

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)

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

Option :

Administration des Finances

Filière :

Administration des Impôts

Année Académique :

2007-2008

Thème

**LES REGIMES D'EXONERATIONS FACE A
LA FISCALITE DE DEVELOPPEMENT AU
BENIN : ENJEUX ET PERSPECTIVES**

Réalisé et soutenu par :

Andromaque Hermance S.
HOUNZANDJI

Sous la direction de :

Maître de stage

Emmanuel CHODATON

En service à la MFRE

Directeur de mémoire

Epiphane Dorothee MIDJO

Administrateur des Impôts

Promotion 2006-2008

Décembre 2009

IDENTIFICATION DU JURY

➤ **PRESIDENT** :

➤ **VICE PRESIDENT:**

➤ **MEMBRE** :

**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



Je dédie ce mémoire :

- ✚ **A mon Père Hilaire HOUNZANDJI** pour ton immense dévouement à me voir réussir ; ton nom est pour moi une fierté, merci infiniment.
- ✚ **A ma Mère Louise AHOSSI** pour tes énormes sacrifices consentis et tes multiples efforts déployés pour m'assurer un avenir meilleur, que le Seigneur te comble de ses bienfaits et te garde le plus longtemps que possible auprès de moi.
- ✚ **A mon très cher et regretté Oncle, Comlan Vincent AHOSSI** toi qui, par la force des choses, n'a pu assister physiquement à la concrétisation de tes vœux suite à tes sages conseils ; à ta mémoire, je dédie à titre posthume ce mémoire.
- ✚ **A toute la famille DJIDONOU** pour vos chaleureuses affections.
- ✚ **A mes frères : Lucain et Freud HOUNZANDJI**
- ✚ **A toute ma promotion**, en particulier à Mireille GOGAN et Kafilath ALFA pour les moments de travail, de peines et de succès partagés.

Trouvez ici le couronnement de tous les efforts consentis.

Que ce travail soit à la hauteur de vos attentes.

Daigne le Seigneur vous en être reconnaissant!

REMERCIEMENTS

Nous adressons nos remerciements aux responsables de notre école et à tout le corps professoral qui ont su nous transmettre le savoir nécessaire pour faire aboutir nos études. Nos remerciements vont également :

- *A Monsieur **Dorothee Epiphane MIDJO** mon Maître de mémoire qui, malgré ses nombreuses occupations ne m'a jamais marchandé son aide pour ce travail.*
- *A tous les membres du jury pour avoir sacrifié de leur précieux temps pour juger ce travail et l'enrichir par leurs observations et appréciations.*
- *A Messieurs **Etienne TOGNINGBAN, Eustache MONHOUNDE** et **Calix ZANNOU** pour leurs affections et conseils. C'est le moment plus que jamais de leur en savoir gré.*
- *A tout le personnel de la Direction Générale des Impôts et des Domaines pour leur dévouement à nous fournir les informations malgré leurs multiples occupations.*
- *A tous mes amis, surtout **Rafiath N'KIEMAN, Lucien HOUNYE, et Ulrich AHOKPOSSI** pour les heureux moments passés ensemble.*
- *A tous ceux qui, de près ou de loin, moralement comme matériellement, ont contribué à la réalisation de ce travail.*

*Cette œuvre est la vôtre dont je ne suis que le support.
A tous et à toutes, je réitère mes sincères remerciements.*



LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ATE	: A dmission T emporaire E xceptionnelle
BCEAO	: B anque C entrale des E tats de l' A frique de l' O uest
CD	: C ode des D ouanes
CI	: C ode des I nterinvestissements
CGI	: C ode G énéral des I mpôts
DGB	: D irection G énérale du B udget
DGE	: D irection des G randes E ntreprises
DGDDI	: D irection G énérale des D ouanes et D roits I ndirects
DGID	: D irection G énérale des I mpôts et des D omaines
DGTCP	: D irection G énérale du T résor et de la C omptabilité P ublique
IBIC	: I mpôt sur les B énéfices I ndustriels, C ommerciaux et agricoles
IDH	: I ndicateur de D éveloppement H umain
IED	: I nterinvestissements E trangers D irects
IGF	: I nspection G énérale des F inances
IGS	: I nspection G énérale des S ervices
IMF	: I nstitution de M icro F inance
MEF	: M inistère de l' E conomie et des F inances
MFRE	: M ission F iscale des R égimes d' E xception
MPFE	: M arché P ublic à F inancement E xtérieur
ONG	: O rganisation N on G ouvernementale
PIB	: P roduit I ntérieur B rut
RPI-DGE	: R ecette P incipale des I mpôts de la D irection des G randes Entreprises
TVA	: T axe sur la V aleur A jsoutée
UEMOA	: U nion E conomique M onétaire O uest A fricaine

LISTE DES TABLEAUX

- Tableau N° 1 : Portefeuille d'activités de la MFRE
- Tableau N° 2 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt
- Tableau N° 3 : Synthèse des approches génériques identifiées
- Tableau N° 4 : Tableau de Bord de l'Etude
- Tableau N° 5 : Point des réponses à la question n°1
- Tableau N° 6 : Comparaison de quelques taux d'imposition entre trois systèmes fiscaux de la zone UEMOA
- Tableau N° 7 : Point des réponses à la question n°2
- Tableau N° 8 : Evolution du taux effectif de la TVA
- Tableau N° 9 : Tableau de Synthèse de l'Etude
- Tableau N° 10 : Point sur le questionnaire

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique N°1: Causes de la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises

Graphique N°2 : Répartition des exonérations par secteur d'activité

Graphique N°3 : Causes du manque de rationalité des exonérations

Graphique N°4 : Comparaison du taux effectif au taux réel de TVA

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

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

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.

Exonération : définie par le lexique fiscal comme une dispense totale ou partielle d'impôt sous certaines conditions fixées par la loi pour des motifs variés ; le plus souvent d'ordre économique et social.

Fiscalement, elle peut avoir pour objet d'exclure du champ d'application d'un impôt des personnes, des biens ou des opérations normalement assujetties.

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

La fiscalité prise en charge dans ce cas se rapporte :

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

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

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 promotion de l'agriculture au Bénin.

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

GESEXO : Logiciel utilisé pour la gestion des exonérations. C'est un système d'application qui met en réseau tous les services assurant la gestion des exonérations à la mission fiscale.

Indicateur de Développement Humain : c'est une mesure indicative et non exhaustive du niveau moyen de développement et de bien-être humain. Il combine trois (03) éléments à savoir : l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'instruction et le P.I.B. réel (c'est-à-dire corrigé de l'inflation) par habitant.

RESUME

Dans le cadre de la politique de redressement de l'économie nationale, le Bénin, en accord avec les partenaires au développement, a jugé opportun d'instituer les régimes d'incitations fiscales pour créer un environnement favorable aux investissements et faciliter l'accès à certains biens et services.

L'analyse des études sur le système fiscal béninois pose un diagnostic sans équivoque: le Bénin, malgré ces avantages fiscaux, se retrouve au rang des derniers pays hôtes des Investissements Etrangers Directs; et les régimes d'exonérations contribuent assez faiblement à la croissance économique.

Quelles dimensions offrir aux régimes d'exonérations pour mieux impacter les activités économiques? Quelles orientations donner aux mesures d'incitations fiscales afin de les rendre plus efficaces et, par ricochet, favorables au développement?

Telle est la motivation qui nous a conduit à réfléchir sur le thème : « Les régimes d'exonérations face à la fiscalité de développement au Bénin: enjeux et perspectives ».

Ce travail a identifié deux (02) problèmes spécifiques, poursuivi trois (03) objectifs qui reposent sur deux (02) hypothèses. La synthèse est la suivante :

- **Objectif général** : améliorer l'impact des régimes d'exonérations sur la fiscalité de développement;

- **Objectif spécifique 1** : Promouvoir et faciliter les investissements productifs par les régimes d'exonérations adéquats;

- **hypothèse 1** : La mauvaise orientation des exonérations et les autres obstacles à l'investissement expliquent la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises.

- **Objectif spécifique 2** : Suggérer des moyens efficaces pour rationaliser les exonérations.

- **hypothèse 2** : L'insuffisance d'encadrement et de contrôle justifie

le manque de rationalité des exonérations.

Il résulte de l'analyse des résultats de nos enquêtes que:

- les entreprises implantées au Bénin supportent une fiscalité assez compétitive au regard des autres pays de la sous région UEMOA et que les exonérations ne sont pas orientées vers les secteurs de production et de services à forte valeur ajoutée;

- les exonérations accordées aux IMF, ONG et Associations ne sont pas suffisamment encadrées et que, celles à effets négatifs créent une concurrence fiscale dommageable à la production locale. Ceci, en toute logique, engendre un accroissement des exonérations qui compromet les recettes budgétaires et provoque un désarmement des unités de production nationales à investir.

Pour résoudre ces problèmes, nous suggérons d'une part, la révision des éléments fondamentaux d'attractivité des investissements et l'orientation des exonérations vers les secteurs prioritaires identifiés ; d'autre part, la rationalisation des exonérations qui suppose la suppression des mesures d'incitations fiscales à effets négatifs et le maintien strictement encadré de celles à effets positifs.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PREMIER : DU CADRE PHYSIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE A LA PROBLEMATIQUE DES REGIMES D'EXONERATIONS FACE A LA FISCALITE DE DEVELOPPEMENT

SECTION 1 : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage à la Direction
Générale des Impôts et des Domaines

Paragraphe 1 : Présentation du cadre physique de l'étude

Paragraphe 2 : Observations de stage : état des lieux sur les régimes d'exonérations

SECTION 2 : Ciblage de la problématique de l'étude

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de la problématique retenue

CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE MEILLEURE CONTRIBUTION DES REGIMES D'EXONERATIONS A LA FISCALITE DE DEVELOPPEMENT

SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

SECTION 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux suggestions pour une
meilleure contribution des régimes d'exonérations à la fiscalité de
développement

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en oeuvre

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

Depuis la fin des années soixante-dix, face aux difficultés économiques et financières essentiellement dues à la baisse du cours des matières premières et à la crise de l'endettement, l'Afrique au Sud du Sahara, à l'instar des autres pays en voie de développement, n'a pas échappé à de profondes réformes fiscales.

Ces réformes qui ont pour objectifs principaux l'amélioration des recettes budgétaires, la réduction des distorsions préjudiciables au développement économique et la restauration du principe de l'équité par le prélèvement public ont permis à la République du Bénin de créer un environnement favorable aux investissements par la mise en place des régimes d'exonérations.

Il s'agit d'une politique ayant pour but d'attirer les capitaux nationaux et étrangers en faisant appel aux bailleurs de fonds.

Plusieurs années après la mise en application de ces réformes, les recettes budgétaires ont connu un accroissement substantiel.

Cependant, force est de constater aujourd'hui que les régimes d'exonérations n'ont pas favorisé l'atteinte des objectifs de développement économique et social escomptés.

Plus loin, la fiscalité, facteur de développement n'a pas permis au Bénin d'atteindre un Indicateur de Développement Humain acceptable. De plus, elle est davantage citée parmi les facteurs qui négativement impactent le développement, du point de vue des activités des opérateurs économiques.

Dans cette situation paradoxale de non relèvement de l'Indicateur de Développement Humain face à l'amélioration des recettes budgétaires, la fiscalité s'est avérée trop lourde, complexe et inefficace, avec une multitude d'impôts et taxes à faible rendement. Ce constat n'est en réalité qu'une infime partie des maux qui minent le système fiscal béninois.

C'est donc pour remédier à ces différents problèmes et répondre aux défis majeurs de la prospérité qu'est mis en œuvre le concept de fiscalité de développement au Bénin.

Par fiscalité de développement, nous pouvons comprendre une fiscalité qui contribue à la stimulation de la croissance économique, qui assure le

développement de l'entrepreneuriat et de nouvelles unités de production et, soutient la mise à niveau des entreprises existantes tout en procurant à l'Etat et aux collectivités locales, les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques de qualité. Autrement dit, il s'agit d'une fiscalité qui encourage les activités économiques sans compromettre les ressources budgétaires ; car toute économie qui se veut prospère, passe nécessairement par un système fiscal répondant aux attentes des entreprises, des personnes physiques et de l'Etat.

Mais comment orienter les exonérations fiscales pour atteindre une croissance soutenue? Comment concilier par les régimes d'exonérations les missions de pourvoyeur de ressources et de levier de développement assignées à la fiscalité? Les exonérations constituent-elles un passage obligé pour l'incitation à l'investissement ? Quelles stratégies adopter pour passer d'une fiscalité de redressement à une fiscalité de croissance? Quels régimes d'exonérations fiscales instituer à l'heure de la transition fiscale pour accroître la fiscalité intérieure, et par ricochet contribuer à l'amélioration des recettes budgétaires?

C'est en effet, dans le souci de répondre à ces différentes interrogations que nous avons jugé utile d'axer notre réflexion sur le thème : **“les régimes d'exonérations face à la fiscalité de développement au Bénin : enjeux et perspectives”**.

Dans cette approche, nous pensons parvenir à la résolution de ces questions de fond à travers deux (02) principaux chapitres.

Dans un premier temps, nous présenterons le cadre institutionnel et physique de l'étude, restituerons les observations de stage avant de dégager la problématique retenue (**Chapitre premier**).

Ensuite, nous fixerons le cadre théorique et méthodologique de notre étude, présenterons et analyserons les résultats de notre enquête et proposerons des approches de solutions et leurs conditions de réussite pour une meilleure contribution des régimes d'exonérations à la fiscalité de développement (**Chapitre deuxième**).

CHAPITRE PREMIER :
**DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE
L'ETUDE A LA PROBLEMATIQUE DES
REGIMES D'EXONERATIONS FACE A LA
FISCALITE DE DEVELOPPEMENT**

Ce chapitre sera consacré à la présentation du cadre institutionnel de l'étude et de nos observations de stage d'une part (section 1), puis de l'autre, au ciblage de la problématique de l'étude (section 2).

SECTION 1 : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage à la Direction Générale des Impôts et des Domaines

Nous présenterons dans un premier paragraphe, le cadre physique de notre étude à savoir la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) et plus précisément la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE) ; ensuite nous exposerons dans un second paragraphe les observations qui ont été faites durant notre stage.

Paragraphe 1 : Présentation du cadre physique de l'étude

Nous présenterons la DGID en tant que cadre institutionnel de l'étude avant de nous pencher sur la MFRE.

