



REPUBLIQUE DU BENIN



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

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

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

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

Option :

Administration des Finances

Filière :

Administration des Impôts

ANNEE ACADEMIQUE

2007 - 2008

**PROBLEMATIQUE DE LA REUSSITE DE
LA TRANSITION FISCALE AU BENIN :
ANALYSE ET CONTRIBUTIONS**

REALISE ET SOUTENU PAR :

Adamou ALIOU BANKA

SOUS LA DIRECTION DE :

Maitre de stage

Télesphore ADJOGLO

Administrateur des Impôts

Maitre de mémoire

Olivier DASSI

Administrateur des Impôts

Octobre 2008

IDENTIFICATION DU JURY

LIBELLE		NOMS ET PRENOMS
PRESIDENT		Michel SOGBOSSI
MEMBRES	1	Edouard AHO
	2	Gilbert EDA

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER
AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION
AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE.
CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES
COMME PROPRES A LEUR AUTEUR**

DEDICACES

Avec toute ma tendresse, je dédie ce mémoire :

- A mon père Taminou ALIOU BANKA, homme dévoué de l'avenir de tes enfants, tu as consacré l'essentiel de tes moyens à notre éducation. Que Dieu t'accorde longue vie. Ce travail est le tien, sois en remercié.

- A ma mère Lahana ALAZA, j'aimerais pouvoir te ressembler, car tu es soucieuse de l'avenir de tes enfants. Tu t'es toujours battue pour nous. Que force et honneur te revêtent. Je ne pourrai jamais te remercier assez, reçois donc avec tout l'amour que je te porte ce travail qui est le tien. Que Dieu veille sur toi et t'accorde longue vie afin que tu jouisses du fruit de tes efforts.

- A mon oncle Michel BATAMOUSSE trouvez dans ce mémoire l'expression de ma reconnaissance pour tout ce que vous avez fait pour moi pendant cette difficile période de formation.

- A tous mes frères et sœurs, vous êtes les êtres les plus chers pour moi. Que ce travail vous motive à faire mieux.

- A ma chère amie Jeannette DANSOU qui ne cesse de m'encourager ; pour ton soutien indéfectible dans mes moments difficiles.

- A Romaric AHOUDJI, Karim ADIDO, Kafilath ALFA, Alfred AIZAN, Elvire DEGNON, Elvis KOUASSI, Ignace DOSSA et tous les amis pour leurs conseils, assistance et soutien permanent.

REMERCIEMENTS

Les sentiments de profonde gratitude qui m'animent, m'amènent à témoigner de ma reconnaissance :

- ✓ à Monsieur **Olivier M. DASSI**, Administrateur des Impôts, Directeur de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE), et à Monsieur **Télesphore ADJOGLO**, Administrateur des impôts, chef du Service d'Assiette 2 au CIME du Littoral, pour avoir accepté de diriger ce mémoire en dépit de vos innombrables occupations.
- ✓ à Messieurs Habib ADJAHO Administrateur du Trésor et Awali ZAKARI inspecteur des Douanes pour toute la sollicitude. Merci pour tout.
- ✓ à Tous nos professeurs de l'ENAM qui ont accepté faire de nous, ce que nous sommes aujourd'hui.
- ✓ à ma très chère amie Jeannette DANSOU qui ne cesse de m'encourager. Merci pour tout.

C'est aussi l'occasion d'exprimer mes sincères remerciements à toute l'administration de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et à tout le corps professoral qui a contribué à ma formation.

Dans l'impossibilité pour moi de citer exhaustivement tous ceux qui, de près ou de loin, n'ont ménagé aucun effort dans la réalisation de cette œuvre, qu'il me soit permis de leur adresser un merci collectif.

LISTE DES SIGLES

ACP	: Afrique Caraïbes Pacifiques
AIB	: Acompte sur impôt assis sur les Bénéfices
APE	: Accords de Partenariats Economiques
BEF	: Brigade d'Enquêtes fiscales
BVIR	: Brigade de Vérification et d'Intervention Rapide
BIPEN	: Bilan et Perspectives à court et à long terme de l'Economie Nationale
CGI	: Code Générale des Impôts
CIME	: Centre des Impôts des Petites et Moyennes Entreprises
DCIME	: Direction des Centres des Impôts des Petites et Moyennes Entreprises
DDET	: Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre
DDI	: Direction Départementale des Impôts
DGDDI	: Direction Générale des Douanes et Droits Indirectes
DGE	: Direction des Grandes Entreprises
DGID	: Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGR	: Direction de la Gestion des Ressources
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DLC	: Direction de la Législation et du Contentieux
DNVEF	: Direction Nationale de Vérification et d'Enquêtes Fiscales
GESEXO	: Gestion des Exonérations
IBIC	: Impôts sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux
IBNC	: Impôts sur les Bénéfices Non Commerciaux
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
MFMP	: Mission Fiscale des Marchés Publics
MFRE	: Mission Fiscale des Régimes d'Exception
MP	: Moyen de Paiement
MPFE	: Marchés Publics à Financement Extérieur
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
SYDONIA	: Système Douanier Automatisé
TVA	: Taxe sur la Valeur Ajoutée

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Les possibles problématiques.....14

Tableau n°2 : Tableau de bord de l'étude : problématique de la réussite de la transition fiscale au Bénin : analyse et contribution.....25

Tableau n°3 : Echantillon de l'étude.....38

Tableau n°4 : Les exonérations vues par les contribuables.....41

Tableau n°5 : Synthèse du point de vue du personnel de la DGID.....42

Tableau n°6 : Synthèse des diagnostics.....47

Tableau n°7 : Tableau de synthèse de l'étude sur la problématique de la réussite de la transition fiscale au Bénin : analyse et contributions.....55

GLOSSAIRE

Assiette : c'est l'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 d'un impôt ou d'une taxe.

Code des Investissements : c'est l'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 : c'est la compilation de textes législatifs régissant le droit fiscal béninois.

Champ d'application : c'est l'ensemble des biens activités ou opérations concernées par une disposition fiscale ou budgétaire et la détermination des limites dans lesquelles elle s'applique.

Contrôle fiscal : le contrôle fiscal est l'ensemble des prérogatives reconnues à l'Administration de réparer les omissions, les insuffisances ou erreurs d'imposition éventuelles commises par les contribuables. Il s'exerce dans un délai appelé délai de prescription

Crédits 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 sa dette à la recette des impôts.

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 : c'est l'action par laquelle un contribuable exploite les failles de la loi fiscale pour échapper de façon légale au paiement de la dette fiscale à l'Etat.

Exigibilité : c'est le droit que peut faire valoir l'Administration fiscale à partir d'un certain moment auprès d'un débiteur de l'impôt pour obtenir le paiement de la dette 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.

Fiscalité de porte : il s'agit de l'ensemble des droits et taxes perçus au cordon douaniers par l'Administration douanière.

Fiscalité intérieure : elle concerne tous les droits et taxes perçus à l'intérieur du territoire national.

Fraude fiscale : c'est la violation directe de la loi fiscale. Elle consiste pour un contribuable de se soustraire du paiement de la dette fiscale par des moyens illicites notamment en ne faisant pas de déclarations ou en faisant de fausses déclarations.

GESEXO : c'est le logiciel utilisé pour la **G**ESTion des **EX**Onérations. 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.

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 ».

Prescription de l'impôt : c'est un moyen d'acquiescer ou de se libérer par un certain laps de temps et sous certaines conditions déterminées par la loi, sa dette fiscale.

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.

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 soumis à ce régime **les grandes entreprises** (entreprises réalisant annuellement un chiffre d'affaires supérieur à 300millions 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 soumis **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 soumis 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.

Secteur informel : c'est l'ensemble des activités réalisées en marge de la législation fiscale, pénale et qui échappent à tout contrôle.

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.

Transition fiscale : c'est l'ensemble des dispositifs législatifs, structurels et pratiques à mettre en œuvre pour réorganiser la fiscalité intérieure, de manière à pouvoir combler le manque à gagner qu'engendrerait au cordon douanier la suppression des barrières tarifaires dans le cadre de la libéralisation des échanges commerciaux. Autrement dit, c'est le transfert de la pression fiscale de la fiscalité de porte sur la fiscalité intérieure.

RESUME

Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est nécessaire. Cette contribution s'appelle "**l'Impôt**". Il existe plusieurs définitions de l'impôt mais nous allons retenir celle de Lucien MEHL selon laquelle : « 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 ». Ainsi, face aux menaces qui pèsent sur les recettes fiscales de porte et dans le souci de protéger le pays contre les risques de perte de recettes, la nécessité s'impose à l'Etat de mettre l'accent sur les recettes fiscales intérieures. Dans le but de contribuer à la réussite de la transition fiscale au Bénin nous avons décidé d'axer notre réflexion sur le thème : **« Problématique de la réussite de la transition fiscales au Bénin : Analyse et contributions »**. Pour la réalisation de ce travail nous avons identifié un problème général qui est la difficulté de réussite de la transition fiscale au Bénin ; de ce problème découlent trois problèmes spécifiques que sont :

- l'accroissement du niveau des exonérations fiscales accordées
- le faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles assiettes
- La persistance du secteur informel.

Par rapport à chaque problème identifié, nous nous sommes fixés des objectifs spécifiques qui ont été libellés comme suit :

- Proposer des mesures de réduction du niveau général des exonérations et incitations fiscales ;
- Définir une nouvelle stratégie de contrôle et proposer un système d'identification rapide des contribuables ;
- proposer des mesures visant à amoindrir le secteur informel.

Après avoir fixé ces objectifs, formulé les hypothèses et établi une méthodologie de travail, les enquêtes menées sur le lieu de stage nous ont permis de faire les diagnostics suivants :

- le niveau élevé des exonérations et incitations fiscales s'explique par la non limitation des régimes d'exception ;
- l'Insuffisance du personnel et la faiblesse de l'identifiant fiscal expliquent le faible niveau de contrôle ;
- la persistance du secteur informel est due en grande partie à la non maîtrise des textes fiscaux.

Nos hypothèses étant confirmées par le diagnostic de l'étude, nous avons proposé pour chaque problème spécifique des approches de solutions qui pourraient permettre au Bénin de réussir sa transition fiscale. Ainsi comme approches de solutions, il s'agira :

pour le problème spécifique n°1 de

- supprimer les exonérations sur les marchés publics à financement extérieur ou mixte ;
- fixer une limite des exonérations à accorder chaque année.

pour le problème spécifique n°2 de

- couvrir toute l'étendue du territoire national ;
- renforcer formation permanente et le recrutement des agents de l'administration fiscale ;
- mettre effectivement en application un véritable numéro d'Identifiant Fiscal Unique.

pour le problème spécifique n°3 de:

- faciliter les conditions d'enregistrement des entreprises ;
- instaurer une synergie et un véritable mécanisme d'échange d'informations entre l'administration fiscale et l'administration douanière.

Tout ceci ne peut se faire que si de bonnes conditions de mise en œuvre sont prévues et surtout à travers une volonté politique accrue.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	1
<u>CHAPITRE PREMIER</u> : DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE LA REUSSITE DE LA TRANSITION FISCALE AU BENIN	
<u>Section 1</u> : Cadre physique de l'étude et observations de stage.....	3
Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage.....	3
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les prestations de la MFRE, du CIME de l'Atlantique et observations de stage.....	10
<u>Section 2</u> : Ciblage de la problématique et spécification du sujet.....	13
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique.....	13
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique.....	16
<u>CHAPITRE DEUXIEME</u> : DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE AUX SOLUTIONS POUR LA REUSSITE DE LA TRANSITION FISCALE AU BENIN	
<u>Section 1</u> : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	20
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude a la revue de la littérature.....	20
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude, approches théoriques et empiriques.....	33
<u>Section 2</u> : Des enquêtes à la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions relatives à la problématique de la réussite de la transition fiscale au Bénin.....	39
Paragraphe 1 : Organisation des enquêtes et vérification des hypothèses.....	39
Paragraphe 2 : Des approches de solutions, conditions de leur mise en œuvre.....	47
CONCLUSION.....	52
Bibliographie.....	55

INTRODUCTION GENERALE

La profonde crise économique et financière des années 80 a conduit les autorités béninoises à mettre en œuvre des mesures d'ajustement des grands équilibres macro-économiques à partir de l'année 1990. Dès lors, le pays a enregistré des performances souhaitables et encourageantes dans la gestion des ressources publiques, spécialement celles concernant la mobilisation des ressources fiscales. En effet, les prélèvements fiscaux ont connu une croissance régulière passant de 10,1% en 1992 à 14,4% en 2002 et à 16,7% en 2006. Le problème qui se pose avec acuité est la part élevée observée depuis 1996 des recettes fiscales de porte (recettes douanières) dans l'ensemble des prélèvements obligatoires. Pour preuve, de 1991 à 1996 par exemple, la part des droits de douane qui, dans les recettes totales se situait en moyenne autour de 49.7% contre 50.3% pour les recettes intérieures a connu une tendance à la hausse à partir de la fin de l'année 1996. Ainsi donc, à partir de 1997, les droits de porte ont pris le dessus avec une part de plus de 50% en moyenne dans les recettes totales (BIPEN, novembre 2006, page 11).

