I/BIC compris entre 25 et 30% pour les entreprises commerciales et un taux de 35% (voire 30%) pour les entreprises industrielles ;
- la mise en place au sein des services des impôts d'une équipe spécialisée de vérificateurs; la tâche primordiale de cette équipe sera d'élaborer des plans réguliers de vérification des informations fournies par les contribuables et de proposer des mesures d'action en recouvrement ;
- la mise en place d'une commission indépendante de suivi des plans de vérification et des actions en recouvrement ;
- installer un système de télédéclaration et de télépaiement ;
- mettre à la disposition des contribuables (tout au moins les grandes entreprises) les moyens électroniques de paiement dont dispose actuellement la BCEAO

# **SOMMAIRE**

## **INTRODUCTION GÉNÉRALE**

### **CHAPITRE PREMIER DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE A LA PROBLEMATIQUE DE GESTION PERFORMANTE DU SYSTEME FISCAL BENINOIS**

SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE A LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES DGID

PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DU CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE : DGID

PARAGRAPHE 2 : OBSERVATIONS DE STAGE : ETAT DES LIEUX SUR LES ACTIVITES DES SERVICES DE LA DGID

SECTION 2 : CIBLAGE ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

PARAGRAPHE 1 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

PARAGRAPHE 2 : SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE LA PROBLEMATIQUE RETENUE

### **CHAPITRE DEUXIEME: DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE GESTION PERFORMANTE DU SYSTEME FISCAL BENINOIS**

SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

PARAGRAPHE 1 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA REVUE DE LITTERATURE

PARAGRAPHE 2 : METHODOLOGIE ADOPTEE

SECTION 2 : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES

PARAGRAPHE 1 : ENQUETES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES

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

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

## **BIBLIOGRAPHIE**

## **ANNEXES**

## **TABLE DES MATIERES**

# **INTRODUCTION GENERALE**

Les diverses études menées sur les conditions de vie des ménages, de même que le niveau des indicateurs de développement humain ont permis de poser un diagnostic sans équivoque du niveau de développement du Bénin. Ces études ont également révélé le degré d'effort substantiel qu'il reste à consentir pour sortir une frange importante de la population de la pauvreté absolue.

En effet, le tiers de la population n'a toujours pas les moyens de faire face aux dépenses minimales de subsistance. Par ailleurs, environ 60% des citoyens restent encore non alphabétisés et une couche non moins importante de la population continue d'avoir des difficultés d'accès à l'eau potable et aux soins de santé primaire. S'il est désormais admis que la réduction de la pauvreté passe nécessairement par une forte accélération de la croissance et une modification profonde de la structure de redistribution de cette croissance, seules des politiques budgétaires soutenables, élaborées et judicieusement mises en œuvre permettront d'assurer une redistribution équitable en faveur des citoyens, en particulier des pauvres.

A l'instar des pays en voie de développement, les autorités béninoises privilégient des stratégies d'assainissement des finances publiques et de libéralisation économique. La problématique de toute nation exige la mise en œuvre d'une politique financière, économique et sociale bien élaborée. Pour y parvenir, l'Etat se doit de mobiliser des ressources suffisantes.

C'est à cet effet que Gaston JEZE affirme : « l'Etat a des dépenses et il faut les couvrir » en définissant l'impôt comme « une prestation pécuniaire obligatoire, versée par les contribuables à titre définitif et sans contrepartie, pour assurer la couverture des charges publiques »<sup>1</sup>. Les libéraux justifiaient

---

<sup>1</sup> Gaston JEZE cité par Jean Marie A.GBAGUIDI dans Droit fiscal au BAC, Cotonou, Juris BAC, 1<sup>ère</sup> éd., 2002, p.31

l'impôt par la nécessité de la couverture des dépenses de fonctionnement. Il faut en outre que l'impôt soit réduit au strict minimum devant permettre à l'Etat d'exercer ses fonctions régaliennes à savoir : la justice, la diplomatie, la sécurité et l'émission monétaire.<sup>2</sup>

D'autres libéraux préconisent l'utilisation de l'impôt pour exercer des actions sur les structures sociales. En effet, il faut assurer l'égalité des conditions sociales, dans une société où les inégalités de conditions sont très marquées. Pour les socialistes, grâce à l'impôt, l'Etat devrait réduire le pouvoir d'achat des riches et accroître celui des pauvres.

Les ressources fiscales constituent un instrument essentiel au service de l'Etat pour faire face à ses engagements en tant que garant du bien-être social. Les recettes budgétaires proviennent soit d'une fiscalité directe, soit des prélèvements sur les biens et services encore appelés impôts indirects, soit enfin des taxes sur les importations. Il en résulte une certaine charge fiscale sur les agents économiques, encore appelée pression fiscale, à laquelle sont attribuées trois fonctions : une fonction financière renouvelée (couverture des charges publiques), une fonction socio-économique inédite (Etat interventionniste), et une fonction politique omniprésente.<sup>3</sup>

C'est ainsi que, pour assurer sa fonction régalienne de sécurité, l'Etat doit faire face aux phénomènes socio-économiques qui touchent la population. Au nombre de ces phénomènes, on note de nos jours la famine, la guerre, les catastrophes naturelles, les conflits internationaux etc....

Il urge à cet effet pour une croissance durable, de résoudre les conséquences de ces phénomènes, dont la plus urgente actuellement reste la

---

<sup>2</sup> Philippe NOUDJENOUME, Cours de droit fiscal, FADESP-UAC, 2004.

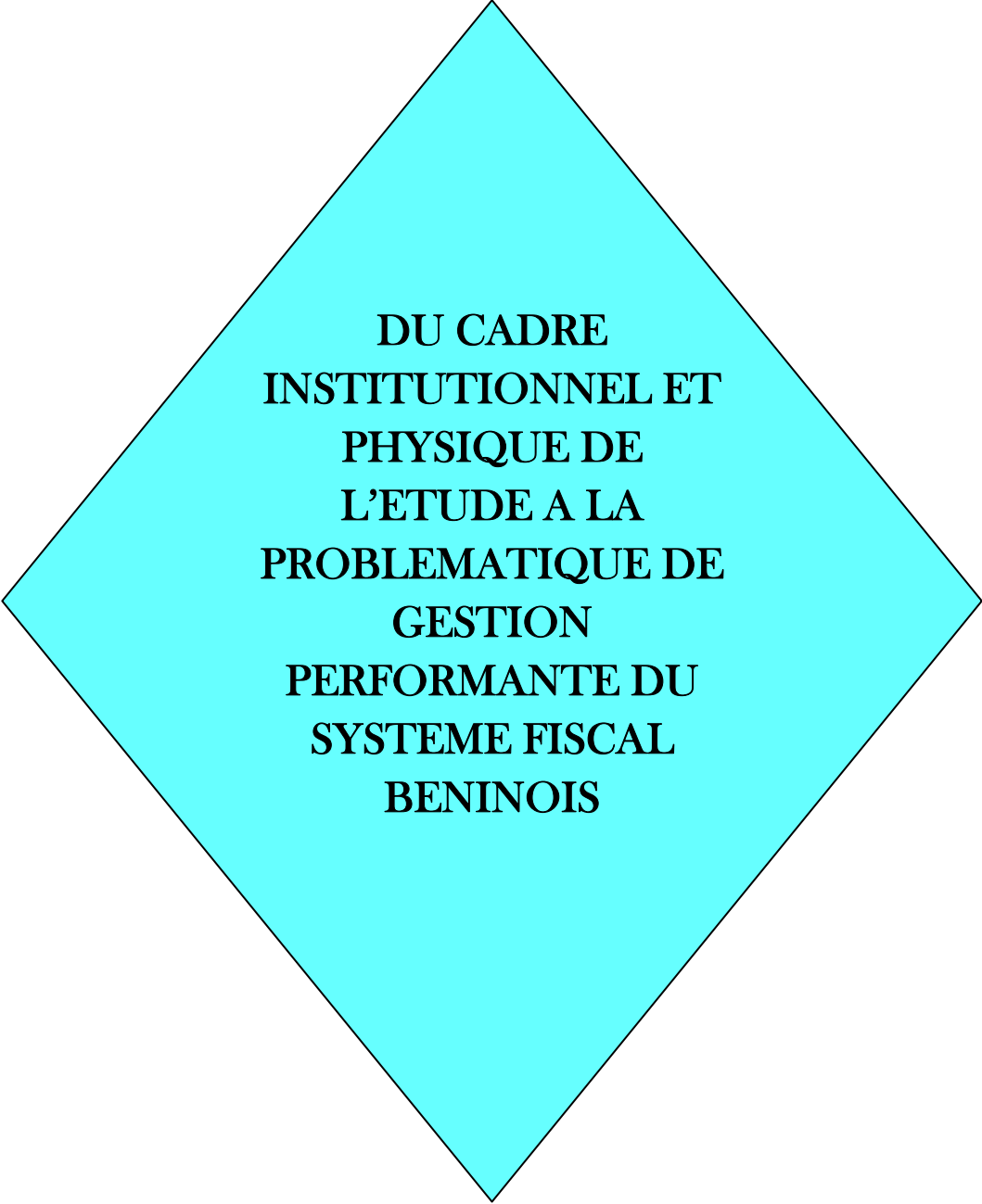
<sup>3</sup> Bilan et Perspectives à court et à moyen termes de l'Economie Nationale – novembre 2002

flambée des prix des produits alimentaires. Et c'est pour participer à la résolution de ce phénomène que nous avons choisi de réfléchir sur le thème suivant : « **Contribution à la gestion performante du système fiscal béninois** » afin d'apporter notre modeste contribution en proposant à la DGID des outils et techniques pour une bonne gestion performante des services des impôts.

Ainsi, pour parvenir à notre objectif, la présente étude se fera à travers deux chapitres.

Le premier chapitre présentera le cadre institutionnel et physique de l'étude, la restitution des observations de stage avant de dégager la problématique de l'étude.

Le deuxième chapitre portera sur le cadre théorique et méthodologique de notre étude, la présentation et l'analyse des résultats de notre enquête et propositions de solutions ainsi que leurs conditions de réussite pour la gestion performante du système fiscal dans notre pays.



**DU CADRE  
INSTITUTIONNEL ET  
PHYSIQUE DE  
L'ETUDE A LA  
PROBLEMATIQUE DE  
GESTION  
PERFORMANTE DU  
SYSTEME FISCAL  
BENINOIS**

Dans ce chapitre, nous allons présenter dans un premier temps le cadre institutionnel de l'étude et faire part de nos observations de stage avant de procéder au ciblage de la problématique de l'étude.

## **SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE A LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES DGID**

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

### **PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DU CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE : DGID**

A ce stade, le stage étant effectué à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID), il sera présenté d'une part la DGID et d'autre part l'organigramme de la DGID.

#### **I. PRESENTATION DE LA DGID**

En fin de formation du cycle 2 à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) en administration des impôts, un privilège s'offre à l'étudiant de rédiger un mémoire qui sera soutenu devant un jury après avoir effectué le stage à la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

La DGID est l'une des trois grandes régies financières du Ministère de l'Economie et des Finances. Elle est chargée de :

- 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 ainsi que des redevances domaniales et taxes annexes ;
- la conservation des hypothèques et droits fonciers ;
- la gestion des biens du domaine de l'Etat.

La DGID est compétente pour recouvrer les impôts d'Etat et les impôts locaux. Les impôts d'Etat regroupent les impôts directs (BIC, BNC, IPTS, VPS, IRVM, TIL, IGR, TFU BN, TPU BN), les impôts indirects (TVA, TAF, Taxes spécifiques sur les tabacs et cigarettes, sur les boissons, sur la farine de blé sur les produits de parfumerie et cosmétiques,..) et les droits d'enregistrement et de timbres. Quant aux impôts locaux, ils regroupent les CFPB, CFPNB, TFU BL, la patente et la licence.

La DGID parvient à recouvrer ces impôts prévus dans le Code Général des Impôts (CGI) à travers des missions qui lui sont assignées. Il s'agit notamment de la mission financière, la mission économique et sociale de l'administration fiscale.

## **II. ORGANIGRAMME DE LA DGID**

L'organigramme de la DGID est présenté à l'annexe.

### **PARAGRAPHE 2 : OBSERVATIONS DE STAGE : ETAT DES LIEUX SUR LES ACTIVITES DES SERVICES DE LA DGID**

Nous ferons cet état des lieux par rapport aux principales activités relevant des attributions des divers services de la DGID à savoir : la gestion du réseau comptable, la gestion des exonérations, la gestion du système fiscal béninois et l'immatriculation des immeubles.

## **I. RESTITUTION DES MECANISMES DE FONCTIONNEMENT**

La restitution des mécanismes de fonctionnement des services est faite à partir des structures d'accueil de stage que sont : **RNI, MFRE, CIME, DGE, DDET.**

### **A. Etat des lieux sur l'activité de gestion du réseau comptable par la RNI**

La RNI a pour attributions :

- l'élaboration des propositions de prévisions de recettes fiscales intérieures en liaison avec la Direction de l'Information et des Etudes DIE ;
- la diffusion des instructions comptables ;
- l'animation et le contrôle du réseau comptable de la DGID ;
- l'apurement de la comptabilité des postes comptables ;
- la gestion et le contrôle de l'ensemble de imprimés valeurs (quittanciers, livres comptables, etc....)
- la centralisation des bordereaux de développement des recettes des postes comptables ;
- l'élaboration des bordereaux de développement des recettes budgétaires de la direction générale ainsi que des états des sommes versées au trésor ;
- la centralisation des opérations comptables et des statistiques des recouvrements et des dégrèvements, modérations et remises en matière d'impôts d'Etat et d'impôts locaux ;
- le suivi des recouvrements effectués par la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects et la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique pour le compte de la DGID ;

- la mise en œuvre de la procédure d'admission en non valeur des cotes irrécouvrables ;
- la préparation et la confection des comptes administratifs et de gestion et de leur mise en état d'examen par la chambre des comptes de la cour suprême ;
- toutes autres études techniques confiées par la direction générale.

La RNI est dirigée par un comptable public. Il est le comptable supérieur de l'administration des impôts. En tant que comptable de l'Etat, il est responsable de sa gestion devant la chambre des comptes de la cour suprême.

Toutes ces attributions de la RNI bien exercées par celle-ci grâce à son personnel fait d'elle une grande direction de la DGID. Le dynamisme du personnel de la RNI est un atout pour elle.

Pour sécuriser les imprimés au niveau du service de contrôle, il est confectionné sur les imprimés des logos griffés qui ne sont pas visibles à l'œil nu. Ils sont seulement visibles à l'infra rouge. La sécurisation des imprimés de la RNI est une force pour la RNI.

Aujourd'hui, il existe 66 postes comptables et la RNI doit saisir les statistiques de toutes ces recettes à chaque période décadaire lorsqu'elles parviennent à la RNI. Il faut donc renforcer le réseau comptable de la RNI pour la réalisation des bordereaux des statistiques des postes comptables. Le renforcement du réseau comptable reste une perspective pour la RNI.

Les 66 postes comptables doivent être également en réseau informatique. Chaque receveur doit avoir un ordinateur et savoir saisir. Tous les receveurs ne maîtrisent par bien l'outil informatique et le remplissage du livre journal actuel.

La non maîtrise parfaite de l'outil informatique et du remplissage du livre journal actuel constitue une insuffisance pour la RNI.

La RNI, à l'instar d'autres directions est confrontée à quelques problèmes tels que : manque de locaux et insuffisance du personnel pour saisir les statistiques. Les impôts locaux n'étant pas créés dans les logiciels de saisie comme celui des impôts d'Etat, ne sont pas vite saisis comme les impôts d'Etat. Tous ces problèmes constituent des faiblesses pour la RNI.

### **B. Etat des lieux lié à l'activité de gestion des exonérations fiscales par la MFRE**

La MFRE s'occupe de la gestion des marchés publics à financement extérieur et des autres régimes d'exception accordés sur le territoire national à l'exclusion du régime d'admission temporaire ; l'étude des projets de marchés de contrat ; la représentation de la DGID dans les commissions de dépouillement. Elle s'occupe également des exonérations des missions diplomatiques et consulaires, des organisations internationales et autres bénéficiaires d'un régime d'exception.

Au vu des documents présentés et selon les accords passés avec l'Etat béninois, la MFRE accorde aux structures bénéficiaires quatre (04) types d'exonération :

- ✓ les exonérations classiques relevant de la Convention de Vienne de 1961. Ces exonérations concernent les ambassades, les représentations diplomatiques et extérieures ;
- ✓ les exonérations des marchés publics à financement extérieur. Ces exonérations sont accordées aux bénéficiaires des marchés sous forme d'un crédit d'impôt pour acquitter les charges fiscales au cordon douanier et à l'intérieur (TVA, BIC...)