A- Cadre institutionnel de l'étude : la Direction Générale des Impôts et des Domaines

Autrefois appelée service des contributions directes, la DGID, une direction technique du Ministère de l'Economie et des Finances, est créée par le décret n°93-44 du 11 mars 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère des finances et est chargée de :

- la détermination de l'assiette, la liquidation, le recouvrement, le contrôle et le contentieux de tous les impôts et taxes prévus au Code Général des Impôts ;
- la conservation foncière des hypothèques et autres droits fonciers ;
- la gestion du domaine privé de l'Etat ;

- le recouvrement et le reversement au Trésor Public des impôts et taxes, redevances domaniales et taxes annexes perçus par l'ensemble des Recettes des Impôts constituant le réseau comptable de la DGID.

De ces attributions, découlent trois (03) missions essentielles : mission financière, mission socio-économique et mission politique.

La Direction Générale des Impôts et des Domaines, hormis son staff, est composée de sept (07) directions centrales, quatre (04) directions techniques ou opérationnelles à compétence nationale et sept (07) directions à compétence territoriale.

Les directions centrales sont constituées par :

- l'Inspection Générale des Services (IGS) ;
- la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE) ;
- le Centre de Formation Professionnelle des Impôts (CFPI) ;
- la Direction de la Législation et du Contentieux (DLC) ;
- la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) ;
- la Direction de l'Information et des Etudes (DIE) et
- la Recette Nationale des Impôts (RNI).

Les directions techniques à compétence nationale sont :

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

Les directions opérationnelles à compétence territoriale sont composées de six (06) Directions Départementales des Impôts (DDI) et du Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés (CIDAM).

Etant donné que notre sujet de réflexion porte sur les régimes d'exonérations, notre présentation sera surtout axée sur la MFRE.

B- La Mission Fiscale des Régimes d'Exception : cadre physique de l'étude

1- Historique et présentation

Conformément aux dispositions réglementaires¹ qui étendent la procédure des exonérations, la Mission Fiscale des Marchés Publics est devenue Mission Fiscale des Régimes d'Exception. En effet, les exonérations concédées par la MFRE (structure cogérée par la Direction Générale des Impôts et des Domaines et la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects) sont de plusieurs ordres :

- celles accordées aux entreprises publiques ou privées adjudicataires de marchés publics à financement extérieur ou mixte ;
- celles de type classique accordées aux représentations diplomatiques, consulaires, organisations internationales, non gouvernementales et les entreprises privées bénéficiant du Code des Investissements ;
- les subventions de l'Etat sur les intrants agricoles et
- celles liées aux titres consolidés de la BCEAO.

Les attributions de la MFRE se limitent à la gestion des exonérations, à l'étude des contrats et marchés, puis à l'exécution des tâches diverses. Elles se résument comme suit :

Tableau n°1 : Portefeuille des activités de la MFRE

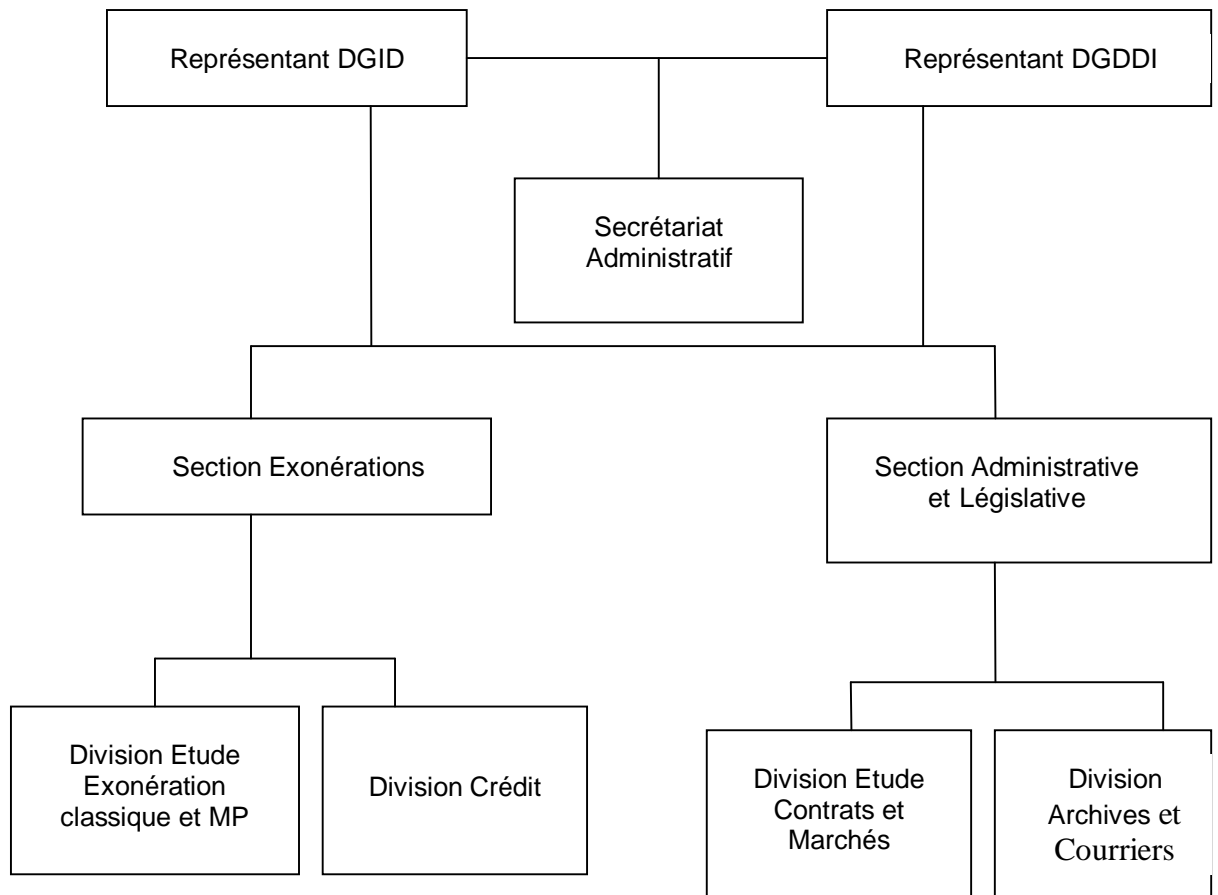
Portefeuille d'activités	Volume
1- Gestion des exonérations	55%
2- Etude des marchés et contrats	10%
3- Tâches diverses (évaluation des marchés)	35%

Source : Résultat dépouillement

Sur le plan administratif, la MFRE, située présentement au cinquième étage du bâtiment abritant la DGID, est animée à la fois par les agents de la

¹ Arrêté n° 236 /MF /DC/ DGID / DGDDI / MFMP du 17 Septembre 1996

DGDDI et de la DGID. Son organigramme issu de la note de service n°129/ MF / DGID / MFMP se présente comme suit :



Compte tenu de l'insuffisance de moyens dont souffre la Mission Fiscale, cet organigramme n'est pas appliqué.

2- Fonctionnement de la MFRE

Il se résume essentiellement en deux (02) grandes étapes :

- le dépôt des dossiers par le contribuable à leur affectation ;
- le traitement des dossiers proprement dit.

Aux termes des textes énumérés plus haut, tout bénéficiaire d'une exonération doit accomplir obligatoirement les formalités requises à cet effet.

Avant toute étude, le dossier de demande devant aboutir à l'obtention du certificat MP2 est au préalable déposé au secrétariat de la MFRE.

Le secrétariat procède ensuite à l'enregistrement des dossiers et les transmet enfin au premier responsable de la MFRE qui les répartit et les fait traiter par ses différents collaborateurs.

Dès la réception des dossiers, les inspecteurs de la MFRE effectuent des contrôles techniques. Ceci consiste à vérifier les déclarations MP1, les clauses du contrat du marché, l'original de la facture ou du bon de commande (original+photocopie), la preuve de paiement et le respect du délai de six (06) mois à partir de la date de règlement de la facture.

Suite à ce contrôle sur pièces, le traitement de dossiers du contribuable se poursuit automatiquement grâce au logiciel de Gestion des Exonérations (GESEXO) pour aboutir à l'édition de la déclaration MP2. A cette étape, les dossiers non concluants sont rejetés pour des raisons de forme ou de fond. Pour finir, ces dossiers et déclarations MP2 sont retournés au Chef Service pour être validés et signés avant le retrait du crédit d'impôt MP2 par les bénéficiaires qui soldent en fin de compte leurs dettes fiscales à la Recette Principale des Impôts (RPI), après conversion du MP2 en MP3.

Paragraphe2 : Observations de stage : Etat des lieux sur les régimes d'exonérations

L'état des lieux se fera par rapport aux régimes d'exception et aux exonérations contenues dans les Loi de Finances gestion 2008 et 2009. Aussi, ferons-nous un bref aperçu sur les exonérations contenues dans le Code Général des Impôts, le Code des Douanes et le Code des Investissements.

Mais avant tout, nous pouvons déjà signaler que l'institution des exonérations a pour objectif la **stimulation de l'investissement et de l'activité économique**.

Aussi, les régimes d'exonérations fiscales et douanières avaient-ils comme objectif de rétablir une protection effective positive et d'éviter les distorsions fiscales insupportables.

Avec les réformes actuelles visant ces mêmes objectifs, on note une **faiblesse de fondement des exonérations**.

A- Etat des lieux sur les régimes d'exception

Au Bénin, les régimes d'exception sont prévus par les dispositions conventionnelles tant nationales qu'internationales que les accords bilatéraux. Elles comprennent quatre (04) natures d'exonérations à savoir :

- les exonérations liées aux marchés publics à financement extérieur ;
- les exonérations classiques ;
- le régime spécial des intrants agricoles et
- le régime spécial des titres de concours consolidés de la BCEAO.

1- Les exonérations des marchés publics à financement extérieur

La gestion des exonérations des marchés publics à financement extérieur constitue l'activité initiale et principale de la MFRE, service mixte à compétence nationale localisé uniquement à Cotonou depuis sa création. D'où la **concentration de la MFRE en un seul lieu** juxtaposé à l'existence du **problème d'exiguïté des locaux**.

L'exonération des Marchés Publics résulte de l'opposition à tout prélèvement d'impôt et taxe fait sur les fonds destinés à la réalisation des projets financés par les partenaires au développement. Cette exigence est contenue dans la plupart des accords bilatéraux et conventions internationales signés avec la République du Bénin. Entre autres, « le Gouvernement de la République du Bénin s'assure que la contribution d'aide au développement ne peut être utilisée pour payer les taxes, les redevances, droits de douane et autres frais ou droits émanant du Gouvernement béninois pour tout bien matériel, équipement, véhicule et services achetés ou obtenus dans le cadre d'un projet exécuté au Bénin² ». Il s'agit de la fiscalité indirecte : Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), taxes ad valorem perçues à l'intérieur du pays, droit fiscal, TVA prélevés au cordon douanier.

² Protocole d'entente générale relatif à la coopération, au développement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Bénin signé le 15 octobre 1992 en son article 4



Ainsi, nous pouvons affirmer que l'Etat béninois a prévu un **régime fiscal et douanier souple** pour accomplir la procédure MP donnant droit à des crédits d'impôts.

A l'opposé, les exonérations fiscales consenties dans le cadre des marchés publics à financement extérieur constituent des manques à gagner pour l'Etat.

Cette situation est la conséquence du **coût très élevé des exonérations** qui engendre un **accroissement des pertes de recettes fiscales**.

Cumulativement, on assiste à des détournements de biens exonérés de leur destination initiale. Ce qui entraîne l'**existence de fraude fiscale dans le domaine des exonérations** et qui justifie le **manque d'organisation de contrôles interne et externe**.

2- Les exonérations classiques

Elles sont instituées par les conventions bilatérales et accords de siège signés par le Bénin avec d'autres pays ou institutions. Accordées aux bénéficiaires à partir d'une demande d'admission temporaire, ces exonérations étaient gérées par la DGDDI.

Cette catégorie d'exonération est entrée dans le champ des régimes d'exception gérés par la MFRE à partir de la prise de l'arrêté n°236 / MF / DGID / MFMP du 17 septembre 1996 portant généralisation de la procédure MP à toutes les exonérations.

De par leur définition et leur fondement, les exonérations classiques représentent l'ancienne formule de demande d'exonération consacrée aux missions diplomatiques, organisations internationales et organisations non gouvernementales bénéficiaires des dispositions de l'article 201 alinéa 1, nouveau ter du Code des Douanes d'une part et, aux entreprises et offices qui sont agréés au Code des Investissements ou qui bénéficient d'un régime hors code de l'autre.

Les exonérations accordées aux missions diplomatiques ont pour fondement juridique, la convention de Vienne signée le 18 avril 1961 à la

Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques. Les dispositions de cette convention ont été reprises par le décret n° 85-535 du 19 décembre 1985 portant privilèges diplomatiques et consulaires en matière de douane. Ce dernier devrait être complété, pour son application, par un arrêté inter ministériel qui jusqu'à ce jour n'est pas encore pris. Il découle de ce qui précède une **insuffisance dans la légalité des textes**.

Les Organisations Non Gouvernementales, les Organisations Internationales et les mutuelles de crédits qui bénéficient d'un accord de siège sont des institutions menant des activités à but non lucratif. L'accord de siège intervient entre le pays d'où émane l'ONG et le gouvernement béninois. Il précise les impôts et taxes à remettre.

En ce qui concerne le régime fiscal, l'article 36, alinéa 1 dispose : « Suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat accréditaire accorde l'entrée et l'exemption des droits de douane, taxes et autres redevances connexes autres que les frais d'entreposage, de transport et frais afférents à des services analogues sur :

- les objets destinés à l'usage officiel de la mission ;
- les objets destinés à l'usage personnel de l'agent ou des membres de sa famille qui font partie de son ménage, y compris les effets destinés à son installation ». Ces dispositions profitent également aux organisations internationales.

Remarquons que dans la pratique, il y a des **limites dans le contrôle de déclaration des contribuables** et un **problème d'interprétation des textes**.