Cette situation inquiète car, le contexte économique international actuel caractérisé par la mise en œuvre des politiques de libéralisation commerciales dans le cadre des zones d'intégration régionales et les accords de partenariat économique qui lient certaines zones d'intégrations régionales de l'Afrique des caraïbes et du Pacifique avec l'Union Européenne, entraînera à coup sûr des baisses tarifaires. Il ressort que le Bénin, dans le souci d'accroître la compétitivité de ses produits et de favoriser son insertion dans l'économie mondiale tout en respectant les dispositions des différents accords qu'il a signés (les dispositions de l'OMC, les accords économiques ACP/UE, les dispositions du Tarif Extérieur Commun...) doit penser à mettre en place des mesures pour financer son budget en privilégiant la fiscalité intérieure.

Pendant que les recettes tarifaires vont connaître des baisses, le Bénin dispose des ressources très faibles par rapport aux besoins en biens publics. Nous

pouvons alors dire que les pays pauvres d’Afrique au sud du Sahara en général et le Bénin en particulier, sont confrontés à la conciliation de deux impératifs majeurs : d’une part, la demande sociale liée à l’impératif du développement qui entraîne un fort besoin de ressources publiques et d’autre part, le désarmement tarifaire qui entraîne la nécessité de mobiliser plus largement la fiscalité interne. Ainsi, le Bénin se trouve dans l’obligation de maintenir voire souvent d’augmenter ses ressources tout en assurant une bonne **"transition fiscale"** c’est-à-dire la substitution de ressources de la fiscalité interne à des recettes tarifaires désormais décroissantes. Aussi, des efforts d’adaptation des législations doivent-ils être poursuivis tout comme l’application de procédures et de méthodes d’administration efficaces. La présente recherche se veut **une contribution à la réussite de la transition fiscale au Bénin**. Cette analyse permettra de faire ressortir les déterminants clés de la réussite parfaite de la transition fiscale du Bénin. Ce travail se fera en deux chapitres.

Le chapitre premier intitulé *«du cadre institutionnel et physique de l’étude au ciblage de la problématique de la réussite de la transition fiscale au Bénin»*, situera d’abord le cadre institutionnel et physique de l’étude, les observations effectuées lors de notre stage à la DGID et présentera l’ensemble des problèmes rencontrés. Ceci permettra de spécifier, le problème auquel nous souhaitons apporter des propositions de solutions.

Le chapitre deuxième a pour titre : *«du cadre théorique et méthodologique de l’étude aux approches de solutions pour la réussite de la transition fiscale au Bénin »*. A ce niveau, nous parlerons du cadre théorique et méthodologique de l’étude, des techniques d’analyse des données, des propositions de solutions et de leurs conditions de mise en œuvre pour la réussite de la transition fiscale au Bénin avant de présenter un tableau de synthèse de l’étude qui fera la récapitulation de l’ensemble de la recherche effectuée.

CHAPITRE PREMIER

**DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE
DE L'ÉTUDE AU CIBLAGE DE LA
PROBLÉMATIQUE DE LA RÉUSSITE DE LA
TRANSITION FISCALE AU BÉNIN**

Le présent chapitre sera consacré à la présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude et au ciblage de la problématique liée à la réussite de la transition fiscale au Bénin.

SECTION 1 : CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

Nous présenterons dans le premier paragraphe le cadre physique de notre étude pour ensuite exposer dans le deuxième paragraphe, les observations de stage et le ciblage de la problématique.

PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DE LA STRUCTURE D'ACCUEIL DU STAGE

Avant de présenter la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE) et la Centre des Impôts des moyennes entreprises de l'Atlantique où nous avons fait notre stage, il est nécessaire de présenter d'abord le cadre institutionnel de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID).

A. PRESENTATION DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES

La soutenance est l'une des obligations de tous les stagiaires de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM). Ainsi, à l'issue d'une formation théorique de deux ans au cycle II, nous avons le privilège de rédiger un mémoire à défendre devant un jury après un stage pratique à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID).

La DGID est l'une des grandes régies financières du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Anciennement appelée Service des Contributions Directes

puis Direction des Impôts, l'administration fiscale a été érigée en Direction Générale des Impôts et des Domaines au terme du décret n° 93-44 du 11 mars 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances.

Depuis le 1^{er} Août 1960, date d'accession du Dahomey à l'indépendance jusqu'en 1968, l'organisation des services des impôts a été caractérisée par l'existence de deux services : le Service des Contributions Directes (SCD) et le Service de l'Enregistrement des Domaines et du Timbre (EDT). C'est par le décret n°215/PR/MFAE du 26 juin 1967 que le Service des Contributions Directes est devenue Direction des Impôts. Quelques mois plus tard, le Service de l'Enregistrement des Domaines et du Timbre a été transformé en Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (DDET). La fusion des deux directions ne se fera qu'en 1968.

La Direction Générale des Impôts et des Domaines, pourvoyeuse depuis toujours des caisses de l'Etat, a vu sa mission fondamentale s'affirmer davantage depuis le transfert, conformément à la décision loi n°89/007/ANR/CP du 13 avril 1989, de la fonction de recouvrement des impôts, de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID). Conformément au décret n°2008-111 du 11 mars 2008 et dans le cadre de l'exercice de ses compétences, la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) a pour attributions :

- la détermination de l'assiette, la liquidation, le contrôle et le contentieux de tous les impôts et taxes prévus par le Code Général des Impôts (CGI) ;
- le recouvrement et le reversement au trésor public des impôts et taxes, des redevances domaniales et des taxes annexes perçues par les postes comptables de son ressort ;
- le contrôle fiscal ;

- la conservation foncière des hypothèques et autres droits fonciers ;
- la gestion du domaine privé de l'Etat ;

De ces attributions, il ressort qu'un certain nombre de missions qui sont assignées à cette Direction à savoir :

- ✓ **mission financière** : elle consiste à procurer à l'Etat des ressources financières en vue de la couverture des dépenses publiques ;
- ✓ **mission socio-économique** par cette mission, la DGID permet à l'Etat de réaliser ses objectifs économiques et sociaux. De même, le niveau des recettes réalisées par la DGID conditionne le niveau de décaissement des prêts, dons ou aides mis à la disposition de l'Etat par les institutions de Bretton Woods ainsi que les remises de dettes par les différents créanciers et partenaires étrangers du Bénin comme le club de Paris, l'Union Européenne etc. ;
- ✓ **mission politique** : elle consiste au renforcement de la crédibilité de l'Etat vis-à-vis des partenaires au développement à travers la réalisation des objectifs macroéconomiques par la DGID.

Afin d'atteindre ces objectifs, l'article 59 du décret 2008-111 du 12 mars 2008 fixe les différents démembrements de la DGID ainsi qu'il suit :

- les Directions centrales
- les Directions techniques à compétence nationale ;
- les Directions techniques à compétence territoriale.

❖ **Les Directions centrales sont**

- l'Inspection Générale des Services (IGS) ;
- la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE) ;
- la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) ;
- la Direction de la Législation et du Contentieux (DLC) ;

- la Direction de l'Information et des Etudes (DIE) ;
- la Recette Nationale des Impôts (RNI) ;
- le Centre de Formation Professionnelle des Impôts (CFPI).

❖ **Les Directions techniques ou opérationnelles à compétence nationale**

Il s'agit de :

- la Direction des Grandes Entreprises (DGE) ;
- la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (DCIME) ;
- la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (DDET) ;
- la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales (DNVEF).

❖ **Les Directions techniques ou opérationnelles à compétence territoriale**

Elles sont constituées :

- de la Direction du Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés (DCIDAM) ;
- des Directions Départementales des Impôts (DDI) qui sont au nombre de six (6).

B. PRESENTATION DE LA MISSION FISCALE DES REGIMES D'EXCEPTION (MFRE) ET DU CENTRE DES IMPOTS DES MOYENNES ENTREPRISES (CIME) DE L'ATLANTIQUE

Dans le cadre de notre stage de fin de formation, nous avons séjourné pendant deux semaines à la MFRE qui est la direction chargée de la gestion et

surtout de l'évaluation des exonérations accordées par l'Etat et au CIME de l'Atlantique.

Dans un premier temps, nous parlerons de l'historique de la MFRE avant d'aborder sa présentation et celle du CIME de l'Atlantique.

1. Historique de la MFRE

Pendant longtemps, aucune réglementation n'était appliquée aux exonérations fiscales. Elles étaient accordées sur simple présentation de conventions ou d'arrêtés ministériels et ne subissaient aucun contrôle. Pour un meilleur suivi des exonérations, l'arrêté ministériel n°212/MF/DC/DI du 19/10/1992 portant régime fiscal des Marchés Publics à Financement Extérieur (MPFE) a été pris. Ce dernier a créé la Mission Fiscale des Marchés Publics (MFMP), premier organe de gestion et de contrôle des exonérations au Bénin.

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

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

La Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE) est l'une des directions centrales de la DGID ; elle est chargée de la gestion des exonérations sur les marchés publics à financement extérieur et des autres régimes d'exception accordés sur le territoire national. Elle a également pour mission l'étude des projets de marchés et contrats de même que de la représentation de la DGID dans les commissions de dépouillement des marchés publics.

La MFRE, au vu des documents présentés et suivant les accords passés avec l'Etat béninois accorde quatre (4) types d'exonérations :

-les exonérations accordées aux entreprises publiques ou privées attributaires de marchés publics à financement extérieur ou mixte : elles sont accordées sous forme de crédit d'impôt et correspondent au coût de la

fiscalité indirecte relative à ce marché. Ce coût prend en compte la fiscalité au cordon douanier ainsi que celle intérieure. Avec ce crédit d'impôt pris en charge par l'Etat, l'entreprise bénéficiaire s'acquitte de toutes ses obligations fiscales et douanières de droit commun. Le crédit d'impôt ainsi délivré est matérialisé par un certificat dénommé MP2 par lequel l'entreprise pourra payer ses impôts à la RPI/DGE ;

-**les exonérations de type classique** accordées aux représentations diplomatiques, consulaires, Organisations Non Gouvernementales (ONG), Organisations Internationales et autres entreprises privées agréées au Code des Investissements ;

- **les exonérations concernant les subventions de l'Etat sur les intrants agricoles.** Elles sont accordées dans le but de promouvoir le secteur agricole ;

- **les exonérations portant sur les titres consolidés de la BCEAO:** Elles constituent une forme particulière d'exonération qui concerne les opérations financières.

La MFRE devant s'occuper à la fois des crédits douaniers et des crédits intérieurs dispose, outre le secrétariat administratif, des agents des douanes et des agents des impôts. Ces agents sont répartis en divisions chargées de chaque type d'exonération mais étant donné qu'elle est une structure relevant de la DGID, elle a à sa tête un administrateur des impôts.

Dans la perspective de la transition fiscale, il devient de plus en plus nécessaire et même crucial de déterminer des mécanismes de compensation des pertes de recettes budgétaires dues à l'insertion de l'économie béninoise dans le commerce international et au démantèlement tarifaire consécutif aux accords de libre échange avec l'Union Européenne afin d'améliorer les performances du système fiscal béninois.

3. Le Centre des Impôts des Moyennes Entreprises (CIME) de l'Atlantique

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

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

Il est à noter qu'actuellement, le CIME gère les dossiers des contribuables réalisant un chiffre d'affaires compris entre 40 000 000F CFA et 300 000 000F CFA. Le CIME a à sa tête un chef qui est un administrateur des impôts ayant quinze (15) ans d'ancienneté. De toutes les structures du CIME, nous avons surtout parcouru le service d'assiette. Ce service est chargé d'établir l'assiette des impôts dus par les contribuables. Mais au niveau du service d'assiette, le CIME dispose d'un personnel très réduit pour un travail assez important surtout avec l'élargissement de son champ d'application depuis 2007. Ceci constitue un handicap majeur pour l'évolution du travail. Le CIME est dispose d'un personnel insuffisant pour la tâche à accomplir.