- ✓ les exonérations sur intrants agricoles : ces exonérations ont pour but la promotion du secteur agricole ;
- ✓ les exonérations concernant les titres consolidés de la BCEAO.

Il s'agit d'exonérations particulières qui concernent les réserves des banques dans la zone UEMOA. Appelée à gérer à la fois les crédits douaniers et intérieurs, la MFRE dispose des agents des douanes et des impôts. Elle a à sa tête un administrateur des impôts cadre A1 avec au moins 15 ans d'expérience, nommé par arrêté du MFE sur proposition du DGID. Il est assisté par des cadres des impôts à qui il affecte les dossiers relatifs à la fiscalité intérieure. S'agissant des crédits douaniers, il collabore avec les agents de la Direction de l'Application de la Réglementation (DAR) qui est une structure de la DGDDI.

La MFRE ne dispose pas de structures internes mais il existe des bureaux et un secrétariat chargé de la réception des dossiers. Le directeur de la MFRE représente la DGID à la commission nationale d'attribution des marchés publics. L'octroi des exonérations qui est matérialisé par des certificats MP1 et MP2 suit pratiquement le même processus.

Le bénéficiaire d'un marché public à financement extérieur procède à l'évaluation de l'incidence fiscale dudit marché tant au cordon douanier qu'à l'intérieur. Il joint à son dossier de soumission adressé à la commission d'attribution des marchés, une déclaration MP1 en double exemplaire à envoyer à la MFRE pour instruction.

Après le contrôle de la régularité des prévisions fiscales, la MFRE décide d'accorder ou non le crédit. En cas d'accord, le crédit est matérialisé par un certificat MP2 délivré au bénéficiaire qui doit se présenter dans un délai de six (06) mois pour l'obtention d'un certificat MP3 en vue de la

consommation effective dudit crédit au niveau de la recette principale des impôts ou la recette de douanes du port.

La MFRE dans ses multiples tâches est consultée pour l'élaboration des textes puisqu'elle est compétente pour proposer des textes ayant des incidences sur les exonérations.

L'application GESEXO utilisée à la MFRE pour la gestion des exonérations constitue également une force pour elle puisqu'elle permet la rapidité dans le traitement des dossiers, le contrôle et la création des MP. Seulement pendant toute la période de stage à la MFRE, la défaillance technique de GESEXO due aux pannes d'électricité et informatique ne nous a pas permis de toucher à la machine pour expérimenter cette application. Mais la défaillance régulière de GESEXO à la MFRE est une faiblesse pour la MFRE.

Certes, la MFRE dispose d'agents consciencieux qui malgré eux et cette défaillance traitent les dossiers de façon manuelle par des résumés sur papillon en attendant la restauration du logiciel.

D'une façon générale, les problèmes de la MFRE communs aux autres services demeurent dans la concentration et la lourdeur administrative. En effet, elle manque de services déconcentrés à l'intérieur du territoire fiscal. Cela entraîne des difficultés dans l'accomplissement des différentes missions. Aussi, il existe toujours l'éternel problème de la DGID qui est le manque de personnel. Le manque de personnel à la MFRE est une faiblesse pour la MFRE.

### **C. Etat des lieux fait sur l'activité de la gestion du système fiscal béninois**

Le CIME a pour attributions :

- l'assiette, la liquidation, le contrôle, la confection des états de dégrèvement d'office et le recouvrement des impôts et taxes dont sont redevables les moyennes entreprises ;
- l'étude des dossiers spécifiques ou techniques sur instruction du DGID ;
- la représentation de la DGID sur sa demande.

La direction du centre des impôts des moyennes entreprises comprend :

- les centres des impôts des moyennes entreprises ;
- le service informatique.

Les services d'assiette sont chargés de l'assiette des impôts et taxes dont sont redevables les moyennes entreprises qui figurent sur leur fichier ; du contrôle formel; du contrôle sur pièces; et du contrôle ponctuel de tous les impôts et taxes de l'année en cours.

Les entreprises nouvellement créées ont l'obligation de souscrire leurs déclarations d'existence suivies du paiement de l'acompte sur BIC.

Au cours du stage dans l'un de ces services, il est constaté que certains contribuables vertueux s'acquittent avec promptitude de leurs obligations déclaratives et de leurs obligations de paiement. D'autres contribuables souscrivent leurs déclarations avec retard. Il existe aujourd'hui en plus des pénalités, des amendes de 50.000 FCFA pour sanctionner les déclarations tardives et la déclaration de TVA néant et créditrice. Ceci veut dire que même si le contribuable n'a pas réalisé un chiffre d'affaires donnant ouverture au reversement de la TVA, il doit déclarer à temps (au plus tard le 10 du mois

suivant celui de la réalisation) une TVA néant au risque de subir une sanction fiscale de 50.000f FCA par mois de retard mais avec un montant maximum de 500.000f CFA. Le CIME procède ainsi à une véritable application des sanctions aux contribuables retardataires.

Après la souscription des déclarations, le gestionnaire du dossier procède à un travail de bureau, qui consiste en l'établissement d'impositions primaires à partir des éléments et documents en sa possession tel que le bilan. C'est le contrôle sur pièces qui s'effectue en un examen critique des déclarations souscrites par les contribuables, dans le souci d'une application correcte de la réglementation fiscale. Ce travail de bureau conduit à l'établissement d'impositions supplémentaires ainsi qu'à la recherche de nouveaux assujettis.

A cette phase du processus, de multiples défaillances peuvent être identifiées. L'examen commence par la vérification des imprimés techniques se trouvant dans le dossier du contribuable. Il s'agit, généralement de l'imprimé de déclaration du BIC ou BNC, de l'imprimé de déclaration de la TVA, de l'imprimé de déclaration des Impôts sur Salaires IS (IPTS et VPS).

Les observations relevées sur la déclaration BIC ou BNC portent souvent sur les manquements à certaines dispositions du CGI. Les limites de déduction de certaines charges telles que prévues par le CGI, ne sont pas toujours respectées. Certaines charges sont excessives et d'autres injustifiées. Certains éléments du passif sont sans détails. Certains taux d'amortissement pratiqués par les entreprises sur les éléments d'actif ne sont pas toujours conformes à ceux admis par l'administration fiscale. Pour la majorité des cas, les résultats déclarés sont souvent déficitaires. Les entreprises individuelles omettent souvent de déclarer l'Impôt Général sur le Revenu (IGR). Les

assujettis au BIC ou BNC ne déclarent pas souvent les honoraires versés à des tiers tels que prescrits par le CGI en son article 44.

L'article 47-2 du CGI relatif à la retenue à la source est souvent perdu de vue par les contribuables. Il s'agit de la non maîtrise des textes fiscaux par les contribuables ou par leurs conseils fiscaux.

Par rapport à la TVA, plusieurs irrégularités sont également à dénoncer. Les déductions sont opérées par certaines entreprises sur des activités exonérées; pour d'autres, elles sont opérées hors délais. La TVA est facturée par des entreprises non assujetties. L'inspecteur procède à cet effet à la demande de certaines pièces justificatives dans le but de vérifier si les conditions de déduction sont respectées.

En ce qui concerne les impôts sur salaires, dans la majorité des cas, leur déclaration est souscrite. Mais très peu de contribuables ne mettent pas un soin à produire correctement leur déclaration d'impôts sur salaires.

Etant donné que c'est un système de dossier unique, l'inspecteur consacre son temps aux contrôles formels et sur pièces de toutes les impositions à la charge du contribuable. L'inspecteur recense les dossiers dans lesquels des précisions manquent en vue d'un contrôle approfondi. Le nombre de dossiers en attente d'un contrôle sur place n'est pas négligeable.

Nous pouvons noter le manque de sincérité dans les déclarations souscrites par certains contribuables. La mauvaise foi des contribuables est une menace pour elle. Ce qui entraîne une insuffisance du rendement des recettes fiscales.

Passé cette étape, le gestionnaire des dossiers procède aux notifications de redressements. Et pour la gestion de dossier au CIME littoral, il n'y a que réellement deux agents permanents de l'Etat pour s'en occuper. Tout le reste

des agents qui s'occupent également de la gestion des dossiers, sont des contractuels alors qu'ils ne doivent pas être autorisés à cette tâche en tant que contractuels. Aussi travaillent-ils dans des bureaux vraiment restreints où sont également installés ces dossiers et documents des contribuables. Donc pour la gestion de plus de 7000 dossiers, le CIME littoral manque cruellement de personnel et de locaux.

Il n'y a pas encore une véritable application du dossier unique à la DGID Bénin. Le dossier unique est un mode de gestion qui consiste à confier la gestion de tous les impôts d'Etat et impôts locaux d'un contribuable à un inspecteur des impôts. Prenons l'exemple d'une grande entreprise située à Kandi, imposée au régime réel d'imposition et qui fait sa déclaration d'IPTS et VPS dans le délai. Le service d'assiette de Kandi est tenu de faire l'acheminement de sa déclaration à la DGE puisque le service concerné est bien la DGE. Mais le constat aujourd'hui révèle que ce transfert ne se fait pas des services déconcentrés au service indiqué. Par conséquent, la DGE n'ayant jamais reçu la déclaration de ce contribuable, procède après relance à l'application d'une pénalité pour déclaration tardive. Or le contribuable n'est pas obligé de venir jusqu'à la DGE à Cotonou pour faire ses déclarations mensuelles. Car la déconcentration était également dans le but de rapprocher le plus possible le fisc du contribuable. Alors, à quoi sert cette déconcentration si le contribuable ne peut pas faire sa déclaration d'impôt partout où se situent les services fiscaux ? Aussi, constate-t-on toujours que les impôts locaux sont gérés par les CIPE et les impôts d'Etat par la DGE ou les CIME selon que le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 300.000.000 de francs CFA ou encore inférieur à 300.000.000 de francs CFA. Il est donc évident qu'il n'existe pas encore une véritable application du dossier unique à la DGID.

Après la notification des redressements, tout contribuable dispose d'un délai de réponse de vingt (20) jours. Selon la réponse du contribuable, l'inspecteur procède soit à un abandon soit à une confirmation des redressements. Les redressements qui débouchent sur une confirmation sont enrôlés. Les rôles sont envoyés à la recette pour prise en charge. La recette des impôts du CIME a pour attributions, le recouvrement des impôts et taxes gérés par le CIME.

Elle dispose de trois sections, à savoir la section recouvrement, la section caisse et la section comptabilité.

La section recouvrement est chargée de la distribution des avis d'imposition, de la délivrance des imprimés techniques, de la mise à jour de la situation des contribuables, de l'établissement des commandements, de la délivrance des bordereaux de paiement en cas de perte d'avis d'imposition par les contribuables. Dans cette section, la masse de travail fait que les dossiers ne sont pas traités à temps. Les contribuables qui s'acquittent de leurs dettes fiscales après mise en demeure, passe nécessairement par la section recouvrement pour se mettre à jour vis-à-vis du fisc avant d'aller à la caisse.

Quant à la section caisse, elle déborde de monde au délai limite retenu pour le paiement. Cela montre la non prise de conscience par les contribuables de leurs obligations. Ils attendent toujours le dernier jour pour remplir leur devoir citoyen donnant ainsi du travail aux agents de la caisse. Mais, ceci est tout à fait leur droit. Alors il va bien falloir multiplier les caisses. Car ce phénomène s'observe non seulement au CIME, mais également au Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) ainsi qu'à la recette principale des impôts de la Direction des Grandes Entreprises (DGE).

La section Caisse doit présenter l'arrêt journalier à la section comptabilité en vue de l'enregistrement des recettes encaissées. Avec

l'affluence qui pèse sur les agents de la caisse, ils se voient parfois, obligés de rester au delà de l'heure afin de pouvoir faire l'arrêt journalier. La non mise en réseau des services fiscaux ainsi que l'indisponibilité d'un système de déclaration et de paiement à distance de la DGID reste toujours une grande faiblesse pour le recouvrement des impôts. Ceci n'incite pas le contribuable à faire aisément sa déclaration et son paiement d'impôt. Il y a donc le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés.

Concernant le Service du Contrôle Fiscal, il a pour attributions :

- la vérification générale de la comptabilité des entreprises dont, les dossiers sont gérés par le CIME ;
- la vérification générale de la comptabilité des petites entreprises dont, les dossiers sont inscrits au répertoire des centres des impôts de son ressort territorial ;

La saisine du SCF pour les vérifications de comptabilité, ne se fait pas de façon automatique. C'est toute une procédure qui est mise en œuvre. Les dossiers recensés au niveau des services d'assiette font l'objet d'une centralisation par la Brigade d'Enquêtes Fiscales (BEF).

Elle soumet les propositions de vérification à l'approbation du Directeur Général des Impôts et des Domaines, qui, après étude, établit un programme annuel pour la vérification générale. Le service de contrôle fiscal organise le travail en sélectionnant un lot de dossiers pour procéder au contrôle sur place.

Les dossiers qui nécessitent ce contrôle externe sont généralement ceux dans lesquels, les crédits de TVA de montants importants sont reportés sur plusieurs exercices ; il en est de même pour les entreprises qui enregistrent un déficit sur plusieurs exercices malgré l'importance du chiffre d'affaires.

En effet, lors de la vérification de comptabilité, les vérificateurs ne retrouvent, le plus souvent, pas de documents comptables dont la tenue est prescrite par l'article 20 quinquies du Code Général des Impôts (CGI). Pour échapper aux sanctions, les responsables d'entreprises avancent l'argument que ces documents seraient tenus par leurs comptables absents. Ces derniers se présentent au bureau du service comme pour apporter la preuve de l'existence de ces documents. Mais après toute étude, il se révèle qu'il s'agit d'un registre d'inventaire ou d'un journal général pour toutes les opérations.

Les responsables desdites entreprises contreviennent ainsi aux dispositions de l'article 20 quinquies du CGI. Il convient de louer le dynamisme des vérificateurs qui réussissent à déceler les astuces des contribuables de mauvaise foi.

Ensuite, les travaux sont finalisés et l'équipe notifie suite à leurs observations, les redressements aux contribuables concernés avec des pénalités correspondantes. Les pénalités varient de 20, 40 à 80% selon la bonne foi, la mauvaise foi ou les manoeuvres frauduleuses des contribuables.

Le Centre dispose d'un service informatique. Il a pour tâches :

- la gestion et la mise à jour du fichier des contribuables ;
- la gestion de la banque des données fiscales ;
- la collecte des informations auprès des services du Centre ;
- le traitement et la diffusion des informations sous l'autorité du Chef

Centre ;

- le suivi de la politique d'informatisation des services ;

Le service informatique centralise les travaux réalisés par les services d'assiette, la recette et le service du contrôle fiscal.

La Direction des Grandes Entreprises (DGE) a pour attributions :

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

La DGE connaît les mêmes problèmes que le CIME. La DGE est la plus grande direction technique de la DGID. L'organisation, les attributions et le fonctionnement de la DGE ont été fixés par la note de service N°22/MFE/DC/SGM/DGE/DLC du 02 octobre 2003. Sa compétence se rapporte aux sociétés et entreprises soumises au régime réel d'imposition ayant un chiffre d'affaire supérieur ou égal à 300.000.000 de francs CFA. La DGE comprend :

- deux services d'assiette (SA-1 et SA-2)
- un service informatique (S.I)
- un service du contrôle fiscal (SCF) et
- une recette principale des impôts (RPI).

