

REPUBLIQUE DU BENIN

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



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI



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

ADMINISTRATION DES IMPOTS

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

POUR L'OBTENTION

THEME

**PROBLEMATIQUE DES REGIMES D'EXONERATION FACE A
L'OPTIMISATION DES RESSOURCES FISCALES AU BENIN : CAS DU
10EME SOMMET DE LA CEN-SAD**

REALISE ET SOUTENU PAR :

KODJOGBE S. Linda Edith

MAITRE DE STAGE :

**M. Olivier DASSI
FAFOLAHAN**

DIRECTEUR DE MEMOIRE :

M. Emmanuel

Administrateur des Impôts

Administrateur des Impôts

SEPTEMBRE 2008

**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**

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



DEDICACES

Je dédie ce mémoire:

A mes chers Parents **M. Nicaise et Françoise**

KODJ OGBE.

A qui je dois tout. Vous m'avez tout donné pour réussir. Merci papa et maman votre soutien et vos conseils sont des plus précieux. Vous n'avez jamais failli à votre rôle respectif de père et de mère. Trouvez en ce mémoire, le fruit de vos efforts.

A ma sœur Ginette et à mes frères Eric et Guy,
Pour leur soutien et la complicité qui existe entre nous.

Que Dieu vous comble et vous protège.



REMERCIEMENTS

Mes remerciements s'adressent particulièrement à :

- Mon maître de mémoire, **Monsieur FAFOLAHAN Emmanuel** d'avoir rigoureusement suivi ce mémoire malgré son indisponibilité.
- **M. MIDJO Epiphane** à qui je dois l'ingénieuse idée de réaliser ce sujet.
- **M. KORA Yaya** pour son aide précieuse dans les recherches d'informations à la DDET et sa grande contribution à la qualité de ce travail malgré son indisponibilité et la distance.
- **M. Olivier DASSI**, Directeur de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception à la DGID, qui malgré ses multiples activités, a bien voulu accorder une attention particulière à ce travail.
- **M. AKAKPO Eric**, dont la contribution a beaucoup apporté à la qualité du mémoire.
- **M. Brice SEGNI** et **M. Paulin AMEDETOUNOU** pour leur aide et soutien dans mes recherches.

- tout le personnel de la MFRE, pour l'attention et la gentillesse dont ils ont fait preuve principalement *M. **Guy KIKI**, M. **CHODATON**, M. **Bléo AHOSSI**, Mme **CAKPO Bénédicte** et M. **MONHOUNDE**.*
- le personnel de l'Administration fiscale et de la Direction Générale de l'Economie pour l'accueil et la disponibilité à répondre à mes préoccupations.
- les cadres du Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière, et de la Lutte contre l'Erosion Côtière.
- tout le corps professoral de l'ENAM, pour la qualité de la formation.
- tout le personnel administratif de l'ENAM ;
- tous mes camarades de promotion en particulier ***Cédric, Eroll, Elvire, Maxime, Ridiath, Charly, Lydwine** et **Serge***, pour la bonne ambiance qui a régné tout au long de notre séjour à l'ENAM.
- tous ceux qui de près ou de loin m'ont soutenu dans la réalisation de ce mémoire.



***SIGLES
ET
ABREVIATIONS***

AI : Administration des impôts

APE : Accord de Partenariat Economique

ATE : Admission Temporaire Exceptionnelle

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

CEN-SAD: Communauté des Etats Sahélo-Sahariens

CIME : Centre des Impôts des Moyennes Entreprises

CIPE : Centre des Impôts des Petites Entreprises

CGI : Code Général des Impôts

DGID : Direction Générale des Impôts et des Domaines

DNVEF : Direction Nationale de Vérification et d'Enquêtes Fiscales

DGE : Direction Générale de l'Economie

DGE : Direction des Grandes Entreprises

DGDDI : Direction Générale des Douanes et Droits Indirects

DDET : Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre

ENAM : Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature

MFMP : Mission Fiscale des Marchés Publics

MPFE : Marché Public à Financement Extérieur

MEF: Ministère de l'Economie et des Finances

MFRE : Mission Fiscale des Régimes d'Exception

MP : Moyen de Paiement

MUHRFLEC: Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière

OHADA : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires

ONG : Organisation Non Gouvernementale

Os : Objectif spécifique

Ps : Problème spécifique

RNI : Recette Nationale des Impôts

RPI : Recette Principale des Impôts

SGDPE : Service de Gestion du Domaine Privé de l'Etat

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

TEC : Tarif Extérieur Commun

TUCA : Taxe Unique sur les Contrats d'Assurances

UEMOA: Union Economique Monétaire Ouest Africaine



LISTE DES TABLEAUX

- **TABLEAU N°1** : Synthèse des problématiques possibles de l'étude..... **page 28**

- **TABLEAU N°2** : Tableau de bord de l'étude..... **annexe n°3**

- **TABLEAU N°3**: Coût des exonérations par année de 2003 au 30 juin 2008..... **page 49**

- **TABLEAU N°4**: Evolution du ratio des exonérations sur les recettes fiscales..... **page 51**

- **TABLEAU N°5**: Evolution des exonérations fiscales et du déficit budgétaire..... **page 53**

- **TABLEAU N°6** : Montant des MP2 délivrés aux promoteurs CEN-SAD..... **page 58**

- **TABLEAU N°7** : Etat des déclarations MP1 du 1^{er} juillet 2008 au 10 septembre 2008..... **page 59**

- **TABLEAU N°8**: Détermination de la base d'imposition aux droits d'enregistrement..... **page 62**

- **TABLEAU N°9:** Estimation des exonérations sur les droits d'enregistrement et de timbre dans le cadre de la CEN-SAD..... **page 63**



LISTE DES FIGURES

❖ **GRAPHIQUE N°1** : Evolution des coûts des exonérations sur la période allant de 2003-2007.

❖ **GRAPHIQUE N°1** : Evolution des coûts des exonérations sur la période allant de 2003-2007.

❖ **GRAPHIQUE N°2** : Evolution du ratio des exonérations sur les recettes Fiscales

❖ **GRAPHIQUE N°3** : Exonérations fiscales et déficit budgétaire.



**GLOSSAIRE
DE
L'ETUDE**

Le glossaire est l'ensemble des concepts liés à l'étude. Il s'agit de:

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

Accord cadre: Instrument juridique définissant les conditions d'implantation d'une ONG nationale.

Contrôle fiscal : c'est l'ensemble des mesures ou opérations réalisées dans le seul objectif de vérifier les informations ou déclarations faites par le contribuable.

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

Crédit intérieur : c'est le crédit d'impôt obtenu sur l'exonération des impôts perçus à l'intérieur.

Crédit douanier : c'est le crédit d'impôt obtenu sur l'exonération des impôts perçus au cordon douanier.

CEN-SAD : c'est une organisation qui a pour objectif l'établissement d'une Union économique globale basée sur la mise en œuvre d'un plan de développement communautaire qui vient compléter, appuyer les plans nationaux de développement des pays membres et englobe les différents domaines du développement économique et social durable tels que agriculture, industrie, énergie, social, culturel, santé.

Dépense fiscale : elle est constituée du manque à gagner qui résulte d'un allègement ou d'une exonération accordée à certains contribuables. Il s'agit donc d'un régime fiscal dérogatoire qui rompt alors l'égalité devant l'impôt.

Droit d'enregistrement : c'est l'impôt perçu sur les actes à caractère patrimonial.

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 a 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 : ce sont les exonérations accordées sur les marchés publics de travaux, fournitures, et prestations de service sur financement extérieur.

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.

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

Incivisme fiscal: c'est le fait de se soustraire volontairement au paiement de l'impôt par des actes frauduleux.

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.

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

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



RESUME

Les stratégies d'optimisation des ressources fiscales sont de plus en plus, l'une des préoccupations majeures de l'Etat. Ce faisant, les exonérations représentant d'importants manques à gagner pour l'Etat, constituent de véritables obstacles à l'optimisation des ressources fiscales.

La présente étude intitulée : « **PROBLEMATIQUE DES REGIMES D'EXONERATION FACE A L'OPTIMISATION DES RESSOURCES FISCALES AU BENIN : CAS DU 10^{ème} SOMMET DE LA CEN-SAD** » est réalisée à partir des constats faits sur les mécanismes de fonctionnement de l'Administration des impôts précisément de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE) et de la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (DDET).

La méthodologie adoptée a consisté à la formulation des hypothèses à partir des causes supposées être à la base des problèmes en résolution et à la collecte des informations et données par une revue documentaire et à l'aide du guide d'entretien. Les entretiens ont eu pour cibles les cadres de l'Administration fiscale et de la Direction Générale de l'Economie (DGE) du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). A l'issu des enquêtes, nous avons obtenu les résultats ci-après :

- le problème d'octroi abusif des exonérations a pour cause le manque de rationalisation des incitations fiscales ;

- le contrôle limité aux déclarations, effectué à la MFRE est à la base de certains faits d'évasion fiscale;

- le coût des exonérations représente plus de 40% du déficit budgétaire¹ ;

- l'estimation du coût des exonérations accordées dans le cadre de la CEN-SAD, de fin 2007 au 30 juin 2008, s'élève à plus de 5 milliards de FCFA avec une faible fréquence de déclarations. Sur cette base, en fin d'année nous prévoyons le coût des exonérations à plus de 10 milliards dans le cadre de la CEN-SAD²;

Les régimes d'exception non seulement réduisent les capacités financières de l'Etat, mais sont également de véritables obstacles au développement économique et social du Bénin. A cet effet, nous proposons comme solutions, la budgétisation des dépenses fiscales tout en insistant sur la fixation d'un seuil du coût des exonérations, la transformation des textes réglementaires régissant les régimes d'exception en des textes de loi, et le renforcement du système de contrôle à travers des contrôles externes a posteriori.

¹ Voir analyse du GRAPHIQUE N°3 à la page 52 du document.

² Il y a encore des travaux de construction en cours d'achèvement.



SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PREMIER: STRUCTURE ORGANISATIONNELLE ET FONCTIONNELLE DE L'ADMINISTRATION DES IMPÔTS, LIEE A LA PROBLEMATIQUE DES REGIMES D'EXCEPTION AU BENIN.

SECTION PREMIERE: MECANISMES DE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION DES IMPOTS LIES A LA PROBLEMATIQUE DES REGIMES D'EXONERATION.

PARAGRAPHE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE.

PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX.

SECTION2 : PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE.

PARAGRAPHE PREMIER: CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.

PARAGRAPHE2 : SPECIFICATION ET SEQUENCES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.

CHAPITRE 2: DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS.

SECTION PREMIERE: CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE.

PARAGRAPHE PREMIER : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE.

PARAGRAPHE2 : CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.

SECTION2 : ETUDE ESTIMATIVE DES EXONERATIONS FISCALES ACCORDEES DANS LE CADRE DE LA CEN-SAD ET CONTRIBUTION A LA RECHERCHE DE SOLUTIONS.

PARAGRAPHE PREMIER : ETUDE ESTIMATIVE DES FACILITES FISCALES ACCORDEES DANS LE CADRE DU 10^{EME} SOMMET DE LA CEN-SAD.

PARAGRAPHE 2: CONTRIBUTION A LA RECHERCHE DE SOLUTIONS.

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES



INTRODUCTION GENERALE

L'économie des Etats de l'Afrique de l'Ouest au cours des années 80, a été marquée par d'énormes difficultés financières liées à l'amenuisement continu des recettes budgétaires dont l'essentiel est constitué de ressources fiscales. Dans le cadre de la politique de redressement de l'économie nationale, suite à cette situation, le Bénin, en accord avec les partenaires au développement, a jugé indispensable dans les années 90, d'instituer les régimes d'exception ou d'exonération pour créer un environnement favorable aux investissements.

Avec le nouveau contexte économique de mondialisation et des échanges commerciaux internationaux, la problématique d'optimiser les ressources fiscales intérieures devient d'actualité. En effet, la réduction des tarifs au cordon douanier est tributaire des Accords de Partenariat Economiques (APE) et des Accords Internationaux avec les pays de l'Union Européenne.

Après plusieurs années d'application, il est remarqué que les régimes d'exception suscitent d'importantes dépenses fiscales pour l'Etat. Ce dernier ne parvenant pas toujours à honorer ses engagements vis-à-vis de ses citoyens, la nécessité de réformer les régimes d'exonération s'impose dans une logique d'optimisation des recettes fiscales.

C'est dans cette optique que s'inscrit la présente étude axée sur les privilèges fiscaux accordés dans le cadre de l'organisation du 10^{ème} sommet de la CEN-SAD, intitulée: « **PROBLEMATIQUE DES REGIMES D'EXONERATION FACE A L'OPTIMISATION DES RESSOURCES FISCALES AU BENIN : CAS DU 10^{EME} SOMMET DE LA CEN-SAD** ».

Les problèmes liés à la gestion des régimes d'exception au Bénin, sont notamment l'évasion fiscale et l'octroi abusif des exonérations

révélé par le coût élevé de ces dernières dont les fondements présentent des insuffisances ou faiblesses.