Au niveau de la recette des impôts du CIME, les gestionnaires des dossiers et les agents de poursuites éprouvent de sérieuses difficultés à recouvrer les impôts dus par les structures à caractère social comme les écoles privées. Il ressort de ce constat que ces structures se basent sur le rôle social qu'elles jouent¹ dans la société et mettent en œuvre des politiques conduisant au non paiement des impôts, même en ce qui concerne les prélèvements opérés chez les travailleurs (IPTs), chez les prestataires des services (AIB : 3% et 10 %) et chez

¹ -rôle qui constitue l'une des fonctions régaliennes de l'Etat.

les consommateurs (TVA). Cet état de choses diminue l'efficacité des impôts. On peut alors conclure que les agents du CIME Atlantique éprouvent assez de difficultés pour le recouvrement des impôts dus par les structures sociales.

Aussi, au niveau de tous les services nous avons constaté que le logiciel Takôe ne fonctionne pas bien, ce qui ralentit considérablement le travail des agents. De même, le problème de classement des dossiers se pose avec acuité. Il ressort alors que le logiciel Takôe et les problèmes liés au classement des dossiers engendrent une forte lenteur administrative de la DCIME.

PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX SUR LES PRESTATIONS DE LA MFRE, DU CIME ATLANTIQUE ET OBSERVATIONS DE STAGE.

Il s'agira pour nous à cette étape de mettre en évidence les forces et les faiblesses identifiées à travers le fonctionnement de la structure en observation.

A. INVENTAIRE DES ATOUTS

Nous ferons une énumération des atouts et opportunités qu'offrent ces deux structures. Parmi celles-ci, on peut citer :

- les textes du Code Général des Impôts (CGI), de certaines lois de finances et des guides² qui sont clairement établis ;
- une structure hiérarchique souple favorisant un très bon rendement du personnel ;

² - Au nombre de ces guides, on note : le guide de contrôle sur pièces (BIC, BNC...), la procédure de redressement des impôts et taxes, la charte du contribuable, guide du contrôle de la Taxe Unique sur les Transports Routiers, guide de contrôle de stocks, les procédures de contrôle etc....

- la spécification par couleur des MP1 permettant d'identifier la nature de l'exonération demandée et de faciliter le classement des dossiers par catégorie ;
- l'existence d'une base de données permanente et fiable par l'utilisation par la MFRE d'un logiciel très performant dénommé GESEXO ;
- l'exploitation des renseignements relatifs aux importations et exportations en provenance de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) à partir du logiciel dénommé SYDONIA – DGID ;
- l'exploitation des informations de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), de la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (DDET), de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE), sur les marchés de l'Etat et des Collectivités Publiques ;
- des recoupements auprès des organismes de sécurité sociale et des compagnies d'assurance ;
- la réduction substantielle de la fraude fiscale ;
- la diligence dans le traitement des dossiers ;
- une bonne tenue des archives ;
- la transparence et clarté dans la gestion des exonérations.

Enfin, nous avons noté une volonté ferme des agents qui ne ménagent aucun effort pour rechercher et déceler les irrégularités contenues dans les dossiers des contribuables.

Au delà de ces forces, nos constats de stage nous ont permis d'enregistrer un certain nombre de faiblesses.

B. INVENTAIRE DES FAIBLESSES

Malgré ces différents atouts, nous avons pu déceler lors de notre séjour, quelques problèmes dont le règlement pourrait faciliter la bonne marche de la MFRE et du CIME de l'Atlantique. Au nombre de ceux-ci, nous notons :

- la tendance à la hausse des exonérations accordées par la MFRE;
- la faiblesse de l'identifiant fiscal ;
- l'existence de velléités de fraudes et évasions fiscales ;
- l'insuffisance du personnel ;
- les difficultés relatives à la réussite de la transition fiscale ;
- le faible niveau de couverture du contrôle et les problèmes d'identification de nouvelles matières imposables ;
- les difficultés de recouvrement des impôts dus par les structures à caractère social comme les écoles privées;
- les difficultés portant sur la mise en œuvre de l'exercice de droit de communication en matière fiscale ;
- la non tenue des livres comptables par les entreprises ;
- le coût très élevé des exonérations fiscales ;
- l'absence de fiabilité des informations ;
- l'insuffisance du matériel informatique ;
- l'ampleur du secteur informel...

- **Les différentes problématiques retenues**

A l'issue de cet inventaire, nous avons relevé les quatre (4) problématiques suivantes :

- (1) - Problématique de la rationalisation des exonérations et incitations accordées par les autorités béninoises.
- (2) - Problématique de la réussite de la transition fiscale par la DGID.
- (3) - Problématique de la mise en œuvre de l'exercice du droit de communication en matière fiscales au Bénin.

Une fois l'état des lieux de base fait, nous procéderons dans la prochaine section au ciblage de la problématique et à la spécification du sujet.

SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET SPECIFICATION DU SUJET

Il sera question ici de cibler, de retenir une problématique et de la spécifier en fonction de celles identifiées.

PARAGRAPHE 1 : CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE

Dans cette partie, les différentes problématiques seront présentées afin de dégager celle à laquelle nous envisageons d'apporter des propositions de solutions. Pour atteindre cet objectif, nous ferons un regroupement des différents problèmes identifiés par problématique à travers le tableau ci-dessous :

A. REGROUPEMENT DES PROBLEMES PAR PROBLEMATIQUE

Le tableau ci-dessous présente les différentes problématiques identifiées :

Tableau n°1 : Les problématiques possibles

N° d'ordre	Problématiques	Problème général	Problèmes spécifiques
1	Problématique de la réussite de la transition fiscale au Bénin	Difficultés liées à la réussite de la transition fiscale	<ul style="list-style-type: none">- accroissement du niveau général des exonérations et incitations fiscales ;- faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles assiettes ;- la persistance du secteur informel
2	Problématique de la mise en œuvre de l'exercice du droit de communication en matière fiscale	Insuffisance de la mise en œuvre du droit de communication en matière fiscale	<ul style="list-style-type: none">-faible couverture du territoire par les structures de contrôle et d'enquêtes fiscales- difficultés pour recenser ou découvrir de nouvelles assiettes ;- la réticence des entreprises à fournir les informations à l'administration fiscale
3	Problématique de la rationalisation des exonérations et incitations fiscales accordées par la DGID	La tendance haussière des dépenses fiscales	<ul style="list-style-type: none">- coût exorbitant de la gestion des exonérations et incitations fiscales ;- nature des fondements de certaines exonérations.

Source : Résultats de nos investigations

B. CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE

Les faiblesses recensées lors de l'état des lieux ont été regroupées en trois (03) différentes problématiques dans le cadre de la réalisation de ce travail. La DGID devrait s'atteler à apporter des solutions à ces problèmes si tant est que

son ambition est d'améliorer son rendement. Bien que les différents problèmes identifiés au cours de notre stage soient tous assez importants à résoudre, ceux relatifs à la réussite de la transition fiscale ont retenu notre attention et nous paraissent très importants.

En effet, les ressources fiscales constituent un instrument essentiel pour l'Etat afin de lui permettre d'honorer ses engagements nationaux et internationaux. Le Bénin, disposant de ressources publiques faibles et très limitées doit alors s'assurer de sa transition fiscale c'est-à-dire **substituer les ressources de la fiscalité intérieure à des recettes douanières qui iront décroissantes** en raison de l'insertion de l'économie béninoise dans celle du monde. Etant donné que le rythme d'ouverture du marché béninois engendre une baisse des structures de recettes de la fiscalité de porte et devrait, pour compenser cette baisse, entraîner une mobilisation importante des ressources de la fiscalité intérieure et vu la décision n°10/2006/CM/UEMOA portant adoption du programme de transition fiscale au sein de l'UEMOA, il devient alors important de réfléchir sur les conditions de réussite de cette transition fiscale.

Rappelons que le problème général qui sous-tend cette problématique est celui de **la difficulté de réussite de la transition fiscale au Bénin**. Il regroupe les problèmes spécifiques suivants :

- l'accroissement du niveau général des exonérations et incitations fiscales ;
- le faible niveau du contrôle et d'identification de nouvelles matières imposables ;
- la persistance du secteur informel.

C'est donc dans le but d'apporter notre modeste contribution à l'accroissement des recettes dans la perspective de la transition fiscale recommandée par l'UEMOA depuis le 23 Mars 2006 que nous avons décidé, d'axer

notre réflexion sur le thème : « **Problématique de la réussite de la transition fiscale au Bénin : analyse et contributions** ».

Une fois le problème choisi, nous procéderons à présent à la spécification et à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique en observation.

PARAGRAPHE 2 : SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE

Les problèmes spécifiques étant connus, le sujet ainsi que la problématique formulés, nous définirons les objectifs à atteindre par rapport aux problèmes relevés. Nous identifierons ensuite, les causes supposées être à la base de ces problèmes en vue de formuler des hypothèses de travail et enfin de construire un tableau de bord de l'étude. Mais avant, nous ferons la revue de la littérature pour identifier les contributions antérieures aux problèmes identifiés. Ensuite, nous procéderons à la définition de la méthodologie de travail.

A. SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE

Les recettes fiscales béninoises constituent un pilier essentiel du budget national. Ces fonds proviennent pour la plupart des performances réalisées par la Direction des Grandes Entreprises (DGE) de la DGID. De ce fait, l'évolution des réalisations de la DGE est suivie de très près par les autorités. Cependant, la réalisation de ces différents objectifs se heurte souvent à des difficultés majeures. Au nombre de ces difficultés, on peut citer :

- **l'informel** qui occupe un pourcentage non négligeable dans l'économie béninoise. En effet, selon les études du Laboratoire de Recherche Economique

et Sociale (LARES), les importations et les exportations entre le Bénin et le Nigeria s'élèvent en moyenne, respectivement à 129 milliards et 130 milliards par an. Cependant, les données officielles ne font état que de chiffres dérisoires de l'ordre de 0,6 milliards d'importation et de 1,8 milliards d'exportation entre les deux pays.

- **les impératifs liés à l'intégration de l'économie béninoise dans celle du monde**, les contraintes liées aux demandes sociales, à la construction des infrastructures socio-économiques augmentent les charges de l'Etat. Vu l'importance de ces charges, la question de la performance de la DGID pour l'accroissement des recettes fiscales dans le cadre de la transition fiscale se pose comme une nécessité.

Dans le souci d'apporter notre modeste contribution à l'accroissement des recettes fiscales dans la perspective de la transition fiscale, nous avons choisi de mener notre étude sur le thème : « **Problématique de la réussite de la transition fiscale au Bénin : Analyse et Contributions** »

Cette étude nous a permis d'orienter notre réflexion sur la résolution des problèmes spécifiques suivants :

- le faible niveau du contrôle et d'identification de nouvelles matières imposables ;
- l'accroissement du niveau général des exonérations et incitations fiscales ;
- la persistance de fraudes et d'évasions fiscales.

La résolution de ces trois problèmes spécifiques permettra de contribuer à la réussite de la transition fiscale et par conséquent, le renflouement des recettes fiscales de l'Etat béninois.

B. VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE RETENUE

Une fois les problèmes spécifiques identifiés, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe à présent de préciser la vision globale devant nous permettre d'analyser et de résoudre les différents problèmes spécifiques retenus et par conséquent le problème général identifié.

A cet effet, la vision globale de résolution de la problématique de la réussite de la transition fiscale au Bénin sera présentée d'une part, par rapport au problème général et d'autre part, au regard des problèmes spécifiques qui s'y rapportent.

❖ Vision globale de résolution du problème général

Rappelons que le problème général est relatif aux difficultés de réalisation de la transition fiscale au Bénin. Nous retiendrons que la finalité de toute organisation est la rentabilité de ses structures et que la réalisation de cet objectif est subordonnée à l'évaluation des tâches à exécuter.

❖ Séquences de résolution de la problématique

La vision globale de résolution retenue peut être restituée à travers une démarche en deux grandes phases décomposées chacune en cinq (05) étapes ;

Phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Il s'agira pour nous :

- 1- de fixer les objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
- 2- d'identifier les causes et de formuler les hypothèses liées aux problèmes en résolution ;
- 3- de construire le tableau de bord de l'étude (TBE) ;

- 4- de faire la revue de la littérature ;
- 5- de choisir la méthodologie appropriée.

Phase 2 : Diagnostic et approches de solutions

A cette étape, l'objectif sera :

- 1- de collecter et de traiter les données ;
- 2- d'analyser les données et d'établir le diagnostic ;
- 3- de faire des approches de solutions ;
- 4- d'énumérer les conditions de mise en œuvre des solutions ;
- 5- d'élaborer un tableau de synthèse de l'étude (TSE).

Le cadre institutionnel et physique de l'étude présenté, les observations de stage restituées, la problématique choisie et spécifiée, le sujet justifié et la vision globale de résolution de la problématique indiquée, nous aborderons à présent, le chapitre deuxième consacré au cadre théorique de l'étude et aux approches de solutions pour la réussite de la transition fiscale au Bénin.