Les services d'assiette de la DGE gèrent en totalité jusqu'à ce jour 534 grandes entreprises ; 219 dossiers (au niveau du SA-1) et 315 dossiers (au niveau du SA-2). Dans les services d'assiette, on note une organisation du travail caractérisée par la répartition des dossiers en fonction des secteurs d'activité. Le service d'assiette n°1 s'occupe des dossiers des contribuables exerçant dans les secteurs de la pharmacie, des industries, des ONG, des bâtiments et travaux publics. Le service d'assiette n°2 gère les dossiers des banques, des sociétés d'assurances, des coopérants. Pour les entreprises de

négoce, les dossiers sont répartis par groupe alphabétique aux deux services. Cette répartition du travail traduit une très bonne organisation du travail au sein de la direction. Chaque inspecteur, appelé « collaborateur » s'occupe d'un certain nombre de dossiers. Cependant il n'y a toujours pas une véritable application du dossier unique à la DGE également. L'inspecteur reçoit le dossier du contribuable qui a fait sa déclaration (mensuelle, trimestrielle ou annuelle). Il procède à l'imposition primaire, puis effectue un contrôle sur pièces. Ce contrôle permet le plus souvent de détecter les manœuvres frauduleuses dans la déclaration, du volume des importations. Ces diverses manœuvres traduisent un certain incivisme fiscal. L'évolution des réalisations de recettes de la DGE se présentent comme suit :

**Tableau n° 1 : Evolution des recettes des impôts sur les BIC et de la TVA**

Produit fiscal	2003	2004	2005	2006	2007
IBIC	17 503 426 963	22 603 673 559	24 489 319 994	29 284 086 518	46 425 333245
TVA	44 76 487 687	44 290 922 719	41 455 597 226	46 175 780 828	54351128077

Source : service informatique de la DGE

Pour connaître les avantages qui sont accordés aux contribuables et les atouts dont dispose le Bénin, susceptibles de rendre productifs les investissements, seuls le Code des Investissements, le guide de l'investisseur, le Code Général des Impôts et les prospectus servent de sources d'informations aux investisseurs. Il y a donc une insuffisance d'actions pour informer les investisseurs au sujet des avantages dont ils peuvent bénéficier. En plus, tous ces textes ne stimulent pas assez les investisseurs. Les taux d'imposition sur les revenus au Bénin restent bien élevés par rapport à

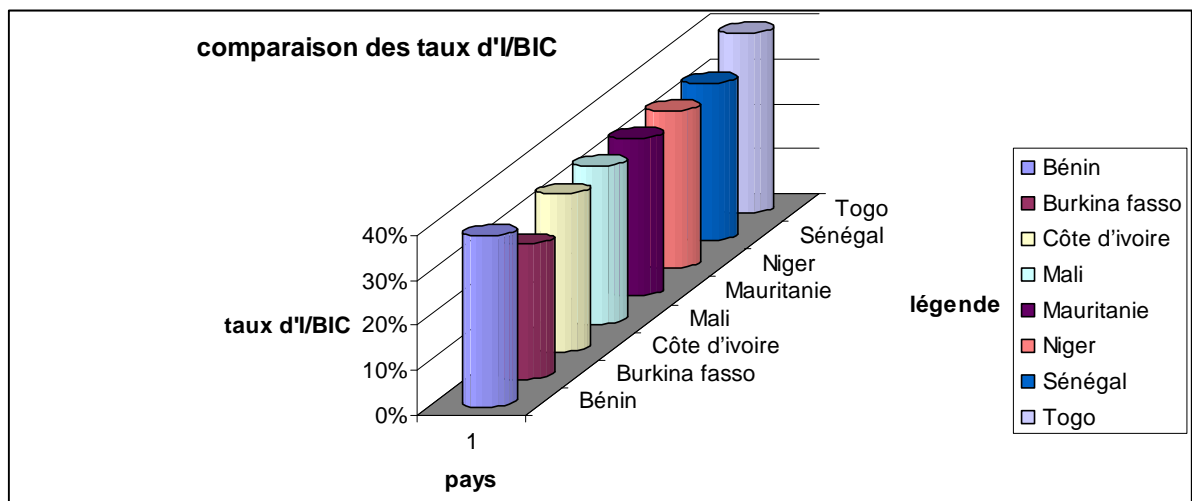
certaines pays de la sous région. Ce qui entraîne le manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement.

**Tableau n°2:** Comparaison des taux d'impôts sur les BIC

Pays	Taux I/BIC
Bénin	38%
Burkina-Faso	30%
Côte d'ivoire	35%
Mali	35%
Mauritanie	35%
Niger	35%
Sénégal	35%
Togo	40%

Source : [www.google.fr](http://www.google.fr)

**Graphique n°1 :** Comparaison des taux d'I/BIC



Source : [www.google.fr](http://www.google.fr)

Cette graphique nous permet de voir clairement combien le taux de l'impôt sur les BIC est très élevé au Bénin et au Togo. Par contre, le taux d'I/BIC appliqué au Burkina-Faso est le plus bas.

## **D. Etat des lieux lié à l'immatriculation des immeubles**

La DDET est chargée de :

- l'assiette, de la liquidation, du contrôle et du recouvrement des droits d'enregistrement, de la publicité foncière et des taxes qui leur sont assimilées ;
- la surveillance des opérations relatives au domaine naturel ;
- l'organisation foncière comportant les opérations d'immatriculation, de publication et de conservation des hypothèques et des droits fonciers ;
- la gestion des biens vacants ou placés sous séquestre ;
- la représentation de la DGID dans les instances judiciaires.

La DDET est dirigée par un cadre A1 nommé par arrêté du MFE sur proposition du DGID.

Le Directeur des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre est le conservateur de la propriété et des droits fonciers. A ce titre, il est chargé de :

- la suite à donner aux demandes d'immatriculation ;
- l'inscription et de la radiation des droits réels à publier sur les titres fonciers ;
- la conservation des actes et des plans ;
- la communication au public des renseignements sur la propriété foncière.

La DDET comporte 4 services dont 3 services d'assiette et une recette appelée Recette des Domaines. Les services d'assiette comprennent :

- le service de l'enregistrement et du timbre
- le service de la conservation foncière
- le service de la gestion du domaine privé de l'Etat.

Le service de l'enregistrement est le service le plus important de la DDET. Il est chargé de l'enregistrement de tous les actes soumis à la formalité et établis en république du Bénin ; de la vérification des répertoires et registres des officiers publics et ministériels. Il s'occupe également de la liquidation du droit d'enregistrement et du montant du timbre des marchés publics ou privés, des bons de commandes, des contrats de vente, d'immatriculation ou de biens meubles, des jugements, des procès verbaux, des actes des commissaires priseurs, des procès verbaux d'huissiers de justice.

Le service de la conservation foncière est chargé de la conservation de la propriété et des droits fonciers. Ce service effectue deux types d'opérations à savoir :

- la transcription qui porte sur les opérations de ventes d'immeubles, d'hypothèque, de main levée d'hypothèque, de mutation par décès, d'attribution-partage, de morcellement-vente, de bail, de donation ;
- l'immatriculation et le morcellement des immeubles.

Le service de la gestion du domaine privé de l'Etat a pour objectif principal de dissocier les domaines des particuliers de tous ceux immatriculés au nom de l'Etat. En effet, les domaines qui ne sont pas déclarés appartenant aux particuliers reviennent à l'Etat.

Cependant, comme toute organisation fonctionnelle, la DDET rencontre des difficultés dans l'accomplissement de ses tâches.

En dehors du manque crucial de personnel, un grand problème de la DDET est la réticence de la population à transformer les permis d'habiter en titres fonciers (faiblesse).

Cette réticence est due à l'ignorance de l'importance du titre foncier qui confère un droit de propriété définitif. En effet, le droit coutumier accorde un

droit de jouissance et le permis d'habiter n'est qu'un titre provisoire. Elle est aussi due à la complexité par rapport à la durée de la procédure, à son coût élevé et aux blocages psychologiques et sociologiques.

Un autre problème est que la DDET n'est pas bien connue de la population (faiblesse). Ceci est dû au défaut de sensibilisation et au fait que pour les usagers, le seul service de gestion du foncier est le service des affaires domaniales de la Mairie qui est chargé de la délivrance des permis d'habiter sur les terrains immatriculés au nom de l'Etat et des certificats administratifs sur ceux non immatriculés. Il a été constaté, dans certaines localités qu'en lieu et place des certificats administratifs, ce service délivre des permis d'habiter sur des terrains non immatriculés au nom de l'Etat. Il s'agit des permis d'habiter illégaux.

Pour remédier à ce problème, l'arrêté N°3112/MISD/DC/SG/CNAD du 1<sup>er</sup> décembre 2003 ayant pour objet la « suspension de délivrance de permis d'habiter illégaux dans les périmètres aménagés non immatriculés au nom de l'Etat » a été adressé à tous les préfets de départements par le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation.

A part les bureaux de Cotonou, la DDET n'a qu'un seul bureau à Parakou chargé de l'enregistrement. La DDET n'est pas assez déconcentrée. D'où la nécessité de la déconcentrer en vue de rapprocher l'administration de l'administré. Néanmoins, le service de la gestion du domaine privé de l'Etat ne saurait être déconcentré car étant directement rattaché au Ministère des Finances et de l'Economie.

Il est à noter également que les jugements rendus par les tribunaux ne sont pas diligemment affectés au service de l'enregistrement. Ce qui entraîne une certaine lenteur dans le traitement de ces jugements.

Aussi les litiges domaniaux, les ventes illicites de terrains sont autant de contentieux dans laquelle la DDET se trouve impliquée.

## **II. INVENTAIRE DES ATOUTS ET DES PROBLEMES**

### **A. Inventaire des atouts (forces et opportunités)**

De la restitution de nos observations de stage, les atouts suivants ont pu être dégagés :

- le dynamisme du personnel de la RNI ;
- la sécurisation des imprimés de la RNI ;
- le renforcement du réseau comptable de la RNI ;
- l'élaboration des textes par la MFRE ;
- l'application GESEXO utilisée à la MFRE pour la gestion des exonérations;
- les sanctions appliquées aux contribuables retardataires par la CIME;
- le dynamisme des vérificateurs.

### **B. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)**

Les différents problèmes relevés sur les lieux de stage sont :

- les difficultés dans l'accomplissement des différentes missions par manque de services déconcentrés à l'intérieur du territoire fiscal ;
- le manque de locaux et insuffisance du personnel pour saisir les statistiques à la RNI ;
- la défaillance régulière de GESEXO à la MFRE ;
- le manque de personnel à la MFRE;
- la non maîtrise des textes fiscaux par les contribuables ou par leurs conseils fiscaux ;

- le manque de personnel et de locaux à la DGE;
- l'inapplication véritable du dossier unique au sein de la DGID;
- l'insuffisance du rendement des recettes fiscales due à la mauvaise foi des contribuables;
- le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés ;
- la réticence de la population à faire transformer les permis d'habiter en titres fonciers ;
- la DDET n'est pas bien connue de la population par défaut de sensibilisation ;
- la DDET n'est pas assez déconcentrée ;
- la lenteur dans le traitement des jugements rendus par les tribunaux.

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

#### **Problématique de la gestion des exonérations fiscales à la MFRE**

- la défaillance régulière de GESEXO à la MFRE
- le manque de personnel à la MFRE

#### **Problématique de la gestion performante du système fiscal béninois**

- non maîtrise des textes fiscaux par les contribuables ou par leurs conseils fiscaux ;
- le CIME littoral manque cruellement de personnel et de locaux ;
- l'inapplication véritable du dossier unique au sein de la DGID;
- l'insuffisance du rendement des recettes fiscales due à la mauvaise foi des contribuables;
- le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés.

## **Problématique de la transformation du permis d'habiter en titres fonciers à la DDET**

- la réticence de la population à transformer les permis d'habiter en titres fonciers ;
- la DDET n'est pas bien connue de la population par défaut de sensibilisation ;
- la DDET n'est pas assez déconcentrée.

## **SECTION 2 : CIBLAGE ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE**

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

### **PARAGRAPHE 1 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

Ici, les diverses problématiques identifiées doivent être présentées afin de dégager celle à laquelle nous désirons apporter des propositions de solutions.

#### **I. REGROUPEMENT DES PROBLEMES PAR CENTRE D'INTERET : PROBLEMATIQUES POSSIBLES**

Il sera présenté dans le tableau qui suit :

**Tableau n°3 : tableau des problématiques identifiées**

n° d'ordre	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Gestion des exonérations fiscales au Bénin	<ul style="list-style-type: none"> <li>• la défaillance régulière de GESEXO à la MFRE</li> <li>• le manque de personnel à la MFRE</li> </ul>	Difficultés dans la gestion des exonérations	Problématique de la gestion des exonérations à la MFRE
2	Gestion du système fiscal béninois	<ul style="list-style-type: none"> <li>• insuffisance du rendement des recettes fiscales ;</li> <li>• manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés ;</li> <li>• absence d'une véritable application du dossier unique ;</li> <li>• manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement</li> </ul>	Gestion non performante du système fiscal	Problématique de la gestion performante du système fiscal béninois
3	Immatriculation des immeubles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• la réticence de la population à transformer les permis d'habiter en titres fonciers ;</li> <li>• absence de déconcentration de la DDET</li> </ul>	Manque de transformation du permis d'habiter en titres fonciers	Problématique de transformation du permis d'habiter en titres fonciers à la DDET

Source : Résultats de l'état des lieux

Les problèmes étant inventoriés et regroupés par centres d'intérêt, les problématiques possibles dégagées, il nous reste à présent à procéder au choix de la problématique de notre étude et à la justification du sujet.

## **II. CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE ET JUSTIFICATION DU SUJET**

Bien que les problèmes identifiés lors de l'état des lieux de base et regroupés sous différentes problématiques soient tous assez importants à résoudre, ceux relatifs aux performances du système fiscal ont retenu notre attention et nous paraissent plus urgents.

En effet, le but par la DGID est d'accroître le rendement fiscal et principalement de dépasser le quota qui lui est imposé par le budget annuel afin de permettre le financement permanent des charges publiques. Plusieurs obstacles éloignent la DGID de la réalisation de cet objectif.

Toute nation voulant conserver son autonomie financière doit s'assurer d'un minimum de développement de la structure financière chargée de l'assiette, de la liquidation et du recouvrement des impôts. Face à cette situation, il est donc primordial de chercher chaque fois à élargir l'assiette de l'impôt afin d'améliorer les recettes fiscales sans pour autant faire peser la charge sur les mêmes contribuables. C'est pourquoi après une identification des problèmes du système fiscal béninois, nous avons choisi d'axer nos réflexions sur **la problématique de gestion performante du système fiscal béninois.**

A cet effet, les problèmes à résoudre sont les suivants :

- insuffisance du rendement des recettes fiscales ;
- manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés ;

- absence d'une véritable application du dossier unique ;
- manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement.

La problématique de l'étude ainsi choisie, le sujet formulé et justifié, il nous faut en venir à la spécification et à la vision globale de résolution de ladite problématique.

## **PARAGRAPHE 2 : SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE LA PROBLEMATIQUE RETENUE**

Nous présenterons en (I) la spécification de la problématique choisie puis en (II) la vision globale de résolution de la problématique.

### **I. SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE**

Au Bénin, les recettes fiscales contribuent en grande partie au renflouement du budget national. Au moment où tous les pays africains doivent se battre pour relever le défi du développement, un accent particulier doit être mis sur les ressources budgétaires internes car quand bien même les financements extérieurs ne sont pas inutiles, ils ont montré leurs limites.

Les résultats empiriques ont montré que les pays en développement restent caractérisés par une pression fiscale très faible comparativement aux pays occidentaux, et que les ressources budgétaires sont largement prédominées par les taxes provenant essentiellement des importations, et ce, contrairement aux tendances dans les pays développés. Ceci malgré les réformes entreprises au début des années 90 dans le cadre de l'ajustement structurel. Ces réformes devraient permettre de diminuer le niveau des taxes sur les importations afin de faciliter la libéralisation des échanges internationaux. Parallèlement, la baisse de ces types de recettes devrait être, en principe, largement compensée par le renforcement des impôts

domestiques, avec notamment, l'application de la TVA et la levée des impôts sur les sociétés.

Au Bénin les conditions optimales ne sont pas réunies afin de permettre à la taxation domestique de jouer pleinement son rôle. En effet, l'économie nationale reste largement tributaire d'un secteur agricole représentant environ 37% du PIB et pratiquement non fiscalisé, et d'un secteur traditionnellement informel qui échappe à tout mode de taxation explicite mis en place. De plus, l'utilisation abusive des exonérations vient aggraver le bilan fiscal. Ainsi, la charge fiscale est essentiellement supportée par une base d'assiette très restreinte, formée des entreprises modernes ; ce qui implique un risque notable pour la constitution par ces sociétés, d'épargne privée.

Au total, la transition fiscal-douanière attendue, des premières réformes, n'a pu s'opérer. Bien au contraire, la mise en œuvre du TEC l'en a éloignée en relevant le taux moyen de taxation aux portes. A côté de cet handicap qui résulte de la structure du système fiscal, s'ajoute la faible capacité institutionnelle et humaine, à collecter au mieux, dans des conditions de transparence requises, les ressources de l'Etat, renforçant ainsi "l'inefficacité" et "l'inéquité" liées à tout système fiscal non optimal. En effet, les relations entre le gouvernement et le corps des agents collecteurs de recettes, marquées par une forte asymétrie d'information, créent « une situation dans laquelle il est impossible pour le gouvernant de savoir si le montant des recettes observé résulte de la variation de la base taxable, de la modification de structure de cette base, de la faible activité des agents ou d'une variation de la corruption ». <sup>4</sup> Tout cela laisse penser à priori, qu'il serait difficile d'atteindre le seuil minimum d'une pression fiscale de 17% à court terme (conformément aux engagements pris dans le cadre du pacte de

---

<sup>4</sup> Bilan et Perspectives à court et à moyen termes de l'Economie Nationale – novembre 2002

convergence), sans obérer fortement d'une part les capacités d'épargne des ménages et des entreprises et d'autre part le bien-être social.