Les exonérations octroyées au titre du Code des Investissements (CI) ont fondamentalement pour but d'inciter les opérateurs économiques privés à réaliser des investissements au Bénin. Modifié en juillet 2008, le CI a prévu des incitations fiscales très attractives. En plus, les nouvelles entreprises, non bénéficiaires de ces avantages du code sont soumises au regard la Loi de Finances gestion 2009 au régime d'exonérations en ce qui concerne l'impôt sur le bénéfice et le VPS au titre de leur première année d'exercice.

On note alors une **insuffisance du régime spécial d'exonération pour les nouvelles entreprises.**

3- Les exonérations liées aux contraintes socio-économiques

Elles concernent le régime spécial des intrants agricoles, les titres consolidés de la BCEAO et les exonérations à caractère ponctuel et spécial.

Pour des raisons d'ordre socio-économique, et dans le souci de promouvoir l'agriculture qui est un secteur d'avenir pour le développement, l'Etat béninois a subventionné les intrants agricoles, semences et appareils phytosanitaires.

Cette nature d'exonération est éditée par la lettre circulaire N°920/MF/DC/CF du 14 août 1995 mettant en œuvre un mécanisme transitoire de prise en charge des impôts et taxes de ces produits.

En effet, l'activité agricole est généralement exonérée de droits et taxes ou subventionnée dans de nombreux pays.

Les biens ouvrant droit à exonération et visés par cette circulaire sont utilisés dans l'activité de production agricole.

Elle donne compétence à la MFRE de gérer la prise en charge des impôts et taxes par la voie de procédure MP.

Les entreprises agréées auprès de la SONAPRA (Société Nationale pour la Promotion Agricole) et les Centres d'Etudes et de Recherches pour la Promotion Agricole (CERPA) bénéficient alors d'un crédit d'impôt pour faire face à leurs obligations fiscales.

En dépit de tout ceci, on continue de noter **un manque d'efficacité de la fiscalité agricole.**

Quant aux titres de concours consolidés de la BCEAO, ils sont aussi exonérés de la fiscalité directe depuis l'année 1994.

En 1993, alors que certains Etats de l'Afrique de l'Ouest sortaient fraîchement d'une crise économique, il se posait à eux le problème de paiement de leurs dettes au titre des avances faites par la BCEAO. Ces dettes constituent des avances accordées à ces Etats pour faire face aux problèmes financiers circonstanciels.



N'ayant pas les moyens de payer ces dettes, il a été décidé de transformer les avances faites à chaque Etat en des obligations négociables et cessibles. Pour répondre à cette préoccupation, le décret n°94-30 du 11 février 1994 a été pris pour autoriser le ministère chargé des finances à émettre les titres du Trésor à concurrence d'un montant de quarante milliards-trois-cent-vingt-neuf-millions-sept-cent-quatre-vingt-douze-mille-cent-neuf (40.329.792.109) francs CFA.

En raison des difficultés rencontrées dans l'application dudit décret, ont été exonérés de tous impôts sur revenus et taxes indirectes ainsi que des droits d'enregistrement, les titres d'Etat émis au nom du Bénin³.

Ainsi, était gérée cette exonération quand la décision a été prise par le Conseil des Ministres de l'UEMOA du 27 mars 1987 à Lomé, que soit prise en charge par chaque Etat la défiscalisation des titres.

Pour respecter cette décision, la lettre n°772/MF/CAB/DGID/SID signée le 19 août 1999 précise que tous les titres consolidés de la BCEAO achetés au Bénin soient exonérés de l'IBIC et de l'IRVM. Ils ont été alors soumis à la procédure MP. Malgré cela, on observe **une absence de politique globale d'incitation fiscale dans le secteur financier.**

Il convient de souligner avant de terminer cette rubrique consacrée aux exonérations accordées pour des raisons socio-économiques, l'existence d'exonérations à caractère ponctuel et spécial.

Il s'agit en effet, d'exonérations autorisées par l'exécutif en vue de résoudre un problème d'ordre économique et social précis.

C'est le cas par exemple des diverses exonérations accordées dans le cadre de la construction des villas pour le dixième sommet de la Communauté des Etats Sahélo-Sahariens pour le Développement (CEN-SAD) ; de même que celles admises par le Gouvernement sur les produits de grande consommation dans le cadre de sa politique de lutte contre l'inflation en cette période de crise alimentaire mondiale.

De ce fait, on assiste à la multiplicité des exonérations octroyées ; d'où le problème de **l'évolution significative du nombre d'exonérations**

³ Lettre n°203/MF/DC/DGID du 05 mars 1996

accordées : résultat du **manque de rationalité constaté dans le domaine des exonérations**.

Mentionnons pour finir cette rubrique que, toutes les dispositions légales et réglementaires accordent les mêmes avantages tant en régime intérieur qu'en régime douanier. Toutes les exonérations sont donc soumises à la procédure MP.

Malgré tous ces problèmes relevés, on note quand même une **clarté dans la gestion des exonérations** grâce à la **performance du logiciel GESEXO**, et à la **compétence du personnel qualifié** en dépit de son nombre très étroit (**personnel insuffisant**).

B- Etat des lieux sur les exonérations contenues dans les Lois de Finances gestion 2008 et 2009

En vue du renforcement du tissu industriel, de l'amorce de la révolution verte et de l'amélioration du cadre de vie des populations béninoises, l'Etat béninois, à travers ces Lois de Finances gestion 2008 s'est inscrit dans le cadre de l'instauration d'une fiscalité de développement. Deux catégories de mesures se dégagent essentiellement de cette loi :

- les mesures anciennes et
- les mesures nouvelles.

1- Les mesures reconduites et/ou d'application étendue

Elles sont contenues dans les articles 2 à 7 de la Loi de Finances gestion 2008 :

- * **les exonérations des droits et taxes sur les matériels informatiques** (article 2 et 3)

L'article 2, en tenant compte des nouvelles dispositions du Code Général des Impôts et du Code des Douanes, définit le champ d'application des exonérations sur les matériels informatiques. Elles concernent, le matériel informatique au complet y compris les logiciels, les imprimantes, les parties et pièces détachées mêmes présentées isolément et sont relatives aux droits et

taxes de douane, puis la Taxe sur Valeur Ajoutée (TVA) à l'exception du Prélèvement Communautaire de Solidarité (PCS), du Prélèvement communautaire (PC) et de la Taxe Statistique (TSTAT).

L'article 3 précise que les consommables informatiques y compris l'onduleur, sont exclus du champ d'application de ces exonérations et restent toujours soumis aux droits et taxes en vigueur.

Prévue par la Loi de Finances gestion 2007, l'exonération sur le matériel informatique a été reconduite dans le but de la **promotion et de la généralisation de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication** dans les secteurs privé et public au Bénin. Il est d'ailleurs utile dans ce cadre, de relever **l'incomplète informatisation de la DGID et l'inadaptation du logiciel GESEXO aux nouvelles exigences de gestion des exonérations** malgré des efforts faits.

Plus loin, on note une **absence d'interconnexion entre la DGID et la DGDDI**.

*** Les exonérations des droits et taxes sur les autobus, minibus et autocars (Article 4)**

Article 4 : Nonobstant les dispositions des articles 2 et 3 du Code des Douanes, et de l'article 224 nouveau du code Général des Impôts, les autobus et minibus de toutes catégories importés, fabriqués ou vendus à l'état neuf en République du Bénin et destinés au transport en commun sont exonérés de tous droits, taxes de douane et TVA durant la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008.

Toutefois, ils restent soumis aux droits et taxes suivants :

- Prélèvement Communautaire de solidarité (PCS) ;
- Prélèvement Communautaire (PC) ;
- Taxe de Statistique (TSTAT).

La Loi de Finances gestion 2007 avait non seulement reconduit l'exonération sur les bus dans le cadre de la lutte contre la pollution atmosphérique dans les grandes agglomérations, mais aussi a-t-elle élargi l'exonération aux autobus et autocars et apporté la précision qu'il s'agit de

toutes les catégories de bus. Cette mesure est reconduite en 2008 dans le but de pérenniser la politique environnementale dans notre pays.

*** Les exonérations de droits et taxes sur les matériaux et équipements de distribution des produits pétroliers (Article 5)**

La Loi de Finances gestion 2007 avait institué une exonération des droits de douane à l'importation sur des installations de distribution de produits pétroliers. Cette mesure est reconduite pour l'année 2009, compte tenu de la procédure d'assainissement du marché intérieur des produits pétroliers.

La mise en place de cette exonération pose un réel problème de suivi et de contrôle.

*** Les exonérations de droits et taxes sur les machines et matériels agricoles, de pêche et de l'élevage, puis celles sur les intrants agricoles**

Ces mesures visent d'une part la promotion de l'agriculture au Bénin, et de l'autre, le soutien de la dynamique de la production des cultures de rentes, sources d'importantes devises pour le pays.

Paradoxalement, certaines exonérations antérieures dans ce domaine, ne favorisent pas la compétitivité des producteurs agricoles locaux face aux importateurs. Ce qui décourage la production locale.

C'est le cas par exemple, de l'exonération sur la pomme de terre, les légumes de semences et les légumineuses importées.

Eu égard à tout ce qui précède, on peut en déduire une **inadéquation entre la fiscalité agricole et le développement de l'agriculture.**

2- Les mesures nouvelles

Elles sont contenues dans les articles 15 à 18 de la Loi de Finances gestion 2008 et les articles 7 à 17 la Loi de Finances gestion 2009.

*** Extension du régime d'exonération des droits et taxes sur les matériaux et équipements de distribution des produits pétroliers (Article 16)**

L'article 11 de la loi de finances gestion 2007, en instituant l'exonération des droits et taxes d'entrée et de la TVA, ainsi que de la TSTAT sur les installations de distribution de produits pétroliers, a omis les camions citernes qui font pourtant partie de ces dispositifs. Cet article de la Loi de Finances gestion 2008 est intervenu pour corriger cette situation. Ces camions citernes acquittent néanmoins à l'importation le PCS, le PC et la TV.

*** Exonération des droits et taxes sur les matériels et équipements destinés au projet d'électrification rurale (Article 17)**

Au Bénin, la majorité de la population vit en zone rurale et n'a pas accès aux énergies modernes notamment l'électricité. Les projets d'électrification réalisés à ce jour n'ont abouti en grande partie qu'à l'électrification des centres urbains, au détriment des localités rurales qui pourtant, regorgent plus de la moitié de la population totale du Bénin.

Cette mesure vise donc à inverser la tendance, accélérer le processus d'électrification des zones rurales et faciliter l'implantation des micro industries dans ces localités.

Enfin la Loi de Finances gestion 2009 prévoit en son article 15 des modifications et reprises dont certaines se présentent comme suit :

- exonérations de l'IBIC pour les personnes morales telles que les sociétés coopératives agricoles, les associations d'intérêt général agricole et les entreprises nouvelles régulièrement créées au titre de leur première année d'exercice ;

- le taux de l'IBIC est fixé à 25% du bénéfice imposable pour les personnes physiques et personnes morales ayant une activité industrielle et à 30% pour les personnes morales autres que les industries ;

- le taux de l'IBNC est égal à 25% du bénéfice imposable pour les particuliers, les sociétés professionnelles ... et le taux du VPS est fixé à 4%.



C- Inventaire des problèmes de l'état des lieux

1- Inventaire des atouts (forces et opportunités)

De la restitution de nos observations de stage, nous avons pu dégager six (06) atouts :

- 1- Stimulation de l'investissement et de l'activité économique ;
- 2- Régime fiscal et douanier souple ;
- 3- Clarté dans la gestion des exonérations ;
- 4- Performance du logiciel GESEXO ;
- 5- Promotion et généralisation de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- 6- Personnel qualifié et compétent.

2- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

Suite à la description des constats de stage, nous pouvons résumer les problèmes en vingt (20) points :

- 1- Faiblesse de fondement des exonérations ;
- 2- Concentration de la MFRE en un seul lieu ;
- 3- Problème d'exiguïté des locaux ;
- 4- Coût très élevé des exonérations ;
- 5- Accroissement des pertes de recettes fiscales ;
- 6- Existence de fraude fiscale dans le domaine des exonérations ;
- 7- Manque d'organisation de contrôle interne et externe ;
- 8- Insuffisance dans la légalité des textes ;
- 9- Limites dans le contrôle des déclarations des contribuables ;
- 10- Problème d'interprétation des textes ;
- 11- Insuffisance du régime spécial d'exonération pour les nouvelles entreprises ;
- 12- Manque d'efficacité de la fiscalité agricole ;
- 13- Absence de politique globale d'incitation fiscale dans le secteur financier ;
- 14- Evolution significative du nombre des exonérations accordées ;



- 15- Manque de rationalité dans le domaine des exonérations ;
- 16- Personnel insuffisant ;
- 17- Informatisation incomplète de la DGID ;
- 18- Inadaptation du logiciel GESEXO aux nouvelles exigences de gestion des exonérations ;
- 19- Absence d'interconnexion entre la DGID et la DGDDI ;
- 20- Inadéquation entre la fiscalité agricole et le développement de l'agriculture.

SECTION 2 : Ciblage de la problématique de l'étude

Cette section sera consacrée au choix de la problématique et à la justification du sujet d'une part (paragraphe 1), à la spécification et à la vision globale de résolution de ladite problématique d'autre part (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet

De nos observations de stage, se dégage une kyrielle de problématiques. Il nous paraît judicieux d'exposer ces différentes problématiques possibles, avant de procéder au choix de la problématique de notre étude.

Cela reviendrait, à regrouper les problèmes identifiés par centre d'intérêt afin de pouvoir dégager les problématiques possibles (A) et, choisir au nombre de ces problématiques, une pour notre étude en vue de procéder à la justification du sujet (B).

A- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt : problématiques possibles

Il sera présenté dans le tableau ci-dessous :



Tableau n°2 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Gestion des exonérations	<ul style="list-style-type: none"> - Faiblesse de fondement des exonérations ; - Existence de fraude fiscale dans le domaine des exonérations ; - Insuffisance dans la légalité des textes ; - Problème d'interprétation des textes ; - Evolution significative du nombre des exonérations accordées 	Gestion non optimale des exonérations	Problématique de la gestion optimale des exonérations
2	Régimes d'exonérations et recettes fiscales	<ul style="list-style-type: none"> - Coût très élevé des exonérations ; - Accroissement des pertes de recettes fiscales 	Accroissement des manques à gagner pour l'Etat	Problématique des régimes d'exonérations face aux recettes fiscales
3	Régimes d'exonérations et fiscalité de développement	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance du régime spécial d'exonération pour les nouvelles entreprises ; - Manque d'efficacité de la fiscalité agricole ; - Absence de politique globale d'incitation fiscale dans le secteur financier ; - Inadéquation entre la fiscalité agricole et le développement de l'agriculture ; - Manque de rationalité dans le domaine des exonérations ; - Manque d'organisation de contrôle interne et externe 	Faible contribution des régimes d'exonérations à la fiscalité de développement	Problématique des régimes d'exonérations face à la fiscalité de développement



4	Informatisation de la DGID	-Informatisation incomplète de la DGID ; - Inadaptation du logiciel GESEXO aux nouvelles exigences de gestion des exonérations ; - Absence d'interconnexion entre la DGID et la DGDDI	Insuffisance du système d'informatisation de la DGID	Problématique de l'amélioration du système d'informatisation de la DGID
5	Conditions de travail à la MFRE	- Concentration de la MFRE en un seul lieu ; - Personnel insuffisant ; - Problème d'exiguïté des locaux ; - Limites dans le contrôle des déclarations des contribuables	Quasi-défaillance des conditions de travail du personnel de la MFRE	Problématique de meilleures conditions de travail à la MFRE

Source : Résultats de l'état des lieux

B- Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centre d'intérêt laissent apparaître cinq (05) différentes problématiques importantes.

La formation en administration des impôts que nous avons reçue nous oblige à prendre spécifiquement en compte les problèmes relevant du domaine des exonérations. Ainsi, trois (03) problèmes tiennent compte de cette contrainte. Il s'agit de :

- la problématique de la gestion optimale des exonérations ;
- la problématique des régimes d'exonérations face aux recettes fiscales et ;
- la problématique des régimes d'exonérations face à la fiscalité de développement.

Par ailleurs, les régimes d'exonérations vont mieux impacter le développement économique et social si ces différentes problématiques sont résolues. Etant entendu qu'il nous est inopportun de les traiter toutes, et que la résolution de l'une, la prédominante, contribuera certainement à celle des



autres, nous avons choisi la problématique relative aux régimes d'exonérations et à la fiscalité de développement.

Rappelons que le problème général qui y est lié est, la faible contribution des régimes d'exonérations à la fiscalité de développement et que les problèmes spécifiques ont pour noms :

- insuffisance du régime spécial d'exonération pour les nouvelles entreprises (problème spécifique de rang "a") ;
- manque d'efficacité de la fiscalité agricole (problème spécifique de rang "b") ;
- absence de politique globale d'incitation fiscale dans le secteur financier (problème spécifique de rang "c") ;
- inadéquation entre la fiscalité agricole et le développement de l'agriculture (problème spécifique de rang "d") ;
- manque de rationalité des exonérations (problème spécifique de rang "e") ;
- manque d'organisation de contrôles interne et externe (problème spécifique de rang "f").

C'est donc dans le souci de répondre à ce panel de problèmes (général et spécifiques) que nous avons choisi d'axer notre réflexion sur le thème : **"les régimes d'exonérations face à la fiscalité de développement au Bénin : enjeux et perspectives"**.

En effet, l'interventionnisme de l'Etat de plus en plus croissant dans plusieurs domaines a pour conséquence une augmentation accélérée des dépenses publiques. De même, toute croissance durable passe par un système fiscal performant qui répond aux attentes des entreprises et des personnes physiques.

L'intérêt de notre étude est de contribuer par les régimes d'exonérations, à l'essor socio-économique de notre pays sans compromettre les recettes budgétaires. Autrement dit, réaménager les mesures d'incitations fiscales pour influencer positivement la balance économique et par conséquent relever le niveau de l'Indicateur de Développement Humain.



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

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de la problématique retenue

A- Spécification de la problématique choisie

Conscients du fait qu'aujourd'hui, l'Etat béninois a besoin davantage de ressources pour faire face aux enjeux du développement et que la fiscalité est par excellence un moyen efficace de mobilisation de ces ressources, il s'avère indispensable que le système fiscal béninois connaisse des réaménagements en vue de répondre à cet impératif.

Ces derniers passent à notre avis, par les régimes d'exonérations et s'imposent en termes d'optimisation des incitations fiscales orientées vers la création de richesse.

Toutefois, l'insuffisance du régime spécial d'exonération pour les nouvelles entreprises (problème spécifique de rang "a"), le manque d'efficacité de la fiscalité agricole (problème spécifique de rang "b"), l'absence de politique globale d'incitation fiscale dans le secteur financier (problème spécifique de rang "c") et l'inadéquation entre la fiscalité agricole et le développement de l'agriculture (problème spécifique de rang "d") constituent, en terme générique, ce qu'il conviendrait d'appeler la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises.

Alors, les problèmes spécifiques se résument désormais en trois (03) au lieu de six (06) à savoir :

- quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises ;
- manque d'organisation de contrôles interne et externe et
- manque de rationalité des exonérations.

S'agissant du problème de la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises, le fait

qu'aucune étude n'ait été pour le moment réalisée à ce sujet justifie le maintien de cette préoccupation au rang des problèmes à solutionner.

Par ailleurs, le manque d'organisation de contrôles interne et externe suppose un suivi et un encadrement rigoureux des exonérations fiscales.

En conséquence, ce problème peut trouver solution dans la résolution du problème de manque de rationalité dans le domaine des exonérations.

En outre, nos travaux de recherche au cycle I sur la problématique des régimes d'exception face aux recettes fiscales, même s'ils nous aident à résoudre en partie ce problème, n'entrent pas tout à fait dans notre logique.

A la lumière de toutes ces considérations, nous retenons en définitive les deux (02) problèmes spécifiques suivants :

- quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises (problème spécifique n° 1) ;
- manque de rationalité dans le domaine des exonérations (problème spécifique n° 2).

De ce fait, la résolution de ces deux (02) problèmes spécifiques intimement liés au problème général de la faible contribution des régimes d'exonérations à la fiscalité de développement nous paraît avantageuse et convenable pour la résolution de la problématique choisie.

B- Vision globale de résolution de la problématique choisie

Il importe à présent de présenter la vision globale pouvant nous permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques et, par voie de conséquence, le problème général identifié, une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, le sujet formulé et la problématique spécifiée.

A cet effet, notre vision globale de résolution de la problématique des régimes d'exonérations face à la fiscalité de développement au Bénin sera présentée, d'une part, par rapport au problème général et, d'autre part, au regard des problèmes spécifiques s'y rapportant. Ensuite, nous ferons une

synthèse des approches génériques identifiées avant de décliner les différentes séquences de résolution de la problématique.

1- Vision globale de résolution du problème général

Rappelons que le problème général est relatif à la **faible contribution des régimes d'exonérations à la fiscalité de développement** et, concernant ce problème, nous pensons que le but de notre mémoire est d'agir sur la fiscalité pour booster le développement économique et social.

Pour ce faire, il faut optimiser les régimes d'exonérations pour relever le niveau du Produit Intérieur Brut par habitant.

Nous nous trouvons donc en termes d'approche générique liée au problème général, au cœur de la **théorie axée sur l'optimisation des régimes d'exonérations orientées vers le développement** qui se présentera à travers les deux (02) problèmes spécifiques retenus.

2- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

a- Approche générique liée au problème spécifique n°1

Concernant le problème spécifique de la **quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises**, nous pouvons rappeler qu'il requiert l'extension du régime spécial d'exonération des nouvelles entreprises et la création d'une politique globale d'incitations fiscales dans le secteur financier ainsi que le renforcement de l'efficacité de la fiscalité agricole et son adaptation au développement de l'agriculture. Il s'agit là d'un problème très important tant il est vrai qu'il ne peut y avoir de développement sans la participation active du secteur privé et pour lequel la fiscalité ne serait pas un obstacle.

Ainsi, la résolution de ce problème fera référence à une **approche génériquement axée sur l'orientation des exonérations ; les modalités de taxation dans le système fiscal et les autres facteurs incitatifs à l'investissement.**



b- Approche générique liée au problème spécifique n°2

Ici, il est à souligner que l'encadrement, le suivi et le contrôle sont gages d'une gestion optimale des exonérations.

Ils ont pour finalité, la définition d'exonérations positives favorables au développement et la mise en œuvre des mécanismes visant à éviter les abus constatés à ce jour. Ainsi, pourraient être corrigées ou supprimées toutes les exonérations à effets négatifs.

Pour régler ce problème spécifique, nous pensons à une approche basée sur les **méthodes de contrôle et d'encadrement**.

3- Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique

a- Synthèse des approches génériques identifiées

Le tableau n°3 ci-après présente une synthèse des différentes approches de résolution des problèmes.

Tableau n°3 : Synthèse des approches génériques par problème

Problèmes spécifiques	Approches génériques retenues
<i>quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises</i>	<i>approche axée sur l'orientation des exonérations, les modalités de taxation dans le système fiscal et les autres facteurs incitatifs à l'investissement</i>
<i>manque de rationalité dans le domaine des exonérations</i>	<i>approche basée sur les méthodes de contrôle et d'encadrement</i>

b- Séquences de résolution de la problématique

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir 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

1- Fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution;



- 2- Identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre ;
- 3- Construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
- 4- Revue de littérature ;
- 5- Méthodologie adoptée.

Phase 2 : Diagnostic et approches de solutions

- 1- Collecte et traitement des données ;
- 2- Analyse des données et établissement du diagnostic ;
- 3- Approches de solutions ;
- 4- Conditions de mise en œuvre des solutions ;
- 5- Elaboration du Tableau de Synthèse de l'Etude (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 retenue indiquée, nous abordons à présent le chapitre deuxième consacré au cadre théorique de l'étude et aux approches de solutions pour une contribution efficace des régimes d'exonérations à la fiscalité de développement.

CHAPITRE DEUXIEME :
DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX
APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE
MEILLEURE CONTRIBUTION DES REGIMES
D'EXONERATIONS A LA FISCALITE DE
DEVELOPPEMENT

Le deuxième chapitre sera consacré, d'abord au cadre théorique et méthodologique de l'étude (Section 1), ensuite à la revue de littérature, puis aux enquêtes pour la vérification des hypothèses et, enfin, aux approches de solutions pour la résolution de la problématique (section 2).

SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Cette section sera consacrée à la définition des objectifs de l'étude (Paragraphe 1) et au choix de la méthodologie (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

A- Fixation des objectifs de l'étude

Avant d'aborder les objectifs de l'étude, il est opportun de rappeler que le problème général à résoudre est la faible contribution des régimes d'exonérations à la fiscalité de développement, et que les problèmes spécifiques retenus sont libellés comme suit :

- la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises et
- le manque de rationalité dans le domaine des exonérations.

A cet effet, la fixation de nos objectifs se fera en termes d'objectif général par rapport au problème général, et d'objectifs spécifiques par rapport aux problèmes spécifiques.

Ainsi, l'objectif général poursuivi à travers cette étude est d'améliorer l'impact des régimes d'exonérations sur la fiscalité de développement. De manière spécifique, les objectifs à atteindre dans le cadre de cette étude sont au nombre de deux (02). Il s'agit pour le problème spécifique :

N° 1 : de contribuer à la promotion et à la facilitation des investissements productifs par des exonérations adéquates (objectif spécifique n°1)

N° 2 : de suggérer des moyens efficaces pour rationaliser les exonérations (objectif spécifique n°2).

Les objectifs de l'étude fixés, nous passerons à l'étape de formulation des hypothèses qui serviront de pistes de recherche en partant des causes supposées être à la base des problèmes à résoudre.

B- Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE)

Les causes et hypothèses concernent essentiellement les niveaux d'analyse général et spécifiques et sont donc formulées à partir du problème général et des problèmes spécifiques de leur rang. D'entrée, il convient de faire remarquer que les causes que nous présenterons ici sont théoriques c'est-à-dire, des causes que nous avons soupçonnées comme étant à la base des différents problèmes. A cet effet, elles pourront être confirmées ou infirmées par nos enquêtes et la revue documentaire. Elles seront classées par ordre d'importance croissante au regard de chaque problème spécifique.

1- Identification des causes et formulation des hypothèses

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

Après analyse du problème de quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises, nous avons identifié trois (03) causes possibles à l'issue de nos observations. Il s'agit de :

- les difficultés d'accès au foncier et le manque d'efficacité du système juridictionnel ;
- la mauvaise orientation des exonérations et les obstacles à l'investissement puis ;

- la surtaxation des secteurs enregistrés et la complexité du système fiscal.

D'abord, vouloir expliquer le problème de la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises par les difficultés d'accès au foncier et le manque d'efficacité du système juridictionnel n'est pas tout à fait faux ; car ce dernier apparaît au nombre des problèmes majeurs qui compromettent l'attraction des investissements en général, et des Investissements Etrangers Directs (IED) en particulier. Bien que la sécurité foncière et juridictionnelle conditionne en partie le développement, cette cause ne nous paraît pas tout à fait plausible.

Ensuite, la mauvaise orientation des exonérations et les obstacles à l'investissement ne permettent pas de cerner réellement la cause de ce problème : étant entendu que, soulever la question de la mauvaise orientation revient à définir les axes prioritaires de développement en leur adaptant les mesures d'incitations fiscales existantes d'une part et ; de l'autre, celle des obstacles à l'investissement s'établit en termes retard dans les infrastructures (routières, ferroviaires, télécommunications...), les services d'utilité publique (eau et électricité) et les obstacles administratifs (bureaucratie excessive). Cette cause ne nous paraît pas totalement justifiée.

Enfin, en considérant la surtaxation des secteurs enregistrés et la complexité du système fiscal comme cause fondamentale, nous pensons approcher de manière plus pointue, la cause du problème. En effet, il s'agit de mettre en place une fiscalité attractive et de revoir la multiplicité d'impôts source de difficultés de détermination du montant de la charge fiscale pour le contribuable ; C'est pourquoi nous émettons l'hypothèse suivante : « **la surtaxation des secteurs enregistrés et la complexité du système fiscal expliquent la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises** » (Hypothèse 1).

*** Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2**

Par rapport à ce problème, nous n'avons pu identifier également de manière théorique que trois (03) causes pertinentes exploitables que sont :

- l'ignorance d'une nécessaire rationalisation des exonérations ;
- la non disponibilité permanente de statistiques significatives sur l'ensemble des exonérations accordées et ;
- l'insuffisance d'encadrement et de contrôles des exonérations.