CHAPITRE DEUXIEME

DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE AUX SOLUTIONS POUR LA REUSSITE DE LA TRANSITION FISCALE AU BENIN

La première section de ce chapitre portera sur le cadre théorique et méthodologique de l'étude ; viendra ensuite une deuxième section relative aux enquêtes de vérification des hypothèses et aux approches de solutions pour la réussite de la transition fiscale au Bénin.

SECTION I : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Dans cette section, nous fixerons les objectifs à atteindre, formulerons des hypothèses, identifierons et élaborerons le tableau de bord de l'étude avant de réaliser la revue de la littérature.

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

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

Le problème général:

Difficultés liées à la réussite de la transition fiscale au Bénin.

Les problèmes spécifiques

- l'accroissement du niveau général des exonérations et incitations fiscales ;
- le faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles matières imposables ;
- la persistance du secteur informel.

A. DES OBJECTIFS AUX HYPOTHESES LIEES AUX PROBLEMES EN RESOLUTION

1. Les objectifs de l'étude

Les objectifs sont déterminés par rapport aux problèmes précédemment identifiés. En effet, la présente étude est une contribution à la détermination des causes en vue de la réussite de la transition fiscale au Bénin. Il s'agira spécifiquement de :

Objectif spécifique n°1 : proposer des mesures de réduction du niveau général des exonérations et incitations fiscales;

Objectif spécifique n°2 : définir une nouvelle stratégie de contrôle et proposer un système d'identification rapide des contribuables ;

Objectif spécifique n°3 : proposer des mesures visant à amoindrir le secteur informel au Bénin.

2. Causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution

a. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1

Selon le Petit Larousse 2004, l'exonération est une dispense totale ou partielle d'une charge ou d'une obligation fiscale. Elle a fiscalement pour objet d'exclure du champ d'application d'un impôt des personnes, des biens ou des opérations normalement assujettis. Le principe du financement des marchés par ressources extérieures repose sur deux éléments essentiels à savoir :

- Le mécanisme de fiscalisation des marchés publics fait supporter la partie des impôts et taxes au budget de l'Etat ;
- La partie hors taxe reste à la charge du partenaire.

Les pays en développement disposant des ressources limitées, ce mécanisme bien qu'encourageant les investissements, amenuise sensiblement les

recettes fiscales et facilite une hausse incontrôlée du coût des exonérations. Il en ressort que les exonérations réduisent le rendement des impôts notamment de la TVA. Nous pouvons donc dire, que c'est la non limitation des régimes d'incitations et d'exonérations qui en constitue la cause. L'hypothèse afférente à ce problème peut donc être formulée de la manière suivante :

« Le niveau élevé des exonérations et incitations fiscales s'explique par la non limitation des régimes d'exception ».

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

Après analyse du problème du faible taux de couverture du contrôle, nous avons retenu deux causes essentielles.

La première est relative à l'insuffisance du personnel. En effet, la DGID dispose d'un effectif insuffisant face à un grand nombre de dossiers à gérer. Pour preuve, à la DGE, seulement onze inspecteurs sont chargés de la gestion de près de cinq cent trente dossiers (530), soit en moyenne près de cinquante contribuables par inspecteur affecté à la DGE. Ce problème est plus alarmant aux différents CIME du pays. Ceci explique le nombre important de dossiers qui sont à peine examinés.

La deuxième est liée à la forte concentration des structures chargées du contrôle fiscal à Cotonou. En effet, la plupart des services chargés du contrôle fiscal au Bénin sont installés à Cotonou. Pour preuve, les directions comme la DGE (chargée du contrôle des grandes entreprises), la DCIME (chargée du contrôle des moyennes entreprises) sont toutes installées à Cotonou. Cette situation, déjà reconnue par les autorités fiscales, est à l'origine de la création de la BVIR (Brigade de Vérification et d'Intervention Rapide) qui s'occupe du contrôle des entreprises gérées par les services fiscaux ne disposant pas d'un service de contrôle. Il est à remarquer que le problème continue de se poser car, la BVIR est installée depuis sa création à Cotonou et ne dispose d'aucune antenne à l'intérieur

Bénin. Cette situation est à l'origine du manque de contrôle de proximité des entreprises surtout celles situées dans l'intérieur du pays.

Aussi, le faible niveau de fonctionnement de l'identifiant fiscal unique (IFU) est considéré comme une cause de ce problème. En effet, le numéro INSAE est un numéro significatif qui fournit les informations sur la forme juridique de l'entreprise, sur sa localité et son secteur d'activité.

Lorsqu'une entreprise change de forme juridique, de localité ou d'activité, le numéro INSAE ne permet plus de la repérer. De même, les entreprises sont inscrites à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) sous un autre numéro. Cette situation complique leur identification par la DGID. Ce qui nous permet de formuler l'hypothèse spécifique n°2 comme suit :

“La faible couverture du territoire national par les structures de contrôle et d'enquêtes fiscales s'explique par l'insuffisance du personnel et la faiblesse de l'identifiant fiscal “

c. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3

Les activités informelles jouent un rôle économique majeur dans le pays. La non fiscalisation de ce secteur constitue un véritable dilemme pour les autorités. En effet, selon les études du Laboratoire de Recherche Economique et Sociale (LARES), les importations et les exportations entre le Bénin et le Nigeria s'élèvent en moyenne, respectivement à 129 milliards et 130 milliards par an. Cependant, les données officielles ne font état que de chiffres très dérisoires de l'ordre de 0,6 milliards d'importation et de 1,8 milliards d'exportation entre les deux pays. Ces chiffres montrent clairement que ce secteur constitue à n'en point douter un véritable gisement fiscal inexploré.

Or, les impératifs d'intégration de l'économie béninoise dans celle du monde doivent conduire les autorités à revoir les moyens de mobilisation des ressources

en vue de faire face aux multiples charges de l'Etat. De plus, le faible taux d'alphabétisation, la lenteur administrative et la non maîtrise des textes fiscaux par certains contribuables font que la plupart des entrepreneurs du secteur informel considèrent la réglementation juridique, sociale et fiscale comme contraignante et très complexe. Tout ceci crée un véritable manque à gagner pour l'Etat qui n'arrive pas à couvrir l'ensemble de la matière imposable. C'est ce qui nous a conduit à formuler notre hypothèse spécifique n°3 de la manière suivante :

“ La persistance du secteur informel est due à la non maîtrise des textes fiscaux”.

La problématique, les objectifs, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses y relatives sont présentés dans le tableau ci-dessous :

3. Tableau de bord de l'étude

Les problèmes, les objectifs, les causes supposées être à la base de la **problématique de la réussite de la transition fiscale au Bénin** et les hypothèses y relatives, sont présentés dans le tableau de bord suivant :

Tableau n°2 : Tableau de bord de l'étude sur la problématique de la réussite de la transition fiscale au Bénin : analyse et contribution

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes	Hypothèses
Niveau général		<p><u>Problème Général</u></p> <p>Les difficultés de réussite de la transition fiscale au Bénin.</p>	<p><u>Objectif Général</u></p> <p>Contribuer à l'évaluation des sources pour la réussite de la transition fiscale au Bénin.</p>		
Niveaux spécifiques	1	<p><u>Problème spécifique 1</u></p> <p>L'accroissement du niveau des exonérations fiscales accordées.</p>	<p><u>Objectif spécifique 1</u></p> <p>Proposer des mesures de réduction du niveau général des exonérations et incitations fiscales.</p>	<p><u>Cause spécifique 1</u></p> <p>La non limitation des régimes d'incitation et d'exonération.</p>	<p><u>Hypothèse spécifique 1</u></p> <p>Le niveau élevé des exonérations et incitations fiscales s'explique par la non limitation des régimes d'exception.</p>
	2	<p><u>Problème spécifique 2</u></p> <p>Le faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles matières imposables.</p>	<p><u>Objectif spécifique 2</u></p> <p>Définir une nouvelle stratégie de contrôle et proposer un système d'identification rapide des contribuables.</p>	<p><u>Cause spécifique 2</u></p> <p>L'insuffisance du personnel et la faiblesse de l'identifiant fiscal.</p>	<p><u>Hypothèse spécifique 2</u></p> <p>L'Insuffisance du personnel et la faiblesse de l'identifiant fiscal expliquent le faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles assiettes.</p>
	3	<p><u>Problème spécifique 3</u></p> <p>La persistance du secteur informel.</p>	<p><u>Objectif spécifique 3</u></p> <p>proposer des mesures visant à amoindrir le secteur informel.</p>	<p><u>Cause spécifique 3</u></p> <p>La non maîtrise des textes fiscaux.</p>	<p><u>Hypothèse spécifique 3</u></p> <p>La persistance du secteur informel est due à la non maîtrise des textes fiscaux.</p>

B. REVUE DE LITTÉRATURE

Il s'agira ici, de présenter la revue de la littérature permettant de faire le point des connaissances antérieures sur les problèmes en résolution.

1. Mémoires de fin d'étude universitaire

Les étudiants de l'ENA tels que Maxime FON'ITIE, James GOUROUBERA et Andromaque Hermance HOUNZANDJI ont respectivement en 2005 et 2006 travaillé sur les conditions de réussite de la fiscalisation du secteur informel et de lutte contre la fraude fiscale au Bénin. A cet effet, l'étudiant Maxime FON'ITIE a suggéré au terme de son mémoire, qu'à l'instar des services de gestion et de contrôle des centres des impôts comme les CIME et la DGE, les services ou directions chargés du contrôle externe (la DNVEF) soient déconcentrés en vue d'assurer la couverture totale par la DGID de l'ensemble du territoire national.

James GOUROUBERA dans son mémoire intitulé : « contribution à l'amélioration de la lutte contre la fraude fiscale au Bénin » a proposé qu'il y ait une augmentation de la fréquence et du champ des interventions, un renforcement de la coopération inter administrative entre la DGID et la DGDDI, et un contrôle de la situation fiscale lors de la demande des actes administratifs. Pour lui, ces actions de la part de la DGID permettraient d'éradiquer ou du moins d'amoindrir les causes réelles se trouvant à la base de la faiblesse du contrôle fiscal au Bénin.

- en 2006, dans son mémoire intitulé : « problématique des régimes d'exception face à l'amélioration des recettes fiscales au Bénin » l'étudiante Andromaque Hermance HOUNZANDJI, s'inspirant des travaux de Madame Anne-Marie GEOURGEON a suggéré la limitation des exonérations fiscales. Elle a également montré que plus il y a d'exonérations, plus la charge fiscale est lourde pour l'administration,

moins la rentabilité est évidente. Ceci conduirait l'Etat béninois à ne pas faire face à la problématique de la transition fiscale qui s'impose à lui.

Ces différentes suggestions présentées en 2005 et en 2006 sont aussi abordées depuis 1991 par d'autres étudiants de l'ENA que sont messieurs Hilaire FADONUGBO et Calixte K. L LADEGBE³, Lidwine HOUEMAGNON et Moussiliou AMADOU qui ont essayé d'analyser la pratique des marchés publics et leur impact sur la gestion des finances publiques. Leurs préoccupations fondamentales étaient de mettre en exergue les conséquences désastreuses de la pratique des exonérations relatives aux marchés publics sur l'économie béninoise et de montrer la nécessité de passer à une profonde réforme de ce système afin de réussir la transition fiscale. Ils ont également analysé et relevé les problèmes causés par ces allègements fiscaux et ont montré comment ces procédures bloquent la voie à la transition fiscale proposée depuis lors par l'UEMOA. L'une des lacunes constatées par ces derniers est l'inexistence d'une réglementation approfondie des régimes d'exception. Comme solutions, ils invitent l'Etat à :

- mettre à la disposition des entrepreneurs et fournisseurs tout le financement nécessaire au démarrage des travaux au respect scrupuleux des échéances de paiement des acomptes. A cet effet, les entreprises et les fournisseurs de l'Etat concernés pourront honorer leurs engagements conformément aux cahiers des charges et éviter ainsi les chantiers inachevés ;
- appliquer de façon correcte et sans faille les textes afin de mieux encadrer les pertes fiscales conséquentes.

Enfin en 2007, l'étudiante Sandrine Colomb R. GOMEZ au terme de son mémoire intitulé « problématique de l'adaptation de l'administration fiscale

³ -Réflexion sur la pratique des marchés publics au Bénin, ENA_{II}, 1991.

bénoise aux enjeux de la transition fiscale» a recommandé à l'endroit des députés et de la DGID les actions suivantes :

- promouvoir le civisme fiscal qui constitue un objectif crucial ;
- renforcer le contrôle fiscal ;
- utiliser un véritable Identifiant Fiscal Unique (IFU) ;
- œuvrer à rendre le système informatique performant ;
- engager la réforme de la fiscalité personnelle ;
- limiter, réduire et même supprimer certaines exonérations.