La DGID étant une grosse structure pourvoyeuse de ressources budgétaires, ses actions doivent être renforcées pour que l'infirmes partie des citoyens, conscients du rôle de l'impôt et de la nécessité de son paiement demeure un vrai partenaire.

Le système fiscal béninois est essentiellement déclaratif. Mais, il est très pénible pour les contribuables de souscrire spontanément leurs diverses déclarations même s'ils ne sont pas de mauvaise foi. Il est tortueux pour eux de savoir que le 10 du mois par exemple, ils doivent faire une queue à la recette pour verser leurs impôts ou pire, ils doivent subir une pénalité de retard pour n'avoir pas pu payer dans le délai à cause de l'affluence à la recette. Or même si l'impôt doit être versé avant le 10 du mois et s'il est vrai que le contribuable pour éviter une pénalité de retard et la queue, pouvait verser à toute autre date avant le délai, il n'est pas moins vrai qu'une politique d'incitation du contribuable à la déclaration spontanée rendra plus performante la DGID. La gestion performante du système fiscal passe nécessairement par une véritable application du dossier unique au sein de la DGID. Le dossier unique constitue une bonne méthode de travail pour la DGID et facilite la tâche aux contribuables.

La DGID a la capacité de faire plus ; d'améliorer les recettes et de surpasser largement le montant des recettes qui lui sont fixées par le budget.

C'est pour remédier à cette situation et pour un meilleur rendement des services d'assiette et de recouvrement de la DGID que nous avons choisi d'asseoir notre étude sur : **« la contribution à la gestion performante du système fiscal béninois ».**

## **II. VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE**

Il importe ici de préciser la vision globale pouvant nous permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et, par conséquent le problème général identifié.

### **A. Vision globale de résolution du problème général**

Le problème général étant **le caractère non performant du système fiscal béninois**, pour rendre le système fiscal performant, il est évident qu'il faut un renforcement dans la gestion du système fiscal dont le but reste toujours uniquement de concourir à l'amélioration de recettes fiscales. L'approche générique liée au problème général sera présentée à travers les deux problèmes spécifiques retenus.

### **B. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques**

#### *a - Approche générique liée au problème spécifique n°1*

Par rapport à ce problème spécifique qui est l'insuffisance du rendement des recettes fiscales, il est judicieux de rappeler que cette situation est liée au fait que les charges publiques pèsent sur l'Etat et il doit y faire face pour son développement. Il s'agit donc d'élargir l'assiette fiscale, d'appliquer une justice équitable dans l'imposition des contribuables. Pour rendre l'impôt équitable, il faut nécessairement l'appliquer de manière égale par rapport à la faculté contributive de chacun en respectant la justice de l'impôt. Donc, il ne faut pas faire payer certains et dispenser d'autres qui sont dans les mêmes conditions.

Ainsi, la résolution de ce problème fera référence à une approche basée génériquement sur l'application d'une équité de l'impôt.

*b - Approche générique liée au problème spécifique n°2*

En ce qui concerne le problème spécifique du manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés, il faut reconnaître que les administrations financières publiques béninoises ne disposent pas d'installation de réseau informatisé pour communiquer les informations entre elles et les institutions externes à elles. Il faut une interconnexion entre les services des impôts. La DGID continue toujours de recevoir les déclarations et paiement faits de façon manuelle. Même si ce n'est pas si précaire que ça, à l'ère des technologies informatisées, elle doit disposer d'une télédéclaration et d'un télépaiement pour faciliter la tâche aux contribuables. Et par conséquent, elle doit mettre ses partenaires que sont les contribuables à leur aise et en toute confiance.

Pour résoudre ce problème spécifique, il faut une approche axée sur les nouvelles technologies de l'information dans nos administrations.

*c - Approche générique liée au problème spécifique n°3*

S'agissant du problème relatif à l'absence d'une véritable application du dossier unique, il urge, à notre avis, que les agents du fisc prennent leurs responsabilités pour mieux organiser la méthode de travail. Pour une bonne rentabilité des recettes fiscales, la DGID doit se baser avant toute chose sur une bonne méthode de travail et disposer d'assez de moyens tant humains que matériels afin d'atteindre son but. Il faut donc penser d'abord à effectuer des dépenses pour bien installer et bien structurer la DGID afin de la rendre efficiente.

Pour résoudre ce problème spécifique, il faut une approche axée sur l'organisation de la méthode et moyens efficaces de travail.

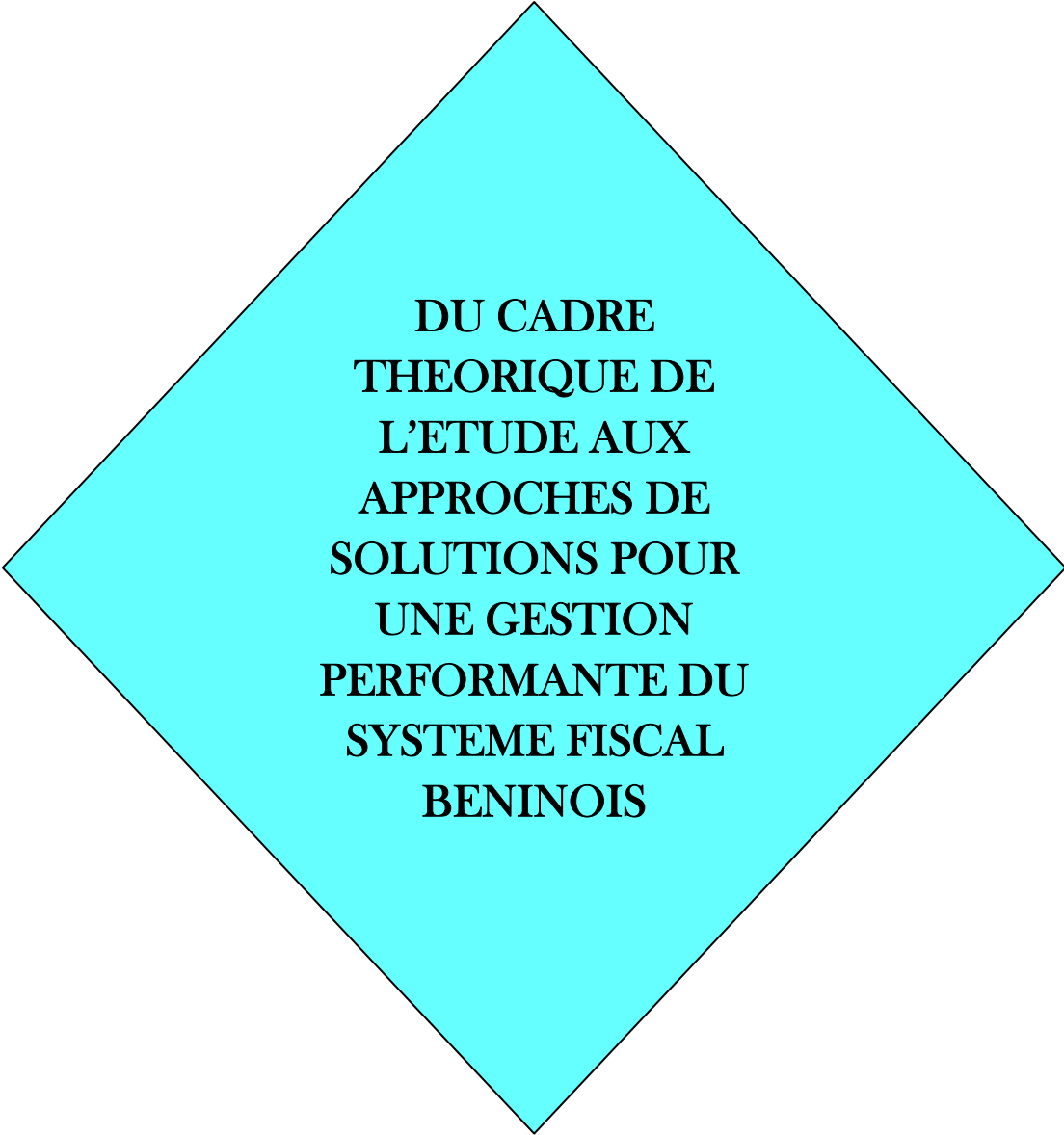
d- Approche générique liée au problème spécifique n°4

Quant au problème spécifique n°4 se rapportant au manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement, retenons que cette attitude traduit une baisse des recettes fiscales. Dans la mesure où l'impôt sert au financement des besoins de la communauté, toute incitation des opérateurs économiques à investir dans l'économie béninoise constitue un véritable atout pour augmenter les recettes fiscales.

Pour résoudre ce problème spécifique, une approche basée sur l'incitation des investisseurs sera mise en exergue.

La résolution de la problématique de gestion performante du système fiscal suivra les étapes ci-après :

- définition des objectifs ;
- identification des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques ;
- formulation des hypothèses ;
- construction du tableau de bord de l'étude (TBE);
- revue de littérature ;
- exposé de la méthode de travail ;
- collecte et traitement des données ;
- analyse des données ;
- établissement du diagnostic ;
- approche de solution et conditions de mise en œuvre ;
- élaboration du tableau de synthèse de l'étude (TSE).



**DU CADRE  
THEORIQUE DE  
L'ETUDE AUX  
APPROCHES DE  
SOLUTIONS POUR  
UNE GESTION  
PERFORMANTE DU  
SYSTEME FISCAL  
BENINOIS**

Dans ce chapitre, il sera question de définir le cadre théorique et méthodologique de l'étude, ensuite vérifier les hypothèses et enfin proposer des approches de solutions pour la résolution de la problématique.

## **SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE**

### **PARAGRAPHE 1 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA REVUE DE LITTERATURE**

#### **I. FIXATION DES OBJECTIFS DE L'ETUDE**

Le problème général étant la gestion non performante du système fiscal béninois avec des problèmes spécifiques suivants :

- insuffisance du rendement des recettes fiscales ;
- manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés ;
- absence d'une véritable application du dossier unique ;
- manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement.

La fixation des objectifs se fera en terme d'objectif général par rapport au problème général et d'objectifs spécifiques par rapport à chaque problème spécifique.

Ainsi, l'objectif général poursuivi à travers cette étude est de contribuer à la gestion performante du système fiscal béninois.

Concernant les objectifs spécifiques à atteindre dans le cadre de cette étude, il s'agira respectivement dans l'ordre des problèmes spécifiques de :

- suggérer le contexte du rendement suffisant des recettes fiscales au Bénin;
- proposer des conditions d'incitation du contribuable à la souscription de déclaration et au paiement aisés ;

- proposer les conditions d'une véritable application du dossier unique ;
- suggérer les conditions d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement.

Les objectifs spécifiques de l'étude étant bien définis, nous allons identifier les causes supposées être à la base des problèmes spécifiques afin de formuler les hypothèses qui serviront de pistes de recherche.

## **II. IDENTIFICATION DES CAUSES POSSIBLES, FORMULATION DES HYPOTHESES LIEES AUX DIFFERENTS PROBLEMES EN RESOLUTION ET CONSTRUCTION DU TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE**

Il est nécessaire de souligner ici que les causes et hypothèses concernent uniquement le niveau d'analyse spécifique et sont donc formulées à partir des problèmes spécifiques.

### **A. Identification des causes et formulation des hypothèses**

- ❖ *Causes et hypothèses liées au problème spécifique de l'insuffisance du rendement des recettes fiscales*

Par rapport à ce problème, la cause spécifique identifiée est la non imposition de tous les contribuables. Et l'hypothèse y relative est formulée de la manière suivante : « L'insuffisance du rendement des recettes fiscales s'explique par la non imposition de tous les contribuables. »

- ❖ *Causes et hypothèses liées au problème spécifique du manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés*

Après analyse de ce problème, la cause spécifique identifiée est l'absence d'installation d'un système de télédéclaration ou de télépaiement. L'hypothèse est formulée de la façon ci après : « Le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés se justifie par l'absence d'installation d'un système de télédéclaration ou de télépaiement. »

❖ Causes et hypothèses liées au problème spécifique de l'absence d'une véritable application du dossier unique

Concernant ce problème spécifique, la cause spécifique supposée reste surtout l'absence de mise en réseau des services déconcentrés avec la direction générale et l'insuffisance de personnel et de locaux qualifiés. Son hypothèse est formulée de la manière suivante : « l'absence de mise en réseau des services déconcentrés avec la direction générale, l'insuffisance de personnel et de locaux qualifiés a engendré l'absence d'une véritable application du dossier unique. »

❖ Causes et hypothèses liées au problème spécifique du manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement

La cause spécifique de ce problème est le niveau élevé de certains taux d'impôt sur les revenus. L'hypothèse y relative est formulée comme suit : « le niveau élevé de certains taux d'impôt sur les revenus est à la base du manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement. »

Le résumé de tout ceci est présenté dans le tableau de l'étude ci-dessous.

**B. Construction du tableau de bord de l'étude**

**Tableau de bord de l'étude : Contribution à la gestion performante du système fiscal béninois »**

Niveaux d'analyse		Problématique*	objectifs	Causes supposées	Hypothèses
<b>Niveau général</b>		<u>Problème général</u> Gestion non performante du système fiscal béninois	<u>Objectif général</u> Contribuer à la gestion performante du système fiscal béninois		
<b>N I V E A U S P É C I F I Q U E S</b>	<b>1</b>	<u>Problème spécifique 1</u> Insuffisance du rendement des recettes fiscales	<u>Objectif spécifique 1</u> Suggérer le contexte du rendement suffisant des recettes fiscales au Bénin	<u>Cause spécifique 1</u> La non imposition de tous les contribuables	<u>Hypothèse spécifique 1</u> L'insuffisance du rendement des recettes fiscales s'explique par la non imposition de tous les contribuables.
	<b>2</b>	<u>Problème spécifique 2</u> Manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés	<u>Objectif spécifique 2</u> Proposer des conditions d'incitation du contribuable à la souscription de déclaration et au paiement aisés	<u>Cause spécifique 2</u> Absence d'installation d'un système de télédéclaration ou de télépaiement	<u>Hypothèse spécifique 2</u> Le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés se justifie par l'absence d'installation d'un système de télédéclaration ou de télépaiement.
	<b>3</b>	<u>Problème spécifique 3</u> Absence d'une véritable application du dossier unique	<u>Objectif spécifique 3</u> Proposer les conditions d'une véritable application du dossier unique	<u>Cause spécifique 3</u> Absence de mise en réseau des services déconcentrés avec la direction générale, insuffisance de personnel et de locaux qualifiés	<u>Hypothèse spécifique 3</u> L'absence de mise en réseau des services déconcentrés avec la direction générale et l'insuffisance de personnel et de locaux qualifiés ont engendré l'absence d'une véritable application du dossier unique.
	<b>4</b>	<u>Problème spécifique 4</u> Manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement	<u>Objectif spécifique 4</u> Suggérer les conditions d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement	<u>Cause spécifique 4</u> Le niveau élevé de certains taux d'impôt sur les revenus	<u>Hypothèse spécifique 4</u> Le niveau élevé de certains taux d'impôt sur les revenus est à la base du manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement

\* la problématique de la gestion performante du système fiscal béninois.

Source : Etat des lieux réalisé par nous

### **III. REVUE DE LITTÉRATURE**

Dans cette partie, il sera question de mettre en exergue les approches théoriques et empiriques de certains auteurs qui ont d'une certaine manière abordé les problèmes évoqués et choisis d'être résolus dans notre étude. La revue de littérature est un exercice qui permet de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution par rapport à la méthodologie adoptée par les recherches antérieures.

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

Les problèmes spécifiques étant les manifestations du problème général, seuls les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques seront exposés.

#### **1. Exposé des contributions antérieures sur l'insuffisance du rendement des recettes fiscales et sur le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés**

La nécessité d'une réflexion sur les perspectives d'une fiscalité optimale pour le Bénin répond aux nouvelles données de l'économie nationale et notamment de la dimension sociale des politiques économiques entrant dans le cadre des actions de l'Etat dans le processus de réduction de la pauvreté.

Dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, l'un des principaux freins identifiés à un réel accroissement des recettes budgétaires est l'évasion fiscale, avec ses corollaires que sont la fraude et la corruption. Pour rétablir cette situation, il est nécessaire de choisir un modèle de fiscalité

optimale en vue de déterminer la pression fiscale optimale qui conviendrait à l'Etat et aux contribuables.

L'étude de la taxation optimale, initiée par MIRLEES<sup>5</sup>, vise à déterminer la combinaison d'impôts qui permet de collecter un niveau de prélèvements obligatoires donné, en conciliant au mieux efficacité et équité. Pour ce faire, l'on se fixe une « préférence sociale », qui reflète les choix éthiques du gouvernement en matière de redistribution, et l'on cherche à maximiser cette préférence sociale.