L'objectif visé par cette étude est de contribuer à l'optimisation des recettes fiscales par l'assainissement des régimes d'exonération en proposant des moyens de lutte contre l'évasion fiscale induite, et des moyens de corriger un tant soit peu l'abus dans l'octroi des exonérations au Bénin.

L'étude sera présentée en deux chapitres. Le premier chapitre retrace essentiellement les problèmes liés aux régimes d'exonération. Le dernier chapitre sera consacré aux enquêtes, à l'analyse des données, à l'estimation des exonérations accordées dans le cadre de la CEN-SAD et aux approches de solutions.



CHAPITRE PREMIER :

**STRUCTURE ORGANISATIONNELLE ET
FONCTIONNELLE DE L'ADMINISTRATION
FISCALE LIEE A LA PROBLEMATIQUE DES REGIMES
D'EXCEPTION AU BENIN**

Dans ce chapitre, il sera question d'une part de présenter le lieu de stage, de décrire l'état des lieux, et d'autre part, de définir la problématique de l'étude et la démarche méthodologique adoptée pour la résoudre.

SECTION PREMIERE : LES MECANISMES DE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION DES IMPOTS LIES A LA PROBLEMATIQUE DES REGIMES D'EXONERATION

Le stage pratique de fin de second cycle organisé par l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature (ENAM) au profit des étudiants en filière Administration des Impôts (AI) s'est déroulé dans les locaux de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID). D'une durée de trois mois, ce stage complétant la formation théorique nous a permis non seulement d'approfondir nos connaissances, mais aussi de nous imprégner des réalités de l'Administration fiscale.

PARAGRAPHE PREMIER: CADRE **INSTITUTIONNEL** **ET PHYSIQUE DE** **L'ETUDE.**

Pour accomplir les missions à elle assignées, la DGID, direction technique du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), dispose d'un certain nombre de structures qui concourent à l'exécution des tâches.

Il paraît donc utile de présenter avant toute chose, cette direction.

I- PRESENTATION ET COMPOSITION DE LA **DGID.**

A- Présentation de la DGID

Aux termes des dispositions du **Décret n°2007- 437 du 02 octobre 2007** portant organisation, attributions et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, la DGID est compétente pour :

- ▶ la détermination de l'assiette, la liquidation, le recouvrement, le contrôle et le contentieux de tous les impôts et taxes prévus par le Code Général des Impôts (CGI) et certaines lois de finances dont les dispositions ne figurent pas dans ledit code ;

- ▶ la conservation foncière des hypothèques et autres droits fonciers;
- ▶ le recouvrement et le reversement au Trésor Public des impôts et taxes, des redevances domaniales et des taxes annexes perçues par les postes comptables de son réseau ;
- ▶ la gestion du domaine privé de l'Etat ;
- ▶ la gestion des biens vacants placés sous séquestre en conséquence d'une mesure de sûreté.

Elle exécute le budget de l'Etat en matière de recettes intérieures et est placée sous l'autorité d'un Directeur Général assisté d'un Directeur Général Adjoint, qui dirige les activités de toutes les directions qui la composent.

B- Composition de la DGID

Pour son bon fonctionnement, la DGID est structurée en directions. Ainsi, nous avons d'abord les directions centrales que sont:

- ▶ l'Inspection Générale des Services (**IGS**),
- ▶ le Centre de Formation Professionnelle des Impôts (**CFPI**),

- ▶ la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (**MFRE**),
- ▶ la Direction de la Gestion des Ressources (**DGR**),
- ▶ la Direction de l'information et des Etudes (**DIE**),
- ▶ la Recette Nationale des Impôts (**RNI**),
- ▶ la Direction de la Législation et du Contentieux (**DLC**).

Viennent ensuite les Directions techniques à compétence nationale. Il s'agit de :

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

Enfin les Directions techniques à compétence territoriale constituées de la Direction du Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés (**D CIDAM**) puis les Directions Départementales des Impôts (**DDI**) énumérées ci-après:

- ▶ la **DDI Atacora-Donga** est compétente pour les départements de l'Atacora et de la Donga,
- ▶ la **DDI Atlantique-Littoral** qui s'occupe des départements de l'Atlantique et du Littoral,
- ▶ la **DDI Borgou – Alibori** couvrant les départements de l'Alibori et du Borgou,
- ▶ la **DDI Mono-Couffo** qui étend sa juridiction sur le Mono et le Couffo,
- ▶ la **DDI Ouémé-Plateau** ayant la charge fiscale des départements de l'Ouémé et du Plateau,
- ▶ la **DDI Zou-Collines** qui s'occupe des départements du Zou et des Collines.

Notre stage s'est déroulé respectivement au Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE n°3) du Champ de foire; au Centre des Impôts des Moyennes Entreprises (CIME) du Littoral; à la RNI, à la DNVEF, à la DGE, à la DDET et enfin à la MFRE compétente en matière de gestion des exonérations.

Le séjour de deux semaines passé à la MFRE nous a permis de comprendre la politique des régimes d'exception et de constater l'importance des exonérations dans les recettes fiscales. Cette direction

retiendra notre attention, surtout en ce qui concerne les exonérations accordées par l'Etat Béninois, dans le cadre des travaux réalisés pour la tenue du 10ème sommet de la CEN-SAD.

II- CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE.

Les exonérations octroyées dans le cadre de la CEN-SAD ont porté aussi bien sur les impôts indirects et droits de douane que sur les droits d'enregistrement et de timbre relatifs aux contrats de vente des parcelles de l'Etat. Ainsi, nous ne pouvons parler d'exonérations accordées dans le cadre de la CEN-SAD sans présenter la MFRE et la DDET.

A- Historique et Présentation de la MFRE

1) Historique

Autrefois, les différentes exonérations accordées n'étaient soumises à aucune réglementation particulière. Elles étaient octroyées sur simple présentation d'une autorisation et n'étaient soumises à aucun contrôle.³

Cette hasardeuse gestion des exonérations en l'absence d'un organe bien défini et d'une procédure appropriée a conduit à la réforme consacrée par l'arrêté N° 212 / MF / DC / DI, du 18 Octobre 1992 portant régime fiscal des marchés publics à financement extérieur (**MPFE**). Cet arrêté crée la Mission Fiscale des Marchés Publics (**MFMP**), premier organe de gestion et de contrôle des exonérations au Bénin et

³ Confère mémoire sur la Problématique des régimes d'exception face à l'amélioration des recettes fiscales au Bénin. Auteur : HOUNZANDJI Andromaque

dont les attributions se limitaient essentiellement à la gestion des exonérations, l'étude des marchés et contrats publics, et à l'exécution de tâches diverses.

Ce nouveau dispositif ainsi mis en place est entré en vigueur le 16 février 1993. Il consacre seulement l'exonération des Marchés Publics à Financement Extérieur (**MPFE**) et leur prise en charge par l'Etat à travers les certificats MP (Moyen de Paiement).

Compte tenu de la multiplicité des exonérations, la MFRE a été créée afin de soumettre tous les régimes d'exonération à une seule et même procédure gérée par une structure unique.

2) Présentation de la MFRE

La Mission Fiscale des Régimes d'Exception est une structure chargée de l'application des exceptions à la loi ou aux principes de base de la fiscalité. Ces exceptions à la loi font l'objet d'exonérations dont bénéficient certaines personnes physiques ou morales exerçant sur le territoire béninois des activités qui concourent à la promotion des investissements privés.

La MFRE a pour attributions, la gestion, le contrôle et la délivrance des certificats de crédits MP2 sur les MPFE et les autres régimes d'exception accordés sur le territoire national à l'exclusion du régime d'Admission Temporaire Exceptionnelle (ATE). Elle s'occupe également de l'étude des projets de marchés et contrats et représente la DGID dans les commissions de passation de marchés publics lors de l'ouverture des plis. A cet égard, la MFRE accorde quatre types d'exonération :

- ▶ **les exonérations classiques** : concernent les missions diplomatiques, les entreprises bénéficiant des dispositions du Code des Investissements, les dons faits à l'Etat, aux sociétés conventionnées etc.,
- ▶ **les exonérations traditionnelles** : qui regroupent les marchés publics à financement extérieur ou mixte,
- ▶ **les exonérations sur les intrants agricoles, instruments et appareils phytosanitaires.**
- ▶ **les exonérations sur les titres de concours consolidés de la BCEAO** : Elles portent sur les titres d'Etat émis sous la supervision de la BCEAO par le Trésor Public de chaque Etat membre de l'UEMOA. Sur décision des Etats, les revenus de ces titres sont exonérés de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM) et de l'Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (I/BIC).

Devant s'occuper à la fois des crédits intérieurs et douaniers, la MFRE dispose d'un personnel composé d'inspecteurs de la Douane et des Impôts. Sous tutelle de la DGID, elle est dirigée par un Administrateur des impôts nommé par arrêté du Ministre chargé des Finances.

Suite à la note de service n°129/MF/DGID/MFMP du 15 novembre 1995 portant attributions, organisation et fonctionnement de la MFMP, les tâches sont exécutées suivant un organigramme structuré comme suit :

En dehors du **secrétariat**, elle dispose de deux sections à savoir la Section Exonération et la Section Administrative et Législative.

- La **Section Exonération** comporte la « Division Etude d'Exonération Classique et MP3 » et la « Division Crédit ».
- La **Section Administrative et Législative** comporte la « Division Etude de Contrats et Marchés » et la « Division Archives et Courriers ».

B- Présentation de la DDET

Anciennement appelée Service de l'Enregistrement et du Timbre, la DDET est une structure technique placée sous la tutelle de la DGID.

1) Attributions de la DDET

Conformément à la note de service n°021/MFE/DC/SGM/DGID/DDET du 07 janvier 2002, la DDET est chargée :

- de l'assiette, de la liquidation, du contrôle, du recouvrement des droits d'enregistrement, de timbre, de publicité foncière, de la Taxe Unique sur les Contrats

d'Assurances (TUCA) et des taxes assimilées,

- de la gestion et de la vente du domaine immobilier privé de l'Etat,
- de la surveillance des opérations relatives au domaine de l'Etat,
- de l'organisation foncière comportant les opérations d'immatriculation de terrain, de publication et de conservation des droits fonciers et des hypothèques,
- de la conservation des actes et des plans et la gestion du domaine immobilier de l'Etat.

2) Organisation de la DDET

Pour bien assurer les tâches qui lui sont assignées, la DDET, s'appuie sur quatre services que sont :

- le **Service de l'Enregistrement et du Timbre**. Il est chargé:
 - ✓ de l'enregistrement de tous les actes soumis à la formalité,
 - ✓ de la vérification des répertoires et registres des officiers publics et ministériels,

- ✓ de l'assiette, de la liquidation et du contrôle des droits d'enregistrement et de la TUCA.

➤ le **Service de la Conservation Foncière**. Il assure :

- ✓ la conservation des hypothèques et des droits fonciers,
- ✓ l'immatriculation foncière.

➤ le **Service de la Gestion du Domaine Privé de l'Etat**. Il a pour attributions :

- ✓ la gestion des terrains du domaine privé de l'Etat,
- ✓ l'établissement et la mise à jour du tableau général des propriétés de l'Etat,
- ✓ la réforme et la vente des biens meubles de l'Etat,
- ✓ l'accomplissement des formalités nécessaires à la conclusion de toutes sortes de contrat relatif au domaine privé de l'Etat,
- ✓ la gestion du contentieux relatif au domaine privé de l'Etat,
- ✓ la création et la mise à jour du fichier des

emphytéotes.

➤ la **Recette des Domaines**. Elle est chargée :

- ✓ du recouvrement des droits d'enregistrement, des droits de timbre, des droits de conservation foncière, des droits d'hypothèque, de la TUCA ;
- ✓ de la tenue des comptes de la conservation foncière et de l'enregistrement,
- ✓ de l'encaissement des provisions et des cautionnements judiciaires,
- ✓ de la comptabilité en matière de timbres fiscaux.

Après avoir présenté ces deux structures intervenant dans le cadre de la CEN-SAD sur le plan fiscal, nous nous intéresserons à leurs mécanismes de fonctionnement.

PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX.

Les exonérations accordées dans le cadre du sommet de la CEN-SAD tenu en juin 2008 ont particulièrement retenu notre attention pendant notre séjour à la MFRE.

Ainsi, dans ce paragraphe, nous décrirons les mécanismes relatifs à la gestion des exonérations à la MFRE et analyserons les exonérations accordées dans le cadre de la CEN-SAD par rapport aux actes idéaux

prévus par les textes qui régissent l'octroi des exonérations en République du Bénin.

I- GENERALITES SUR LES REGIMES D'EXCEPTION **EN REPUBLIQUE DU BENIN**

A- Champ d'application des régimes d'exception

Le champ d'application des exonérations est défini par **l'arrêté n°236/MF/DC/DGID/DG-DDI/MFMP du 17 septembre 1996** portant généralisation de la procédure MP1 à toutes les exonérations. Les modalités de contrôle et de gestion sont mentionnées dans le Cahier des Charges Fiscales et Autres Régimes d'Exception.