En outre, plutôt que d'une lutte contre le secteur informel, toujours grandissant, l'administration fiscale devrait s'employer à fiscaliser au mieux ce secteur en amenant les opérateurs économiques clandestins à adhérer volontairement à une fiscalité discutée et comprise.

2. Rapports de missions, séminaires et ouvrages généraux

Dans le document intitulé : Afrique au sud du Sahara ; mobiliser les ressources fiscales pour le développement, le professeur Gérard CHAMBAS (chargé des recherches à la CNRS-CERDI), janvier 2005, qui a fait ses études sur les aménagements de législations fiscales et douanières a montré que pour passer à la transition fiscale, il va falloir penser à des réformes surtout au niveau de l'administration des impôts. Il affirme également que la taxation du secteur informel pourrait contribuer à réussir de façon rapide le processus de la transition fiscale. Le professeur G. CHAMBAS déclare également que, la réussite de la transition fiscale exige la mise en place de certaines règles et de certaines pratiques fiscales comme :

- l'élimination partielle des exonérations, exemptions et autres aides budgétaires qui entraînent généralement des distorsions dans la concurrence ;

- la fiscalisation du secteur informel et l'élargissement de l'assiette fiscale ;
- l'amélioration de l'environnement fiscal et douanier (lutte contre la corruption, l'adoption d'un code de bonne conduite, et la simplification des procédures) ;
- le renforcement du contrôle fiscal ;
- la mise en place d'un identifiant fiscal unique ;
- le renforcement des capacités et de la synergie entre administrations fiscale et douanière.

Au terme de leur stage de formation sur le thème « Stratégies et instruments de mobilisation des recettes fiscales dans le contexte de la transition fiscale » tenu à la Rochelle en France du 30 juillet au 17 août 2007, les administrateurs des impôts du Bénin que sont : Moussa AKINOCHO, Christine H. EYEBIYI, Karim A. PIO et Ludovic ZODEOUGAN, ont proposé de nombreuses mesures pour la réussite de la transition fiscale. Au nombre de celles-ci nous pouvons citer :

- l'élargissement de l'assiette fiscale et la réduction du taux unique de la TVA. Pour les stagiaires, le taux de la TVA au Bénin pourrait être réduit d'un point à 17% à moyen terme afin d'amoindrir l'impact social de l'élargissement du champ de la TVA et inciter les assujettis à réduire la fraude observée actuellement en ce qui concerne cet impôt ;
- l'abaissement du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés de capitaux à 30%, et celui des sociétés de personnes et entreprises individuelles à 33% afin de d'attirer de nouveaux investisseurs et relocaliser les entreprises préexistantes ayant transféré leurs activités dans les pays voisins ;

- la suppression de l'exonération des activités de certains établissements privés comme ceux intervenant dans l'enseignement (éducation) qui font en réalité d'énormes profits ;

La décision n°10/2006/CM/UEMOA du Conseil des Ministres en date du 23 mars 2006 portant adoption du programme de transition fiscale au sein de l'UEMOA prévoit qu'il faut mettre en place une fiscalité de droit commun mieux articulée à la fiscalité douanière, simple, cohérente et incitative. Elle prévoit aussi que la fiscalité doit être orientée vers la promotion de la compétitivité et la croissance économique, tout en facilitant la mobilisation des recettes fiscales et une bonne allocation des ressources.

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

Schiffer et Weder (2001) montrent qu'en Afrique la fiscalité n'est pas ressentie comme une contrainte majeure par les entreprises. Ces dernières accordent une grande importance au fonctionnement de la justice, aux pratiques non concurrentielles, à la corruption⁴, à l'accès au crédit, au partage du pouvoir (les risques politiques), à la taille de la population et à la qualité des infrastructures. Les régimes d'incitations et d'exonérations relèvent alors de politiques de second rang et ne peuvent compenser les contraintes institutionnelles, financières et d'infrastructures.

Pour Oman (2000), l'expérience de nombreux pays montre que les régimes d'incitations et d'exonérations fiscales ont été utilisés avec peu de succès pour "compenser" un environnement des affaires peu favorable à

⁴ -Voir encadrer n°2 pour la définition et les différents types ou degrés de corruption.

l'initiative privée. A cet effet, il recommande qu'une action directe sur les handicaps à la compétitivité est certainement plus efficace qu'une action à travers les exonérations et les incitations fiscales.

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

Pour des dispositifs destinés à maîtriser les pertes engendrées par les exonérations, d'énormes charges administratives sont occasionnées et tendent à introduire un obstacle supplémentaire dans la gestion des projets. Par exemple, en ce qui concerne les exonérations accordées aux ONG étrangères, le rapport de Peretti mentionne que beaucoup de ces ONG poursuivent des activités lucratives et partant de là, devraient être assujetties à la fiscalité de droit commun afin d'amoindrir la concurrence déloyale conséquente.

Enfin, abordant le principe des exonérations et d'incitations de manière générale, le professeur Anne-Marie GEORGEON⁵ dit : « Plus il y a d'exonération, plus la charge fiscale est lourde pour l'administration, moins la rentabilité est évidente » et l'ancien coordonnateur Résident des Activités Opérationnelles du système des Nations Unies au Bénin, monsieur Moustapha SOUMARE a énoncé que : « la panoplie des exonérations des nos jours diminue les chances des administrations fiscales et douanières d'être efficaces et performantes dans leurs tâches de suivi, de contrôle et de renflouement des caisses de l'Etat ».

Comme on vient de le constater, la littérature est abondante sur la question de exonérations et incitations en général et pour le cadre du Bénin en particulier afin d'accéder rapidement à la transition fiscale. Mais aucune des recherches effectuées au Bénin jusqu'ici ne se sont intéressées spécifiquement

⁵ -Rapport de l'atelier régional sur la gestion des exonérations, novembre 2005

à la question de la réussite de la transition fiscale par l'administration dans son ensemble afin de poser le problème de la transition fiscale qui s'impose à nous.

Enfin de nombreuses réformes ont été entreprises suites aux recommandations mentionnées dans les différents rapports écrits par les experts des institutions de Bretton Woods, des inspecteurs de l'IGF et les cadres de la Mission Fiscale. Au nombre de ces réformes on peut citer par exemple :

- la note *n° 106/MF/DC/DI* du 2 juillet 1992 qui rappelle le régime fiscal est applicable aux marchés ;
- l'arrêté ministériel *n°212/MF/DC/DI* du 19 octobre 1992 consacré exclusivement au régime fiscal des marchés publics à financement extérieur. Cet arrêté est entré en vigueur depuis le 30 novembre 1992. Pour maîtriser le coût de toutes les exonérations accordées, la procédure des marchés publics est étendue à toutes les formes d'exonérations, conformément aux dispositions de l'arrêt *n° 236/MF/DC/DGID/DGDDI/MFMP* du 17 septembre 1996, pour freiner les abus et fraudes. Ceci a permis d'évaluer les nombreux privilèges fiscaux jadis accordés sur la base de simples textes ;
- la décision *n°10/2006/CM/UEMOA* du conseil des ministres en date du 23 mars 2006 portant adoption du programme de transition fiscale au sein de l'UEMOA.

Malgré cette grande avancée du Bénin dans la prise des réformes, ces différentes modifications ne sauraient être considérées comme une panacée, car les contraintes liées à une transition fiscale continuent d'être un motif d'inquiétude pour les différentes autorités chargées de la mobilisation des ressources financières. La présente étude intitulée : « problématique de la réussite de la transition fiscale au Bénin : analyse et contribution » s'inscrit largement dans cette vision en vue d'apporter des propositions de solutions

pour la réussite de la transition fiscale. A cet effet, il devient primordial de revoir les méthodes de contrôle, d'enquêtes fiscales, de recouvrement des recettes fiscales et de la fiscalisation du secteur informel qui, s'il est mieux organisé peut offrir de nombreuses opportunités au Bénin.

PARAGRAPHE 2 : METHODOLOGIE DE L'ETUDE, APPROCHES THEORIQUES ET EMPIRIQUES

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

A. APPROCHES THEORIQUES RETENUES

1. Approche théorique lié au problème du niveau élevé des exonérations accordées

Selon l'ancien coordonnateur Résident du système des Nations Unies au Bénin, Moustapha SOUMARE, la multiplicité des exonérations de nos jours diminue les chances des Administrations fiscales et douanières d'être efficaces dans leurs tâches de suivi et de contrôle des transactions. Ce qui signifie que les régimes d'incitations et d'exonérations sont à l'origine de difficultés majeures en raison de leur impact sur de la protection et sur les recettes budgétaires. Compte tenu de ce manque d'efficacité des régimes d'incitations et d'exonérations, l'objectif pourrait être la suppression progressive de la plupart des incitations et exonérations. Une telle suppression contribuerait à améliorer l'équité et la neutralité des systèmes fiscaux de droit commun grâce à une meilleure répartition de la charge fiscale. Elle permettrait également d'accroître le rendement de l'impôt et donc de fournir au Bénin les moyens de consacrer plus de ressources à l'offre de biens et services.

2. Approche théorique liée au problème du faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles assiettes

De l'exploitation du document ayant pour thème : stratégie de lutte contre la fiscalité en Côte d'Ivoire, de nombreuses mesures ont été ciblées dans le cadre de la recherche des solutions au faible taux de couverture du contrôle et d'identification de nouvelles matières imposables.

Ces mesures visent la réforme des structures et des méthodes de contrôle, y compris l'exercice du droit de communication. Cette réforme passe, selon les conclusions de l'étude, par une réorganisation des services de contrôle et d'enquêtes fiscales. Ainsi, pour assurer la maîtrise du tissu fiscal et rapprocher l'Administration fiscale des contribuables, la décentralisation des services devient nécessaire. Cette décentralisation permet un assainissement des fichiers des contribuables, mais également grâce à la proximité, améliore la qualité des services offerts aux contribuables. Avant d'améliorer la qualité de ces services, il faudra, selon les conclusions de cette étude en Côte d'Ivoire, parvenir à identifier les contribuables bénéficiaires desdits services. Le même document sur la stratégie de lutte contre la fraude fiscale en Côte d'Ivoire révèle que la connaissance du terrain est, par ailleurs, un élément clé de l'Administration fiscale à réunir et à recouper les informations indispensables à la découverte des circuits de fraudes pour mieux les combattre.

Enfin, le rapport de l'Administrateur des impôts, Félix AKPOVI de retour d'un atelier de formation sur la lutte contre la fraude fiscale et douanière organisé le 21 au 24 juin 2004 en République de Guinée, mentionne que les zones reculées de Cotonou aussi n'étaient pas contrôlées fréquemment.

Il estime qu'une grande réactivité de la DGID est nécessaire pour retrouver un niveau d'activité et une couverture du contrôle fiscal adaptés aux ambitions surtout en matière d'exercice du droit de communication.

Pour mieux comprendre le phénomène, nous avons élaboré un guide d'entretien adressé aux agents de la DNVEF (la BEF et la BVIR), des services de contrôle des différents centres des impôts de la DGID tels que les CIME et la DGE. Les réponses identiques recueillies auprès du plus grand nombre de responsables ont été retenues.

3. Approches théoriques relatifs au problème de l'existence du secteur informel

Le rapport de stage effectué à la Rochelle en France par des administrateurs des impôts du Bénin du 30 juillet au 17 août 2007 sur le thème « stratégies et instrument de mobilisation des recettes fiscales dans le contexte de la transition fiscale » souligne la nécessité d'améliorer les méthodes de contrôle actuelles pour lutter efficacement contre la fraude douanière par l'introduction de nouvelles méthodes fondées sur la sélectivité et la gestion des risques.

D'après la conférence Wassie CEDEAO effectuée en août 2000 sur le thème : pour une contribution du secteur informel à l'impôt ; animée par madame Rufine QUENUM et monsieur Athanase TOBOSSOU, pour répondre au problème relatif aux difficultés que l'on rencontre à cause de l'existence du secteur informel dans toutes les économies Africaines, il faut nécessairement revoir le système d'identification des contribuables et avoir des outils permettant de suivre de façon permanente le devenir des contribuables. Les conférenciers recommandent également à l'Etat de redynamiser les structures chargées de l'éducation des populations afin que soit réduit l'exorbitant taux d'analphabétisme des adultes. De même, ils estiment que l'existence du secteur informel pose un certain nombre de problèmes aux Etats Africains. Ces problèmes sont notamment :

- le blocage du processus de développement dû au dualisme économique qu'il engendre dans l'ensemble des pays de la CEDEAO ;

- le blocage du processus de la transition fiscale obligatoire due à l'insertion de l'ensemble des pays dans l'économie mondiale;
- l'apparition des fraudes et évasions fiscales difficiles à maîtriser.