La fiscalité optimale correspond ainsi à des taux de taxation optimaux qui permettent de maximiser le bien-être collectif pour un niveau de recettes fiscales donné. La théorie de la fiscalité optimale (théorie nouvelle apparue dans les années 80) représente la recherche d'un système de taxation qui minimise la perte du bien-être collectif, en permettant de respecter une contrainte budgétaire exogène de l'Etat. Deux critères difficilement conciliables sont sous-jacents dans l'analyse de la perte de bien-être collectif :

- le « critère d'efficacité » ou « d'incidence » qui vise à minimiser le « poids mort ». Le poids mort représente la perte nette de bien-être collectif ; il est mesuré par la différence entre le revenu de l'Etat et la perte de surplus des consommateurs (ou des producteurs) lorsqu'une taxe est introduite sur le marché;
- le « critère d'équité » : il permet de distribuer « équitablement » le poids mort total entre les individus. A ce niveau, la répartition du poids mort entre les individus dépend du degré d'aversion aux inégalités choisies (c'est-à-dire le poids relatif donné aux individus les plus pauvres).

---

<sup>5</sup> Auteur de l'étude de la taxation optimale exploitée dans le « Bilan et Perspectives à court et à moyen termes de l'Economie Nationale – novembre 2002 »

Le problème de la fiscalité optimale permet d'arbitrer entre ces deux critères. Il est bon de noter ici que pour l'analyse, la plupart des modèles privilégient le « critère d'efficacité ».

Dans les pays en développement menant une politique de lutte contre la corruption, la théorie de la fiscalité optimale tend à déterminer le seuil de l'évasion ou de la fraude fiscale qui maximise le bien-être collectif et les recettes de l'Etat.

## **2. Exposé des contributions antérieures sur l'absence d'une véritable application du dossier unique et sur le manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement**

Au plan empirique, des études spécifiques ont été entreprises. Les premiers modèles développés sont ceux de Besley & McLaren (1990), Daubrée (1994) et Mookherjee (1998)<sup>6</sup> et qui sont surtout concentrés sur la relation agent de collecte - contribuable, de manière à étudier les questions de corruption. Ces modèles ont permis d'identifier le comportement des fraudeurs et de déterminer l'effort optimal. Marc Raffinot en 2002<sup>7</sup> a évolué dans le même sens, mais a mis l'accent sur les relations entre le gouvernement et ces agents. Selon cet auteur, la rémunération de l'agent devrait être rendue contingente au montant des recettes.

Par ailleurs, des modèles antérieurs ont montré que l'accroissement de la part réservée aux agents en cas de redressement fiscal peut permettre d'éviter la fraude, si cette part dépasse un certain seuil.

---

<sup>6</sup> Bilan et Perspectives à court et à moyen termes de l'Economie Nationale – novembre 2002

<sup>7</sup> Bilan et Perspectives à court et à moyen termes de l'Economie Nationale – novembre 2002

Dans le cadre de la présente étude, l'objectif principal est de déterminer, non pas l'assiette des impôts et la base fiscale, mais le seuil de l'évasion fiscale à l'équilibre qui maximise la satisfaction des contribuables pour un niveau de recettes fiscales de l'Etat ; l'évasion fiscale à l'équilibre désignant l'équilibre de Nash d'un jeu de contrat entre l'Etat et les agents collecteurs. Dans ce contexte, il s'agira de décrire, dans un premier temps, à l'aide du modèle de Mookherjee (1997), les mécanismes de compensation (motivations et sanctions) qui inciteraient les agents de recouvrement à minimiser l'évasion et la fraude fiscale pour maximiser à la fois les recettes fiscales et le bien-être social, puis dans un deuxième temps, de déterminer l'effort des administrations chargées du recouvrement des impôts et taxes (Douanes et Impôts) qui s'y rapporte.

En l'état actuel de la convergence des taxes intérieures et de porte au sein de l'UEMOA (confère chapitres précédents), l'atteinte de l'objectif de pression fiscale de 17% repose sur l'élargissement de l'assiette, la diminution de la fraude, de l'évasion fiscale et de la corruption. Dans le cadre de cette étude, le modèle de taxation optimale de Mookherjee (1997) permet de déterminer :

- ✓ la probabilité d'équilibre qui permet de détecter l'évasion fiscale et qui maximise les recettes de l'Etat tout en améliorant le bien-être social ;
- ✓ le seuil ou le niveau des incitations qui limite l'évasion fiscale et la fraude, et qui réduit la corruption tout en étant compatible avec la probabilité d'équilibre.

Les résultats en matière de recouvrement des impôts et taxes dépendent, pour une large part, du système d'incitation des agents chargés du recouvrement.

## **PARAGRAPHE 2 : METHODOLOGIE ADOPTEE**

La méthodologie de recherche de l'étude s'articulera autour de deux dimensions que sont : la dimension empirique et la dimension théorique.

### **I. DIMENSION THEORIQUE**

Dans le cadre de notre étude, nous sommes confrontés à l'absence de théorie pour la résolution des problèmes identifiés. Ainsi nous n'avons pas pu récapituler les normes et repères liés aux thématiques portées par les préoccupations en résolution. Cependant, l'outil d'analyse retenu pour identifier les vraies causes au cours de notre étude est le seuil de décision. Cet outil sera appliqué aux différentes réponses données par les individus de l'échantillon choisi. Toute cause qui s'est révélée identique aux opinions émises par la majorité des enquêtés, sera retenue comme cause réelle.

### **II. DIMENSION EMPIRIQUE**

Il s'agit de préciser la technique et les outils de collecte, de dépouillement et de présentation des données. Pour identifier les causes réelles se trouvant à la base des problèmes, la méthode d'enquête utilisée recouvre les étapes ci-après :

- ✓ objectifs de la collecte de données ;
- ✓ cadre de l'enquête et population ciblée ;
- ✓ nature de la collecte des données ;
- ✓ échantillonnage ;
- ✓ spécification des données à mobiliser ;
- ✓ conception des questionnaires ;
- ✓ technique de dépouillement des données ;
- ✓ outils de présentation des données.

#### **1. Objectifs de la collecte de données**

L'objectif de la collecte de données est de voir si notre enquête nous permettra de vérifier les hypothèses émises au départ.

C'est-à-dire de voir si :

- l'insuffisance du rendement des recettes fiscales s'explique réellement par la non imposition de tous les contribuables;
- le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés se justifie effectivement par l'absence d'installation d'un système de télédéclaration ou de télépaiement ;
- l'absence de mise en réseau des services déconcentrés avec la direction générale et l'insuffisance de personnel et de locaux qualifiés ont engendré l'absence d'une véritable application du dossier unique;
- le niveau élevé de certains taux d'impôt sur les revenus est à la base du manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement.

### 2. Cadre de l'enquête et population ciblée

Le cadre de notre étude sera la Direction Générale des Impôts et des Domaines à travers ses directions centrales et techniques. La population mère sera composée de l'ensemble du personnel de la DGID qu'il soit dans un service d'assiette ou dans un service de recette et des contribuables. Il faut préciser que la population est un ensemble d'éléments soumis à une étude statistique.

### 3. Nature de la collecte des données

Comme instrument de collecte des données nécessaires à notre étude, nous utiliserons un questionnaire et nous procéderons à la collecte par la technique du sondage. Le sondage est une enquête qui ne touche qu'une partie de la population, tirée selon des règles précises avec pour finalité de recueillir le maximum d'informations sur le sujet étudié.

Aussi, ferons nous des entretiens directs. Les entretiens réalisés avec quelques agents et autorités de la DGID, nous permettront de recueillir des informations complémentaires et d'échanger des idées sur la gestion performante du système fiscal.

#### 4. Echantillonnage

Le questionnaire sera administré à un échantillonnage de cent (100) contribuables de la DGID aussi bien de la DGE que des CIME.

#### 5. Spécification des données à mobiliser

Les données à mobiliser par notre enquête se rapportent :

- à l'insuffisance du rendement des recettes fiscales ;
- au manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés ;
- à l'absence d'une véritable application du dossier unique ;
- au manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement.

#### 6. Conception du questionnaire

Dans le but de favoriser une bonne compréhension, le questionnaire a été conçu par rapport aux problèmes spécifiques identifiés. Nous travaillerons avec des questions fondamentales qui nous permettront de vérifier directement les hypothèses.

#### 7. Technique de dépouillement des données

Les données recueillies à la suite de cette enquête seront dépouillées manuellement. Quant à leur traitement, nous aurons recours en ce qui concerne les données numériques, au tableau Excel pour déterminer les pourcentages afin de les comparer à nos seuils de décisions et en tirer les conclusions qui s'imposent.

#### 8. Outils de présentation des données

Les résultats obtenus seront présentés au moyen d'instruments tels que les tableaux et les graphiques conçus au moyen de l'assistant Microsoft Excel.

Après l'adoption d'une bonne méthodologie de recherche, il faut faire la collecte et l'analyse des données.

## **SECTION 2 : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES**

Dans le but de vérifier les hypothèses que nous avons formulées précédemment, nous nous sommes rapprochés de certains agents de la DGID et contribuables pour recueillir leurs opinions sur certaines de nos préoccupations. Les différentes données collectées ici feront l'objet de présentation puis d'analyse.

### **PARAGRAPHE 1 : ENQUETES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES**

#### **I. COLLECTE, DIFFICULTES RENCONTREES ET LIMITES DES DONNEES**

##### **A. Préparation et réalisation des enquêtes**

Afin de collecter des données utiles pour notre étude, nous avons élaboré un questionnaire et un guide d'entretien.

Le questionnaire est adressé aux contribuables redevables des impôts émis et mis en recouvrement par la DGID. Le guide d'entretien est conçu à l'endroit du personnel de la DGE, du CIME Littoral et certaines directions qui sont en relation de travail avec la DGE (MFRE, RNI). Le questionnaire et le

guide d'entretien sont composés de questions relatives aux différents problèmes spécifiques.

Rappelons que les problèmes spécifiques de notre étude sont :

- l'insuffisance du rendement des recettes fiscales ;
- le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés ;
- l'absence d'une véritable application du dossier unique ;
- le manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement.

Les réponses aux questions nous permettront de vérifier si :

- l'insuffisance du rendement des recettes fiscales s'explique par la non imposition de tous les contribuables;
- le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés se justifie par l'absence d'installation d'un système de télédéclaration ou de télépaiement ;
- l'absence de mise en réseau des services déconcentrés avec la direction générale et l'insuffisance de personnel et de locaux qualifiés ont engendré l'absence d'une véritable application du dossier unique;
- le niveau élevé de certains taux d'impôt sur les revenus est à la base du manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement.

S'agissant de la réalisation de l'enquête, elle s'est effectuée du 04 août au 14 août 2008 à la rencontre de certains contribuables au sein de la DGID et à notre déplacement vers d'autres. Les entretiens ont été réalisés avec les agents de la DGID. Dans l'impossibilité d'interroger tous les contribuables ciblés au départ, le questionnaire a été adressé à un échantillon de 100 individus.

Des rendez vous ont été pris avec certains agents pour discuter au choix du thème de notre mémoire, de l'intérêt que nous portons à ce sujet. Nous étions sortis des différentes rencontres avec le sentiment d'avoir eu la franche collaboration des personnes contactées, surtout pour ce qui concerne la véracité de leurs réponses respectives.

Enfin, nous leur avons laissé à chacun un exemplaire du guide d'entretien pour remplissage. La collecte des réponses au questionnaire et au guide d'entretien a été réalisé quelque fois sur le champ de façon automatique et d'autres fois une semaine après la distribution.

### **B. Difficultés rencontrées et limites des données**

Les difficultés rencontrées n'affectent en rien les données recueillies. Elles n'expliquent que les limites de ces informations. Ainsi, diverses difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de l'enquête. Les difficultés rencontrées lors de la réalisation des enquêtes auprès des contribuables sont significatives par rapport à celles rencontrées auprès des agents du fisc. Il faut reconnaître que les agents de la DGID ont été très accueillants et se sont mis à notre disposition pour nous procurer des informations. Mis à part quelques chefs de service qui ont reporté plusieurs fois nos rencontres avec eux, compte tenu de leur emploi du temps très chargé. Mais en ce qui concerne les contribuables, on avait eu des difficultés puisqu'ils refusent de nous écouter dès qu'ils apprennent que ce sont les impôts. Ils deviennent automatiquement hystériques tout en pensant qu'on serait envoyé vers eux par la DGID. Mais il y avait eu plus de peur que de mal. Les données ont été un peu limitées car il était souhaitable que beaucoup d'individus de l'informel figurent parmi les enquêtés.

## **I. PRESENTATION, ANALYSE DES RESULTATS DE L'ENQUETE ET VERIFICATION DES HYPOTHESES**

### **A. Présentation et analyse des résultats de l'enquête**

Les résultats des enquêtes réalisées seront présentés et analysés en tenant compte de chaque problème spécifique en résolution.

#### **1. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à l'insuffisance du rendement des recettes fiscales**

Il est nécessaire ici de souligner d'abord que tous les questionnaires pour l'entretien ont été exploités. Les agents du fisc ont répondu promptement à nos questions. Et l'échantillon réellement exploité ici est de 25 agents du fisc.

Cela dit, rappelons que notre préoccupation essentielle ici est de savoir si le rendement des recettes fiscales est suffisant vu l'accroissement des activités et ce qui explique essentiellement l'insuffisance des recettes fiscales. Par rapport à cette question, les résultats obtenus se présentent comme suit :

- 25 personnes soit 100% ont répondu que le rendement des recettes fiscales devrait plus être élevé par rapport à l'accroissement actuel des activités.
- 20 personnes soit 80% ont trouvé que la non imposition de tous les contribuables ou l'inéquité de l'imposition qui est source de l'informel est à la base de l'insuffisance du rendement des recettes fiscales ;
- 5 personnes soit 20% ont indexé en plus la corruption comme un frein au développement et à l'accroissement des recettes fiscales.

Ces résultats sont compilés dans le tableau ci-dessous et représentés par un graphique en bâton.

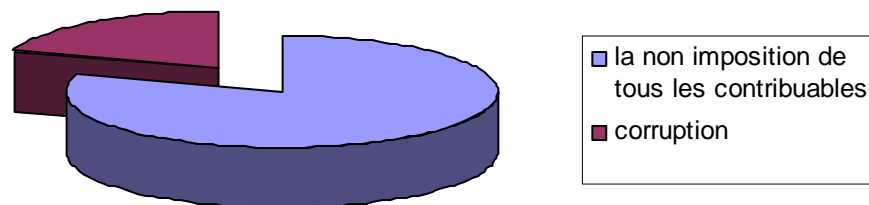
**Tableau n° 5:** point des réponses sur l'insuffisance du rendement des recettes fiscales

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
La non imposition de tous les contribuables	20	80%
Corruption	5	20%
Total	25	100%

Source : Nos enquêtes issues du guide d'entretien

**Graphique n°2 :** cause de l'insuffisance du rendement des recettes fiscales

**cause de l'insuffisance du rendement des recettes fiscales**



De l'analyse de ces données recueillies sur cette préoccupation, il ressort que la cause fondamentale liée au problème spécifique n°1 est la non imposition de tous les contribuables.

## **2. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés**

A la question de savoir ce qui explique le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés, sur 100 individus, 85 contribuables soit 85% ont avancé l'absence d'installation d'un système de télédéclaration ou de télépaiement. Selon eux, il serait plus facile de contribuer si, pour verser l'impôt ils pourront éviter autant de tracasseries pour le versement et la déclaration à l'heure des technologies nouvelles. Pour eux, en tant que partenaire du fisc, ils doivent être mis dans de bonnes conditions pour une longue et franche collaboration. Cependant, 10 personnes soit 10% ont déclaré que : c'est beaucoup plus la lenteur administrative qui ne les incite pas à faire leur déclaration et leur paiement. 05 personnes sont restées sans opinion.