D'abord, lorsque nous retenons l'ignorance d'une nécessaire rationalisation des exonérations, cette cause est loin d'être réelle car tous les responsables chargés de la gestion des exonérations perçoivent bien leur coût élevé à effets négatifs sur les recettes budgétaires. Par conséquent, on ne peut affirmer sans grande réserve que ces derniers méconnaissent la question de rationalisation des exonérations.

Ensuite, la non disponibilité permanente de statistiques significatives sur les exonérations accordées peut être retenue comme étant à la base du problème de manque de rationalité dans le domaine des exonérations. Car pour pouvoir mesurer le poids des exonérations totales dans les recettes fiscales ou leur contribution à la croissance, il importe de disposer d'une base de données complète et fiable. Toutefois, en raison du fait que les statistiques disponibles aujourd'hui ne reflètent en réalité qu'une tendance des exonérations, cette cause nous paraît peu probable.

Enfin, l'insuffisance d'encadrement et de contrôle nous semble plus pertinente et beaucoup plus conséquente comme cause pour justifier le problème de manque de rationalité dans le domaine des exonérations. Au regard de nos observations de stage, il ressort que les exonérations accordées ne sont pas rigoureusement suivies, et plus loin on assiste parfois à des détournements de biens de leur destination initiale. C'est la raison pour laquelle nous émettons l'hypothèse suivante : « **l'insuffisance d'encadrement et de contrôle des exonérations justifie le manque de rationalité des exonérations** » (hypothèse 2).

*** Causes et hypothèse liées au problème général**

Les causes et hypothèse spécifiques n'étant rien d'autre que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générales, nous n'avons pas trouvé une cause générique qui chapeaute toutes les causes spécifiques

identifiées. Ceci dit, nous n'avons pas non plus pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

La problématique, les objectifs, les causes supposées être à la base des problèmes et hypothèses à elle relatives, sont présentés dans le tableau n°4 ci-dessous.

2- Construction du Tableau de Bord de l'Etude

C'est le premier niveau de synthèse des indications spécifiques qui permet de cerner rapidement les informations sur les principaux points de réflexion et actions de recherche menées jusqu'à la formulation de nos hypothèses.

Le libellé de ce tableau se présente à la page suivante.

Tableau N°4 : Tableau de bord sur l'étude : **“Les régimes d'exonérations face à la fiscalité de développement au Bénin : “enjeux et perspectives”**”.

Tableau N° 4 : Tableau de bord sur l'étude : "Les régimes d'exonérations face à la fiscalité de développement au Bénin : enjeux et perspectives"

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	<u>Problème général</u> Faible contribution des régimes d'exonérations à la fiscalité de développement	<u>Objectif général</u> Améliorer l'impact des régimes d'exonérations sur la fiscalité de développement		
Niveaux spécifiques	1 <u>Problème spécifique n°1</u> Quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises	<u>Objectif spécifique n°1</u> Promouvoir et faciliter les investissements productifs par les régimes d'exonérations adéquats	<u>Cause spécifique n°1</u> Surtaxation des secteurs enregistrés et complexité du système fiscal	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> La surtaxation des secteurs enregistrés et la complexité du système expliquent la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises
	2 <u>Problème spécifique n°2</u> Manque de rationalité dans le domaine des exonérations	<u>Objectif spécifique n°2</u> Suggérer des moyens efficaces pour rationaliser les exonérations	<u>Cause spécifique n°2</u> Insuffisance d'encadrement et de contrôle des exonérations	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> L'insuffisance d'encadrement et de contrôle justifie le manque de rationalité dans le domaine des exonérations



C- Revue de littérature

Elément indispensable à tout travail scientifique, la revue de littérature vise à s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés. Ainsi, cet exercice se fera en prenant pour repères principaux, les racines thématiques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée. Dans cette optique, il s'agira en principe pour nous, d'exposer à travers ces thématiques, le point des connaissances liées au problème de la faible contribution des régimes d'exonérations à la fiscalité de développement et celles liées aux deux problèmes spécifiques en résolution que sont :

- la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises (problème spécifique n°1) et
- le manque de rationalité des régimes d'exonérations (problème spécifique n°2).

A toutes fins utiles, rappelons que dans la vision globale de résolution de la problématique spécifiée, des approches génériques précises ont été identifiées par rapport aux différents problèmes spécifiques et se présentent comme suit :

- approche basée sur les modalités de taxation du système fiscal, l'orientation des exonérations et les autres facteurs incitatifs à l'investissement ;
- approche axée sur les méthodes d'encadrement et de contrôle des exonérations.

Cette revue de littérature exposera le point des connaissances liées aux problèmes spécifiques.



1- Exposé des contributions antérieures relatives au problème de quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises

Conformément à la thématique liée à ce problème, il s'agira ici de développer les théories qui énoncent les techniques de taxation et d'orientation des exonérations favorables au développement.

D'ores et déjà, il convient de voir dans l'optimisation des régimes d'exonérations, non seulement la possibilité de supporter une moindre charge fiscale, mais aussi le moyen de se rendre le plus compétitif que possible dans un environnement concurrentiel entre Etats. Il faut donc créer des concepts d'optimisation nouveaux pour mieux capter les investissements.

Et c'est un peu comme pour renchérir que ADJAHO R., ancien ministre, inspecteur des finances, président du groupe de réflexion sur la fiscalité de développement au Bénin écrit: « Pour rendre l'économie béninoise attractive et bénéfique pour les agents économiques, particulièrement les opérateurs économiques et les investisseurs locaux et extérieurs, le Bénin doit réformer son environnement fiscal jugé dissuasif » (Quotidien béninois "L'Autre Quotidien" du 21.08.2008).

La comparaison des systèmes fiscaux nationaux est toujours un exercice délicat tant les règles pourraient être complexes et hétérogènes. Une comparaison pertinente suppose alors le calcul d'un taux d'imposition moyen effectif, c'est-à-dire un taux d'imposition que supporte un investissement type qui rapporterait avant impôt une rentabilité donnée⁴. Ainsi, un niveau élevé d'imposition a des conséquences sur l'investissement, tant au niveau national que sous-régional.

Au plan national, un haut niveau d'imposition réduit la rentabilité après impôts des investissements. Cet effet négatif sur la profitabilité freine l'investissement et les bénéfices des entreprises sont par ailleurs réduits; ce qui augmente la contrainte de financement qui pèse sur leurs investissements.⁵

⁴ -Rapport sur la taxation des entreprises au sein de l'UEMOA, Mai 2006, Page 13

⁵ - GUIBERT S. Réformes de la fiscalité du capital en Europe Page 119



Sur le plan sous-régional, les écarts d'imposition dégradent l'attractivité du territoire national comme lieu d'implantation d'unités de production ; ceci est susceptible de décourager les IED, voire de favoriser la délocalisation des entreprises.

Et cela vient d'ailleurs à juste titre, ce que l'expert en fiscalité SONKO B. a démontré dans son document "Elaboration d'un schéma d'organisation fiscale de développement au Bénin" à travers une analyse synoptique comparative entre certains systèmes fiscaux de la zone UEMOA/CEDEAO.

"L'efficacité des régimes d'exonérations dépend d'un bon niveau d'imposition et d'une bonne orientation vers les secteurs porteurs de développement" (S. GOODSBEE Juin 2002). D'après cet auteur, les régimes d'exonérations, même s'ils existent dans un contexte de niveau d'imposition élevé, ne favorisent pas la croissance ; étant entendu que les agents économiques, créateurs de richesses, perçoivent la fiscalité comme une contrainte supplémentaire à l'investissement. De même, les exonérations doivent être orientées vers les secteurs de production et de services à forte valeur ajoutée afin de fouetter la croissance économique. Encore, faudrait-il au préalable définir ces secteurs!

2- Exposé des contributions antérieures relatives au problème de manque de rationalité des régimes d'exonérations

Concernant ce problème, la thématique s'inscrit en termes de méthodes de contrôle et d'encadrement des exonérations.

De nombreuses analyses ont mis en évidence l'effet néfaste du manque de contrôle sur la rationalité. Elles ont montré qu'un contrôle et un suivi non rigoureux conduisent à une irrationalité qui accroît les dépenses fiscales. Alors, le contrôle des exonérations est vraiment déterminant pour leur rationalité et son effet est très significatif.⁶ La rationalisation est par conséquent indispensable pour l'efficacité des exonérations.

D'après SOUMARE M., ancien Coordonnateur Résident des Activités Opérationnelles du Système des Nations Unies au Bénin, « la panoplie des

⁶ - PLANE P. et STERN N. Contrôle des régimes d'exonérations : Objectivisme ou formalisme ? Page 51

exonérations de nos jours diminue les chances des administrations fiscale et douanière d'être efficaces dans leurs tâches de suivi et de contrôle ». Ainsi, le niveau très élevé des exonérations rend très fastidieux le contrôle et pose d'énormes difficultés de suivi à l'administration fiscale.

Sous cet angle, le professeur togolais DJIKPERE dans son cours FISCALITE ET DEVELOPPEMENT (Ecole Nationale d'Administration, TOGO, 2000, cycle 3, 1^{ère} année) suggère un encadrement des avantages fiscaux dans le souci d'élargir l'assiette de l'impôt et de cerner convenablement les exonérations qui sont accordées.

De son côté, CHAMBAS G. fait reposer la rationalisation des exonérations sur un encadrement qui passe par la suppression des régimes d'incitations fiscales à effets négatifs et la restriction du reste en les contrôlant efficacement.

Instrument très important dans la gestion des exonérations, le contrôle s'opère à trois niveaux : le contrôle a priori, le contrôle en cours et le contrôle a posteriori.

De nombreux théoriciens dont BRUN J. F. et VINAY B. ont développé des stratégies de contrôle plus élaborées. Il s'agit des méthodes basées sur le ciblage et l'analyse du risque. Elles reposent sur un ciblage des opérations ou contribuables à vérifier, en fonction de l'évaluation des risques de fraude et ont le mérite de favoriser une couverture rationnelle du tissu fiscal. Encore appelés contrôles sélectifs, ils sont très développés dans le système anglo-saxon.

Pour finir, signalons que le gouvernement béninois, dans son document intitulé "**Orientations Stratégiques de Développement du Bénin 2006-2011**" a insisté sur un contrôle rigoureux pour une meilleure gestion des exonérations en vue d'une fiscalité de développement réussie.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Elle s'articule autour de deux dimensions à savoir: la dimension empirique et les dimensions théoriques.

A- Dimension empirique

Elle nous permettra d'identifier la méthode d'enquête que nous entendons utiliser pour détecter les causes réelles se trouvant à la base des problèmes retenus. Ainsi, notre approche recouvre les étapes ci-après :

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

1- Objectifs de la collecte des données

Elle vise à mobiliser les données relatives aux causes réelles qui fondent les problèmes identifiés, afin de procéder à la vérification des hypothèses. Les enquêtes et la revue documentaire nous permettront de voir concrètement si :

- la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises s'explique par la surtaxation des secteurs enregistrés et la complexité du système fiscal;
- l'insuffisance d'encadrement et de contrôles justifie le manque de rationalité des régimes d'exonérations.

2- Cadre de l'enquête et population ciblée

Le cadre de notre étude sera la DGID, la DGDDI et la ville de Cotonou. La population mère sera composée du personnel gestionnaire des exonérations et des contribuables qui en bénéficient.



3- Nature de la collecte des données

La technique de sondage sera utilisée comme procédé de collecte de données pour pouvoir vérifier les hypothèses émises. Ce sondage sera réalisé au moyen d'un questionnaire. Aussi, ferons-nous l'effort des entretiens directs.

Le questionnaire sera articulé autour de nos problèmes spécifiques, et les entretiens nous permettront de recueillir des informations complémentaires sur la contribution des régimes d'exonérations à la fiscalité de développement. Signalons encore une fois que l'enquête sera accompagnée d'une revue documentaire.

4- Echantillonnage

Le questionnaire sera adressé à un échantillon de cent cinquante (150) personnes: personnel DGID-DGDDI, un groupe d'investisseurs privés et contribuables bénéficiaires des exonérations compris. Cet échantillon est respectivement réparti dans les proportions suivantes : 30%, 10% et 60%.

5- Spécification des données à mobiliser

Les données à mobiliser à travers nos enquêtes concerneront :

- l'appréciation des enquêtés par rapport à la quasi-absence des incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises;
- la justification qu'ils donnent au problème de manque de rationalité des exonérations.

6- Conception du questionnaire

Le questionnaire a été conçu par rapport aux problèmes spécifiques pour faciliter une meilleure compréhension des questions. Il s'agit de questions fondamentales dont les réponses nous permettront de vérifier les hypothèses sans recoupement.

7- Techniques de dépouillement

Les informations obtenues durant l'enquête seront dépouillées manuellement et, pour leur traitement, en ce qui concerne les données numériques, nous aurons recours au tableur "Excel" pour déterminer les pourcentages, afin de les comparer à nos seuils de décisions et d'en tirer les conclusions qui s'imposent. La méthode de traitement concerne également des données recueillies de la revue documentaire.

8- Outils de présentation des données

Le résultat des enquêtes est analysé par la méthode de tri à plat pour vérifier les hypothèses et leur présentation graphique se fera sous la forme de diagrammes par secteurs et d'histogrammes. Il en sera ainsi pour les résultats de la revue documentaire.

B- Dimensions théoriques de la méthodologie adoptée

Elles consistent à présenter les choix théoriques liés aux différents problèmes spécifiques.

1- Choix théorique lié au problème de la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises

a- Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique qui sera finalement retenue pour analyser le problème est celle de S. GOODSBEE qui propose les paramètres à prendre en compte pour améliorer la contribution des régimes d'exonérations au développement ; et déjà sont mentionnés dans la revue de littérature.

b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1

La question fondamentale qui concerne ce problème est la question n°1 du questionnaire, libellée de la façon suivante :



* **Qu'est-ce qui, selon vous, explique la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises ?**

- les difficultés d'accès au foncier et le manque d'efficacité du système juridictionnel
- la mauvaise orientation des exonérations et les autres obstacles à l'investissement
- la surtaxation des secteurs enregistrés et la complexité du système fiscal
- Autres (à préciser)

Compte tenu de l'importance de ce problème dans la résolution du problème général, toute velléité de cause qui se révélerait à l'origine du problème spécifique n°1 sera retenue si son poids est supérieur à 25%.