Les données ont été essentiellement identifiées sur la base des questions ouvertes et des questions à choix multiples. Le seuil retenu pour les questions ouvertes sera les points de vue obtenus de la majorité des personnes interrogées. Pour les questions à choix multiples, nous retiendrons les données qui auront réuni un pourcentage supérieur ou égal à la moyenne des résultats obtenus.

B. DIMENSION EMPIRIQUE

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

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

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

1. Objectifs de l'enquête et l'identification de la population mère

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

Hypothèse spécifique n°1 : « le niveau élevé des exonérations et incitations fiscales s'explique par la non limitation des régimes d'exception » ;

Hypothèse spécifique n°2 : « la faible couverture du territoire national par les structures de contrôle et d'enquêtes fiscales s'explique par l'insuffisance du personnel et la faiblesse de l'identifiant fiscal » ;

Hypothèse spécifique n°3 : « la persistance du secteur informel est due en grande partie à la non maîtrise des textes fiscaux ».

Il est utile, avant tout de montrer que trois types d'enquêtes ont été menés pour atteindre les différents objectifs fixés. Il s'agit d'abord d'une enquête interne et d'une enquête externe à la MFRE. Pour ce qui est de l'enquête externe, nous avons successivement travaillé avec :

- les agents des impôts : la Recette Nationale des Impôts (RNI), la Recette Principale des Impôts (RPI/DGE) et les directions extérieures à la MFRE telles que la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE) ;
- quelques responsables d'entreprises et ONG bénéficiaires des exonérations et incitations fiscales au Bénin.

Eu égard à la compétence nationale de la MFRE, de la DNVEF, de la DGE de la DCIME, du lieu d'implantation de la DGID, de la DGAE et de la majorité des intervenants dans le processus de transition fiscale, la ville de Cotonou s'est imposée à nous comme cadre principal de réalisation de nos enquêtes. C'est sur cette base qu'un échantillon représentatif de ces différents acteurs a été pris en compte.

2. Echantillonnage

La plupart des acteurs intervenant dans le processus de transition fiscale ont été pris en compte pour cette étude. En ce qui concerne l'échantillon retenu et sur lequel portera la mobilisation des données, il est constitué de cinquante (50) personnes qui seront interrogées. Cette population cible est donc répartie comme suit :

Tableau n° 3 : Echantillon de l'étude

Structures	Pourcentage
Personnel de la DGID	50%
Personnel de la DGDDI	30%
Entreprises du secteur informel	20%
TOTAL	100%

3. Dépouillement et présentation des données

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

- de déterminer les raisons expliquant l'accroissement du niveau général des exonérations et incitations fiscales ;
- d'énumérer les causes du faible niveau du contrôle et d'identification de nouvelles assiettes ;
- d'expliquer la persistance du secteur informel.

Par questionnaire et par guide d'entretien, les données sont recueillies après que des échantillons soient traités de façon manuelle.

Les résultats des enquêtes sont analysés par la méthode de tris à plat et croisés pour les questions fermées. Nous apprécierons ceux qui ont fait l'objet de questions ouvertes d'après les réponses obtenues.

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

SECTION 2 : DES ENQUETES A LA VERIFICATION DES HYPOTHESES, AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS RELATIVES A LA PROBLEMATIQUE DE LA REUSSITE DE LA TRANSITION FISCALE AU BENIN

A cette phase de l'étude, les hypothèses émises après la réalisation des enquêtes seront testées. Nous proposerons ensuite des solutions et les conditions de leur mise en œuvre pour la réussite de la transition fiscale au BENIN. Afin de vérifier les hypothèses précédemment énumérées, nous procéderons à des enquêtes avant de faire une l'analyse des résultats obtenus.

PARAGRAPHE 1 : ORGANISATION DES ENQUETES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES

A. PRESENTATION ET REALISATION DES ENQUETES

1. Présentation des enquêtes

Ces enquêtes ont été réalisées à partir des guides d'entretien et du questionnaire. Le questionnaire a été adressé aux contribuables. Les guides d'entretien ont été quant à eux respectivement adressés :

- aux responsables et personnel de la MFRE ;
- aux responsables et personnel de la DLC et de la DGAE ;
- aux responsables et personnel de la BVIR et de la BEF.

La réalisation de cette étude nous a conduit auprès des acteurs indispensables à la réussite de la recherche comme indiqué plus haut. Il s'agit principalement des directions techniques de la DGID et de quelques contribuables bénéficiaires des exonérations telles que les ONG les entreprises

attributaires des marchés publics à financement extérieur. Il est à remarquer que ces différentes enquêtes se sont étendues sur la période allant du 02 août au 02 septembre 2008.

2. Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées n'affectent pas les données recueillies. Elles n'expliquent que les limites rencontrées au moment de la quête des informations. Diverses difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de l'enquête. Les difficultés liées à l'enquête tiennent surtout à la diversité, à la disparité et à l'indisponibilité des personnes ciblées. La plupart des enquêtés se sont montrés réticents à nous fournir des informations pour la simple raison qu'ils sont trop occupés. Mais, après plusieurs explications, certains d'entre eux ont fini par comprendre la pertinence du problème et acceptent de remplir le questionnaire tandis que d'autres refusent catégoriquement. Néanmoins, nous avons su mettre à profit notre chronogramme afin de recueillir les données nécessaires à notre étude.

Il est à remarquer que, malgré les occupations des agents et responsables de la DGID, ils ont été très accueillants et se sont mis à notre disposition pour nous procurer des informations. Mis à part les chefs de services qui ont dû reporter à plusieurs reprises nos rencontres en raison de leur emploi du temps très chargé.

De toute évidence, les données recueillies dans de telles conditions connaissent des limites.

3. Limites des données recueillies

S'agissant des limites des données, elles sont relatives au temps qui était très court et proviennent essentiellement de :

- l'insuffisance des informations ;
- l'impossibilité technique de vérifier les informations ;

- le délai d'enquête court par rapport à la pertinence et la spécificité du sujet ;
- les difficultés liées à l'interconnexion des réseaux informatiques ;
- l'inexistence d'archivistes dans les différentes structures choisies.

L'analyse des résultats de la collecte nous permettra d'apprécier le degré de validité des hypothèses afin de formuler les éléments du diagnostic.

a. Point de vue des contribuables bénéficiaires des exonérations:

Ce point est fait à travers le tableau ci-après :

Tableau n°4 : Les exonérations vues par les contribuables

Synthèse des questions	Réponses	pourcentages
Comment appréciez-vous le niveau des exonérations ?	Il est insuffisant pour le travail que nous faisons sur le terrain	80%
Comment analysez-vous la procédure actuelle d'octroi des exonérations ?	Elle est très lourde et tend à bloquer la gestion de nos projets	75%
Subissez-vous souvent des contrôles ?	Quelques rares fois	80%
Que proposez-vous pour accroître le niveau des recettes fiscales ?	Il faut que l'Etat impose tout le monde réellement selon sa faculté contributive	90%

Source : Résultat de nos enquêtes

❖ ***Accroissement du niveau des exonérations fiscales accordées***

Les contribuables estiment que les exonérations sont insuffisantes en raison du niveau des activités qu'ils mènent sur le terrain. Ils souhaiteraient que l'Etat facilite la procédure afin de réduire les tracasseries administratives relatives à l'octroi des exonérations.

❖ **La persistance du secteur informel**

Pour les contribuables, l'Etat ne répartit pas équitablement la charge publique. En effet plus de 80% des contribuables exercent dans le secteur informel. Tout ceci explique selon eux les différentes pressions exercées sur eux par la DGID.

b. Point de vue du personnel de la DGID

Ce point de vue sera donné à travers le tableau de synthèse ci-après :

Tableau n°5 : Synthèse du point de vue du personnel de la DGID

Synthèse des questions	Réponses	Pourcentages
Comment appréciez-vous le niveau des exonérations accordées par l'Etat ?	Il est très élevé et devient inquiétant.	100%
Qui sont les responsables de la croissance exponentielle des exonérations ?	Les autorités politiques.	90%
Comment pouvons-nous limiter l'octroi des exonérations ?	Il faut limiter les régimes d'incitation et d'exonérations avant de réussir la transition actuelle.	80%
Qu'est-ce qui limitent le niveau des contrôles et l'identification de nouvelles matières imposables ?	-l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières. -la mauvaise organisation des services de contrôle fiscal ; -la faiblesse de l'identifiant fiscal ; -la concentration des services de contrôle fiscal à Cotonou.	70%
Qu'est-ce qui explique la persistance du secteur informel ?	- la non maîtrise des textes fiscaux en vigueur ; -la faible couverture du territoire national par les structures de contrôle fiscal.	73%

Source : résultat de nos enquêtes

Suite à cette synthèse certains points de vue ont été retenus et ceci par rapport à chaque niveau de problème spécifique.

- **Point de vue sur le niveau élevé des exonérations**

De l'analyse des synthèses des questions, il ressort que le personnel de la DGID voit que le niveau des **exonérations** mais aussi des incitations fiscales évolue de façon géométrique. Il estime que cette situation constitue un véritable frein à la réussite de la transition fiscale. Aussi rend-il responsables les autorités politiques de cette situation et suggèrent une limitation des régimes d'exception et une implication des spécialistes de la fiscalité dans la prise des décisions relatives à l'octroi des exonérations et incitations fiscales.

- **Point de vue sur le faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles assiettes**

De l'analyse des synthèses de questions il est à noter selon le personnel de la DGID que trois (3) raisons fondamentales limitent la couverture totale de la DGID de toute l'étendue du territoire national à savoir :

- l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières ;
- la mauvaise organisation des services de contrôle ;
- la concentration de tous les services de contrôle à COTONOU.

A cet effet, les travailleurs de la DGID recommandent à l'Etat de prendre des mesures afin que soit éliminé chacun des facteurs bloquant la couverture totale du territoire national par la DGID, de même que :

- les difficultés liées à l'identification de nouvelles matières imposables ;
- les difficultés relatives à la réussite de la transition fiscale.

- **Point de vue sur la persistance du secteur informel**

Pour près de 73% des travailleurs de la DGID, la persistance du secteur informel au Bénin est due fondamentalement à la non maîtrise des textes fiscaux en vigueur, à la faible couverture du territoire national par les structures en charge du contrôle fiscal. Pour eux, les textes fiscaux béninois regroupent plusieurs documents et rendent difficile la diffusion rapide des informations. Au nombre de ces documents on peut citer :

- le Code Général des Impôts édition 2003 ;
- les différentes lois de finances ;
- le livre des procédures fiscales ;
- une multitude de doctrines administratives fiscales. Il ressort que cette structure des textes ne facilite pas la maîtrise des connaissances par les contribuables même et par les fiscalistes béninois.

B. VERIFICATION DES HYPOTHESES ET SYNTHESE DU DIAGNOSTIC

Dans cette partie nous allons tenter d'analyser les données collectées afin de vérifier les hypothèses de recherche émises pour l'établissement du diagnostic. L'analyse précédente permet d'apprécier ici, le degré de validation des hypothèses pour enfin formuler les éléments du diagnostic.

1. Vérification de l'hypothèse spécifique N°1

La première hypothèse suppose que « le niveau élevé des exonérations et incitations fiscales s'explique par la non limitation des régimes d'exception ».

En se référant au seuil de décision retenue lors de la vérification de cette l'hypothèse relative au problème de l'accroissement du niveau des

exonérations et incitations fiscales accordées, il est prévu qu'il sera maintenu la réponse qui aura obtenu un poids supérieur à 70% . En effet, nos analyses ont révélé les différents pourcentages que sont:

- 80% des personnes interrogées sont d'accord et souhaitent la limitation des régimes d'exonérations et incitations fiscales avant de réussir toute transition fiscale ;
- 20% des personnes ont donné des réponses diverses.

L'analyse faite des réponses obtenues par rapport à la cause se trouvant à la base de ce problème du niveau élevé des exonérations fiscales et par rapport au seuil de décision fixé, nous amène à retenir comme cause réelle : **« la non limitation des régimes d'exception »** ; ce qui cadre parfaitement avec l'hypothèse spécifique N°1 préalablement formulée et nous permet de dire qu'elle est alors totalement vérifiée. En effet le niveau élevé des exonérations et incitations fiscales est fondamentalement dû à la non limitation des régimes d'exception.