Les exonérations peuvent se définir comme une dispense totale ou partielle d'une charge ou d'une obligation fiscale. Ce sont des dispositions spécifiques qui accordent une faveur juridique exorbitante de droit commun à des personnes sur des biens ou sur des activités. Elles permettent, à titre exceptionnel, et pour divers motifs (le plus souvent d'ordre économique et social) aux bénéficiaires, de jouir d'une décharge fiscale et douanière substantielle.

Peuvent bénéficier des régimes d'exonération au Bénin,

- ▶ tous les marchés publics à financement extérieur,

- les marchés privés conclus par les Représentations diplomatiques, les Organisations régionales et internationales, ainsi que certaines Organisations Non Gouvernementales (ONG) ayant conclu des accords de siège ou accords cadres avec la République du Bénin,
- les marchés publics financés sur fonds propres par certaines entreprises, offices ou institutions publiques, disposant d'un texte d'agrément,
- les marchés conclus dans le cadre du bénéfice d'un régime privilégié du Code des Investissements,
- les accords particuliers conclus entre l'Etat et les entreprises privées,
- les importations bénéficiant des dispositions de l'article 201 alinéa 1^{er} ter nouveau du Code des Douanes et des dons dont l'exonération est prévue par le code douanier.

En sont exclus, les marchés à financement intérieur, les marchés réalisés pour une entreprise privée ou un groupement privé etc. Or, dans le cas des marchés publics à financement mixte c'est-à-dire financement conjoint de l'extérieur et du budget national, seule la part extérieure est exonérée.

B- Portée des exonérations

L'exonération ne vise que la fiscalité indirecte. Ainsi, pour tout marché bénéficiant des régimes d'exonération, les facilités fiscales ne concernent que :

- **la TVA intérieure et celle perçue au cordon douanier,**
- **les taxes ad valorem,**
- **les droits de douane,**
- **les prélèvements ayant la vocation de la fiscalité indirecte.**

Toutefois, exception est faite pour la fiscalité indirecte qui frappe les hydrocarbures.

Bien que la fiscalité directe soit exclue de l'exonération, les droits d'enregistrement assis sur le montant du marché font l'objet d'exonération. Cependant, la formalité de l'enregistrement faite gratuitement est obligatoire avant toute demande d'exonération.

II- ETAT DES LIEUX LIE A LA PROBLEMATIQUE **DES EXONERATIONS FISCALES ACCORDEES** **DANS LE CADRE DE LA CEN-SAD**

Dans le cadre de l'organisation du 10^{ème} sommet de la CEN-SAD à Cotonou, l'Etat a engagé des travaux de réfection et de construction d'infrastructures permettant d'augmenter, d'améliorer la capacité d'accueil et de rehausser l'image du pays.

Il ne serait pas exagéré de répéter que le Bénin est un pays en voie de développement disposant de ressources financières très limitées pour faire face aux dépenses d'intérêt général. Compte tenu des moyens limités dont dispose l'Etat, celui-ci ne pouvait couvrir tous les frais d'organisation de ce sommet. Pour ce faire, il a dû signer avec onze (11) promoteurs des contrats particuliers ayant pour objet, la construction de villas de type présidentiel et de grand standing. Structurées sous forme d'articles, ces conventions précisent les obligations incombant aux parties signataires. Ainsi, l'Etat s'engage à accorder des exonérations totales (impôts et taxes intérieurs et droits de douane) sur l'exécution des conventions.

A- Etat des lieux relatif aux exonérations en matière d'impôts indirects et de droits de douane

Le bénéfice d'exonérations, est subordonné à la souscription d'une déclaration sur la base d'un formulaire MP1, accompagnée des pièces justificatives. Comme pièces à fournir, nous citons entre autres le **texte accordant l'exonération**, le **contrat du marché**, l'**accord de siège** ou l'**accord cadre**, la **demande d'admission en franchise**, la **facture** ou la **déclaration de mise à la consommation**. La déclaration est déposée au secrétariat pour enregistrement.

Cette procédure **permet non seulement d'identifier l'opération exonérée, le bénéficiaire et l'organisme de financement mais aussi d'évaluer la fiscalité douanière et intérieure grevant l'opération.**

Les pièces à fournir diffèrent selon que le crédit d'impôt est douanier ou intérieur et la couleur des formulaires MP1 varie suivant le type d'exonération. **La spécification de la couleur de la déclaration MP1 facilite l'enregistrement des dossiers par catégorie.** A cet effet, une note d'informations est portée à l'attention des usagers pour **faciliter une bonne communication des informations et une coopération appropriée avec les usagers du service.**

Après le dépôt et l'enregistrement des déclarations au secrétariat, celles-ci sont affectées aux inspecteurs des impôts et de la douane pour étude. Les demandes relatives au crédit douanier sont soumises au contrôle des inspecteurs des douanes avant d'être affectées à ceux des impôts. Donc les crédits douaniers sont aussi bien traités par les inspecteurs de la douane que par les inspecteurs des impôts. Après étude des demandes, ils procèdent à leur traitement grâce au **logiciel GESEXO**. Un certificat de crédit d'impôt MP2 est délivré ensuite au prestataire pour lui permettre de s'acquitter de sa dette à la Recette Principale des Impôts (RPI) de la DGE.

L'étude des demandes de certificat MP2 consiste à contrôler la régularité des déclarations et à évaluer le montant de l'exonération auquel a droit le bénéficiaire. Ces contrôles de régularité effectués par les inspecteurs sont uniquement basés sur les déclarations et les pièces fournies au dossier. Ce qui nous paraît très insuffisant si le but du

contrôle est d'appréhender des activités ou agissements frauduleux. Parallèlement, dans le cadre de la CEN-SAD, toutes les marchandises et conteneurs avec la mention "CEN-SAD", ont bénéficié de la procédure d'enlèvement direct pour qu'il n'y ait aucun obstacle à la célérité de l'exécution du projet. Connaissant la tendance des contribuables à se soustraire à l'impôt, ceci peut favoriser **l'entrée frauduleuse ou la libre circulation de marchandises non indispensables à la réalisation du marché concerné.**

L'objectif visé par l'Etat dans ce projet de construction des villas de haut standing s'apprécie à court et à long terme.

A court terme, l'objectif était de loger les délégations des Etats membres de la CEN-SAD.

A long terme, l'objectif est de promouvoir l'immobilier surtout en ce qui concerne les complexes hôteliers, presque inexistantes au Bénin.

Selon les dispositions du Cahier des Charges Fiscales et Autres Régimes d'Exception, les exonérations ne s'appliquent que sur les biens et services désignés dans les textes et entrant dans la réalisation des marchés ou qui deviennent à terme échu, la propriété du maître de l'ouvrage.

Les facilités fiscales et douanières sont précisées dans un article et concernent tous les biens et services importés et locaux indispensables à la réalisation des travaux de construction et à l'ameublement des villas. Ici, les exonérations s'étendent à des biens de luxe comme les tapis et moquettes pour l'ameublement qui ne sont pas expressément dans le champ d'application des exonérations suivant les dispositions de **l'article**

201 alinéa 1 ter nouveau du Code des Douanes. Nous en déduisons une application peu rigoureuse des textes.

Toutefois, les conventions stipulent que les privilèges fiscaux sont relatifs aux biens et services indispensables à l'exécution des travaux et à l'équipement des villas conformément au **principe d'utilité du bien à la réalisation du marché.**

Les conventions stipulent également que les villas ainsi construites et équipées seront vendues ou louées après le sommet. Donc les villas ne constitueront pas à terme échu la propriété de l'Etat. On constate alors une contradiction entre les textes en vigueur et les conventions. Ce qui **nous permet de conclure à la non-conformité des conventions à la réglementation en vigueur.**

Nous avons constaté que certains de ces promoteurs réalisent à titre habituel les activités d'importation et de vente de matériaux de construction ou d'ameublement. Ceci nous amène à craindre que les biens pour lesquels le prestataire a bénéficié d'exonération soient peut être détournés de leur objectif en ce sens qu'ils pourraient s'ajouter à son stock de marchandises. **Cette situation favorise non seulement une concurrence déloyale par rapport aux autres entreprises mais aussi une évasion fiscale pour la mobilisation des recettes.** Eu égard à cela, dans un débat télévisuel, le Ministre en charge de l'Urbanisme, de l'Erosion Côtière et de la Réforme Foncière, a déclaré qu'il a été fixé une quantité des biens nécessaires pour la réalisation des villas. Mais entre la théorie et la pratique les réalités ne sont plus les mêmes.

Les conventions disposent que les villas doivent être livrées et équipées au plus tard le 31 mai 2008. Notons que tous les promoteurs n'ont pas pris l'engagement de livrer toutes les villas le 31 mai 2008. D'après les conventions, le projet de construction se décompose comme suit : un premier lot de villas sera livré au plus tard le 31 mai 2008 et le second lot au plus tard le 30 juin 2010. Nous constatons eu égard à cela que ce dernier lot de villas bénéficie également des mêmes avantages particuliers. De même, les exonérations dans ce cadre s'étendent à la taxe statistique qui ne fait pas l'objet d'exonération d'après la Loi de finances n°2007-33 du 27 décembre 2007 portant gestion de l'année 2008. Cet état de choses nous amène à mettre en exergue **l'octroi abusif des exonérations dans le cadre de la CEN-SAD.**

Au 31 mai 2008, il était attendu 252 villas; seules 115 ont été livrées et équipées d'après le point fait par le Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la lutte contre l'Erosion Côtière (MUHRFLEC) dans une communication orale. Pour sanctionner ce retard, les conventions précisent l'annulation de la vente des parcelles de l'Etat. Mais, un avenant aux conventions accorde aux promoteurs qui n'ont pas pu respecter leurs engagements, un délai de grâce à compter du 1^{er} Août jusqu'au 31 décembre 2008. Cet avenant pris en juillet 2008 vient selon nous en retard car le sommet a eu lieu en Juin 2008. Cet état de choses nous permet de conclure au **non respect des clauses contractuelles.**

B- Etat des lieux relatif aux exonérations octroyées en

matière de droits d'enregistrement et de timbre

Au regard des attributions de la DDET et de ses services, le Service de la Gestion du Domaine Privé de l'Etat (**SGDPE**) et le Service de l'Enregistrement et du Timbre sont concernés dans la gestion du dossier CEN-SAD. En effet, les promoteurs, ne disposant pas de grands domaines, l'Etat a mis à leur disposition ses parcelles pour construire des villas de type présidentiel. Ainsi, les travaux sont réalisés sur les domaines suivants :

- le **domaine de Sèmè-Podji** objet du Titre foncier n°1399 de Porto-Novo. Ce domaine était affecté à l'armée pour servir de centre d'entraînement de tir appelé aujourd'hui «ex champ de tirs » situé à Agblangandan. Ce domaine a été affecté au MUHRFLEC pour la promotion de l'immobilier ;
- le domaine situé sur la côte Ouest derrière l'Aéroport International Bernardin Cardinal Gantin ;
- le domaine situé sur la côte Ouest (nouveaux chantiers au quartier Awhanlèko).

Selon l'article premier des conventions relatives à la construction des villas de type présidentiel, l'Etat consent à vendre à chaque investisseur, des parcelles de terrains nécessaires à la réalisation du projet de construction des villas. Cet article qui devrait normalement préciser les superficies et le prix de vente présente des insuffisances au niveau de certaines conventions. En effet, dans certaines conventions il

est précisé les superficies, la localisation et le prix de vente des parcelles ; pour d'autres, uniquement les superficies et la localisation des terrains; le reste, aucune information y relative. **Ce manque de précision des superficies rend difficile la mise à jour du tableau général des propriétés de l'Etat.**

Les contrats de vente des parcelles dans ce cadre ont été signés entre l'Etat, représenté par le MUHRFLEC et les promoteurs. Certes, l'un des objectifs de ce projet est la promotion de l'immobilier qui relève de la compétence du MUHRFLEC. Mais d'après le **Décret n°2008-111 du 12 Mars 2007** portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), et la note de service n°021/MFE/DC/SGM/DGID/DDET du 07 janvier 2002 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DDET, le Ministre des Finances et le DDET sont compétents pour signer conjointement les contrats de gré à gré relatifs au domaine privé de l'Etat. **Ce qui nous permet de conclure au non respect des textes relatifs aux attributions en matière d'aliénation du domaine immobilier privé de l'Etat.**

De plus, par l'intermédiaire des inspecteurs du SGDPE, la DDET siège dans les commissions d'élaboration des contrats portant sur le domaine privé de l'Etat. Compte tenu des informations que nous avons reçues à la DDET, celle-ci n'a pas été associée à la conclusion des conventions. Ce qui fait que le SGDPE ne dispose pas encore à son niveau de tous les contrats de vente des parcelles. Nous constatons à ce niveau **un défaut de communication et l'absence d'une franche collaboration entre les Ministères.** Cet état de choses a eu pour conséquence **les litiges domaniaux existant actuellement entre l'Etat et**

certains privés, propriétaires des parcelles ou qui ont signés avec celui-ci des contrats de bail ou de vente de terrains.