2- Choix théorique lié au problème de manque de rationalité des exonérations

a- Présentation de la théorie retenue

Pour résoudre le problème de manque de rationalité des exonérations, nous retiendrons l'approche de CHAMBAS G. qui suggère des méthodes de contrôles et d'encadrement efficaces.

b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2

La question fondamentale liée à ce problème est celle n°2 du questionnaire formulée comme suit :

* **A quoi peut-on, selon vous, imputer le problème de manque de rationalité des régimes d'exonérations ?**

- l'ignorance d'une nécessaire rationalisation
- la non disponibilité permanente de statistiques significatives sur l'ensemble des exonérations
- l'insuffisance d'encadrement et de contrôle des exonérations

L'item dont le poids sera le plus élevé sera retenu.

SECTION 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux suggestions pour une meilleure contribution des régimes d'exonérations à la fiscalité de développement

Ici, il s'agira de procéder aux enquêtes de vérification des hypothèses, de proposer des suggestions et leurs conditions de mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

I- Collecte, difficultés rencontrées et limites des données

A- Préparation et réalisation des enquêtes

Il convient de rappeler que l'échantillon sur lequel se base la mobilisation des données de l'enquête est de 150 agents DGID-DGDDI, investisseurs privés et contribuables.

L'élaboration du questionnaire s'est appesantie essentiellement et uniquement sur les problèmes spécifiques. Le questionnaire comporte deux (02) questions relatives à chaque problème spécifique. Il a d'abord été effectué sur un groupe réduit aux fins de les reformuler et de faciliter leur compréhension aux enquêtés.

Il est à souligner que ces enquêtes qui ne se sont pas déroulées sans difficultés, ont été réalisées dans la ville de Cotonou et se sont étendues sur une période d'environ un (01) mois à savoir : du 02 juillet au 29 juillet 2009.

B- Difficultés rencontrées et limites des données

Les difficultés rencontrées lors de la réalisation des enquêtes se situent à deux (02) niveaux : d'une part, chez les bénéficiaires des exonérations et de l'autre, auprès des agents chargés de la gestion des exonérations.



Nous nous sommes rendus dans certaines structures de la place à savoir : SONAEC, PADME, ONG CRS, COLAS, SATOM, GTZ.....

La contrainte majeure rencontrée à cette étape est la réticence des responsables d'entreprises à nous fournir des renseignements.

D'un autre coté, la difficulté fondamentale à laquelle nous avons été confrontés est l'indisponibilité de certaines personnes ressources susceptibles de nous entretenir sur la problématique choisie. Néanmoins, nous avons pu les rencontrer et obtenir des informations.

L'autre difficulté majeure rencontrée est que le concept de fiscalité de développement étant nouveau dans notre pays, nous n'avons pas pu avoir de contributions antérieures à exploiter pour la résolution des problèmes identifiés. A cela, faudrait-il ajouter le problème d'absence de bibliothèque à la DGID.

II- Présentation, analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses

A- Présentation et analyse des résultats de l'enquête

Les résultats d'enquêtes réalisées seront présentés et analysés en tenant compte de chacun des problèmes spécifiques en résolution.

1- Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises

Sur les 150 exemplaires du questionnaire distribués, 143 ont été récupérés et 138 ont finalement été exploités ; soit respectivement des taux de 95% et 92% de l'échantillon.

Les résultats des enquêtes sont compilés dans le tableau N°5 et représentés par un diagramme.

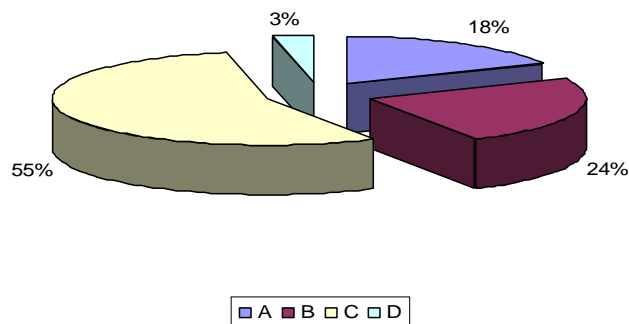


Tableau N°5 : Point des réponses à la question N°1

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
A- Difficultés d'accès au foncier et manque d'efficacité du système juridictionnel	25	18%
B- la surtaxation des secteurs enregistrés et la complexité du système fiscal	33	24%
C- la mauvaise orientation des exonérations et les autres obstacles à l'investissement	76	55%
D- Autres (gouvernance)	04	03%
TOTAL	138	100%

Source : Question n°1

Graphique n°1 : Causes de la quasi- absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises



Source : Tableau n° 5

Les résultats obtenus se présentent ainsi qu'il suit :

- 55% des enquêtés ont répondu que la mauvaise orientation des exonérations et les autres obstacles à l'investissement sont à la base du problème de quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises ;
- 24% et 18% des questionnés ont indexé respectivement la surtaxation des secteurs enregistrés et la complexité du système fiscal d'une part, et de l'autre, les difficultés d'accès au foncier et le manque d'efficacité du système juridictionnel comme étant la cause;

- pour les 3% restants, les problèmes de gouvernance au sein de l'administration publique sont la cause du problème.

En vue d'étayer ces diverses tendances, nous avons effectué une revue documentaire qui nous a permis de disposer de chiffres indicatifs.

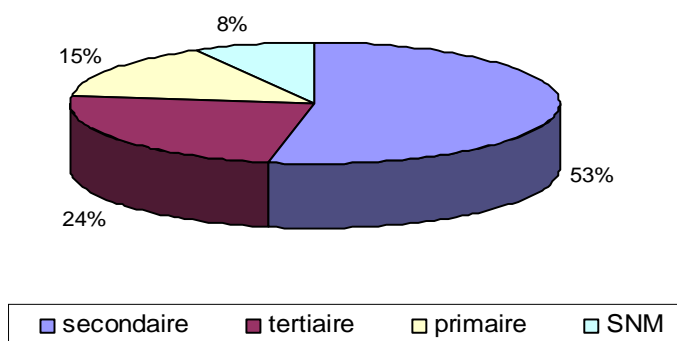
Tableau N°6 : Comparaison de quelques taux d'imposition entre trois (03) systèmes fiscaux de la zone UEMOA

Impôts / Taxes	IBIC	VPS	IRVM	TVA
PAYS				
Bénin	30%	4%	10%	18%
Sénégal	25%	3%	10%	18%
Côte-d'Ivoire	-régime réel normal 25% -régime réel simplifié 27%	2,8%	12%	18%

Source : Document « Elaboration d'un schéma d'organisation fiscale de développement au Bénin », avril 2008 et Loi de Finances gestion 2009

La comparaison du système fiscal béninois avec ceux des deux (02) principaux pays, hôtes des IED au sein de l'UEMOA, montre que les entreprises implantées au Bénin supportent une fiscalité bien compétitive. Ce qui confirme combien aujourd'hui la surtaxation n'est plus une cause évidente du problème posé; l'enjeu est ailleurs : les autres freins à l'investissement !

Graphique n°2 : Répartition des exonérations par secteur d'activité (part moyenne de 2003 à 2007)



Source : A partir des données de la Direction Générale de l'Economie

Le secteur primaire, dominé par l'agriculture qui contribue à environ 36% du PIB reçoit 15% des exonérations.

Le secteur secondaire, reposant sur la production industrielle dirigée par l'industrie agroalimentaire, l'industrie textile et la cimenterie, acquiert 53% des exonérations. Ce fort taux est dû aux marchés publics de travaux à financement extérieur. Ce secteur contribue à environ 13% au PIB.

Dans le secteur tertiaire où le commerce reste prédominant, le taux des exonérations y afférant est de 24%. Il participe pour 33% au PIB.

Les services non marchands prennent une part de 8% dans les exonérations et 15% du PIB.

La répartition des exonérations par secteur montre qu'il n'existe pas de corrélation entre les exonérations et les secteurs de production et de services à forte valeur ajoutée.

Aussi, soulignons pour finir que la fiscalité excessive concerne également le secteur agricole où on assiste encore à l'imposition de la TVA et des droits d'accises sur les biens utilisés comme biens de consommation intermédiaire.

De l'analyse de toutes ces données recueillies sur cette préoccupation, il ressort que la cause fondamentale liée au problème spécifique N°1 est la mauvaise orientation des exonérations et les autres obstacles à l'investissement.

2- Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au manque de rationalité des exonérations

N'oublions pas que le problème spécifique N°2 touche directement la question N°2. Les observations faites après la réalisation des enquêtes se résument dans le tableau ci-après :

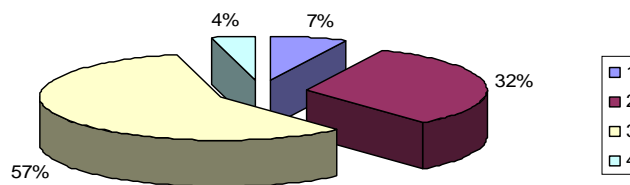


Tableau : N°7 : Poids des réponses à la question N°2

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
1- Ignorance d'une nécessaire rationalisation des exonérations	10	7%
2- Non disponibilité permanente de statistiques significatives sur les exonérations	44	32%
3- Insuffisance d'encadrement et de contrôles des exonérations	79	57%
4- Sans opinion	5	4%
TOTAL	138	100%

Source : Question n°2

Graphique N°3 : Représentation des causes liées au manque de rationalité des exonérations



Source : A partir du tableau n°7

D'après les données des enquêtes, il ressort que 13% des enquêtés ont avancé l'ignorance d'une nécessaire rationalisation comme cause du manque de rationalité des exonérations ; 32% ont déclaré que c'est la non disponibilité permanente de statistiques significatives sur les exonérations qui en est la cause ; 57% ont estimé que l'insuffisance d'encadrement et de contrôles est à la base du manque de rationalité des exonérations et 4% sont restés sans opinion.

En s'appuyant sur la revue documentaire, le non encadrement occasionne des exonérations à effets négatifs, et l'on observe par surcroît l'existence de fraude fiscale liée à l'insuffisance de contrôles.

Pour ce qui est des exonérations négatives, nous pouvons noter celles accordées sur certains biens importés qui, pourtant existent dans la production locale. Elles engendrent de ce fait, une concurrence fiscale dommageable aux producteurs locaux et réduisent ainsi leur compétitivité.

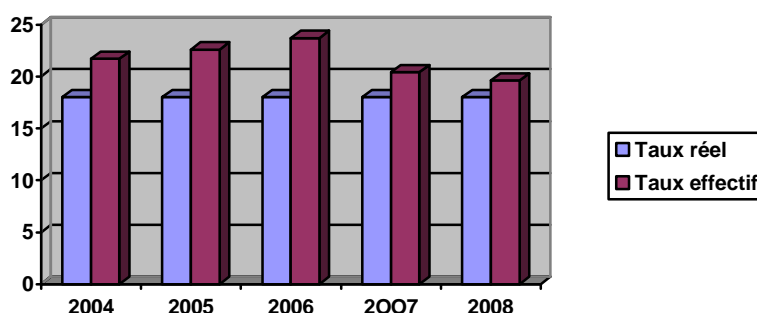
Quant à la fraude fiscale dans le domaine des exonérations, elle sera cernée à travers le taux effectif de la TVA. Il est calculé en rapportant le montant des exonérations à la base imposable.

Tableau N°8 : Evolution du taux effectif de la TVA

Eléments	2004	2005	2006	2007	2008
Taux réel	18	18	28	18	18
Taux effectif	21,7	22,6	23,7	20,4	19,6

Source : DGDDI/DGID/MEF

Graphique 4 : Comparaison taux réel et taux effectif de la TVA



Source : A partir du tableau n° 8

Le taux réel de TVA est de 18%. Mais dans la pratique, en matière d'exonération, on enregistre des taux disparates qui, dans la période de 2004 à 2006, dépassent le taux réel de 4,4 points. Ces deux dernières années, c'est-à-dire 2007 et 2008, le taux effectif s'est beaucoup rapproché du taux réel avec un taux effectif moyen annuel de 20%. Cela démontre qu'il y a des efforts qui sont faits pour limiter la fraude dans le domaine des exonérations.

Il sied de mentionner ici qu'il existe un lien étroit entre le taux effectif de TVA et le montant des exonérations accordées. Plus ce taux est élevé, plus la fraude fiscale est grande et moins le contrôle est efficace.



A la lumière de toutes ces considérations, nous pouvons conclure que l'insuffisance d'encadrement et de contrôle s'avère la cause la plus prouvée à 57%.

B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

1- Vérification des hypothèses

L'analyse des résultats issus de nos enquêtes nous permettra d'apprécier le degré de validation des hypothèses pour enfin établir le diagnostic.

a- Degré de validation de l'hypothèse n°1

Nous avons fixé comme seuil de décision pour éradiquer la ou les causes se trouvant à la base du problème de quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises que, tout item d'un poids supérieur à 25% sera maintenu.

Les données quantitatives qui ont servi de base à notre analyse ont révélé que la quasi-absence d'incitations fiscales aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises est due :

- à la mauvaise orientation des exonérations et aux autres obstacles à l'investissement : 55%
- à la surtaxation des secteurs enregistrés et la complexité du système fiscal: 24% ;
- aux difficultés d'accès au foncier et au manque d'efficacité du système juridictionnel : 18% ;
- aux problèmes de gouvernance des administrations publiques : 3%

Un seul item sur quatre a réuni un poids supérieur à 25% et elle n'est même pas la cause préalablement supposée la plus pertinente. Il apparaît alors clairement que l'hypothèse n°1 selon laquelle la surtaxation des secteurs enregistrés et la complexité du système fiscal expliquent la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises n'est pas vérifiée.



b- Degré de validation de l'hypothèse n°2

Au regard du seuil de décision qui est que l'item au poids le plus élevé sera maintenu, les données quantitatives issues des enquêtes révèlent par ordre d'importance les résultats suivants :

- insuffisance d'encadrement et de contrôle des exonérations: 57%;
- non disponibilité permanente de statistiques significatives sur les exonérations : 32% ;
- ignorance d'une nécessaire rationalisation : 7% ;
- sans opinion : 4%

Au vu de ces données et par rapport à notre seuil de décision, l'hypothèse selon laquelle l'insuffisance d'encadrement et de contrôles des exonérations justifiant le manque de rationalité des régimes d'exonérations se trouve parfaitement vérifiée.