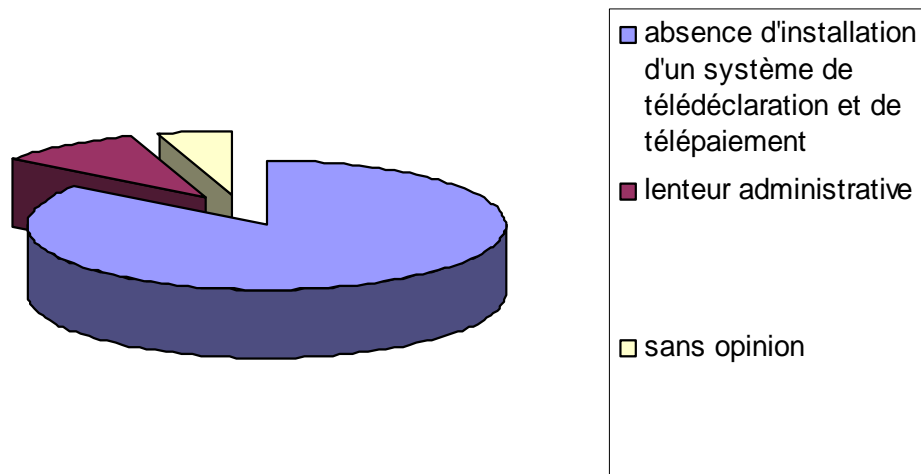
**Tableau n°6** : point des réponses sur le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés

Modalités	Nombre	Fréquences relatives
Absence d'installation d'un système de télédéclaration ou de télépaiement	85	85%
Lenteur administrative	10	10%
Sans opinion	05	5%
Total	100	100%

*Source : nos enquêtes issues du questionnaire*

**Graphique n°3 : présentation des causes liées au manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés**

**causes liées au manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés**



De l'analyse de ces données recueillies sur cette préoccupation, il ressort que la cause fondamentale liée au problème spécifique n°2 est l'absence d'installation d'un système de télédéclaration ou de télépaiement.

**3. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à l'absence d'une véritable application du dossier unique**

La préoccupation essentielle ici est de comprendre ce qui explique l'absence d'une véritable application du dossier unique. Par rapport à cette question, les résultats obtenus sont :

- 15 agents du fisc, soit 60%, pensent que l'absence de mise en réseau des services déconcentrés avec la direction générale, l'insuffisance de personnel et de locaux qualifiés a engendré l'absence d'une véritable application du dossier unique ;
- 10 autres soit 40% ont répondu que le système de travail ne le permet pas.

Les résultats sont restitués dans le tableau ci-après :

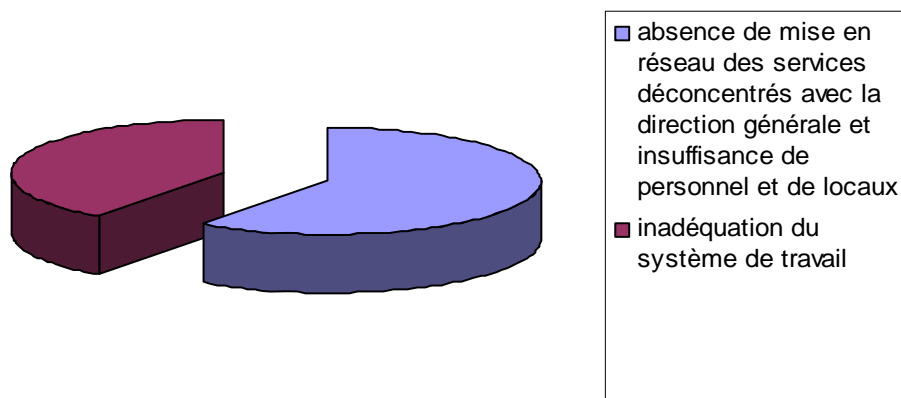
**Tableau n°7** : point des réponses sur l'absence d'une véritable application du dossier unique

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
l'absence de mise en réseau des services déconcentrés avec la direction générale, l'insuffisance de personnel et de locaux qualifiés	15	60%
Inadéquation du système de travail	10	40%
Total	25	100%

Source : nos enquêtes sur guide d'entretien

**Graphique n°4** : cause de l'absence d'une véritable application du dossier unique

cause de l'absence d'une véritable application du dossier unique



Il en résulte ainsi que la cause fondamentale liée au problème spécifique n°3 est le manque de volonté politique, de personnel et de locaux qualifiés.

**4. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement**

Par rapport à ce problème, la question est de savoir ce qui expliquerait le manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement, 100 individus soit 100% pensent que les taux des impôts sur les bénéfices sont trop élevés au Bénin. D'après eux, ils subissent une forte pression fiscale et trouvent ainsi donc injuste que le pays perde de grands opérateurs économiques qui peuvent participer au développement de l'économie à cause de ce manque d'incitation.

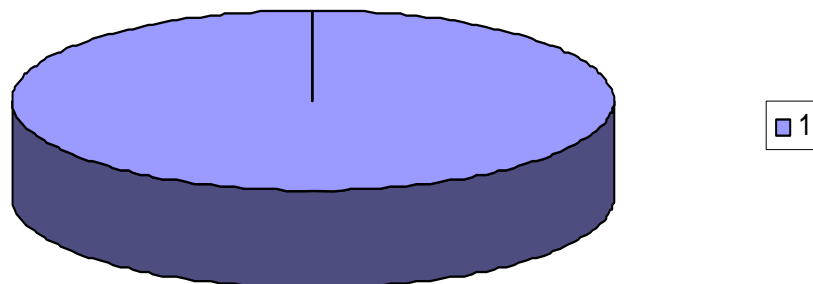
**Tableau n° 8:** point des réponses manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement

Modalités	Nombre d'observation	Fréquences relatives
élévation de certains taux d'impôt sur les revenus	100	100%
Total	100	100%

Source : nos enquêtes sur questionnaire

**Graphique n°5 :** présentation de la cause liée au manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement

**cause liée au manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement: élévation de certains taux d'impôt sur les revenus**



A l'analyse des réponses, on peut conclure que l'élévation de certains taux d'impôt sur les revenus est la cause fondamentale à la base du manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement.

## **B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

### **1. Vérification des hypothèses**

L'analyse des résultats issus de nos enquêtes nous permet dans cette partie d'apprécier le degré de validation des hypothèses afin de formuler les éléments de diagnostic.

#### **Degré de validation de l'hypothèse n°1**

L'analyse des données recueillies lors des enquêtes a révélé que l'insuffisance du rendement des recettes fiscales est due au fait que tous les contribuables formels et informels ne sont pas imposés. Il y a une inéquité sociale dans l'imposition des contribuables. Certains contribuables violent les lois en vigueur juste pour ne pas honorer leurs obligations fiscales ; ils abusent des avantages qui leur sont accordés. Ainsi, les manœuvres frauduleuses que certains contribuables utilisent pour ne pas être imposés, constituent l'une des causes inhibitrices de la bonne croissance des recettes fiscales. En plus, ce ne sont pas tous les contribuables inscrits à l'INSAE qui font l'objet d'imposition par le fisc. Il y a donc une sous imposition des contribuables formels.

Ces raisons viennent donc confirmer l'hypothèse selon laquelle l'insuffisance du rendement des recettes fiscales est due à la non imposition de tous les contribuables.

Degré de validation de l'hypothèse n°2

A ce niveau où l'analyse est essentiellement basée sur des données technologiques, nous nous sommes rendu compte que sur 100 contribuables, 85 ont avancé l'absence d'installation d'un système de télédéclaration ou de télépaiement pour leur faciliter le versement et la déclaration de l'impôt afin de leur éviter des tracasseries inutiles.

En conséquence, l'hypothèse spécifique n°2 formulée de la manière suivante:

" Le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés se justifie par l'absence d'installation d'un système de télédéclaration ou de télépaiement " est donc entièrement vérifiée.

Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°3

Il ressort de l'analyse des résultats que 60% des agents du fisc pensent qu'une véritable application du dossier unique au Bénin permettra non seulement d'accélérer le travail de l'administration fiscale mais également d'améliorer le niveau du rendement des recettes fiscales. Pour eux, il suffit de procéder à l'organisation du travail en mobilisant les moyens humains et financiers. Nous pouvons donc conclure que l'hypothèse spécifique n°3 selon laquelle " l'absence de mise en réseau des services déconcentrés avec la direction générale et l'insuffisance de personnel et de locaux qualifiés ont engendré l'absence d'une véritable application du dossier unique" est vérifiée.

Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°4

L'analyse des données recueillies lors des enquêtes a révélé que le taux de prélèvement des impôts sur les bénéficiaires est trop élevé au Bénin et rend par conséquent complexe le système d'imposition des revenus. Ces taux élevés n'incitent pas les investisseurs.

Ceci les pousse à faire des investissements dans l'économie des pays dont le taux est moins élevé. En conséquence, nous pouvons conclure que le niveau élevé de certains taux d'impôt sur les revenus est à la base du manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement

L'hypothèse spécifique n°4 formulée est donc vérifiée.

L'analyse des résultats de l'enquête montre que, les causes supposées génératrices des problèmes à résoudre sont en définitive les vraies causes.

Les hypothèses de travail sont donc vérifiées; ce qui nous amène à formuler les éléments de diagnostic.

## **2. Etablissement du diagnostic**

### ➤ Diagnostic lié au problème spécifique n°1

Après analyse des données, il ressort que la cause supposée du problème de l'insuffisance du rendement des recettes fiscales est la cause réelle. Ainsi l'élément du diagnostic du problème spécifique n°1 est libellé comme suit : « L'insuffisance du rendement des recettes fiscales s'explique par la non imposition de tous les contribuables.»

### ➤ Diagnostic lié au problème spécifique n°2

Le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés se justifie par l'absence d'installation d'un système de télédéclaration ou de télépaiement.

### ➤ Diagnostic lié au problème spécifique n°3

La confrontation des données d'enquête et de celles de l'état des lieux de base montre que la cause supposée être à la base de l'absence d'une véritable application du dossier unique est réellement le manque de volonté, de personnel et de locaux qualifiés. L'élément du diagnostic n°3 peut être libellé

ainsi qu'il suit : « l'absence de mise en réseau des services déconcentrés avec la direction générale et l'insuffisance de personnel et de locaux qualifiés ont engendré l'absence d'une véritable application du dossier unique. »

➤ Diagnostic lié au problème spécifique n°4

D'après la vérification des hypothèses, la cause supposée être à la base du problème spécifique n°4 s'est entièrement révélée vérifiée. Par conséquent, le contenu du diagnostic du problème spécifique n°4 est le suivant : « le niveau élevé de certains taux d'impôt sur les revenus est à la base du manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement. »

Quelles sont à présent, les approches de solutions à ces éléments du diagnostic?

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

Dans ce paragraphe, il sera question de proposer des solutions aux différents problèmes spécifiques évoqués et de proposer les conditions de leur mise en œuvre.

### **I. APPROCHES DE SOLUTION AUX PROBLEMES SPECIFIQUES**

Apporter solution à un problème, c'est proposer les solutions susceptibles d'éradiquer les causes se trouvant à la base de ce problème. Nous exposerons ici les solutions pour l'éradication des causes de chaque problème spécifique.

#### **A. Approche de solutions aux problèmes spécifiques n°1 et n°4**

Il s'agira ici de présenter le modèle macroéconomique à utiliser dans cette étude, le modèle FOCUS. Le modèle FOCUS est un modèle expérimenté au Canada. Et il est important de rappeler que le Canada a été un

pays sous développé comme le Bénin et d'autres, mais qui a su développer son économie grâce à ce modèle. Ce modèle importé et appliqué à notre système pourrait renforcer les performances du système fiscal béninois.

Il sera décrit également en détail les principales caractéristiques de l'équation d'impôt des sociétés et des équations d'investissement du secteur privé, celles qui présentent le plus d'intérêt ici et qui sont incorporées au modèle. Ensuite, nous ferons une conclusion de la présentation du modèle en exposant les principaux mécanismes par lesquels une modification du taux nominal de l'impôt des sociétés pourrait influencer sur les recettes perçues à ce titre, puis en indiquant ceux de ces mécanismes qui sont captés par FOCUS et ceux qui sont absents de la spécification actuelle.

### **1. Présentation du modèle macroéconomique FOCUS**

FOCUS est un modèle macroéconomique trimestriel de l'économie canadienne qui a été élaboré à l'Institute for Policy Analysis de l'Université de Toronto. Il s'agit d'un modèle de taille moyenne, puisqu'il comprend plus de 300 identités et équations de comportement, et un peu plus de 600 variables au total.

Le modèle est d'inspiration keynésienne, par opposition aux modèles monétaristes ou néoclassiques, mais il décrit des équilibres de plein-emploi à long terme, outre les équilibres de sous-emploi à court terme qui sont bien connus dans la théorie keynésienne. L'élaboration des équations structurelles du modèle a été faite avec soin de manière qu'elles soient dotées des propriétés souhaitables à long terme, de même que d'une dynamique plausible à court terme.

Dans un contexte de mobilité (presque) parfaite des capitaux, une augmentation des dépenses publiques tend à faire monter les taux d'intérêt,

d'où des entrées massives de capitaux qui amènent une hausse du taux de change, étouffant ainsi l'effet multiplicateur de la stimulation budgétaire. Dans FOCUS, une hausse des dépenses publiques entraîne une augmentation des taux d'intérêt et provoque des entrées de capitaux, mais elle fait aussi monter la demande globale et stimule les importations, d'où une nouvelle hausse des prix, qui stimule les importations et freine les exportations. Il en résulte finalement, dans FOCUS, une dépréciation du taux de change qui amplifie, en fait, l'effet multiplicateur.

Dans la mesure où les modifications des taux d'imposition des sociétés influent sur l'investissement, elles ont un effet cumulatif sur le stock de capital et l'offre globale, comme le montreront certaines des simulations présentées plus loin.

Il existe toutefois dans le modèle deux ensembles d'équations dont dépend tout spécialement la sensibilité des recettes au taux de l'impôt des sociétés (TIS) : l'équation qui décrit l'impôt des sociétés et les équations qui représentent l'investissement non résidentiel du secteur privé. Nous les décrirons maintenant plus en détail.

## **2. Les équations contenues dans le modèle FOCUS et les mécanismes inclus et omis dans le modèle**

### **2.1 Les équations contenues dans le modèle FOCUS**

#### **2.1.1 L'équation d'impôt des sociétés dans FOCUS**

Il s'agit d'une brève description de l'équation représentant l'impôt fédéral des sociétés dans FOCUS.

Dans tout le modèle FOCUS, nous essayons d'élaborer les équations fiscales en établissant de la manière la plus détaillée possible une identité

(taux  $x$  assiette), puis en estimant une régression simple de cette identité sur les données de perception fiscale selon les comptes nationaux. Les détails pouvant être inclus dans l'identité (taux  $x$  assiette) sont limités par les niveaux de détail prévus dans les autres parties du modèle. L'équation exprimant l'impôt fédéral des sociétés dans FOCUS est la suivante :

$$\text{Impôt fédéral des sociétés (selon les comptes nationaux)} = \text{TAXCALC} \times (1,10 - 0,113 \text{ DTAX} - 0,052 \text{ J4AYC/J4AYC}(-1) - 0,047 \text{ J4AYC/J4AYC}(-2) \dots - 0,0043 \text{ J4AYC/J4AYC} (-12))$$

$$\text{Somme des coefficients des termes J4AYC/J4AYC}(-i) = -0,337$$

**TAXCALC** est l'approximation de (taux  $x$  assiette) du modèle, à l'aide des données disponibles dans ce dernier. Cette grandeur est calculée sous la forme d'une moyenne pondérée des taux supérieur et inférieur de l'impôt fédéral sur les bénéfices des sociétés, multipliée par une mesure des bénéfices imposables. Cette dernière est égale aux bénéfices des sociétés et des entreprises gouvernementales, moins la différence entre les provisions pour consommation de capital (selon les comptes nationaux) et les déductions fiscales pour amortissement. De légers rajustements sont en outre apportés au titre des déductions relatives aux redevances et aux stocks (lorsqu'elles s'appliquent).

**DTAX** est une variable muette qui rend compte de la réforme de la fiscalité des sociétés survenue en 1972. Cette variable a la valeur 1 avant la réforme et 0 ensuite. Le coefficient indique que les recettes ont été plus élevées après la réforme qu'avant pour une valeur déterminée de **TAXCALC** comme on peut s'y attendre.

Les termes «**J4A..**» visent à capter les effets des reports prospectifs de perte et des rajustements du même genre dans le temps. **J4A** représente une

moyenne mobile sur quatre trimestres et **YC**, les bénéfices des sociétés. Plus la moyenne mobile courante sur quatre trimestres de l'YC est élevée par rapport à ses valeurs des douze derniers trimestres, plus les impôts fédéraux des sociétés seront bas pour une valeur courante déterminée de TAXCALC, en raison des reports prospectifs de pertes et des crédits d'impôt non encore utilisés<sup>8</sup>. À long terme, la valeur de J4AYC sur l'ensemble des retards tend vers un chiffre légèrement supérieur à 1,0 (en raison de la croissance tendancielle des bénéfices nominaux YC).

### 2.1.2 Les équations d'investissement non résidentiel du secteur privé

Conformément aux comptes nationaux, le modèle FOCUS distingue, dans les investissements non résidentiels du secteur privé, les «machines et matériel» et la «construction non résidentielle». Cette dernière comprenant les ouvrages techniques (comme les barrages hydroélectriques) et les dépenses d'aménagement (comme les honoraires d'architectes et certains travaux d'exploration minière). La modélisation de chaque élément obéit à une méthode légèrement différente (la description détaillée des équations est disponible sur demande).