Les prix de cession des parcelles sont fixés conformément au décret n°164/PC/MFAEP-EDT du 11 septembre 1964 portant fixation du prix de vente et la mise en valeur au mètre carré des terrains du domaine privé de l'Etat. Compte tenu des années, de la localisation, les prix fixés par ce décret ne sont plus réalistes. Les prix évoluent en fonction du niveau de développement des zones. **Nous constatons un bradage du patrimoine de l'Etat dû à la désuétude et à l'inadéquation des textes.**

A cet égard, il faut souligner que l'arrêté **n°012/MFE/DC/SGM/DGID/DDET du 16 janvier 2002** portant fixation des prix de vente et de mise en valeur au mètre carré des terrains du domaine privé de l'Etat qui a été pris pour pallier à cette insuffisance n'a pas été confirmé par décret. Cette **lenteur administrative constatée en matière d'adoption des textes relatifs au domaine de l'Etat** entraîne **des risques de minoration des prix de vente.**

Conformément à la réglementation en vigueur, seuls les droits d'enregistrement assis sur les conventions sont exonérés. Mais, l'article 12 des conventions stipule que: « la présente convention, de même que le contrat de vente des parcelles indiquées à l'article premier sont exonérés des droits d'enregistrement »; **cela montre encore une fois un défaut de conformité des clauses à la réglementation en vigueur.**

Les droits d'enregistrement ne représentent qu'environ **3%** des recettes fiscales⁴, les exonérations sur les contrats de vente de parcelles

⁴ D'après les statistiques recueillies à la Recette Nationale des Impôts (RNI).

viennent **encore amenuiser les recettes fiscales de la DDET** qui déploie des efforts pour accroître ses performances en matière de recouvrement.

SECTION 2 : PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE.

Après avoir restitué l'état des lieux lié à la problématique des exonérations accordées dans le cadre de la CEN-SAD, nous allons procéder au ciblage de la problématique de l'étude.

PARAGRAPHE PREMIER : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.

I- INVENTAIRE ET SYNTHESE DES PROBLEMATIQUES POSSIBLES.

A- Inventaire des problèmes identifiés

L'état des lieux nous a permis d'identifier les problèmes ci-après :

- ✓ l'application peu rigoureuse des textes,
- ✓ les clauses conventionnelles peu conformes à la réglementation en vigueur,

- ✓ les faits favorables à l'évasion fiscale,
- ✓ l'octroi abusif des exonérations,
- ✓ les faits favorables à la concurrence déloyale,
- ✓ les faits favorables à l'entrée frauduleuse de marchandises,
- ✓ le non respect des textes réglementaires relatifs aux attributions en matière d'aliénation du domaine privé immobilier de l'Etat,
- ✓ la difficulté de mettre à jour le tableau général des propriétés de l'Etat,
- ✓ le défaut de communication et d'une franche collaboration entre les institutions,
- ✓ les risques de minoration des prix de cession,
- ✓ la désuétude et l'inadéquation des textes relatifs à la fixation des prix de vente et de mise en valeur au mètre carré,
- ✓ la lenteur administrative en matière d'adoption des textes relatifs au domaine privé de l'Etat,
- ✓ le non respect des clauses contractuelles.

B- Synthèse des problématiques possibles

Les problèmes ci-dessus identifiés peuvent être regroupés dans le tableau suivant. Soit Ps_n les problèmes spécifiques identifiés avec n compris entre 1 et 4.

Tableau n°1: TABLEAU RECAPITULATIF DES PROBLEMATIQUES POSSIBLES.

N°	PROBLEMATIQUE	PROBLEME GENERAL	PROBLEMES SPECIFIQUES
1	Problématique d'amélioration de la gestion du domaine privé immobilier de l'Etat.	La gestion peu efficace du domaine immobilier privé de l'Etat.	<p>* Ps₁: difficulté de mettre à jour le tableau général des propriétés de l'Etat.</p> <p>* Ps₂: non respect des textes relatifs à l'autorité compétente en matière d'aliénation du domaine immobilier privé de l'Etat.</p> <p>*Ps₃: lenteur administrative en matière d'adoption des textes.</p> <p>Ps₄: les litiges domaniaux existant entre l'Etat et des</p>

N°	PROBLEMATIQUE	PROBLEME GENERAL	PROBLEMES SPECIFIQUES
			privés.
2	Problématique des régimes d'exonération face à une optimisation des recettes fiscales.	L'insuffisance des recettes fiscales pour faire face aux enjeux de développement économique.	<p>*Ps₁: l'octroi abusif des exonérations.</p> <p>*Ps₂: L'évasion fiscale.</p>
3	Problématique de mise en valeur des terrains du domaine privé de l'Etat.	La fixation forfaitaire et peu réaliste des prix de vente des terres de l'Etat.	<p>* Ps₁: la désuétude des textes portant fixation des prix de vente et de mise en valeur au mètre carré.</p> <p>* Ps₂: minoration des prix de vente des parcelles de l'Etat.</p> <p>*Ps₃: absence d'une parfaite communication et d'une franche collaboration entre les structures.</p>

N°	PROBLEMATIQUE	PROBLEME GENERAL	PROBLEMES SPECIFIQUES
4	Problématique d'application des normes juridiques en Droit Administratif.	La mauvaise application des normes juridiques en Droit Administratif.	<p>* Ps₁ : Application peu rigoureuse des textes.</p> <p>* Ps₂ : non respect des clauses contractuelles.</p> <p>*Ps₃ : les clauses conventionnelles peu conformes à la réglementation en vigueur.</p>
5	Problématique de l'incivisme fiscale au Bénin.	Le manque de civisme fiscal.	<p>* Ps₁ : la concurrence déloyale.</p> <p>*Ps₂ : l'entrée frauduleuse des marchandises.</p>

II- CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE ET FORMULATION DU SUJET.

A- Choix de la problématique et justification du sujet.

Bien que les problèmes identifiés soient tous urgents à résoudre, ceux relatifs aux régimes d'exonération nous ont particulièrement intéressés. En effet, ils ont non seulement trait au développement de

l'économie qui est une préoccupation majeure et perpétuelle des pays en voie de développement ; mais, ils affectent également la mise en œuvre de la transition fiscale.

Les régimes d'incitation et d'exonération ont, certes pour objectif de stimuler l'investissement et plus généralement l'activité économique, mais ils ont aussi pour conséquence des pertes importantes de recettes pour l'Etat. Avec la situation de crise alimentaire et énergétique actuelle, l'idéal serait de limiter l'octroi des exonérations. En effet, l'expérience de nombreux pays en particulier le Bénin montre que les régimes d'incitation fiscale ont été utilisés, avec peu de succès car le niveau de l'activité économique demeure toujours à l'étape embryonnaire et les ressources financières très limitées.

De plus, une étude réalisée par Schiffer et Weder en 2001, montre qu'en Afrique la fiscalité n'est pas ressentie comme une contrainte majeure par les entreprises⁵. Ces dernières accordent plutôt une grande importance au fonctionnement de la justice, aux pratiques non concurrentielles, à la corruption, à l'accès au crédit et à la qualité des infrastructures. De ce fait les régimes d'incitation relèvent alors de politiques de second rang qui ne peuvent compenser les contraintes institutionnelles, financières et d'infrastructures. Ce qui justifie le choix de « **la problématique des régimes d'exonération face à une optimisation des recettes fiscales** ».

B- Formulation du sujet

⁵ Confère le document Afrique au sud du Sahara : mobiliser les recettes fiscales pour le développement.

Pour une meilleure approche des régimes d'exonération face à l'impératif de développement économique du Bénin, nous avons orienté notre réflexion sur les exonérations accordées dans le cadre du 10^{ème} sommet de la CEN-SAD.

Ainsi, dans le but d'apporter notre modeste contribution à l'amélioration du niveau de développement actuel à travers l'optimisation des recettes fiscales, la présente étude sera réalisée sous le thème: **« PROBLEMATIQUE DES REGIMES D'EXONERATION FACE A L'OPTIMISATION DES RESSOURCES FISCALES AU BENIN: CAS DU 10^{EME} SOMMET DE LA CEN-SAD ».**

PARAGRAPHE 2: SPECIFICATION ET **SEQUENCES DE RESOLUTION** **DE LA PROBLEMATIQUE.**

I- SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE

La fiscalité est au cœur des instruments de financement du développement économique et social des pays à ressources financières essentiellement fiscales comme le Bénin. La politique fiscale mise en place par l'Etat a pour objectif d'améliorer d'année en année le rendement de l'impôt aux fins d'obtenir des ressources financières suffisantes.

Force est de constater que malgré tous les efforts consentis, les capacités financières de l'Etat demeurent toujours limitées à cause de l'étroitesse de l'assiette fiscale, des réalités du secteur informel et surtout de la politique d'exonération. En effet, les exonérations dans leur gestion actuelle, constituent de véritables manques à gagner pour l'Etat qui se traduisent par l'évasion fiscale et une réduction considérable des performances de l'Administration fiscale en matière de recouvrement.

Malgré ces insuffisances constatées dans le système et le coût élevé des exonérations, l'Etat continue d'adopter cette politique et ce, sans limitation des exonérations accordées, avec peu de rigueur dans l'application des textes de base.

Il est alors nécessaire d'analyser et d'évaluer de plus près l'efficacité de la politique d'incitation aux investissements et de prendre des mesures adéquates face aux régimes d'exception.

II- SEQUENCES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.

Face aux divers problèmes énumérés, nous examinerons comment contribuer à leur résolution afin d'assurer l'accroissement des recettes fiscales.

Dans un premier temps, nous fixerons les objectifs à atteindre en menant cette étude. En outre, nous formulerons des hypothèses à partir des causes pouvant être à la base des problèmes en résolution et nous ferons une synthèse de la revue de littérature en terme d'approche théorique et empirique sur la résolution du problème général et des problèmes spécifiques y relatifs.

Dans un second temps, nous définirons la méthodologie de l'étude en termes de modèle théorique et empirique d'analyse de données afin de vérifier les hypothèses formulées et d'établir par la suite le diagnostic lié à la spécificité de la problématique. Ensuite, une étude estimative et comparative des dépenses fiscales sera réalisée afin de mener une analyse critique des régimes d'exonération. Enfin, nous proposerons des solutions tout en exposant leurs conditions de mise en œuvre.



CHAPITRE 2

**DU CADRE THEORIQUE et METHODOLOGIQUE DE
L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS**

Le chapitre ainsi annoncé aura pour objet, la formulation des hypothèses, la méthodologie adoptée, la présentation des résultats obtenus et les propositions de solutions aux problèmes à résoudre.

SECTION PREMIERE : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.

PARAGRAPHE PREMIER : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE.

Il s'agira ici, de fixer les objectifs de l'étude, de formuler les hypothèses et d'exposer la revue de littérature.

I- DES OBJECTIFS DE L'ETUDE AUX HYPOTHESES LIEES AUX PROBLEMES EN RESOLUTION.

A- Objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude sont de deux ordres :

1°) Objectif général

L'objectif général de ce travail, est de contribuer à l'optimisation des recettes fiscales par l'assainissement des régimes d'exonération.

2°) Objectifs spécifiques

Plus spécifiquement, elle vise à proposer les moyens de :

Os₁ : réduire l'octroi des exonérations au Bénin.

Os₂ : lutter contre l'évasion fiscale.

B- Identification des Causes Supposées et Formulation des Hypothèses de l'étude

Cette partie consiste à identifier la cause supposée de chaque problème spécifique, par élimination des causes pouvant être à la base des problèmes à résoudre en tenant compte de la relation cause – effet.

1°) Ps₁: l'octroi abusif des exonérations au Bénin

Par rapport à ce problème, nous identifions deux causes possibles à l'issue de nos observations. Il s'agit de :

- l'octroi des exonérations par des autorisations, lettre ou arrêté ministériel pour le compte de certaines personnes qui bénéficient des exonérations ;

- le manque de rationalisation des incitations.

Lorsque nous retenons la délivrance d'autorisation ou de lettre signée par un Ministre, cette cause peut être à la base du problème de l'octroi abusif des exonérations. En effet, ces autorisations et lettres ne suivent pas la procédure d'octroi des exonérations et ont pour conséquence la gestion peu transparente de ces dernières. Il s'avère donc indispensable que de tels agissements soient corrigés pour réduire un temps soit peu le coût des exonérations. Toutefois, eu égard à nos observations, cette cause n'est point négligeable car il faudrait que cela se fasse de façon rigoureuse dans le respect de la loi et l'intérêt supérieur de la Nation. Cet aspect complexe de la situation ne nous intéresse guère compte tenu de nos compétences limitées en la matière. Il est souhaitable que cet acte soit pris par la haute autorité en conformité avec la loi budgétaire.

Par contre, le manque de rationalisation des incitations nous paraît plus plausible pour justifier le problème. En effet, les régimes nationaux d'incitation et d'exonération sont à l'origine de difficultés majeures en raison de leur impact sur le système de protection et sur les recettes budgétaires. Malgré l'élaboration d'un projet de code communautaire des investissements conforme aux bonnes pratiques, les régimes nationaux d'incitation et les codes d'investissements sont maintenus faute d'accord au niveau régional. C'est une opportunité qui s'offre ainsi aux groupes d'intérêts économiques de détourner par exemple le Tarif Extérieur Commun (TEC) ; ce qui a pour conséquence, des baisses de recettes insupportables.