2- Etablissement du diagnostic

a- Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°1

La non vérification de l'hypothèse n°1 nous conduit définitivement à sa reformulation en ses termes : la mauvaise orientation des exonérations et les autres obstacles à l'investissement expliquent la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises.

b- Elément de synthèse lié au problème spécifique N°2

L'hypothèse n°2 étant vérifiée par les données quantitatives issues des enquêtes, nous établirons notre diagnostic en concluant que l'insuffisance d'encadrement et de contrôle des exonérations justifie le manque de rationalité des régimes d'exonérations.

Après l'identification des causes réelles des problèmes spécifiques et l'établissement du diagnostic, nous proposerons des solutions afin d'aboutir à notre objectif général.



Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

Il convient de rappeler que notre objectif général est de faire des suggestions pour améliorer l'impact des régimes d'exonérations sur la fiscalité de développement. Pour ce faire, nous avons fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques. Du diagnostic établi, nous pourrions proposer des approches de solutions et définir leurs conditions de mise en œuvre pour une meilleure contribution des régimes d'exonérations à la fiscalité de développement.

A- Approches de solutions

Elles concernent chaque problème spécifique et visent à éradiquer les causes réelles se trouvant à la base de ces problèmes.

1- Approches de solutions au problème de la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises

D'après le diagnostic, ce problème est dû à la mauvaise orientation des exonérations et aux autres obstacles liés à l'investissement. Résoudre ce problème revient donc à repenser l'orientation des exonérations et à agir sur les éléments de compétitivité, conditions d'attraction des investissements.

La première mesure, condition première et sans rapport direct avec la fiscalité consiste en la **révision des éléments fondamentaux d'attractivité des investissements** à savoir : les infrastructures (routières, ferroviaires, portuaires, aéroportuaires et les télécommunications), les services d'utilité publique (eau et électricité), puis les obstacles administratifs (la bureaucratie excessive et la gouvernance).

En effet, le niveau de développement des infrastructures de transport et de communication influence significativement le choix des opérateurs privés internationaux quant à la mise en place de nouveaux projets d'investissement. Ainsi les retards qui caractérisent le Bénin en matière d'infrastructures et de

fourniture des services d'utilité publique constituent des freins à l'investissement privés. Ce qui justifie l'inefficacité des facilités fiscales accordées par l'Etat béninois dans le cadre des IED. C'est l'exemple patent de la Zone Franche Industrielle demeurée pratiquement inopérante jusqu'à ce jour en dépit de nombreux avantages fiscaux proposés.

La seconde mesure vise à **diriger les exonérations vers les secteurs prioritaires identifiés en fonction de leur contribution au PIB**. Au nombre de cinq, ces pôles définis dans les Orientations Stratégiques de Développement du Bénin (OSDB) 2006-2011 se résument comme suit :

- le pôle coton, textile (agriculture) ;
- le pôle agro-alimentaire (industrie) ;
- le pôle tourisme, culture et artisanat ;
- le pôle BTP et matériaux de construction;
- le pôle « transport, logistique et commerce ».

La troisième mesure a pour objectif **l'extension du régime spécial d'exonérations pour les affaires nouvelles et autres investissements**. Cette dernière consiste à dispenser les entreprises nouvelles et autres investissements nouveaux de l'impôt sur le bénéfice pour une durée de deux ans. Cette proposition a l'avantage d'encourager l'entrepreneuriat et les investissements d'une part et, de favoriser la formalisation des entreprises nouvelles ou celles exerçant déjà dans l'informel d'autre part. Ainsi, cette mesure a pour but de décourager ce secteur en vue d'aboutir à l'élargissement de l'assiette fiscale.

La dernière mesure vise la **suppression des droits d'accises sur les biens de consommations intermédiaires**. En effet, les droits d'accises frappent les biens de consommation finale et les biens non substituables tels que les produits pétroliers. La taxation de biens intermédiaires doit être prise en compte en raison du fait que les droits d'accises, contrairement à la TVA ne sont pas déductibles. Aussi, a-t-elle des effets négatifs sur la compétitivité de nos entreprises industrielles étant donné que ces dernières utilisent le plus souvent ces biens de consommation intermédiaires comme matières premières.

Simultanément, le taux de l'Impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières (IRVM) doit être revu à la baisse pour dynamiser le secteur financier, afin de faciliter le financement des autres secteurs.

Pour finir, notons que la cause liée aux difficultés d'accès au foncier et le manque d'efficacité du système juridictionnel sera éradiquée à l'issue de l'exécution des sous programmes « accès au foncier » et « amélioration de l'environnement des affaires » du programme Millénaire Challenge Account (MCA) Bénin et, celle concernant la complexité du système fiscal sera évacuée par la mise en œuvre complète des recommandations du groupe de réflexion sur la fiscalité de développement au Bénin.

2- Approches de solutions au problème de manque de rationalité des exonérations

La résolution du problème de manque de rationalité des exonérations passe par la question du contrôle et du maintien ou non de certaines exonérations.

La suppression des exonérations à effets négatifs suppose **l'abandon des exonérations sur les Marchés Publics à Financement Extérieur (MPFE) et celles allant à l'encontre de la production locale contenues dans les dispositions de l'article 224 alinéa 2 du CGI.**

En effet, le montant des exonérations des MPFE équivaut à l'aide budgétaire non affectée. C'est-à-dire que l'exonération des MPFE de la TVA et des taxes ad valorem engendre des pertes fiscales qui sont presque équivalentes aux aides budgétaires non affectées. Alors, la taxation des MPFE permettrait à l'Etat de disposer des ressources complémentaires indispensables pour faire face à ses obligations régaliennes.

Un autre avantage essentiel de la fiscalisation à la TVA des MPFE est de libérer les administrations fiscale et douanière du coût de gestion des exonérations et des charges administratives qu'elles occasionnent. En conséquence, la taxation des MPFE élargira l'assiette de la TVA en vue de la facilitation de la transition fiscale.



En outre, afin d'assurer la compétitivité des producteurs agricoles locaux et accroître leurs revenus monétaires, l'exonération sur la pomme de terre, les légumes de semence et les légumineuses pourrait être levée. En plus, celle accordée récemment sur le riz doit être suivie de très près de peur d'exposer la nouvelle filière de RIZ NERIKA en culture dans notre pays aux aléas de la concurrence. De même, toutes les autres exonérations accordées sur les produits de première nécessité et non transformés doivent tenir compte de l'évolution des filières concernées pour ne pas les compromettre.

Concernant les exonérations accordées aux ONG, IMF et associations, la mise en place d'une taxation de leurs opérations irait à l'encontre de leur finalité préalablement définie. Il convient alors de maintenir ces exonérations classiques, mais en veillant à leur encadrement strict. Ce qui voudrait signifier par exemple, que soient taxés les travaux et services rendus ainsi que les ventes de biens réalisés à quelque titre que ce soit par les ONG, IMF, et Associations, dès lors que ces transactions comportent une contrepartie financière. Ceci permettra d'éliminer les distorsions de concurrence aux dépens des entreprises industrielles et commerciales. Pour y arriver, il faudra mettre en place un système de contrôle efficace, capable de détecter les abus et détournements de biens de leur destination initiale.

Actuellement, aucune procédure n'organise des contrôles en amont et en aval des exonérations consenties par l'Etat béninois. Cependant, la MFRE a mis en place un système de contrôle interne en dehors des contrôles effectués par l'IGS et l'IGF. Malgré cet arsenal de surveillance, on note toujours des dérapages et fraudes. Il est donc nécessaire de réglementer et de renforcer le pouvoir de contrôle. Pour un suivi performant de ces exonérations, il y a lieu donc de:

- tenir un fichier exhaustif des entreprises qui bénéficient d'un régime d'exonérations ;
- veiller au respect des obligations fiscales déclaratives des bénéficiaires des exonérations ;
- sanctionner les entreprises qui ne respectent pas leurs obligations ;



- retirer du régime, les entreprises qui n'ont pas respecté leurs obligations contractuelles.

A court terme, il importe de créer un service de contrôle à la MFRE auquel sera dévolu le pouvoir de contrôle des entreprises bénéficiaires des exonérations. Ce service sera chargé en plus du contrôle interne, d'organiser un contrôle sur les biens et services pour lesquels les crédits d'impôt ont été sollicités.

A moyen terme, il faut envisager la création d'une direction chargée de coordonner toutes les exonérations accordées et gérées isolément aujourd'hui.

Pour plus d'efficacité dans le contrôle, il est nécessaire d'intégrer les méthodes de ciblage et d'analyse de risque.

Toutes ces mesures hardies de contrôle plus strict contribueront à une réduction très sensible de la fraude et de l'évasion fiscales.

B- Conditions de mise en œuvre des solutions et construction du Tableau de Synthèse de l'Etude

1- Conditions de mise en œuvre

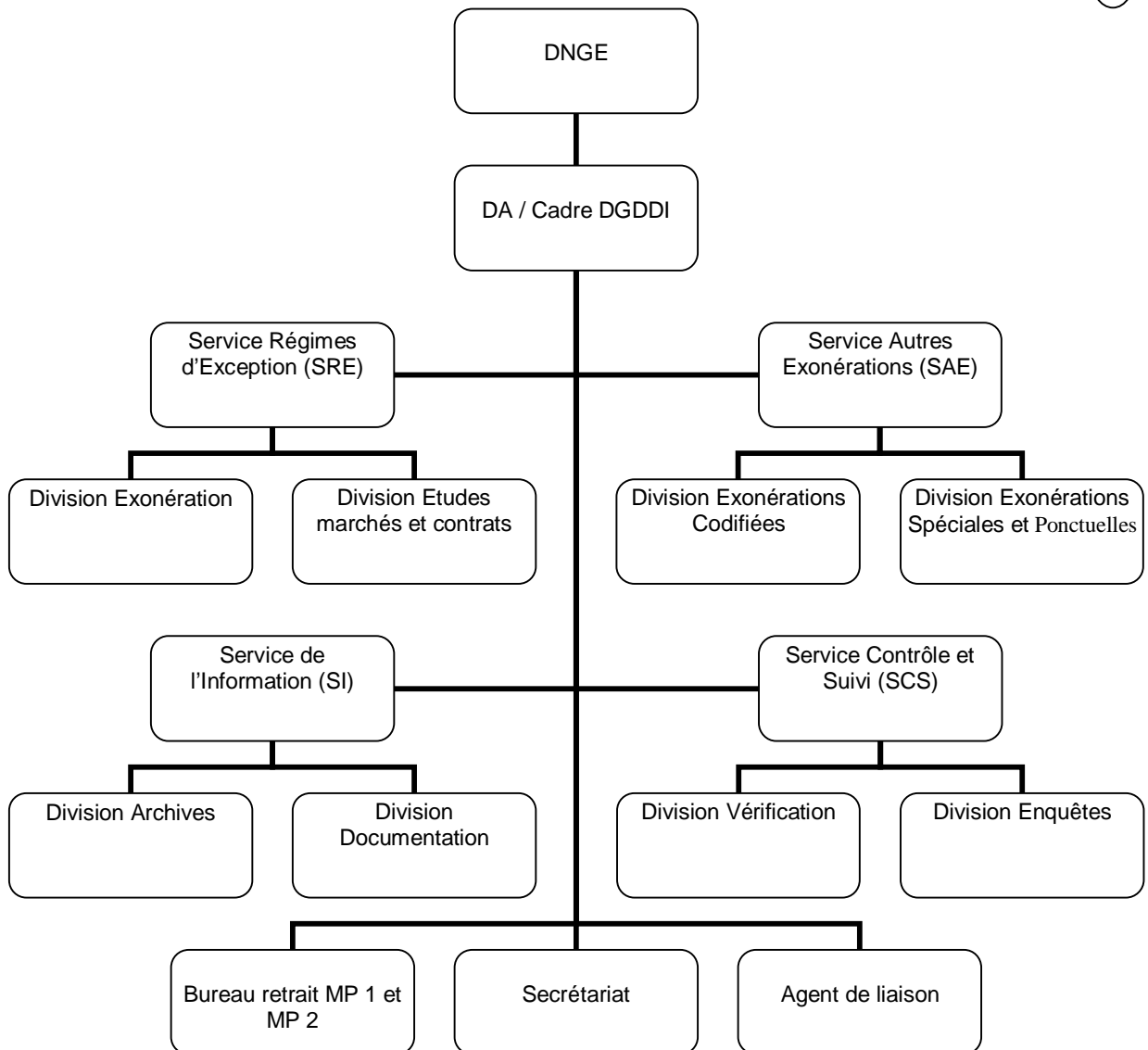
a- Recommandations de forme

L'organisation interne de la MFRE, telle qu'elle se présente actuellement, mérite une réforme de son cadre institutionnel. A la mission fiscale, la répartition actuelle des tâches entre les différents collaborateurs ne nous semble pas bien indiquée. De même, il n'existe pas une direction spécialisée dans la gestion de l'ensemble des exonérations. Pour accroître le rendement de la MFRE et mieux cerner les exonérations dans leur moindre détail, il est indispensable d'ériger ce service en Direction Nationale de Gestion des Exonérations (DNGE). Placée sous la tutelle de la DGID au rang de direction centrale, la DNGE créée par décret, aura pour mission essentielle la gestion de toutes les exonérations contenues dans le système fiscal béninois, qu'elles soient codifiées ou non. Elle sera dirigée par un staff composé :

- d'un directeur, cadre A1, administrateur des impôts ayant au moins quinze ans d'ancienneté et nommé par arrêté du Ministre chargé des Finances sur proposition de la DGID. Il peut être assisté d'un adjoint, cadre de la DGDDI.

A ce titre, de nouveaux services doivent être créés pour prendre en charge les autres exonérations contenues dans les codes (investissements, douane, impôts) et celles à caractère ponctuel et spécial.

Dans la pratique, les exonérations codifiées seront toujours gérées de la même manière qu'aujourd'hui, à la différence que les documents y relatifs seront transférés à la DNGE pour exploitation, synthèse et archivage. Ainsi, nous proposons l'organigramme qui suit :



b- Recommandations de fond

Pour plus d'efficacité dans la mise en œuvre des suggestions, il importe de rendre plus performant le réseau informatique pour lui permettre de répondre aux nouvelles contraintes de gestion des exonérations. En effet, en dépit des atouts enregistrés avec l'informatisation des structures chargées de la gestion des exonérations, le logiciel GESEXO contient des failles qui, parfois, rendent fastidieuse son applicabilité.