L'investissement brut en immeubles non résidentiels neufs est déterminé par le remplacement du stock de bâtiments réels et par les valeurs

---

<sup>8</sup> Le rapport des bénéfices imposables à une moyenne mobile retardée peut également être modifié par les reports rétrospectifs de pertes. Si ces derniers sont supérieurs aux reports prospectifs de pertes, le coefficient de cette variable devient négatif. Le fait que le coefficient estimé soit positif indique que les reports prospectifs de pertes et de crédits inutilisés sont plus importants que les reports rétrospectifs de pertes. Il ne faut pas s'en étonner, étant donné les montants généralement importants de crédits et de déductions inutilisés.

courantes et retardées de la différence entre le taux de rendement réel après impôt des nouveaux investissements et le taux d'intérêt réel après impôt.

Bien entendu, plus le taux de rendement réel après impôt est élevé par rapport au taux d'intérêt réel après impôt, plus l'investissement est important. Le taux d'imposition des sociétés a deux effets (contraires) dans cette équation. D'abord, une réduction de ce taux accroît le taux de rendement après impôt des nouveaux investissements. Cependant, elle fait aussi monter le taux d'intérêt après impôt, puisque les frais d'intérêt nominaux entraînent alors une déduction plus faible. L'effet global sur l'investissement est positif, mais il importe de noter que l'effet « négatif » découlant des intérêts réels après impôt dépend en fait des taux d'intérêt nominaux et peut être supérieur quand les taux d'intérêt nominaux sont plus élevés que dans le scénario de référence que nous avons utilisé.

L'équation d'investissement de FOCUS ne comporte pas de mécanisme explicite d'ajustement des stocks dans le cas des bâtiments non résidentiels, mais le même effet est observé avec un long retard. Une baisse durable du taux d'imposition des sociétés stimulera les nouveaux investissements nets en accroissant le taux de rendement après impôt du nouveau capital (qui est représenté de façon très approximative par une moyenne du taux de rendement brut récent du stock de capital existant). Cependant, à mesure que les investissements sont réalisés, le stock de capital augmente et, de façon générale, s'accroît davantage que la trésorerie des sociétés, de sorte que la variable taux de rendement revient graduellement à sa valeur de la base, de même que le niveau des investissements nets (mais non le stock de capital).

Une partie des investissements en machines et en matériel représente des investissements « généraux » accompagnant les bâtiments non résidentiels. L'idée fondamentale est la suivante : on ne construit pas d'usine « nue ». Les

usines sont équipées d'un certain matériel fixe. Cette partie des investissements en machines et en matériel subit l'influence des impôts des sociétés, de la même manière que les bâtiments non résidentiels.

## **2.2 Les mécanismes inclus et omis dans le modèle par lesquels le TIS influe sur les recettes**

Il existe évidemment divers mécanismes par lesquels une modification du TIS influe sur les recettes fiscales provenant des sociétés ou d'autres sources mis à part l'effet direct d'une modification de taux appliquée à l'assiette existante. Nous allons répertorier rapidement les principaux mécanismes en cause, en indiquant s'ils sont inclus ou omis dans le modèle FOCUS.

Il y a d'abord le mécanisme bien connu de la «demande globale» ou du «multiplicateur» : une réduction du TIS stimulera (du moins en théorie) la demande globale d'investissement. Ce qui oblige à examiner les équations d'investissement de FOCUS. Cependant, comme nous l'avons signalé, cet effet n'est pas forcément important d'après certaines conceptions théoriques. De plus, à long terme, cet effet pourrait être temporaire dans la mesure où une modification du TIS peut changer le niveau souhaité du stock de capital; l'effet éventuel sur l'investissement net cessera donc quand le nouveau niveau souhaité du stock du capital aura été atteint (bien que les investissements bruts puissent être accrus de façon permanente).

Il reste qu'on peut s'attendre à court terme à une certaine incidence sur la demande, ce qui accroîtra les impôts des sociétés en élargissant quelque peu leur assiette. Bien entendu, les effets sur les soldes des administrations publiques (de tous niveaux) pourraient être beaucoup plus importants par le biais des autres catégories de recettes (et de dépenses), par exemple en raison

d'une hausse des sommes perçues au titre de l'impôt des particuliers et des cotisations sociales ainsi que d'une baisse des dépenses d'assurance-emploi.

Le modèle FOCUS a été conçu de manière à capter ces effets multiplicateurs et leur incidence sur les recettes et les dépenses publiques. À signaler qu'il saisit également quelques fuites importantes : par exemple, le modèle tient compte du fait que les importations représentent une proportion beaucoup plus importante des achats de machines et de matériel que de nombreux d'autres composantes de la demande finale, ce qui tend à réduire l'effet multiplicateur (tout dépendant de la politique monétaire et de la politique de change).

Ces effets multiplicateurs peuvent être d'autant plus importants, dans les simulations portant sur les quelques prochaines années, que le cas de référence utilisé se caractérise par un écart de production appréciable, de sorte qu'une réduction d'impôt peut permettre d'utiliser des ressources inemployées. À long terme, cependant, le modèle tend vers une situation de plein-emploi, et les effets bruts sur la demande disparaissent. L'incidence à long terme d'une réduction des impôts des sociétés prendra probablement la forme d'une modification de la composition de la demande finale, mais non d'une variation de son niveau global, à moins que la réduction des impôts ne se répercute sur l'offre. Les effets finaux sur les recettes d'impôt des sociétés et les finances publiques dépendront de l'évolution de la composition de la demande et de l'incidence éventuelle sur l'offre.

## **B. Approche de solutions aux problèmes spécifiques n°2 et n°3**

Eu égard aux développements précédents sur l'état actuel de la fiscalisation de l'économie, il ressort que la faiblesse des ressources fiscales est essentiellement due à une couverture insuffisante de la base, au maintien

d'une structure peu efficace des recettes et à une méthode d'incitation non optimale des investisseurs.

Aussi, en vue de fiscaliser de manière efficace les divers secteurs de l'économie et d'améliorer le rendement des recettes, il est nécessaire que le gouvernement opère de nouvelles réformes pour l'administration fiscale.

De manière générale, les raisons qui expliquent les difficultés de l'Administration fiscale à réaliser un bon niveau de recouvrement ont pour noms la faiblesse du système informatique devant desservir les services d'assiette entre eux d'une part, les services d'assiette et ceux de recouvrement d'autre part, et enfin l'absence de politique et de planification en matière de contrôle fiscal. Des solutions à ces différents problèmes devraient passer par :

- la mise en réseau effectif de tous les services de la DGID afin de limiter l'évasion fiscale ;
- la mise en place au sein des services des impôts d'une équipe spécialisée de vérificateurs; la tâche primordiale de cette équipe sera d'élaborer des plans réguliers de vérification des informations fournies par les contribuables et de proposer des mesures d'action en recouvrement ;
- la mise en place d'une commission indépendante de suivi des plans de vérification et des actions en recouvrement.

Afin d'améliorer les prestations de l'Administration fiscale et, par ricochet, le rendement fiscal, il sera nécessaire de procéder non seulement à une restructuration en accroissant les effectifs, mais aussi en renforçant les capacités institutionnelles de cette administration par des formations ciblées et des recrutements de personnels qualifiés.

En ce qui concerne les exonérations, l'Administration fiscale devra rapidement prendre dans les meilleurs délais des textes pour corriger les abus observés actuellement. Il y a lieu de se conformer aux dispositions

communautaires de l'UEMOA , qui prévoient l'élimination de toutes les exonérations relatives à la fiscalité indirecte intérieure et celles qui ne feraient pas partie des régimes relatifs aux privilèges diplomatiques, à l'aide internationale et aux marchés publics à financement extérieur.

Enfin, des dispositions spécifiques devront être prises afin d'améliorer le rendement de la fiscalité directe :

➤ la détermination de l'assiette est généralement fondée sur la base de la déclaration spontanée du contribuable, ce qui constitue une source importante de minoration de la matière imposable. Il est alors nécessaire qu'il soit mis en place une structure de contrôle véritablement outillée pour vérifier les balances de trésorerie des contribuables et en détecter la part d'évasion fiscale qui y est attachée. Ce faisant, des ressources supplémentaires pourront être dégagées et des pénalités en découleront, contribuant ainsi à décourager la fraude ;

➤ des mécanismes de prélèvement à la source ont été institués, notamment au niveau du cordon douanier, en vue d'assurer la contribution du secteur informel aux ressources fiscales.

## **II. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS ET CONSTRUCTION DU TABLEAU DE SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE**

### **A. Conditions de mise en œuvre**

Les solutions proposées ne peuvent en aucune manière résoudre d'elles-mêmes les problèmes. Il faut en effet qu'un certain nombre de conditions soient remplies pour qu'elles aboutissent à leur finalité. Pour faciliter le financement des activités des entreprises privées, il faut commencer par accroître leur capacité d'autofinancement en diminuant le taux de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC). Ce taux est de 38% au Bénin alors qu'il est de 35% au Mali, en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso. Au

Togo, il est de 37% pour les entreprises industrielles et de 40% pour les entreprises commerciales. Au Sénégal, l'impôt sur les sociétés (l'équivalent de l'impôt BIC) est actuellement de 33%. Le Conseil des ministres (du gouvernement du Sénégal) du 22 juin 2005 a pris la décision, pour la promotion de l'investissement privé, de baisser le taux de l'impôt sur les sociétés qui passe à partir de 2006 de 33% à 25%. Le Bénin, pour encourager les activités industrielles et commerciales, peut adopter le même traitement en appliquant le taux d'I/BIC allant de 25 à 30% pour les entreprises commerciales et un taux de 35% (voire 30%) pour les entreprises industrielles. La disponibilité de financement interne qu'entraîne cette baisse de l'impôt BIC ne permettra pas de financer les investissements importants. Mais elle améliore, en cas de recours au financement bancaire, la part de fonds propres qui est nécessaire pour ce type de financement. La promotion de l'investissement privé notamment dans le secteur industriel passe aussi par la disponibilité des crédits à long terme. Il existe actuellement des institutions de micro-finance qui font des prêts à partir de fonds mis à leur disposition par les pouvoirs publics et les partenaires au développement comme la Banque Mondiale. Aussi, nous préconisons une réduction des taux ou des tranches supérieures du barème des impôts tels que : l'IGR et l'IPTS

Nos recommandations sont donc les suivantes :

- la création d'urgence d'un groupe de réflexion pour la compétitivité et la croissance de l'économie est à recommander pour éviter des décisions fiscales contraires à la nécessité de promouvoir les affaires privées. Ce groupe serait un cadre de concertation où seront représentés l'Administration centrale, les organisations patronales, les centrales syndicales et aurait comme objectif prioritaire de rechercher des solutions consensuelles et pratiques sur les différents goulots d'étranglement qui freinent l'éclosion d'un secteur privé

compétitif. Comme d'autres groupes de même nature créés dans d'autres pays de l'UEMOA (Sénégal, Côte d'Ivoire, etc.), ses interventions porteront sur les modalités de mise en oeuvre d'un environnement global motivant pour les entreprises et sur les facteurs de production et la fiscalité.

- dans le cadre de l'élargissement de l'assiette fiscale, bien que l'étude souligne que le secteur primaire échappe à la fiscalité, aucune recommandation n'est faite pour aligner la fiscalité de ce secteur sur ce qui se fait dans d'autres pays de l'UEMOA. Avec l'évolution vers un système de plus en plus libéralisé, impliquant des opérateurs privés, la question de la taxation des ruraux devrait être revue dans le sens d'une harmonisation avec les pratiques de l'UEMOA.

- la gouvernance constitue l'un des cinq piliers de développement humain durable. Elle se compose de trois éléments dont la gouvernance administrative.

Il est généralement admis aujourd'hui, au terme de plusieurs études que le Bénin recèle de grandes insuffisances en matière de gouvernance administrative parce que :

- a) l'appareil judiciaire est corrompu et inefficace ;
- b) l'impunité et le népotisme sont les règles de gestion quotidienne de l'administration.

Le gouvernement entend concevoir un système fiscal moderne qui puisse répondre à un certain nombre de critères et de principes en installant le 20 juin 2008, les membres du groupe de réflexion sur la fiscalité de développement. Mais il faut associer les opérateurs économiques à cette réflexion puisqu'ils sont directement concernés par le paiement des impôts. Ce groupe de réflexion doit établir le juste équilibre pour la promotion de l'esprit

d'entreprise, de l'innovation et de la prise de risque, tout en procurant à l'Etat et aux collectivités locales, les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques de qualité. Dans ce sens, les réformes à engager devraient notamment passer par l'élargissement de l'assiette fiscale, la revue des taux de divers impôts ainsi que de leur nombre, l'allègement et la simplification des procédures, l'amélioration du système de collecte de la TVA, la limitation des régimes dérogatoires.

## **B. Tableau de synthèse de l'étude**

Thème : Contribution à la gestion performante du système fiscal béninois

Niveaux d'analyse	Problématique*	Objectifs	Causes réelles	Diagnostic	Solutions
Niveau général	<u>Problème général</u> Gestion non performante du système fiscal béninois	<u>Objectif général</u> Contribuer à la gestion performante du système fiscal béninois			
Niveaux spécifiques	1 <u>Problème spécifique 1</u> Insuffisance du rendement des recettes fiscales	<u>Objectif spécifique 1</u> Suggérer le contexte du rendement suffisant des recettes fiscales au Bénin	<u>Cause réelle 1</u> La non imposition de tous les contribuables	<u>Élément de diagnostic 1</u> L'insuffisance du rendement des recettes fiscales s'explique par la non imposition de tous les contribuables	<u>Approches de solutions au PS1</u> la mise en place au sein des services des impôts d'une équipe spécialisée de vérificateurs; la tâche primordiale de cette équipe sera d'élaborer des plans réguliers de vérification des informations fournies par les contribuables et de proposer des mesures d'action en recouvrement ; la mise en place d'une commission indépendante de suivi des plans de vérification et des actions en recouvrement
	2 <u>Problème spécifique 2</u> Manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés	<u>Objectif spécifique 2</u> Proposer des conditions d'incitation du contribuable à la souscription de déclaration et au paiement aisés	<u>Cause réelle 2</u> Absence d'installation d'un système de télédéclaration ou de télépaiement	<u>Élément de diagnostic 2</u> Le manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés se justifie par l'absence d'installation d'un système de télédéclaration ou de télépaiement.	<u>Approches de solutions au PS2</u> installer un système de télédéclaration et de télépaiement ; mettre à la disposition des contribuables (tout au moins les grandes entreprises) les moyens électroniques de paiement dont dispose actuellement la BCEAO
	3 <u>Problème spécifique 3</u> Absence d'une véritable application du dossier unique	<u>Objectif spécifique 3</u> Proposer des conditions d'une véritable application du dossier unique	<u>Cause réelle 3</u> Manque de volonté, de personnel et de locaux qualifiés	<u>Élément de diagnostic 3</u> l'absence de mise en réseau des services déconcentrés avec la direction générale et l'insuffisance de personnel et de locaux qualifiés ont engendré l'absence d'une véritable application du dossier unique	<u>Approches de solutions au PS3</u> la mise en réseau effectif de tous les services de la DGID afin de limiter l'évasion fiscale
	4 <u>Problème spécifique 4</u> Manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement	<u>Objectif spécifique 4</u> Suggérer les conditions d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement	<u>Cause réelle 4</u> Le niveau élevé de certains taux d'impôt sur les revenus	<u>Élément de diagnostic 4</u> Le niveau élevé de certains taux d'impôt sur les revenus est à la base du manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement	<u>Approches de solutions au PS4</u> encourager les activités industrielles et commerciales en appliquant un taux d'I/BIC allant de 25 à 30% pour les entreprises commerciales et un taux de 35% (voire 30%) pour les entreprises industrielles

\*Problématique de la gestion performante du système fiscal béninois

Source : Résultat de l'étude

## **CONCLUSION**

La DGID a obtenu des résultats satisfaisants grâce à la mise en œuvre des mesures de simplification des travaux préalables, à la mise en recouvrement, à l'allègement des travaux de calcul des restes à recouvrer, à l'amélioration de la relance des contribuables défaillants, et à la simplification des formalités de paiement. Cependant, le constat est qu'il demeure encore beaucoup d'insuffisances qu'il faut chercher à corriger à travers des mesures idoines, en vue de renforcer les aspects positifs de la réforme. L'informatisation, est l'un des chantiers prioritaires, qui permettra une automatisation des procédures et une interconnexion entre tous les services de la DGID. De même les textes fiscaux doivent être continuellement mis à jour et appliqués scrupuleusement. La DGID ne peut accomplir sa mission que si elle dispose des infrastructures adéquates et d'un personnel bien qualifié. L'Etat doit opter pour une politique de recrutement de personnel ayant de bon réflexe en comptabilité et fiscalité sont souhaités et ne sont pas incompatibles.