La crédibilité des politiques commerciales communautaires, dépend donc largement de la réforme des systèmes d'exonération à travers une rationalisation des incitations. De tout ce qui précède, nous pouvons dire que la rationalisation des incitations fiscales est nécessaire pour réformer le système des exonérations dans une optique de réduction de son coût très élevé.

Ceci nous permet de formuler l'hypothèse selon laquelle **le manque de rationalisation des incitations est à la base de l'octroi abusif des exonérations au Bénin.**

2°) Ps₂ : l'évasion fiscale

Le caractère limité du contrôle en matière de gestion des exonérations et l'application peu rigoureuse des textes régissant les exonérations peuvent favoriser l'évasion fiscale au Bénin.

L'Etat peut être amené à prendre des mesures exceptionnelles en marge de toute réglementation en vigueur pour des raisons de contraintes socio-économiques. Ainsi, l'application peu rigoureuse des textes ne semble pas être à la base de l'évasion fiscale.

La MFRE n'exerçant pas un contrôle a posteriori, ne peut pas appréhender les agissements tels que les détournements de destination et les fraudes diverses qui visent une augmentation des dépenses fiscales. En expliquant ce problème par le caractère limitatif et interne du contrôle en matière de gestion des exonérations, la seule hypothèse que nous retiendrons est que **l'évasion fiscale est due au contrôle limité aux pièces et aux déclarations MP1.**

Cette partie est résumée dans le **TABLEAU N°2 en annexe n°3**, intitulé « **TABLEAU DE BORD DE L'ÉTUDE SUR LA PROBLÉMATIQUE DES REGIMES D'EXONERATION FACE A L'OPTIMISATION DES RESSOURCES FISCALES AU BENIN : CAS DU 10^{ème} SOMMET DE LA CEN-SAD** ».

II- REVUE DE LITTERATURE

La revue de littérature est le point des connaissances sur les problèmes en résolution. Elle sera réalisée en termes d'approches théorique et empirique.

A- Approche théorique

La revue de littérature de l'étude sera basée essentiellement sur le contenu des mémoires réalisés à l'ENAM et soutenus par des étudiants en fin de formation du cycle I, de la filière Administration des Impôts. Il s'agit de:

§1 Mémoire sur « la problématique de l'adaptation de l'Administration fiscale béninoise aux enjeux de la transition fiscale »⁶

Ce mémoire retrace les exigences de la transition fiscale qui se trouve être actuellement la clé du développement économique des pays de l'Afrique subsaharienne.

⁶ Auteur : GOMEZ Colombe, ENAM, cycle I, année 2007.

La transition fiscale est un ensemble de mesures permettant de substituer la fiscalité intérieure à la fiscalité de porte. De ce fait, la problématique de mobilisation de ressources intérieures est un sujet d'actualité au Bénin. L'auteur de ce mémoire a démontré qu'il existe des insuffisances au sein de l'Administration fiscale béninoise qui font obstacle à l'optimisation des ressources fiscales. En effet, les services fiscaux présentent des difficultés à respecter les exigences de la transition fiscale. Au nombre de ces exigences, nous avons la suppression ou la réduction du coût très élevé des exonérations fiscales.

L'auteur a trouvé comme cause à ce problème, la faiblesse des fondements des exonérations fiscales. Pour y remédier, il propose une gestion plus rigoureuse des exonérations voire la suppression de certaines d'entre elles et le renforcement du contrôle au niveau de la MFRE.

§2 Mémoire sur la problématique de réduction des exonérations à la MFRE au Bénin⁷

L'auteur ici montre l'accroissement du volume des exonérations accordées à la MFRE surtout le coût très élevé des exonérations des marchés publics et l'augmentation des exonérations classiques. Pour lui, ces exonérations ou dépenses fiscales constituent des manques à gagner pour l'Etat, favorisant ainsi la fraude et l'évasion fiscale dans le domaine des exonérations.

Pour ce faire, il suggère entre autres la fixation d'un seuil pour l'octroi des exonérations, la mise en place d'un système efficace de

⁷ Auteur : GNAHOUI Samson ENAM, cycle I, année 2006.

contrôle et l'application rigoureuse des textes en vigueur régissant les procédures d'octroi des exonérations au Bénin.

B- Approche empirique

Vu l'ampleur de l'enjeu de mobilisation optimale de ressources fiscales, des études ont été réalisées pour déterminer les stratégies à suivre pour relancer l'activité économique des pays en voie de développement. Ces études sont essentiellement des rapports de séminaires et missions rédigés par des experts en fiscalité du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale.

L'étude intitulée « **Afrique au sud du Sahara : mobiliser les ressources fiscales pour le développement** » dirigée par Gérard CHAMBAS, retrace tous les aspects de la fiscalité en Afrique subsaharienne et les différentes insuffisances décelées dans les systèmes fiscaux en général. Sur le plan des régimes d'exonération ou d'incitation à l'investissement, il est essentiel de réduire les exonérations actuelles qui sont un facteur essentiel de faiblesse des recettes.

Selon les auteurs de cette étude, les exonérations des marchés publics à financement extérieur doivent être supprimées car la taxation des marchés publics procurera aux Etats des ressources non affectées. Ces dernières leur permettront de réussir la transition fiscale. Par contre

ils estiment important de maintenir les exonérations des ONG car leur taxation irait à l'encontre de leur finalité d'organisation non gouvernementale visant à intervenir en marge des États et constituerait un frein considérable à leur activité.

De même, le professeur Anne-Marie GEOURJON, propose qu'une marge soit prévue pour les exonérations dès le vote du budget, qu'un crédit d'impôt soit défini et affecté aux exonérations fiscale et douanière afin de les couvrir.

Gérard CHAMBAS pense, quant à lui que : « les fondements des exonérations deviennent de plus en plus incertains⁸ ... ».

PARAGRAPHE 2 : CADRE

METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.

Il s'agit dans ce paragraphe de décrire ou d'exposer la méthodologie suivie pour documenter les problèmes posés dans notre étude.

I- METHODOLOGIE DE L'ETUDE.

La démarche méthodologique présente deux volets. Il s'agit du volet théorique et du volet empirique.

A- Dimension théorique

⁸ Afrique au sud du Sahara : mobiliser les ressources fiscales pour un développement, page 46.

Pour contribuer à la documentation des problèmes ciblés, il nous a été nécessaire d'utiliser comme outils de collecte le guide d'entretien et la revue documentaire.

La vérification des hypothèses ou l'analyse des données a été faite suivant chaque problème spécifique identifié :

- L'analyse relative au problème de l'octroi abusif des exonérations tiendra compte des réponses aux questions du guide d'entretien adressé aux inspecteurs, cadres de l'Administration fiscale et de la DGE. La cause réelle retenue est celle identifiée par la majorité des réponses identiques obtenues.
- L'analyse relative au problème d'évasion fiscale s'est basée également sur les informations recueillies auprès des enquêtés et sur la revue documentaire. La cause réelle que nous retiendrons sera celle identifiée à travers la plupart des propos recueillis.

B- Dimension empirique

Elle met en exergue les objectifs de l'enquête, la méthode d'enquête retenue, la population cible, les outils de dépouillement, de traitement et d'analyse de données.

1°) Les objectifs de l'enquête, la méthode d'enquête et la population cible.

L'enquête a pour objectif général, la vérification des hypothèses et pour objectifs spécifiques:

- de déterminer les difficultés et irrégularités liées à la gestion des exonérations,
- d'identifier les obstacles à une optimisation des ressources fiscales,
- d'apprécier les points de vue sur la politique d'exonération adoptée.

Le guide d'entretien (**voir annexe n°2**) est adressé à dix (10) cadres. Ceux-ci relèvent de la DGID principalement de la MFRE, et de la Direction Générale de l'Economie. Il sera réalisé par la méthode de « boule de neige »¹.

Les résultats de nos enquêtes ont été fortement soutenus par la revue documentaire qui nous a permis de disposer des données chiffrées des exonérations sur plusieurs années.

¹ La méthode de « boule de neige » consiste à avoir au début de l'enquête un petit échantillon qui grossit au fur à mesure que l'enquête se déroule et permet d'avoir plus d'informations ou de données qu'au départ.

2°) Technique de dépouillement, de traitement et d'analyse des données.

L'analyse des résultats d'enquête par guide d'entretien a été effectuée selon la méthode d'analyse de discours et par la synthèse des grandes tendances d'opinions. Tandis que l'analyse des données recueillies au cours de la revue documentaire a été réalisée par la synthèse des écrits de chaque auteur. Nous avons également utilisé des outils statistiques comme la moyenne, les fréquences cumulées pour mieux apprécier l'évaluation du coût des exonérations.

II- INVESTIGATIONS DE TERRAIN ET VERIFICATION DES HYPOTHESES.

Le guide d'entretien réalisé nous a permis de collecter des informations fiables. Ces informations collectées seront analysées comme décrit plus haut.

A- De l'organisation de la collecte à l'analyse des données.

1°) Organisation, réalisation de la collecte, difficultés rencontrées et limite des données

Les personnes interviewées ont été averties à l'avance pour faciliter la collecte.

L'indisponibilité des agents ou cadres des impôts, est la difficulté majeure que nous avons rencontrée dans cette enquête.

Les limites des données concernent essentiellement l'insuffisance des informations relatives d'une part aux superficies effectivement vendues aux promoteurs, et d'autre part aux statistiques des certificats MP2 délivrés dans le cadre de la CEN-SAD. En effet, le point fait par la MFRE sur l'état des MP2 délivrés dans ce cadre en date du 30 juin 2008 ne présente pas des chiffres significatifs. La cause à cette insuffisance est d'abord le fait que tous les promoteurs n'ont pas encore rempli leurs obligations à la MFRE et ensuite le nombre de déclarations est faible. Néanmoins, malgré ces insuffisances, nous avons, en dehors du point datant du 30 juin 2008, fait un inventaire des déclarations MP1 déposées au Secrétariat de la MFRE à partir du 1^{er} juillet jusqu'au 09 septembre 2008 et qui n'ont pas fait l'objet de rejet. Ce qui nous a permis d'estimer malgré le faible taux de déclarations, les exonérations fiscales déjà octroyées.

2°) Présentation et analyse des résultats

➤ Présentation et analyse des résultats d'enquête par guide d'entretien

Le guide d'entretien adressé aux cadres de la DGID et de la Direction Générale de l'Economie sous tutelle du MEF, nous a permis d'obtenir les résultats suivants :

A la question n°3 du guide libellée: « que pensez-vous de la politique des exonérations ? », les réponses sont divergentes. Mais la majorité pense que les raisons qui fondent cette politique ne sont plus évidentes. Pour eux, elle n'est plus adaptée à notre niveau actuel de développement économique. En se référant à leur expérience, ils affirment que les objectifs de développement et d'investissements visés en adoptant cette politique ne sont apparemment pas atteints.

A la question n°4 : (se référer à l'annexe n°2) les opinions des interviewés sont unanimes sur le fait que la procédure d'octroi des exonérations au Bénin est à revoir. Ils estiment que l'Etat accorde de façon abusive les exonérations qui parfois, ne suivent pas la procédure réglementaire. Cela permet à un nombre non négligeable de personnes de bénéficier des exonérations. Selon certains, ces exonérations ne cadrent pas toujours avec l'intérêt de l'Etat. Ils dénoncent surtout l'importance chiffrée des recettes d'ordre et déplorent de ce fait, un manque de rationalisation des incitations au même titre que les dépenses budgétaires. Ceci d'après certains, limitera le coût élevé des exonérations par rapport aux recettes. La minorité des personnes enquêtées dénoncent le non respect des procédures réglementaires par les autorités à octroyer les facilités fiscales.

A la question n°10 du guide, les personnes enquêtées ont tous répondu par l'affirmative. D'après leur propos, les exonérations constituent non seulement des moyens pour certaines entreprises de se soustraire au paiement de l'impôt mais il existe aussi un paradoxe en ce sens qu'elles réduisent les performances de l'Administration fiscale.

A la question n°11 (voir guide d'entretien en annexe n°2), ils estiment en majorité que la MFRE ne dispose pas de moyens nécessaires pour réduire l'évasion fiscale dans le domaine des exonérations. Les cadres en poste à la MFRE surtout déplorent l'absence d'organisation de contrôle externe et de moyens de répression pour décourager les personnes qui désirent se soustraire à l'impôt.

En ce qui concerne le cas particulier de la CEN-SAD :

A la question n°5 relative à l'opinion des enquêtés sur la procédure d'octroi des exonérations dans le cadre de la CEN-SAD : la plupart les enquêtés pensent que les exonérations accordées aux promoteurs dans le cadre de la CEN-SAD, sont exagérées malgré l'urgence d'exécution des travaux. Pour eux les exonérations accordées sont non seulement une grosse perte pour l'Etat mais engendrent également d'autres problèmes. Certains ont cité la concurrence déloyale de certains promoteurs vis-à-vis des autres contribuables ou entreprises ; d'autres, les litiges fonciers, la fraude et l'évasion fiscale.