De même, il y a lieu d'actualiser les textes régissant les exonérations pour les conformer au développement. Déjà, les exonérations à effets négatifs identifiés peuvent être supprimées immédiatement par leur insertion dans la loi

de finances gestion 2010. Il en est de même pour les taux d'imposition à revoir à la baisse.

La perspicacité de ces mesures dépend de la qualité des ressources humaines qui les mettront en œuvre. Pour ce faire, la DNGE devra regorger de personnel hautement qualifié.

Dans l'immédiat, il importe de renforcer les capacités humaines de la mission fiscale par le recrutement et l'organisation de séminaires, colloques, formation et recyclage du personnel sur les nouvelles méthodes de contrôles sélectifs et informatisés.

En outre, il paraît indispensable d'organiser et d'intensifier à l'endroit des contribuables, les actions de vulgarisation, les campagnes d'information et de sensibilisation pour leur faire connaître et comprendre les dispositions qui régissent les exonérations afin d'éviter les erreurs et autres manquements de leur part.

2- Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)

C'est un tableau récapitulatif de tout le travail abattu de la problématique aux solutions proposées.

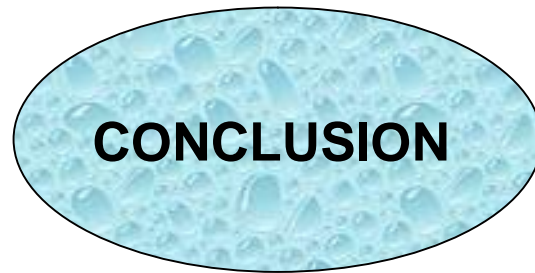
Ce tableau est présenté à la page suivante.

Tableau n°9 : Tableau de Synthèse de l'Etude sur les régimes d'exonérations face à la fiscalité de développement au Bénin : enjeux et perspectives.

Tableau n°9 : Tableau de Synthèse de l'Etude sur les régimes d'exonérations face à la fiscalité de développement au Bénin : enjeux et perspectives

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes réelles	Diagnostic	Solutions
Niveau général	Problème général Faible contribution des régimes d'exonérations à la fiscalité de développement	Objectif général Améliorer l'impact des régimes d'exonérations sur la fiscalité de développement			
Niveaux spécifiques	1 Problème spécifique n°1 Quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises	Objectif spécifique n°1 Promouvoir et faciliter les investissements productifs par les régimes d'exonérations adéquats	Cause spécifique n°1 Mauvaise orientation des exonérations et les autres obstacles à l'investissement	Élément de diagnostic n°1 La mauvaise orientation des exonérations et les autres obstacles à l'investissement expliquent la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises	Approches de solutions au PS 1 - Révision des éléments fondamentaux d'attractivité des investissements - Meilleure orientation des exonérations vers les secteurs prioritaires - Extension du régime spécial d'exonérations - Supprimer les droits d'accises sur les consommations intermédiaires
	2 Problème spécifique n°2 Manque de rationalité dans le domaine des exonérations	Objectif spécifique n°2 Suggérer des moyens efficaces pour rationaliser les exonérations	Cause spécifique n°2 Insuffisance d'encadrement et de contrôle des exonérations	Élément de diagnostic n°2 L'insuffisance d'encadrement et de contrôle justifie le manque de rationalité dans le domaine des exonérations	Approches de solutions au PS 2 - Supprimer les exonérations à effets négatifs - Créer un service de contrôle performant - Encadrer les exonérations ponctuelles et celles des IMF, ONG et associations





CONCLUSION

Les pouvoirs publics ont régulièrement tenté d'utiliser l'instrument fiscal à des fins de régulation conjoncturelle de l'investissement.

L'objectif est de lisser les évolutions de l'investissement qui facilitent l'attraction des capitaux nationaux et étrangers, grâce à des mesures fiscales adaptées.

Afin de bénéficier de ces financements étrangers, le Bénin a instauré la mise en place des régimes d'exonérations.

En effet, le développement du Bénin dépend en grande partie des investissements dans le domaine des infrastructures et autres ouvrages de base. Aussi, ces régimes d'exonérations demeurent-ils un facteur non négligeable d'attraction des capitaux. Ceci est d'autant plus vraisemblable qu'ils ont permis à notre pays d'augmenter ces dernières années, le niveau de ses investissements.

Nous pouvons donc affirmer que l'Etat béninois a opéré un choix tout à fait judicieux en décidant de s'engager comme bon nombre de pays africains dans un double défi : mobiliser les ressources publiques d'un niveau suffisant pour financer de manière durable l'offre des biens publics et, assurer la transition fiscale par la substitution des ressources de fiscalité internes aux ressources tarifaires.

Quand bien même les régimes d'exonérations constituent une opportunité pour les œuvres sociales et la création d'un environnement favorable aux investissements, ils ne sont toujours pas compatibles aux objectifs de la fiscalité de développement.

A la lumière de notre étude, il ressort que les exonérations du système fiscal béninois manquent d'efficacité et ont des conséquences néfastes sur la fiscalité de développement.

Du manque de rationalité des exonérations à la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises, nos recherches ont montré que les résultats obtenus suite à plusieurs années de pratique des exonérations se révèlent peu reluisants.



A cet effet, notre mémoire a proposé des solutions dont la mise en œuvre contribuera efficacement à l'amélioration de la fiscalité par le biais des régimes d'exonérations. Ces solutions passent par la révision des éléments de compétitivité des investissements, l'extension du régime spécial d'exonérations pour les nouvelles entreprises, la suppression des exonérations à effets négatifs et l'encadrement puis le contrôle des exonérations à effets positifs.

Aussi, avons-nous formulé des recommandations visant la création d'une structure nationale de gestion des exonérations, le renforcement des capacités de la mission fiscale et la mise à jour des textes régissant ces exonérations.

Par ailleurs, nous avons estimé qu'il ne suffit plus de nos jours de multiplier les exonérations pour espérer booster le développement du pays.

En effet, les gouvernants africains ont longtemps considéré la fiscalité comme instrument privilégié de promotion des investissements en général et des investissements directs étrangers, en particulier en accordant systématiquement des exonérations fiscales et douanières. Or, aujourd'hui, les régimes d'exonérations ne constituent plus un atout fondamental pour les IED. Ils suscitent peu d'intérêt aux yeux des investisseurs.

Pour ce faire, il convient plutôt de se tourner vers la résolution des autres obstacles à l'investissement que sont : difficultés d'accès au foncier, insuffisance d'efficacité du système juridictionnel, insécurité des biens et des personnes, complexité et lourdeur des procédures administratives, concurrence déloyale des opérateurs du marché informel...En d'autres termes, il est question pour les pouvoirs publics de mettre en place de superstructures afin de répondre aux nouvelles exigences de promotion et de facilitation des investissements; Ce qui constituerait certainement un gage pour la réussite de la transition fiscale.





BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES

- 1- ALBERT J.L (2006): « **Fiscalité et développement** » Cujas, Paris, 2006.
- 2-CHAMBAS G. (1994) : « **Fiscalité et développement en Afrique Subsaharienne** », Economica, Paris, 1994.
- 3- DARRIGAN A. (1970) : « **La passation des marchés de L'Etat** » Armand Colin, Paris, 1970.
- 4- GOODSBEE S. (2002) : « **Fiscalité et investissements étrangers** » Economica, Paris, 2002.
- 5- RICHER D (2007): « **Dictionnaire de droit fiscal et douanier** » Cujas, Paris, 2007.

II- DOCUMENTS SPECIALISES

- 1- Code Général des Impôts
- 2- Code des Douanes
- 3- Code des Investissements
- 4- Code des Marchés Publics
- 5- Loi de Finances gestion 2008 et 2009
- 6- Orientations Stratégiques de Développement du Bénin 2006- 2011

III- RAPPORTS D'ETUDES

- 1- BONJEAN C. : Le paradoxe de la fiscalité agricole en Afrique Sub-Saharienne, CERDI, février 1999.
- 2- CHAMBAS G. : Afrique au Sud du Sahara, mobiliser les ressources fiscales pour le développement synthèse, CERDI, octobre 2004.
- 3-CNUCED : Rapport d'étude sur l'examen de la politique de l'investissement au Bénin, Genève, octobre 2007.
- 4-OCDE : Rapport d'étude sur la concurrence fiscale dommageable, New York, 2005.
- 5- SONKO B. : Rapport d'étude sur l'élaboration d'un Schéma d'organisation fiscale de développement au Bénin, PASP, avril 2008.



6- UEMOA : Rapport général sur le séminaire pour la mise en place d'une fiscalité de développement au sein de l'UEMOA, Bamako, décembre 2006.

IV- MEMOIRES

1- BOSSA G. : Contribution à l'amélioration de la mise en œuvre des régimes d'imposition au Bénin - Mémoire de fin de formation, ENAM 1, UAC, février 2008.

2- DIEYE M. : Quelle politique fiscale pour impulser le développement du marché financier régional de l'UEMOA ? - Thèse du cycle doctoral, Université Jean Moulin Lyon III, 2007.

3- HOUNZANDJI A. : Problématique des régimes d'exception face à l'amélioration des recettes fiscales au Bénin- Mémoire de fin de formation, ENAM 1, UAC, décembre 2005.

V- SITES INTERNET

1- www.izf.net

2- www.uemoa.net

3- <http://hdr.undp.org>



ANNEXES



TABLE DES MATIERES

DEDICACES	i
<i>REMERCIEMENTS</i>	ii
<i>LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS</i>	iii
<i>LISTE DES TABLEAUX</i>	iv
<i>LISTE DES GRAPHIQUES</i>	v
<i>GLOSSAIRE DE L'ETUDE</i>	vi
<i>RESUME</i>	viii
<i>SOMMAIRE</i>	x
INTRODUCTION GENERALE.....	1
CHAPITRE PREMIER : DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE A LA PROBLEMATIQUE DES REGIMES D'EXONERATIONS FACE A LA FISCALITE DE DEVELOPPEMENT.....	3
SECTION 1 : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage à la Direction Générale des Impôts et des Domaines.....	5
Paragraphe 1 : Présentation du cadre physique de l'étude	5
A- Cadre institutionnel de l'étude : la Direction Générale des Impôts et des Domaines.....	5
B- La Mission Fiscale des Régimes d'Exception : cadre physique de l'étude.....	7
1- Historique et présentation	7
2- Fonctionnement de la MFRE	8
Paragraphe2 : Observations de stage : Etat des lieux sur les régimes d'exonération	9
A- Etat des lieux sur les régimes d'exception.....	10
1- Les exonérations des marchés publics à financement extérieur	10
2- Les exonérations classiques	11
3- Les exonérations liées aux contraintes socio-économiques	13
B- Etat des lieux sur les exonérations contenues dans la Loi de Finances gestion 2008.....	15
1- Les mesures reconduites et/ou d'application étendue	15
2- Les mesures nouvelles	17
C- Inventaire des problèmes de l'état des lieux	19



1- Inventaire des atouts (forces et opportunités)	19
2- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces).....	19
SECTION 2 : Ciblage de la problématique de l'étude	20
Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet	20
A- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt : problématiques possibles.....	20
B- Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet.....	22
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de la problématique retenue	24
A- Spécification de la problématique choisie	24
B- Vision globale de résolution de la problématique choisie	25
1- Vision globale de résolution du problème général.....	26
2- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques.....	26
a- Approche générique liée au problème spécifique n°1	26
b- Approche générique liée au problème spécifique n°2.....	27
3- Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique	27
a- Synthèse des approches génériques identifiées.....	27
b- Séquences de résolution de la problématique.....	27
CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE MEILLEURE CONTRIBUTION DES REGIMES D'EXONERATIONS A LA FISCALITE DE DEVELOPPEMENT.....	29
SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude	30
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature.....	30
A- Fixation des objectifs de l'étude.....	30
B- Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE).....	31
1- Identification des causes et formulation des hypothèses.....	31
2- Construction du Tableau de Bord de l'Etude.....	34
C- Revue de littérature	36
1- Exposé des contributions antérieures relatives au problème de quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et	

aux entreprises	37
2- Exposé des contributions antérieures relatives au problème de manque de rationalité des régimes d'exonérations	38
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée	39
A- Dimension empirique.....	40
1- Objectifs de la collecte des données.....	40
2- Cadre de l'enquête et population ciblée	40
3- Nature de la collecte des données	41
4- Echantillonnage.....	41
5- Spécification des données à mobiliser.....	41
6- Conception du questionnaire.....	41
7- Techniques de dépouillement.....	42
8- Outils de présentation des données	42
B- Dimensions théoriques de la méthodologie adoptée	42
1- Choix théorique lié au problème de la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises.....	42
a- Présentation de la théorie retenue.....	42
b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1	42
2- Choix théorique lié au problème de manque de rationalité des exonérations	43
a- Présentation de la théorie retenue.....	43
b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2.....	43
SECTION 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux suggestions pour une meilleure contribution des régimes d'exonérations à la fiscalité de développement.....	44
Paragraphe 1 : Enquêtes et vérifications des hypothèses	44
I- Collecte, difficultés rencontrées et limites des données	44
A- Préparation et réalisation des enquêtes	44
B- Difficultés rencontrées et limites des données	44
II- Présentation, analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses	45
A- Présentation et analyse des résultats de l'enquête.....	45
1- Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et	

aux entreprises	45
2- Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au manque de rationalité des exonérations.....	48
B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic	51
1- Vérification des hypothèses	51
a- Degré de validation de l'hypothèse n°1	51
b- Degré de validation de l'hypothèse n°2.....	52
2- Etablissement du diagnostic.....	52
a- Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°1	52
b- Elément de synthèse lié au problème spécifique N°2	52
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	53
A- Approches de solutions	53
1- Approches de solutions au problème de la quasi-absence d'incitations fiscales adaptées aux pôles de développement prioritaires et aux entreprises	53
2- Approches de solutions au problème de manque de rationalité des exonérations....	55
B- Conditions de mise en œuvre des solutions et construction du Tableau de Synthèse de l'Etude	57
1- Conditions de mise en œuvre	57
a- Recommandations de forme.....	57
b- Recommandations de fond.....	59
2- Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE).....	60
CONCLUSION	62
BIBLIOGRAPHIE.....	65