Pour atteindre ces objectifs de recettes, les mesures envisagées porteront sur le renforcement du recouvrement des recettes grâce à un meilleur encadrement des régies financières, à la lutte contre la fraude douanière et l'évasion fiscale intérieure et au renforcement des prérogatives de l'administration fiscale en matière de contrôle et d'investigation.

La mise en réseau de la Recette Nationale des Impôts avec les grands postes comptables opérationnels de la Direction Générale des Impôts et des Domaines devra être effective.

A moyen terme, le principal objectif budgétaire consisterait à renforcer les dépenses sociales, grâce à l'élargissement de l'assiette fiscale et à la limitation des dépenses non prioritaires. A cet effet, le taux de consommation des crédits reste au cœur des préoccupations, et la réforme des procédures budgétaires, fondée sur une logique de résultats de l'action publique, devrait contribuer à augmenter l'efficacité de la dépense.

Enfin, des actions devraient être engagées pour renforcer la capacité des ministères techniques en matière de préparation et d'exécution des projets, poursuivre l'effort fiscal en vue d'améliorer le taux de pression fiscale et accélérer la mise en œuvre du processus de privatisation en cours.

Pour ce faire, il est souhaitable que la fiscalité soit débarrassée de tous les obstacles pouvant miner le développement du pays. Le gouvernement actuel l'ayant compris, a mis en place un groupe de réflexion pour une fiscalité de développement au Bénin.

## **BIBLIOGRAPHIE**

- 1- BELTRAME P. (1998): La fiscalité en France, Edition Hachette Supérieur, Paris.
- 2- COZIAN M. (1994-1995): Précis de fiscalité des entreprises, Edition LITEC, Paris.
- 3- Direction Générale de l'Economie (2005) : Fiscalité, compétitivité et performances économiques, Revue de Politiques Economiques et Financières.
- 4- Ministère des Finances et de l'Economie (2002): Système fiscal au Bénin Efficacité et Bien Bien-être social, Bilan et Perspective de l'Economie Nationale (BIPEN).
- 5- DENUIT M. (2000) : Modélisation individuelle et collective des portefeuilles IARD, Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée (INSEA), Maroc.
- 6- AGUENOUKOUN F. (1990) : Réflexions sur l'élargissement de l'assiette fiscale en République du Bénin Mémoire de fin de formation du cycle II, ENA.
- 7- GNANHO C.D. (2005) : Détermination de l'assiette de L'impôt général sur le revenu au Bénin : problèmes et perspectives Mémoire de fin de formation du cycle I, ENAM.

Assemblée nationale : - (2003) Code Général des Impôts de la République du Bénin, Edition 2003.

- (2005) Livre des procédures fiscales, Edition 2005.

## **ANNEXES**

**ANNEXE N°1 : Questionnaire et guide d'entretien**

**ANNEXE N°2 : Organigramme de la DGID**

## **ANNEXE N°1**

### **Questionnaire et guide d'entretien**

## Questionnaire

Chers contribuables de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID), cette enquête s'inscrit dans le cadre d'une recherche pédagogique. Elle nous permettra de disposer d'un certain nombre d'informations en vue de la rédaction de notre mémoire de fin de cycle. Aussi, ce mémoire sanctionnera l'obtention de notre diplôme de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), Cycle II, Option : Administration des Impôts. Nous vous prions de bien vouloir le remplir avec autant de sincérité que possible. Ce questionnaire n'a aucun but administratif mais, un but académique.

Q1 : Savez-vous que vous devez vous déclarer au fisc ?

OUI

NON

Q2 : Savez-vous que le règlement des impôts peut être discuté ?

OUI

NON

Q3 : Vous arrive-t-il de ne pas recevoir les agents du fisc ?

OUI

NON

Q4 : Avez-vous souscrit une fois la déclaration annuelle de résultat ?

OUI

NON

Si oui, à quand la première ?.....

A quelle occasion ?.....

Comment ?.....

Combien ?.....

Q5 : Etes vous installés dans un local précis ?

OUI

NON

Q6: Vous arrive-t-il de dissimuler quelque fois vos revenus pour ne pas être trop imposé ?

OUI

NON

Q7 : Souvent vos ventes et prestations de service sont sans facture, ni reçu.

Pourquoi ?

.....  
.....  
.....

Q8 : Ne courez-vous pas des risques lorsque vous évoluez dans la clandestinité?

OUI

NON

Q9 : Tenez-vous régulièrement vos livres comptables en suivant les dispositions du Code Général des Impôts (CGI)?

OUI

NON

Q10 : Parlez un peu de l'incidence que le paiement des impôts a sur votre activité ou vos bénéfices.

.....  
.....  
.....

.....  
.....

Q11: Souhaitez vous la disparition du fisc ?

OUI

NON

Et pourquoi ?

.....  
.....  
.....  
.....

Si oui, quelles sont vos principales suggestions ?

Assiette

Liquidation

Contrôle

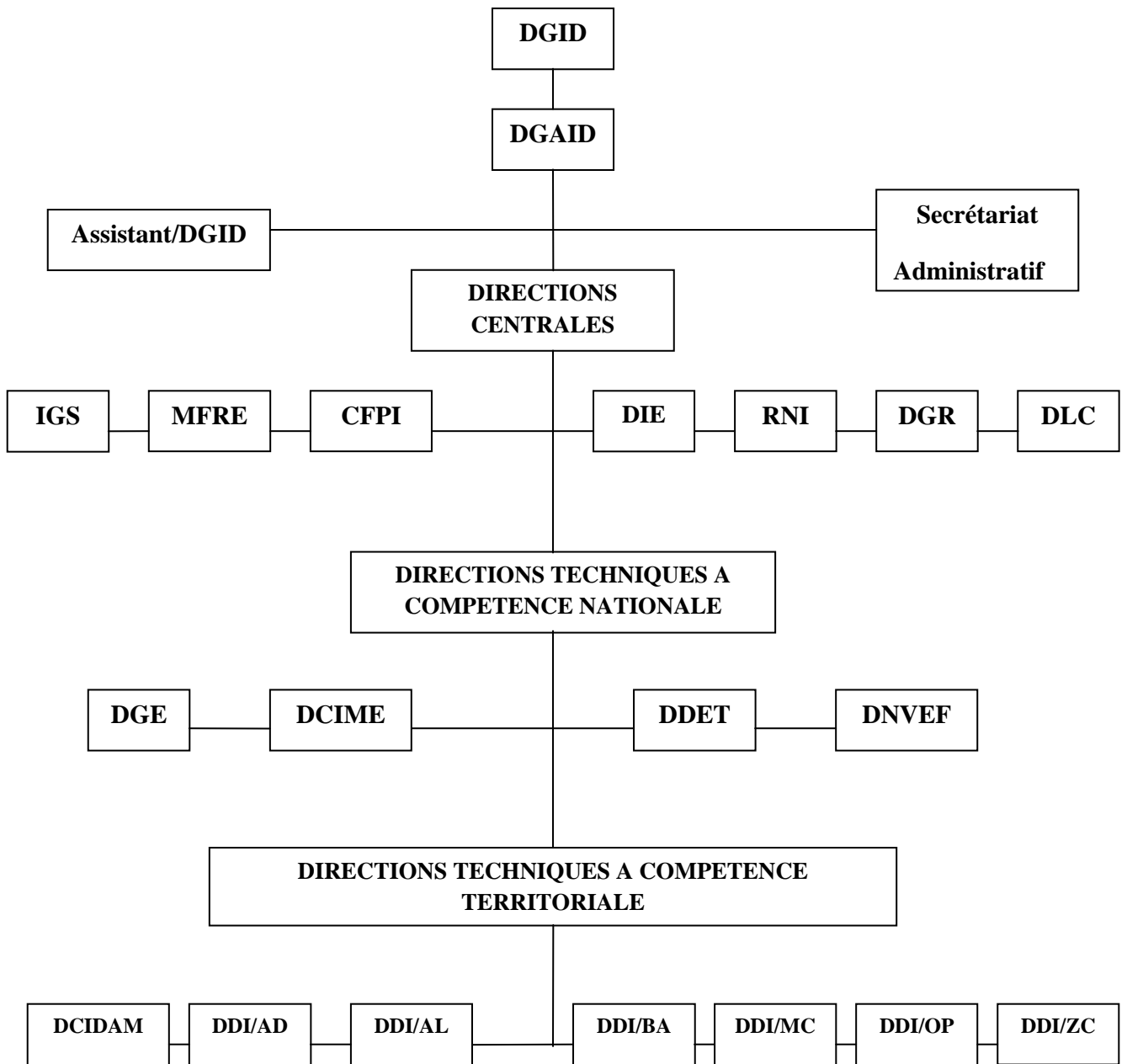
Recouvrement

.....  
.....

## **GUIDE D'ENTRETIEN**

- 1- Le personnel de l'administration fiscale est-il suffisant ?
- 2- Qu'est ce qui explique alors cette insuffisance ?
- 3- Le système fiscal est-il suffisamment performant ?
- 4- L'Etat fait-il une bonne gestion prévisionnelle pour le renforcement des performances du système fiscal?
- 5- Comment trouvez vous le rendement des recettes fiscales par rapport à l'accroissement des activités commerciales, libérales et autres?
- 6- Quelles sont les mesures et sanctions prises par le fisc pour lutter contre les fraudes et évasions fiscales?
- 7- Est-ce que présentement, les services d'assiette, de contrôle et de recouvrement arrivent à couvrir l'ensemble du territoire ?
- 8 - Que suggérez-vous donc ?

**ANNEXE N°2**  
**Organigramme de la DGID**



<b>DGID</b>	: Directeur Général des Impôts et des Domaines
<b>DGAID</b>	: Directeur Général Adjoint des Impôts et des Domaines
<b>IGS</b>	: Inspection Générale des Services
<b>MFRE</b>	: Mission Fiscale des Régimes d'Exception
<b>CFPI</b>	: Centre de Formation Professionnelle des Impôts
<b>DIE</b>	: Direction de l'Information et des Etudes
<b>RNI</b>	: Recette Nationale des Impôts
<b>DGR</b>	: Direction de la Gestion des Ressources
<b>DLC</b>	: Direction de la Législation et du Contentieux
<b>DGE</b>	: Direction des Grandes Entreprises
<b>DCIME</b>	: Direction du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises
<b>DDET</b>	: Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre DDET
<b>DNVEF</b>	: Direction Nationale de Vérification et d'Enquête Fiscale
<b>DCIDAM</b>	: Direction du Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés
<b>DDI/AD</b>	: Direction Départementale des Impôts Atacora-Donga
<b>DDI/AL</b>	: Direction Départementale des Impôts Atlantique-Littoral
<b>DDI/BA</b>	: Direction Départementale des Impôts Borgou-Alibori
<b>DDI/MC</b>	: Direction Départementale des Impôts Mono-Couffo
<b>DDI/OP</b>	: Direction Départementale des Impôts Ouémé-Plateau
<b>DDI/ZC</b>	. : Direction Départementale des Impôts Zou-Collines

# TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY .....	I
AVERTISSEMENT .....	II
DEDICACES .....	III
REMERCIEMENTS .....	IV
LISTE DES SIGLES.....	V-VI
LISTE DES TABLEAUX .....	VII
LISTE DES FIGURES .....	VIII
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	IX-XIII
RESUME.....	XIV
SOMMAIRE.....	XVI
INTRODUCTION GÉNÉRALE .....	1-3
<b>CHAPITRE PREMIER : DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE A LA PROBLEMATIQUE DE GESTION PERFORMANTE DU SYSTEME FISCAL .....</b>	<b>3</b>
SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE A LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES DGID .....	4
PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DU CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE : DGID .....	4
I. PRESENTATION DE LA DGID .....	4
II. ORGANIGRAMME DE LA DGID .....	5
PARAGRAPHE 2 : OBSERVATIONS DE STAGE : ETAT DES LIEUX SUR LES ACTIVITES DES SERVICES DE LA DGID .....	5
I. RESTITUTION DES MECANISMES DE FONCTIONNEMENT.....	6
A. Etat des lieux sur l'activité de gestion du réseau comptable par la RNI.....	6
B. Etat des lieux fait sur l'activité de gestion des exonérations par la MFRE.....	8
C. Etat des lieux lié à la gestion performante du système fiscal béninois	Erreur ! Signet non défini.
D. Etat des lieux lié à l'immatriculation des immeubles .....	18
II. INVENTAIRE DES ATOUS ET DES PROBLEMES .....	244
A. Inventaire des atouts (forces et opportunités).....	244

<b>B. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)</b> .....	24
<b>C. Regroupement des problèmes par problématique</b> .....	25
<b>SECTION 2 : CIBLAGE ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE</b> .....	26
<b>PARAGRAPHE 1 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE</b> .....	26
<b>I. REGROUPEMENT DES PROBLEMES PAR CENTRE D'INTERET : PROBLEMATIQUES POSSIBLES</b> .....	26
<b>II. CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE ET JUSTIFICATION DU SUJET</b> .....	28
<b>PARAGRAPHE 2 : SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE LA PROBLEMATIQUE RETENUE</b> .....	29
<b>I. SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE</b> .....	29
<b>II. VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE</b> .....	32
<b>A. Vision globale de résolution du problème général</b> .....	32
<b>B. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques</b> .....	32
<b>CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE GESTION PERFORMANTE DU SYSTEME FISCAL</b> .....	<b>34</b>
<b>SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE</b> .....	35
<b>PARAGRAPHE 1 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA REVUE DE LITTERATURE</b> ..	35
<b>I. FIXATION DES OBJECTIFS DE L'ETUDE</b> .....	35
<b>II. IDENTIFICATION DES CAUSES POSSIBLES, FORMULATION DES HYPOTHESES LIEES AUX DIFFERENTS PROBLEMES EN RESOLUTION ET CONSTRUCTION DU TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE</b> .....	36
<b>A. Identification des causes et formulation des hypothèses</b> .....	36
<b>B. Construction du tableau de bord de l'étude</b> .....	37
<b>III. REVUE DE LITTERATURE</b> .....	39
<b>PARAGRAPHE 2 : METHODOLOGIE ADOPTEE</b> .....	43
<b>I. DIMENSION THEORIQUE</b> .....	43
<b>II. DIMENSION EMPIRIQUE</b> .....	43
<b>SECTION 2 : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES</b> .....	46
<b>PARAGRAPHE 1 : ENQUETES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES</b> .....	46

<b>I.COLLECTE, DIFFICULTES RENCONTREES ET LIMITES DES DONNEES</b> .....	46
<b>A. Préparation et réalisation des enquêtes</b> .....	46
<b>B. Difficultés rencontrées et limites des données</b> .....	48
<b>I. PRESENTATION, ANALYSE DES RESULTATS DE L'ENQUETE ET VERIFICATION DES HYPOTHESES</b> .....	49
<b>A. Présentation et analyse des résultats de l'enquête</b> .....	49
<i>1.Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à l'insuffisance du rendement des recettes fiscales</i> .....	49
<i>2.Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au manque d'incitation du contribuable à une déclaration et un paiement aisés</i> .....	51
<i>3.Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à l'absence d'une véritable application du dossier unique</i> .....	52
<i>4.Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au manque d'incitation des opérateurs économiques à l'investissement</i> .....	54
<b>B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic</b> .....	55
<i>1. Vérification des hypothèses</i> .....	55
<i>2. Etablissement du diagnostic</i> .....	57
<b>PARAGRAPHE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE</b> .....	58
<b>I. APPROCHES DE SOLUTION AUX PROBLEMES SPECIFIQUES</b> .....	58
<b>A. Approche de solutions aux problèmes spécifiques n°1 et n°4</b> .....	58
<b>B. Approche de solutions aux problèmes spécifiques n°2 et n°3</b> .....	65
<b>II. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS ET CONSTRUCTION DU TABLEAU DE SYNTHESE DE L'ETUDE</b> .....	67
<b>A. Conditions de mise en œuvre</b> .....	67
<b>B. Tableau de synthèse de l'étude</b> .....	70
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b> .....	<b>72-73</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>74</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>75</b>
ANNEXE N°1 .....	76
Questionnaire et guide d'entretien .....	77

<b>Questionnaire .....</b>	<b>78</b>
<b>GUIDE D'ENTRETIEN.....</b>	<b>81</b>
<b>ANNEXE N°2.....</b>	<b>82</b>
<b>Organigramme de la DGID.....</b>	<b>83</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>85</b>