A la question n°8 relative à la nécessité des exonérations accordées dans le cadre de la CEN-SAD, les personnes interrogées trouvent qu'il n'était pas nécessaire d'accorder toutes ces facilités aux promoteurs. Tous affirment que l'idéal aurait été de suivre la réglementation en vigueur compte tenu des conséquences que cela a pu engendrer.

➤ **La revue documentaire**

La revue documentaire nous a permis de collecter dans la documentation lue des données dites secondaires. Il s'agit des apports de certains auteurs en termes de propositions pour l'éradication des problèmes en résolution.

Ainsi, nous avons le point de vue de Anne-Marie GOURGEON selon lequel : « plus il y a d'exonération, plus la charge est lourde pour les administrations douanière et fiscale, moins la rentabilité est évidente... ». Elle insiste également sur le coût de rentabilité des exonérations, qui jusque là n'est pas encore très bien appréhendé.

De même, Gérard CHAMBAS, pense que l'exonération est une voie inadaptée et une politique de second rang. Pour lui, il serait nécessaire pour les Etats de réduire la mise en place de politiques de facilitation pour les activités économiques et d'observer un changement d'attitude vis-à-vis des activités économiques. En effet, la facilitation consiste à promouvoir pour les activités économiques un environnement moderne aussi neutre que possible et conforme aux bonnes pratiques.

L'octroi abusif des facilités fiscales a forcément pour conséquence le niveau très élevé des exonérations. Ceci fragilise le système de contrôle et pose des difficultés de suivi à l'Administration fiscale.

Le contrôle et le suivi non seulement sécurisent le système fiscal, mais surtout évitent les manques à gagner à l'Etat. De ce point de vue, nous citons un ancien Coordonnateur Résident des Activités Opérationnelles du Système des Nations Unies au Bénin, Moustapha SOUMARE qui déclare que « la panoplie des exonérations de nos jours diminue les chances de l'administration fiscale d'être efficace dans sa

tâche de suivi et de contrôle ». (Premier rapport sur les OMD, Cotonou, juillet 2003).

La revue documentaire nous a permis de relever les statistiques qui traduisent l'importance et l'urgence de résolution des problèmes en vue. Il en ressort les constats illustrés dans les tableaux et graphiques suivants :

▪ **Données relatives au problème d'octroi abusif des exonérations.**

Tableau n°3: COUT DES EXONERATIONS PAR ANNEE DE 2003 AU 30 JUIN 2008 (EN MILLIARDS DE FCFA).

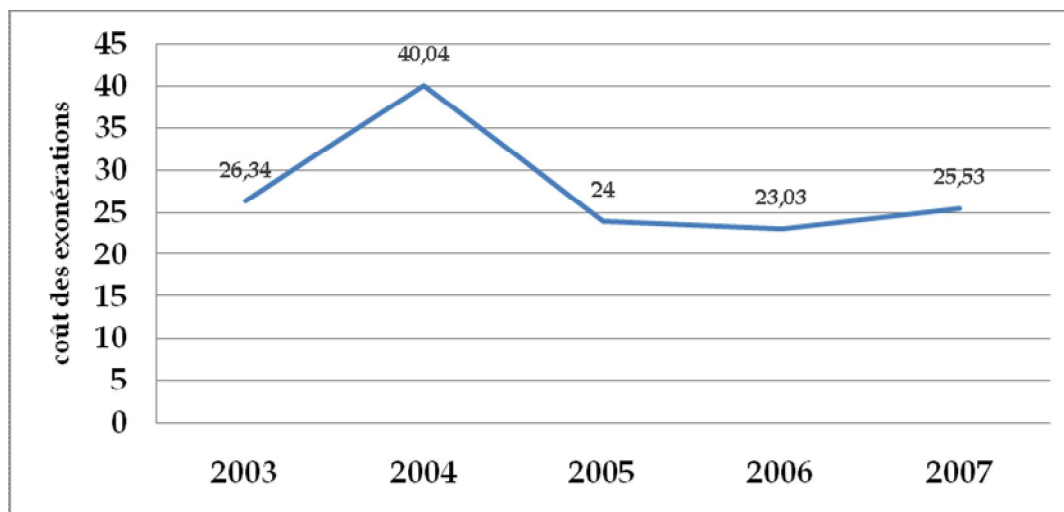
	2003	2004	2005	2006	2007	Du 01/01 au 30/06/2008
Marchés publics à financement extérieur	13,06	16,1	6,57	8,38	10,62	10,63

Exonérations classiques	9,19	12,27	10,54	11,76	10,83	9,92
Intrants Agricoles/Titres consolidés	4,09	11,66	6,89	2,89	4,08	1,73
Exonérations de l'I/BIC accordées aux sociétés de GSM	-	-	-	-	-	1,94
Exonérations dans le cadre de la vie chère	-	-	-	-	-	2,32
Total des exonérations	26,34	40,04	24	23,03	25,53	26,54

Source : MFRE/DGID.

Le graphique ci-dessous schématise les données du tableau.

GRAPHIQUE N°1 : EVOLUTION DES COUTS DES EXONERATIONS SUR LA PERIODE DE 2003-2007.



Source : Etabli à partir du Tableau n°3.

D'après le GRAPHIQUE N°1, de 2003 à 2004, le coût des exonérations est passé de 26,34 milliards en 2003 à 40,04 milliards en 2004, où il atteint son maximum. Mais sur la période allant de 2004 à 2006, il a connu une baisse importante de 17,03 milliards de FCFA. Entre 2006-2007, le coût des exonérations augmente de 2,53 milliards. Nous constatons que la hausse du coût des exonérations s'est accentuée au cours du premier semestre de l'année 2008 à hauteur de 26,54 milliards de FCFA d'après le TABLEAU N°3. Cela peut être dû surtout, aux exonérations sur la cherté de la vie, et celles octroyées aux sociétés de GSM. Certainement en fin d'année, nous connaissons une hausse maximale du coût des exonérations fiscales.

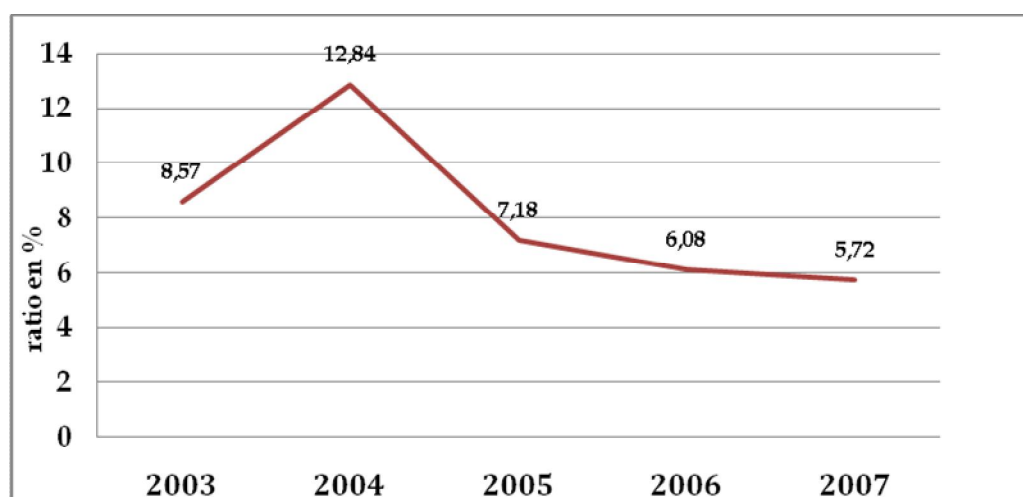
Les exonérations fiscales, qualifiées de recettes d'ordre, sont comptabilisées dans les réalisations. Il apparaît donc nécessaire, d'étudier l'évolution des exonérations dans les recettes.

**Tableau n°4 : EVOLUTION DU RATIO DES EXONERATIONS SUR LES
RECETTES FISCALES.**

	2003	2004	2005	2006	2007
Exonérations	26,34	40,04	24	23,03	25,53
Recettes fiscales (RF)	307,2	311,82	334,12	378,9	446,71
Exo/RF (%)	8,57	12,84	7,18	6,08	5,72

Source : Etabli à partir des données de la Direction de la Prévision de la DGE/MEF. (FINANSTAT-édition 2008).

GRAPHIQUE N°2 : EVOLUTION DU RATIO DES EXONERATIONS SUR LES RECETTES FISCALES.



Source : Etabli à partir du tableau n°4.

D'après le GRAPHIQUE N°2, le ratio des exonérations sur les recettes fiscales a connu une hausse remarquable en 2004. Il est passé de 8,57% en 2003 à 12,84% en 2004. A partir de 2005, on note une baisse relative considérable de 5,66%, qui continue progressivement sur la période 2006-2007 pour atteindre 5,72% en 2007. Cette baisse peut s'expliquer par la croissance progressive des recettes fiscales sur toute la période 2003-

2007 ; ce qui fait que le poids des exonérations dans les recettes au cours de la période 2006-2007, paraît relativement stable. Donc, bien que le coût des exonérations soit élevé, son évolution n'est pas fonction de celle des recettes et il varie de façon « incontrôlable » d'une année à l'autre. Cela se vérifie par le coût des exonérations évalué sur la période du 1^{er} janvier au 30 juin 2008 qui s'élève déjà à 26,5 milliards et dépasse celui des exonérations accordées l'année précédente. En fin 2008, nous pouvons prévoir un ratio très élevé des exonérations sur les recettes fiscales pour deux raisons à savoir :

D'abord, le ralentissement de l'activité économique actuelle s'est accentué par la cherté de la vie. Ce qui fait que, bien évidemment, l'Administration fiscale atteindra ses prévisions de recettes. Mais elle ne pourra plus faire d'énormes réalisations au-delà des prévisions.

Par ailleurs, avec les exonérations octroyées aux Sociétés de GSM et aux promoteurs immobiliers CEN-SAD, le coût des exonérations pourra atteindre un maximum jamais connu.

En résumé, les exonérations fiscales ne suivent pas une prévision donnée ni la fourchette dans laquelle elles doivent être octroyées.

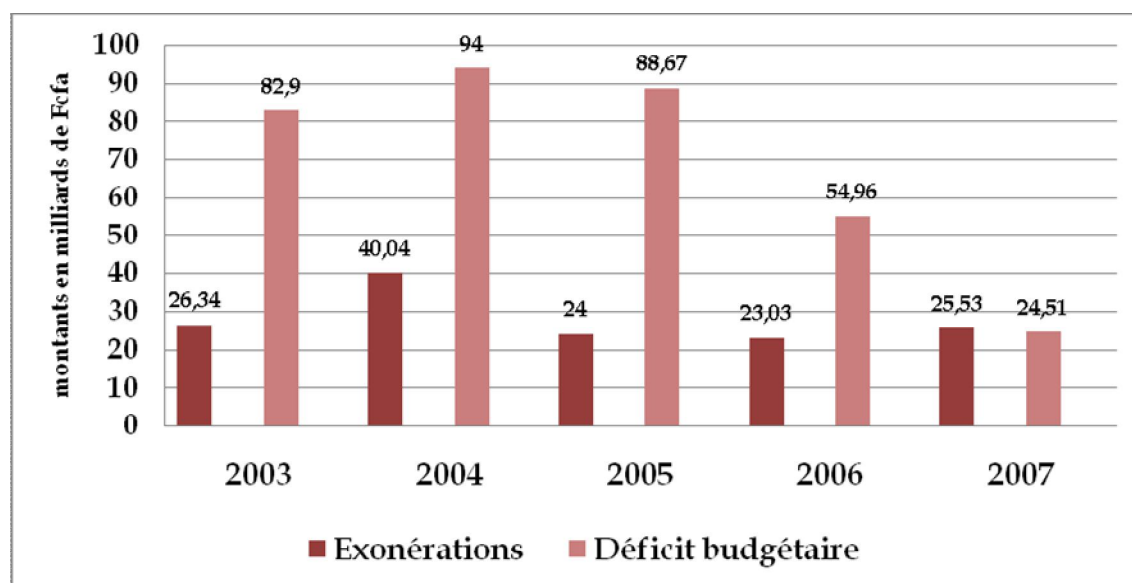
▪ **Données relatives au problème d'évasion fiscale**

Tableau n°5 : EVOLUTION DES EXONERATIONS FISCALES ET DU DEFICIT BUDGETAIRE (EN MILLIARDS DE FCFA).

	2003	2004	2005	2006	2007
Montant des exonérations	26,34	40,04	24	23,03	25,53
Déficit budgétaire	- 82,90	-94	- 88,67	- 54,96	- 25,41

Source : Etabli à partir des données à la DP de la DGE/MEF.

GRAPHIQUE N°3 : EXONERATIONS FISCALES ET DEFICIT BUDGETAIRE.



Source : Etabli à partir du tableau n°5.

En nous référant au Tableau N°5, sur la période 2003-2007, le déficit budgétaire représente en moyenne annuelle, 69,18 milliards alors que les exonérations sont en moyenne chaque année de 27,79 milliards. Ce chiffre représente 40,17% du déficit budgétaire. Cela traduit des

pertes de ressources financières s'élevant en moyenne à 27,79 milliards chaque année.