2. Vérification de l'hypothèse spécifique N°2

Selon cette hypothèse, l'insuffisance du personnel et la faiblesse de l'identifiant fiscal expliquent le faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles matières imposables. Ce qui revient d'abord à chercher la cause se trouvant à la base de ce problème. Afin de retrouver la cause réelle, il est fixé comme seuil de décision que tout réponse qui recevra le poids le plus élevé sera maintenu.

De l'analyse des données mobilisées, il ressort que ce qui limite le contrôle et l'identification de nouvelles assiettes est perçu des 70% du personnel de la DGID comme étant :

- l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières ;
- la mauvaise organisation de la DGID ;

- la faiblesse de l'identifiant fiscal ;
- la concentration des services de contrôle à Cotonou.

Les 30% du personnel sur cette question ont donné diverses réponses. Nous pouvons aisément retenir que c'est la première réponse qui fait le poids suffisant et le plus élevé ; ce qui confirme que l'hypothèse N°2 selon laquelle **"l'insuffisance des ressources humaines matérielles et financières et la faiblesse de l'identifiant fiscal expliquent le faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles matières imposables"** est totalement vérifiée.

3. Vérification de l'hypothèse spécifique N°3

L'hypothèse n°3 suppose que la persistance du secteur informel qui en réalité échappe à toute les prévisions fiscales est due à la non maîtrise des textes fiscaux et à la panoplie des documents régissant la littérature fiscale au Bénin. A ce sujet, 90% des contribuables proposent que l'Etat impose réellement tout le monde en fonction de sa faculté contributive afin de promouvoir le civisme fiscal.

De cette analyse, il ressort que **"la persistance du secteur informel est véritablement due à la non maîtrise des textes fiscaux"** et que cette troisième hypothèse est totalement vérifiée.

4. Synthèse du diagnostic

La synthèse du diagnostic de l'étude de la problématique de la réussite de la transition fiscale au Bénin : analyse et contribution peut est formulée de la façon suivante :

Tableau n°6 : Synthèse des diagnostics

Problèmes spécifiques	Diagnostic de l'étude
L'accroissement du niveau des exonérations fiscales accordées.	La non limitation des régimes d'incitation et d'exonération.
Le faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles matières imposables.	L'insuffisance du personnel et la faiblesse de l'identifiant fiscal.
La persistance du secteur informel.	La non maîtrise des textes fiscaux.

PARAGRAPHE 2 : DES APPROCHES DE SOLUTIONS, CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE

A. APPROCHES DE SOLUTIONS

Apporter des solutions à un problème revient à proposer les conditions d'éradication des causes réelles se trouvant à la base de ce problème. A cet effet nous proposerons dans cette rubrique quelques approches de solutions pour enrayer les causes relatives à chaque problème spécifique identifié au cours de cette étude.

1. Approches de solutions au problème du niveau élevé des exonérations et incitations accordées par l'Etat

Du diagnostic établi, il ressort que c'est la non limitation des régimes d'exception qui explique le niveau très élevé des exonérations. Il y a lieu de prendre des mesures visant leur limitation voire la suppression de certaines d'entre elles.

Une gestion rigoureuse assortie d'un contrôle minutieux des exonérations devant conduire progressivement à leur limitation voire à la

suppression de certaines d'entre elles aura pour effet d'améliorer les recettes fiscales et de permettre la réussite de la transition fiscale. Elle permettra au Bénin de disposer des ressources complémentaires indispensables à l'économie à l'heure du désarmement douanier dû notamment à l'insertion du Bénin au commerce international et à la création des zones de libre-échange.

En l'état actuel de la réforme aucune procédure n'organise le contrôle à priori et à posteriori des exonérations accordées par l'Etat béninois. Toutefois, il est heureux de noter que la MFRE a mis en place un système de contrôle interne qui s'exerce depuis le dépôt des dossiers jusqu'à la validation des déclarations MP1 et à la délivrance du certificat de crédit MP2. En dehors de la MFRE, l'IGE effectue quelques contrôles sur la gestion des exonérations.

Malgré l'existence des contrôles on assiste encore à des dérapages et fraudes qui créent d'énormes préjudices au trésor public. Il faut aussi ajouter les coûts administratifs supplémentaires liés à la gestion des dossiers des exonérations. Il est donc nécessaire de renforcer le pouvoir de contrôle à priori et à posteriori des exonérations.

2. Approches solutions au problème du faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles assiettes

Les solutions sont de deux ordres. Dans un premier temps seront proposées des approches de solutions au faible niveau du contrôle fiscal et ensuite à l'identification de nouvelles matières imposables.

- **Les approches de solutions relatives au faible niveau de contrôle**

Il ressort du diagnostic établi que l'insuffisance des ressources humaines et matérielles est la cause fondamentale de la faiblesse du contrôle fiscal au Bénin.

L'efficacité et la pérennité de la mobilisation des recettes fiscales dépendent directement de la capacité de l'administration fiscale à contrôler les entreprises et autres personnes physiques. Pour réussir cet impératif, il faut que des recrutements d'agents qualifiés soient faits de même que l'augmentation de la fourniture de matériels adéquats. De même il faudra un renforcement des capacités et une synergie entre Administration Fiscale et Administration Douanière. L'Etat devra également promouvoir la création des structures d'enquêtes et de renseignements communes aux Administrations Fiscales et Douanières. Aussi faudra-il doter ces structures de moyens humains et matériels afin de couvrir toute l'étendue du territoire national. Nous proposons également que l'examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle des contribuables soit généralisé. Ce contrôle aurait pour conséquences :

- la découverte de nouvelles matières imposables par une meilleure évaluation du patrimoine des chefs d'entreprises individuels et de leur train de vie ;
- la connaissance de la réalité du chiffre d'affaires et des bénéfices réalisés.

- **Les approches de solutions aux difficultés d'identification de nouvelles matières imposables :**

L'efficacité des liaisons repose fondamentalement sur l'utilisation systématique d'un identifiant fiscal unique. Cet identifiant a été adopté par le Bénin par décret n°2006-201 du 08 mai 2006. Mais sa mise en application se heurte à des difficultés majeures. Pour ce faire, nous proposons que la démarche d'identification s'applique en priorité aux grandes entreprises le plus souvent gérées par la DGE. Ensuite, cette démarche pourra être progressivement étendue aux petites et moyennes entreprises. Il faut également que l'Administration Fiscale dégage de l'IFU des avantages que doivent avoir les personnes physiques afin que ces dernières s'aperçoivent de

la nécessité de s'immatriculer à l'IFU. Par contre des difficultés demeurent quant à l'identification des contribuables soumis à l'IGR. A ce niveau, nous proposons que l'IFU soit attribué dès la naissance des enfants, dès l'immatriculation des ONG et des entreprises individuelles.

L'autre élément important à ce sujet reste **le civisme fiscal** qui est l'acte qui conduit les individus à se soumettre spontanément à leurs obligations fiscales. Ce comportement est devenu courant dans les sociétés démocratiques industrialisées. L'une des leçons qui se dégage de l'analyse des formes de résistance à l'impôt est que, dans le degré d'acceptation de l'impôt, les modalités d'administration importent autant que les règles de répartition et de calcul. De ce fait, améliorer les relations entre l'administration et le contribuable constitue un enjeu fondamental. Nous proposons donc que l'Etat :

- **renforce sa crédibilité envers les citoyens** car la mobilisation des ressources est confortée par une crédibilité de l'Etat et des collectivités publiques. Le renforcement de la crédibilité se fait par des constats de réussite des politiques mises en œuvre par le gouvernement. Il y a également la lutte contre la corruption, la pérennisation du pouvoir autocratique et l'influence de groupes d'intérêt. C'est pour cette raison que certains auteurs affirmaient que, la fraude fiscale constituerait « la seule réponse pertinente à l'arbitraire et à l'incurie des Etats ».
- **diminue ses défaillances** : en effet, le respect par l'Etat de ses engagements constitue l'une des conditions d'une mobilisation efficace de l'impôt. L'expérience montre que l'accumulation d'arriérés publics incite les entreprises à pratiquer des compensations et à ne pas s'acquitter des impôts dus. De même, une législation et des procédures fiscales complexes incitent à l'incivisme notamment sous forme de non enregistrement des affaires dès lors que ce qui est attendu des contribuables est hors de leur portée.

3. Approches de solutions au problème de la persistance du secteur informel

Le secteur informel est un secteur à fort potentiel pour la fiscalité et dont l'appréhension reste capitale. Comme nous l'avons déjà dit plus haut l'identification des contribuables participerait à la réduction de la taille de ce secteur car il faut d'abord connaître les personnes (physiques ou morales) et leurs activités avant de pouvoir appliquer le type d'impôt convenable. La réduction du secteur informel passera par :

- la transparence et l'accessibilité des règles fiscales ;
- l'information et l'éducation des contribuables ;
- la promotion du civisme fiscal ;
- la réussite parfaite de l'application des dispositions du décret n° 2006-201 du 08 mai 2006 portant création d'un numéro d'identifiant fiscal unique(IFU) et d'un répertoire national des personnes, institutions et associations.

B. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS PROPOSEES ET TABLEAU SYNTHESE DE L'ETUDE

La réussite par l'Administration Fiscale béninoise de la transition fiscale suppose la résolution d'un certain nombre de problèmes à travers la mise en œuvre des solutions proposées. Pour ce faire, l'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes identifiés ne pourra être complète que lorsque d'autres dispositions importantes seront prises en vue d'assurer une efficacité des solutions à mettre en œuvre. C'est dans cette logique que nous proposons pour chaque problème spécifique quelques recommandations à l'endroit de l'Etat et de l'Administration Fiscale.

1. Conditions de mise en œuvre des solutions aux différents problèmes spécifiques

a. Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique de l'accroissement du niveau des exonérations fiscales accordées

Afin de réduire les exonérations et de réussir la transition fiscale, nous souhaiterions que l'Etat :

- maintienne les exonérations accordées aux ONG tout en mettant en place un mécanisme de suivi régulier et rigoureux de leurs activités ;
- élabore une charte des investissements qui doit être votée par l'assemblée nationale. Cette charte devra comporter des garanties et non des exonérations. Au nombre de ces garanties on peut proposer : la sécurité foncière, le respect des règles du marché, le bon fonctionnement de la justice, la disponibilité des infrastructures et d'une main d'œuvre abondante qualifiée et à bon marché ;
- fixe un crédit d'exonération (montant limite) voté chaque année par la représentation nationale ;
- supprime les exonérations liées aux marchés publics à financement extérieur ou mixte.

b. Conditions de mise en œuvre des solutions au problème du faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles matières imposables :

L'augmentation du niveau du contrôle fiscal passe nécessairement par le recrutement massif des cadres de conception car l'Administration Fiscale souffre d'un manque cruel de personnel et de moyens adéquats. Une autre réalité qui échappe aux décideurs de la politique économique est la nécessité d'une formation (recyclage) permanente des agents de l'Administration Fiscale

et le faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles matières imposables. L'Etat doit également accélérer le processus de mise en application de l'IFU, promouvoir le civisme fiscal par la transparence et l'accessibilité des règles fiscales, l'information et l'éducation des contribuables.

c. Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique de la persistance du secteur informel :

Afin de réduire l'ampleur du secteur informel, il serait souhaitable que l'Etat allège les conditions d'enregistrement des entreprises, réorganise les services de la DGID, réinstaure la synergie et l'échange des informations entre l'Administration Fiscale et l'Administration Douanière. En effet, l'interconnexion des réseaux informatiques des deux administrations apparaît aujourd'hui vitale pour relever le défi de la transition fiscale. Les échanges d'informations entre les deux régies devraient être systématiques pour faciliter les recoupements des données.

Enfin, il est devenu urgent d'apporter certaines modifications au Code Général des Impôts pour faire effectivement de la fiscalité intérieure l'instrument privilégié de mobilisation des recettes additionnelles et de promotion de la croissance économique. En ce sens la réduction du taux unique de la TVA et l'élargissement de l'assiette pourraient effectivement inciter les contribuables à réduire la fraude fiscale et rendre le Bénin plus attrayant aux yeux des investisseurs étrangers. Ces différentes propositions nous conduisent à un tableau de synthèse de l'étude sur la problématique de la réussite de la transition fiscale au Bénin : analyse et contribution.

2. Tableau de synthèse de l'étude

C'est un tableau qui récapitule l'ensemble du travail de recherche c'est-à-dire de la problématique de l'étude aux solutions pour l'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes en passant par la

fixation des objectifs, la formulation des hypothèses et l'établissement du diagnostic de l'étude.