Après analyse du GRAPHIQUE N°3, le déficit en 2007 est essentiellement dû aux exonérations car leur coût dépasse le déficit de 0,12 milliard.

B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic de l'étude.

La vérification consiste à confronter ou à apprécier le degré de validité des hypothèses à partir de l'analyse des données pour enfin établir le diagnostic. La vérification des hypothèses et l'établissement du diagnostic se feront suivant chaque problème spécifique.

1°) Vérification des hypothèses :

✓ Du problème d'octroi abusif des exonérations

Les résultats obtenus par le guide d'entretien ont montré que la majorité des réponses obtenues et qui sont liées au problème d'octroi abusif des exonérations sont presque identiques. L'absence de prévision des recettes d'ordre dans les dépenses budgétaires ne permet pas de contrôler le niveau du coût très élevé des exonérations occasionné par l'octroi abusif des avantages fiscaux. Rationaliser les incitations consiste à faire des prévisions en appliquant une gestion pluriannuelle des crédits, par objectif afin d'obtenir une efficacité et rentabilité optimale

des dépenses fiscales. De plus, les données recueillies lors de la revue documentaire montrent également l'importance des exonérations dans le budget National. De tout ce qui précède, on se rend compte que le problème de l'octroi abusif des exonérations est dû au manque de rationalisation des incitations fiscales.

✓ **Du problème de l'évasion fiscale**

Les réponses obtenues et les données de la revue documentaire montrent que les exonérations constituent des évasions fiscales et que la MFRE ne dispose pas de moyens nécessaires de contrôle pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscale. Comme nous l'avons souligné plus haut, ce contrôle est interne et se limite aux déclarations des contribuables. La revue documentaire nous indique que les exonérations dans leur gestion actuelle sont source d'évasion fiscale. La lutte contre l'évasion fiscale nécessite des mesures adéquates et efficaces de contrôle élargi et non limité. De ce fait, le caractère limité du contrôle effectué à la MFRE est la cause de l'évasion fiscale en matière de gestion des exonérations.

2°) Etablissement du diagnostic

Le diagnostic de l'étude découle d'une logique d'éradication de la cause réelle de chaque problème spécifique.

✓ **Elément de synthèse du diagnostic lié au problème**
spécifique n°1

La vérification de l'hypothèse n°1, nous permet de retenir définitivement que l'octroi abusif des exonérations, s'explique par le défaut de rationalisation des incitations fiscales.

✓ **Elément de synthèse du diagnostic lié au problème**
spécifique n°2

Le diagnostic lié à ce problème établit que l'absence d'un contrôle externe et approfondi à la MFRE est à la base de l'évasion fiscale en matière de gestion des exonérations.

SECTION 2 : ETUDE ESTIMATIVE DES
EXONERATIONS FISCALES
ACCORDEES DANS LE CADRE
DE LA CEN-SAD ET
CONTRIBUTION A LA
RECHERCHE DE SOLUTIONS.

L'étude estimative ainsi annoncée consistera à évaluer l'impact des exonérations accordées dans le cadre de la CEN-SAD ; ce qui mettra en

évidence, l'urgence et l'importance de réformer les régimes d'exception ou d'exonération au Bénin.

PARAGRAPHE PREMIER: ETUDE ESTIMATIVE
DES FACILITES
FISCALES ACCORDEES
DANS LE CADRE DE LA
CEN-SAD.

Ce paragraphe a pour objet d'évaluer dans un premier temps, les exonérations déjà octroyées en matière d'impôts indirects d'Etat, et dans un second, les exonérations accordées en matière de droits d'enregistrement et de timbre.

Les calculs estimatifs sont faits à partir des informations contenues dans les conventions, les contrats de vente de parcelles disponibles et du décret n°164/PC/MFAEP-EDT du 11 septembre 1964.

I- ESTIMATION DES EXONERATIONS SUR LES
IMPOTS INDIRECTS D'ETAT

Les exonérations sont accordées à onze (11) promoteurs immobiliers. Les chiffres présentés ne représentent pas la totalité des exonérations octroyées. Ces chiffres ont pu être obtenus sur la base des MP2 délivrés aux bénéficiaires et des déclarations MP1 n'ayant pas fait objet de rejet et enregistrées au Secrétariat de la MFRE. Donc l'estimation faite n'est que

partielle. Les exonérations déjà octroyées par la délivrance de certificat MP2 d'après le point du 30 juin 2008, sont détaillées dans le tableau ci-après :

Tableau n°6 : MONTANT DES MP2 DELIVRES AUX PROMOTEURS

CEN-SAD (en francs CFA).

Promoteurs	Crédit intérieur	Crédit douanier	Total exonérations bénéficiées
N°1	21.381.517	92.810.672	114.192.189
N°2	44.963.500	18.378.729	63.342.229
N°3	108.423.500	-	108.423.500
N°4	17.480.000	-	17.480.000
N°5	57.076.000	52.227.000	109.303.000
N°6	18.050.000	-	18.050.000
N°7	1.012.351.998	178.204.337	1.190.556.335
N°8	57.893.000	28.268.983	86.161.983
N°9	61.200.000	-	61.200.000
N°10	-	-	-
N°11	-	-	-
Total	1.398.819.515	369.889.721	1.768.709.236

Source : MFRE/ DGID.

L'analyse du tableau nous amène à affirmer que les exonérations ainsi délivrées paraissent insignifiantes mais importantes compte tenu de la fréquence des déclarations et du fait que le projet est encore en cours d'exécution. Eu égard à cela, pour avoir de meilleures statistiques sur l'état actuel des dépenses fiscales, nous avons relevé sur la base des

registres, les montants des déclarations MP1 non rejetées et en cours de traitement. Il est important de noter que les montants des déclarations MP1 doivent correspondre aux montants des certificats MP2. Ainsi, nous obtenons, malgré le faible niveau de déclarations des promoteurs, les chiffres présentés dans le tableau suivant.

Tableau n°7: ETAT DES DECLARATIONS MP1 DU 1^{ER} JUILLET 2008 AU 10 SEPTEMBRE 2008 EN FCFA.

	Crédit intérieur	Crédit douanier	Total
Montant MP1	564.674.626	2.672.285.362	3.236.959.988

Source : Registres de dépôts des déclarations au secrétariat de la MFRE.

En somme, à la date du 10 septembre 2008, les crédits intérieurs et douaniers accordés aux promoteurs de la CEN-SAD, s'estiment à **5.005.669.224 francs CFA**. Certes, ce montant n'est pas encore alarmant. Mais déjà avec le peu de déclarations faites sur la période allant du 1^{er} juillet au 10 septembre 2008, nous comptabilisons les dépenses fiscales pour un montant de **3.236.959.988 francs CFA**.

Le montant des allègements fiscaux au cours de la période couvrant fin 2007 au 30 juin 2008 est de **1.768.709.236 francs CFA**. En effet, il a été constaté au cours de la première période que les promoteurs n'ont pas souscrit leurs déclarations dans le délai légal et c'est à partir du

mois de Mars de l'année 2008, que le dépôt des déclarations MP1 a connu un réel engouement. Ce qui s'explique par le fait que le respect des obligations fiscales à l'égard de la MFRE est une condition préalable à la conclusion du contrat de vente des parcelles de l'Etat.

Supposons que la fréquence de déclarations actuelle très faible soit la même jusqu'à la fin de l'année 2008. Sur une période de deux mois et 10 jours (du 1^{er} juillet au 10 septembre 2008), nous avons estimé les dépenses fiscales à **3.236.959.988 francs CFA** ; sur cette base nous pouvons prévoir le coût des exonérations dans le cadre de la CEN-SAD pour les mois à venir de l'année 2008 à **6.473.919.976 francs CFA**.

D'après les données statistiques, le montant des certificats MP2, au cours de la période allant du 1^{er} janvier au 30 juin 2008, s'élève à **1.231.518.011 francs CFA**. Ces derniers chiffres nous permettent d'estimer le total des exonérations octroyées dans le cadre de la CEN-SAD pour l'année 2008, à **10.942.397.375 francs CFA**. Sachant qu'il existe un écart entre la théorie et la réalité cette estimation est loin d'être certaine.

Le coût des exonérations accordées à la MFRE, au cours de la période de janvier à juin 2008, s'élève à **26.545.184.570 francs CFA**. Eu égard à tout ceci, les exonérations accordées dans le cadre de la CEN-SAD, constituent une double évasion fiscale ou une double perte de recettes. En d'autres termes, ces exonérations aggravent les problèmes ci-dessus identifiés et engendrent d'autres problèmes comme les litiges domaniaux qui sont actuellement l'une des préoccupations majeures de l'Etat.

En somme, ces exonérations sont la preuve palpable du paradoxe fiscal que constituent les régimes d'exonération au Bénin puisque les villas ainsi édifiées appartiendront pleinement aux promoteurs. Mais d'après des propos du Ministre de l'Urbanisme, de l'Habitat de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière dans un débat télévisé, un certain nombre de villas reviendront à l'Etat en contre partie des exonérations accordées. Dans cette logique, il serait difficile de savoir si les dépenses fiscales ne dépassent pas la valeur des villas qui, théoriquement, doivent revenir à l'Etat. En effet, le projet de construction composé d'un lot de villas à livrer en principe le 31 mai 2008 sera finalement livré au plus tard le 31 décembre 2008; donc l'évaluation de la valeur d'une villa n'est pas encore faite.

II- ESTIMATION DES EXONERATIONS

ACCORDEES SUR LES DROITS

D'ENREGISTREMENT ET DE TIMBRE DANS LE

CADRE DE LA CEN-SAD.

Les droits d'enregistrement perçus sur les contrats de vente de parcelles sont en principe dus. Pour faire l'estimation de la base d'imposition, malgré l'insuffisance des informations relatives aux montants, nous avons envisagé considérer les prix fixés par le décret n°164/PC/MFAEP-EDT du 11 septembre 1964 qui porte fixation du prix du mètre carré et de mise en valeur du domaine privé de l'Etat. Mais à notre enchantement, le prix du mètre carré fixé pour toutes les parcelles

quelle que soit la zone est de **1900 francs CFA**. Ainsi, nous déterminons comme suit la base d'imposition.

Tableau n°8: DETERMINATION DE LA BASE D'IMPOSITION DES DROITS D'ENREGISTREMENT.

Zones d'exécution des travaux de construction des villas CEN-SAD.	Prix du mètre carré en FCFA	Superficie totale exploitée par zone (en m ²)	Base d'imposition aux droits d'enregistrement (en fcfa)
Aglangandan (ex champ de tir)	1900	130.446	247.847.400
Derrière NOVOTEL ORISHA	1900	11.888	22.587.200
Quartier awhanlèko (Plage ouest de Cotonou)	1900	67.708	128.645.200
Zone résidentielle non loin de Bénin Marina Hôtel	1900	72.543	137.831.700
Total		282.585	536.911.500

Source : Etabli à partir des données recueillies au SGDP/DDET.

Sur cette base, nous déterminons les droits d'enregistrement comme dans le tableau ci-dessous. Le tarif des droits de timbre est fixe et est fonction du format du papier et du nombre de feuilles utilisées pour la rédaction du contrat. Les contrats de vente des parcelles étant en cours d'élaboration, on ne peut donc se hasarder à estimer les droits de timbre normalement dus.

**Tableau n°9: ESTIMATION DES EXONERATIONS SUR LES DROITS
D'ENREGISTREMENT DANS LE CADRE DE LA CEN-SAD
(EN FCFA).**

Nature d'impôt	Taux	Base d'imposition	Montants des exonérations
Droits d'enregistrement	8%	536.911.500	42.952.920

Source : l'Auteur de cette étude.

Dans les recettes fiscales, les droits d'enregistrement sont presque négligeables. Néanmoins, ils constituent un impôt important à cause de la formalité de l'enregistrement qui a une force juridique probante et donne une date certaine aux actes qui y sont soumis. D'après les statistiques de recouvrement recueillies à la RNI, les recettes de droits d'enregistrement s'améliorent chaque année surtout sur la période couvrant 2003 à 2007. Des exonérations dans ce domaine réduiront les efforts de recouvrement ; surtout que le contrôle n'est pas encore bien développé en cette matière.

PARAGRAPHE 2: CONTRIBUTION A LA **RECHERCHE DE SOLUTIONS.**

Ce dernier paragraphe est consacré aux propositions de solutions et à leurs conditions de mise en œuvre afin de contribuer à la réforme des régimes d'exception, à l'amélioration du rendement fiscal et à la mise en œuvre de la transition fiscale.

I- LES APPROCHES DE SOLUTIONS.

Les solutions proposées ont pour objectif de concourir à l'éradication des causes à la base de chaque problème spécifique identifié.

A- Approches de solutions au problème de l'octroi **abusif des exonérations**

La vérification des hypothèses nous permet d'établir comme diagnostic relatif à ce problème que, le manque de rationalisation des incitations fiscales est dû à l'octroi abusif des exonérations.

Pour résoudre alors ce problème, il serait important de prévoir dans les dépenses budgétaires les recettes d'ordre et de les dissocier des prévisions de recettes fiscales financières.

Il serait également important de limiter au maximum le coût des exonérations qui se trouve être très élevé.