Tableau n°7 : Tableau de synthèse de l'étude sur la problématique de la réussite de la transition fiscale au Bénin : analyse et contributions

Niveaux	N°	Problématiques	Objectifs	Hypothèses	Diagnostic	Solutions
Niveau général		<u>Problème Général</u> Difficultés de réussite de la transition fiscale au Bénin.	<u>Objectif Général</u> Contribuer à la détermination des causes pour la réussite de la transition fiscale au Bénin			
Niveaux spécifiques	1	<u>Problème spécifique 1</u> Accroissement du niveau des exonérations fiscales accordées.	<u>Objectif spécifique 1</u> Proposer des mesures de réduction du niveau général des exonérations et incitations fiscales.	<u>Hypothèse spécifique 1</u> La non limitation des régimes d'exonération explique leur accroissement.	<u>Elément de diagnostic spécifique 1</u> La non limitation des régimes d'exonération explique leur accroissement.	<u>Approches de solution spécifique n°1</u> -supprimer les exonérations sur les marchés publics à financement extérieur ou mixte -fixer une limite des exonérations à accorder chaque année.
	2	<u>Problème spécifique 2</u> Faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles matières imposables.	<u>Objectif spécifique 2</u> Définir une nouvelle stratégie de contrôle et proposer un système d'identification rapide des contribuables.	<u>Hypothèse spécifique 2</u> Le manque de personnel et de l'identifiant fiscal faibles expliquent la faiblesse du contrôle.	<u>Elément de diagnostic spécifique 2</u> L'insuffisance de personnel et la faiblesse de l'identifiant fiscal expliquent la faiblesse du contrôle.	<u>Approches de solution spécifique n°2</u> -la couverture totale du territoire national ; -promouvoir le recrutement et la formation du personnel ; -la mise en application effective de l'IFU.
	3	<u>Problème spécifique 3</u> La persistance du secteur informel.	<u>Objectif spécifique 3</u> Proposer des mesures visant à amoindrir le secteur informel.	<u>Hypothèse spécifique 3</u> La non maîtrise des textes fiscaux explique la persistance du secteur informel	<u>Elément de diagnostic spécifique 3</u> La non maîtrise des textes fiscaux explique la persistance du secteur informel	<u>Approches de solution spécifique n°3</u> - faciliter les conditions d'enregistrement des entreprises ; - instaurer une synergie et un échange d'informations entre l'administration fiscale et l'administration douanière.

Source : observations de stage et résultats des enquêtes

CONCLUSION

Avec la signature des accords de partenariats économiques (APE) des pays ACP avec l'Union Européenne, le Bénin sera confronté à terme à une baisse de recettes tarifaires. Pour ce faire, il se trouve dans l'obligation de s'engager dans un double défi : mobiliser des ressources publiques d'un niveau suffisant pour financer de manière durable l'offre de bien publics et assurer la transition fiscale en substituant des ressources de la fiscalité interne aux ressources tarifaires. Toutefois, la mise en œuvre de nouvelles mesures fiscales dans le cadre du renforcement de la fiscalité intérieure permettrait de rééquilibrer les ressources de l'Etat.

La présente étude qui a porté sur la problématique de la réussite de la transition fiscale au Bénin : analyse et contribution nous a permis de déceler l'existence d'un certain nombre de problèmes qui constituent de véritables handicaps à la mobilisation accrue de la fiscalité intérieure. Afin d'atteindre l'objectif d'accroissement des recettes fiscales intérieures, la solution unique est de chercher à compenser les pertes de recettes douanières liées à la suppression des barrières tarifaires par une éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes identifiés.

Pour ce faire, l'analyse a mis en exergue la nécessité de passer à une rationalisation des exonérations par la suppression de celles liées aux marchés publics à financement extérieur ou mixte, l'élaboration d'un code d'octroi des exonérations aux ONG.... Ce code va énumérer les conditions pour recevoir de nouvelles exonérations. L'étude a également mis en évidence la nécessité pour l'Etat béninois de renforcer sa crédibilité envers les citoyens et de diminuer ses défaillances en matière d'application des politiques économiques afin de promouvoir le civisme fiscal.

Par rapport au secteur informel, il serait fondamental pour l'Etat d'œuvrer pour la transparence et l'accessibilité des règles fiscales et pour l'information et l'éducation des contribuables afin de réduire un tant soit peu la taille du secteur informel et par conséquent augmenter l'assiette fiscale.

En définitive, nous estimons qu'il faudra une réelle volonté politique de la part des décideurs de la politique économique et fiscale au plus haut niveau et une implication totale de tous les acteurs de la fiscalité dans les prises de décisions afin de réussir à faire de la transition fiscale non seulement une réalité mais aussi, un véritable instrument de développement du Bénin.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

- ❖ CHAMBAS G. (2005) : « Afrique au sud du Sahara. « Quelle stratégie de transition fiscale ? » *Etudes et Documents*, CNRS-CERDI
- ❖ DARRIAGND (A), « la passation des marchés de l'Etat », Armand colin, Paris 1970
- ❖ PHILIP (Loïc), « Dictionnaire ENCYCLOPEDIQUE de finances Publique», Tome 1 et 2 Economica
- ❖ TADDEI (Bruno), « la Fraude fiscale », librairie technique, 17 Place Dauphine, 75001, Paris, 1974.

II. DOCUMENTS SPECIALISES

- ❖ Bilan et Perspectives à court et à long terme de l'Economie Nationale (BIPEN), République du Bénin, 2001.
- ❖ Code des Douanes
- ❖ Code Général des Impôts
- ❖ Code des Investissements
- ❖ Code des Marché Publics

- ❖ Rapport de stage à la Rochelle du 30 juillet au 17 août 2007 sur le thème « stratégies et instruments de mobilisation des recettes fiscales dans le contexte de la transition fiscale » des administrateurs des impôts Moussa AKINOCHO, Christine H. EYEBIYI, Karim A. PIO et Ludovic ZODEOUGAN

- ❖ Rapport de l'atelier régional sur la gestion des exonérations dans la zone UEMOA ; novembre 2005.

III. MEMOIRES

- ❖ ADECHINA (Noëlie Rachel M.), « La reforme du régime des exonérations et son impact sur les recettes budgétaires », cycle 1, ENA promotion 1996-1998.

- ❖ FON'ITIE, M. (2005) : « Etude critique des mesures de fiscalisation du secteur informel au Bénin. » UAC, ENAM, cycle 1, Administration des impôts.

- ❖ GBAGUIDI (Houéhanou Oreste) et MIGAN (Léocadie Totchémé), « Régime fiscal des marchés publics à financement extérieur » cycle 2, ENA promotion 1991-1993.

- ❖ GOMEZ Colomb (2006) : « Problématique de l'adaptation de l'administration fiscale béninoise aux enjeux de la transition fiscale » UAC ENAM, cycle 1, Administration des impôts.

- ❖ HINSOU (Sylvain Noël Sèdjro), « Les régimes d'exception dans le système fiscal béninois : application et point de vue » ; cycle 1, ENA.

- ❖ HOUEMAGNON (Lydwine A), « Impact de l'exécution des marchés publics sur la gestion des finances publiques en République du Bénin », cycle 2, ENA.
- ❖ HOUNZANDOU (Andromaque Hermance), « Problématique des régimes d'exception face à l'automatisation des recettes fiscales au Bénin ».

IV. TEXTES LEGALISATIFS ET REGLEMENTAIRES

- Décret n° 2006-201 du 08 mai 2006 portant création d'un numéro d'identifiant fiscal unique et d'un répertoire national des personnes, institutions et associations.
- Décret n°85-535 du 19 décembre 1985 portant privilèges diplomatiques et consulaires en matière de douane
- Décret n°2001-234 du 12 juillet 2001 fixant les conditions d'existence et les modalités de fonctionnement des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et leurs organisations faitières.
- ❖ Arrêté n°212/MF/DC/DI du 19 octobre 1985 portant régime fiscal des marchés publics à financement extérieur.
- ❖ Arrêté n°081/MF/DC/DGIDMEMP du mai 1996 portant modification des articles 3, 4, 7, 8, 9, 15, 17, 21 de l'arrêté n°212/MF/DC/DI du 19 octobre 1992.
- ❖ Arrêté 081/MF/DC/DGID/DGDDI/MFMP du 17 septembre 1996 portant généralisation de la procédure MP à toutes les exonérations.

- ❖ 7 Note de service n°490/MF/DC/DIDDIDB/DGCTP du 02 juin 1993 portant disposition d'ordre comptable et budgétaire.

- ❖ Note de service n°129/MF/DC/DGD/MFMP du 15 novembre 1995 portant attributions, organisations et fonctionnement de la mission fiscale des marchés publics.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER : DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE LA REUSSITE DE LA TRANSITION FISCALE AU BENIN

SECTION 1 : CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE..... 3

PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DE LA STRUCTURE D'ACCUEIL DU STAGE..... 3

A. PRESENTATION DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES 3

B. PRESENTATION DE LA MISSION FISCALE DES REGIMES D'EXCEPTION (MFRE) ET DU CENTRE DES IMPOTS DES MOYENNES ENTREPRISES (CIME) DE L'ATLANTIQUE..... 6

1. Historique de la MFRE..... 7

2. Présentation de la Mission fiscale des Régimes d'Exception et ciblage des problèmes 7

3. Le Centre des Impôts des Moyennes Entreprises (CIME) de l'Atlantique.... 9

PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX SUR LES PRESTATIONS DE LA MFRE, DU CIME ATLANTIQUE ET OBSERVATIONS DE STAGE..... 10

A. INVENTAIRE DES ATOUTS 10

B. INVENTAIRE DES FAIBLESSES..... 12

SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET SPECIFICATION DU SUJET..... 13

PARAGRAPHE 1 : CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE 13

A. REGROUPEMENT DES PROBLEMES PAR PROBLEMATIQUE 14

B. CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE..... 14

A. SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE..... 16

B. VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE RETENUE..... 18

CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE AUX SOLUTIONS POUR LA REUSSITE DE LA TRANSITION FISCALE AU BENIN

SECTION I : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE 20

PARAGRAPHE 1 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA REVUE DE LA LITTERATURE 20

<i>A. DES OBJECTIFS AUX HYPOTHESES LIEES AUX PROBLEMES EN RESOLUTION</i>	21
1. Les objectifs de l'étude	21
2. Causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution.....	21
3. Tableau de bord de l'étude	24
<i>B. REVUE DE LITTERATURE.....</i>	26
1. Mémoires de fin d'étude universitaire.....	26
2. Rapports de missions, séminaires et ouvrages généraux	28
PARAGRAPHE 2 : METHODOLOGIE DE L'ETUDE, APPROCHES THEORIQUES ET EMPIRIQUES.....	33
<i>A. APPROCHES THEORIQUES RETENUES</i>	<i>33</i>
1. Approche théorique lié au problème du niveau élevé des exonérations accordées.....	33
2. Approche théorique liée au problème du faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles assiettes	34
3. Approches théoriques relatifs au problème de l'existence du secteur informel	35
<i>B. DIMENSION EMPIRIQUE</i>	<i>36</i>
1. Objectifs de l'enquête et l'identification de la population mère.....	36
2. Echantillonnage.....	37
3. Dépouillement et présentation des données	38
SECTION 2 : DES ENQUETES A LA VERIFICATION DES HYPOTHESES, AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS RELATIVES A LA PROBLEMATIQUE DE LA REUSSITE DE LA TRANSITION FISCALE AU BENIN.....	39
PARAGRAPHE 1 : ORGANISATION DES ENQUETES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES.....	39
<i>A. PRESENTATION ET REALISATION DES ENQUETES.....</i>	<i>39</i>
1. Présentation des enquêtes	39
2. Difficultés rencontrées	40
3. Limites des données recueillies.....	40

<i>B. VERIFICATION DES HYPOTHESES ET SYNTHESE DU DIAGNOSTIC.....</i>	<i>44</i>
1. Vérification de l'hypothèse spécifique N°1	44
2. Vérification de l'hypothèse spécifique N°2	45
3. Vérification de l'hypothèse spécifique N°3	46
4. Synthèse du diagnostic	46
PARAGRAPHE 2 : DES APPROCHES DE SOLUTIONS, CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE	47
<i>A. APPROCHES DE SOLUTIONS.....</i>	<i>47</i>
1. Approches de solutions au problème du niveau élevé des exonérations et incitations accordées par l'Etat.....	47
2. Approches solutions au problème du faible niveau de contrôle et d'identification de nouvelles assiettes	48
3. Approches de solutions au problème de la persistance du secteur informel 51	
<i>B. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS PROPOSEES ET TABLEAU SYNTHESE DE L'ETUDE.....</i>	<i>51</i>
1. Conditions de mise en œuvre des solutions aux différents problèmes spécifiques	52
2. Tableau de synthèse de l'étude	53
<i>CONCLUSION.....</i>	<i>52</i>
<i>BIBLIOGRAPHIE.....</i>	<i>58</i>