Nous suggérons également que les règles qui régissent les régimes d'exception soient intégrées au droit commun et qu'elles soient prônées par une loi et non des arrêtés ministériels.

B- Approches de solutions au problème de l'évasion fiscale en matière d'exonération au Bénin.

Sur la base des hypothèses vérifiées, nous diagnostiquons la quasi absence de contrôle comme cause à la base de l'évasion fiscale en matière de gestion des exonérations.

Il est nécessaire :

- d'améliorer le système de contrôle à la MFRE,
- d'organiser des contrôles externes pour appréhender les activités qui échappent à l'impôt,

L'Administration fiscale doit également mettre en œuvre les moyens pour réduire l'incivisme fiscal et favoriser une franche collaboration ou le partenariat entre elle et les contribuables.

Les solutions proposées ne peuvent en aucune manière résoudre d'elles mêmes, les problèmes. Il faut en effet qu'un certain nombre de conditions soient remplies pour qu'elles aboutissent.

II- CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS PROPOSEES

Elles seront exposées par rapport aux solutions apportées à chaque problème spécifique.

A- Recommandations liées au problème d'octroi abusif des exonérations

Pour résoudre ce problème, l'Etat doit fixer dans le budget de chaque année, le coût des dépenses fiscales tout en définissant un seuil à ne pas dépasser.

L'octroi des exonérations doit respecter la conjoncture économique et les textes réglementaires en vigueur. Aussi, les recettes d'ordre

doivent faire l'objet d'une comptabilité à part et ne doivent plus être regroupées en termes de réalisations et de prévisions avec les recettes hors MP3.

Il serait également impérieux, de réduire le champ d'application des exonérations en les supprimant progressivement tout en privilégiant les exonérations classiques et celles liées aux contraintes socio-économiques comme les exonérations sur les intrants agricoles, les appareils phytosanitaires et les biens de première nécessité.

Les textes et arrêtés régissant les procédures d'octroi des exonérations, doivent être inclus dans le droit commun pour faire objet d'une loi.

B- Recommandations liées au problème d'évasion fiscale.

Il est nécessaire d'améliorer le système de contrôle de la MFRE pour réduire l'évasion fiscale en matière de gestion des exonérations. Ainsi, l'accent doit être mis sur le renforcement du suivi des régimes d'exception en améliorant GESEXO en un logiciel adapté à la gestion des quantités de matériaux utiles à la réalisation des projets afin de prévenir les opportunités qu'offrent les défaillances du système de contrôle actuel.

Le contrôle externe a posteriori doit être envisagé dans le but de décourager les fraudes organisées. Cela peut se faire si la DGID offre plus de ressources humaines, matérielles et des moyens de répression à la MFRE.

La DGID doit davantage s'investir dans les campagnes de sensibilisation des citoyens à l'impôt, à leur inculquer le civisme fiscal en proposant une révision des taux d'imposition à la baisse.

L'Etat doit également favoriser un environnement propice lié aux bonnes pratiques concurrentielles, à la sécurité juridique financière des investissements.



CONCLUSION GENERALE

Le système fiscal béninois est perpétuellement confronté au problème d'élargissement de son assiette fiscale et aux réalités du secteur informel.

L'avènement de la transition fiscale, politique à poursuivre dans les pays en voie de développement pour optimiser les recettes fiscales intérieures est un impératif à atteindre.

La politique des exonérations fiscales initiée pour développer les activités économiques est inadaptée à la réalité économique actuelle du pays. Les exonérations constituent en leur sein des manques à gagner énormes à l'Etat et leur gestion actuelle ne contribue pas à leur rentabilité et efficacité. C'est à croire que les régimes d'exception, au lieu qu'ils soient une aubaine pour l'Etat de créer de la richesse, sont plutôt des sources d'enrichissement aux « investisseurs ». Cela crée une mauvaise distribution des richesses qui sont concentrées entre les mains des privés surtout des étrangers au détriment des couches défavorisées.

L'étude du cas des allègements fiscaux octroyés dans le cadre du 10^{ème} sommet de la CEN-SAD, nous montre de façon palpable l'ampleur des impacts des irrégularités suscitées par les régimes d'exonération sur l'économie.

Une attention particulière sur la gestion des régimes d'exception ou d'exonération est nécessaire et urgente. Pour ce faire, l'idéal serait de renforcer le système de contrôle à la MFRE, de prévoir la suppression progressive des allègements fiscaux.

Les solutions proposées dans les conditions indiquées dans l'étude, contribueront certainement à l'optimisation des ressources fiscales. Cependant, pour garantir leur efficacité, elles doivent être accompagnées de la gestion transparente des dépenses publiques et de la véritable lutte et efficace contre la corruption dans l'Administration Publique en particulier.



BIBLIOGRAPHIE

CHAMBAS, G. (2005): « *Afrique au Sud du Sahara : mobiliser des ressources fiscales pour le développement.* », Economica, Paris.

PHILIP (Loïc), «**Dictionnaire ENCYCLOPEDIQUE de finances Publiques**», Tome 1 et 2 Economica.

Djori YEMPABOU (2007) «**Réflexion sur l'amélioration du système de contrôle des exonérations à la Mission Fiscale des Régimes d'Exception**». Université d'Abomey-Calavi : Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature (E.N.A.M), cycle I, AI.

Colombe GOMEZ (2007) «**Problématique de l'adaptation de l'Administration Fiscale Béninoise aux enjeux de la transition fiscale**». Université d'Abomey-Calavi : Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature (E.N.A.M), cycle I, AI.

GNAHOUI Samson (2006) «**La problématique de réduction des exonérations à la MFRE au Bénin**». Université d'Abomey-Calavi : Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature (E.N.A.M), Cycle I, AI.

HOUNZANDJI Andromaque (2005) «**La problématique des régimes d'exception face à l'amélioration des recettes fiscales au Bénin**». Université d'Abomey-Calavi : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (E.N.A.M.), cycle I, AI.

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

AKINOTCHO, M. C. EYEBIYI, K. PIO, et L. ZODEHOUGAN (2007) : «**stratégies et instruments de mobilisation des recettes fiscales**», Institut Forhom, la rochelle.

Direction Générale de l'Economie, (2006) : «**Transition fiscale: mécanismes et implications sur l'économie nationale et la réduction de la pauvreté** » Bilan et Perspectives à court et moyen termes de l'Economie Nationale, DAEP.

Code Général des Impôts, édition 2003.

Code des Douanes

Loi n°2007-33 du 27 décembre 2007, portant loi de finances pour la gestion 2008.

Décret n°2008-111 du 12 Mars 2007 portant attributions organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

Décret n°164/PC/MFAEP-EDT du 11 septembre 1964 portant fixation du prix de vente et la mise en valeur au mètre carré des terrains du domaine privé de l'Etat.

Décret n°2007- 447 du 02 Octobre 2007, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière.

Arrêté n° 236/ MF/ DC/ DGID/ DGDDI/ MFMP du 17 septembre 1996 portant généralisation de la procédure MP à toutes les exonérations.

Conventions relatives à la construction des villas de type présidentiel.

Cahier des Charges Fiscales des Marchés Publics et Autres Régimes d'Exception.

Note de service n°021/MFE/DC/SGM/DGID/DDET du 07 janvier 2002 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DDET.

Note de service n°129/MF/DC/DGD/MFMP du 15 novembre 1995 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Mission Fiscale des Marchés Publics.

ADRESSE URL

www.défiscalisation.com

www.cen-sad.org



ANNEXES

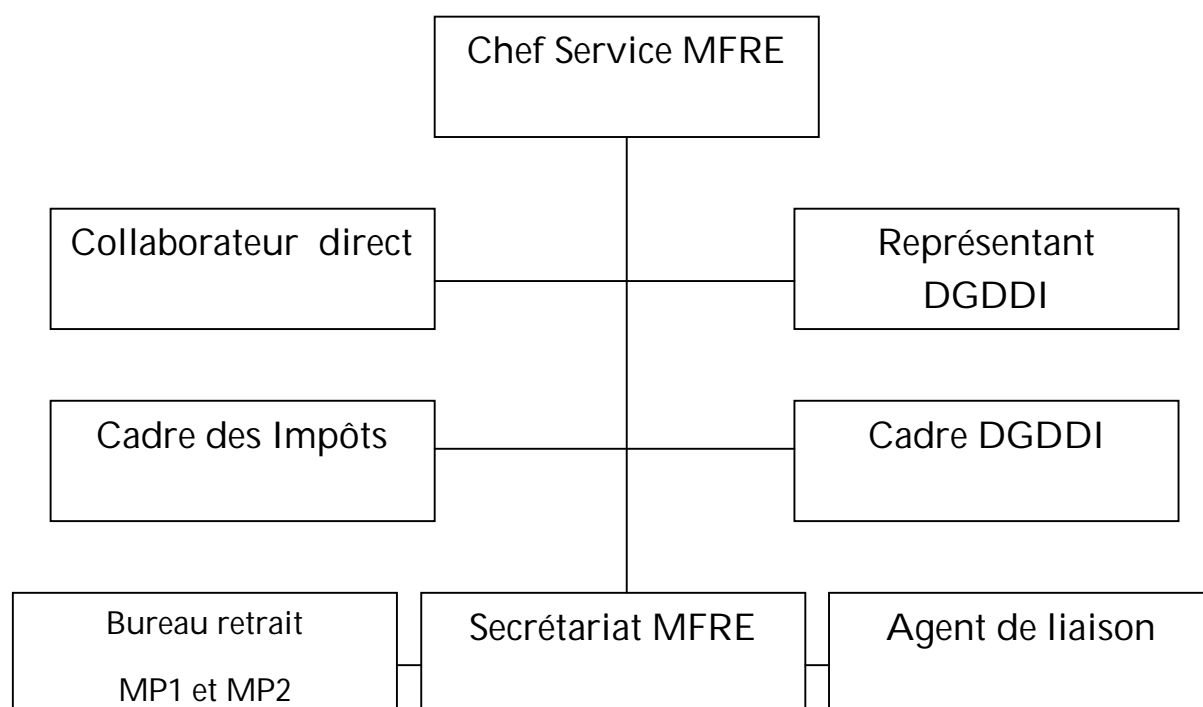
1- Organigramme pratique de la MFRE.

2- Guide d'entretien.

3- Tableau de bord de l'étude sur la problématique des régimes d'exception face à l'optimisation des ressources fiscales au Bénin : cas du 10^{ème} sommet de la CEN-SAD.

ANNEXE N° 1

ORGANIGRAMME PRATIQUE DE LA MFRE



A N N E X E N ° 2

GUIDE D'ENTRETIEN

- 1- *Connaissez-vous la MFRE ?*
- 2- *Si oui, quelles sont selon ses attributions ?*
- 3- *Que pensez-vous de la politique des exonérations au Bénin?*
- 4- *Quel est votre opinion sur la procédure d'octroi des exonérations au Bénin:*
 - *par rapport aux exonérations traditionnelles ;*
 - *des intrants agricoles ;*
 - *par rapport aux exonérations classiques ;*
 - *et des titres consolidés de la BCEAO?*
- 5- *Pouviez vous nous donner votre avis sur le cas particulier des exonérations accordées dans le cadre du 10^{ème} sommet de la CEN-SAD aux promoteurs du point de vue procédural?*
- 6- *Connaissez-vous les raisons ou l'objectif visé par l'Etat en accordant ces facilités aux promoteurs ?*

7- Quelles sont selon vous les avantages que le Bénin a pu tirer de l'organisation de la CEN-SAD au Bénin ?

8- Du point de vue technique et selon vos expériences professionnelles, était ce nécessaire pour notre pays d'accorder ces exonérations aux promoteurs ? Si non, quel aurait été l'idéal dans ce cas ?

9- Que pensez-vous de l'état économique actuel de notre pays ?

10- Beaucoup pensent que les exonérations constituent de l'évasion fiscale par conséquent des pertes de ressources à l'Etat. Êtes-vous de cet avis ?

11- Si oui, Pensez-vous que la MFRE dispose de tous les moyens nécessaires pour lutter contre l'évasion fiscale en matière de gestion d'exonérations ?

12- quelles suggestions pouviez-vous faire pour réduire l'évasion fiscale en matière d'exonérations.

13- quelles recommandations pouviez-vous faire pour régler le problème de l'octroi abusif des exonérations au Bénin ?

TABLE DES MATIERES

DEDICACES	iv
REMERCIEMENTS.....	v
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	vii
LISTE DES TABLEAUX	ix
LISTE DES FIGURES.....	x
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	xi
RESUME.....	xiv
SOMMAIRE.....	xvi
INTRODUCTION GENERALE.....	1
CHAPITRE PREMIER : STRUCTURE ORGANISATIONNELLE ET FONCTIONNELLE DE L'ADMINISTRATION FISCALE LIEE A LA PROBLEMATIQUE DES REGIMES D'EXCEPTION AU BENIN	3
SECTION PREMIERE : LES MECEANISMES DE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION DES IMPOTS LIES A LA PROBLEMATIQUE DES REGIMES D'EXONERATION	3
PARAGRAPHE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE	4
I. PRESENTATION ET COMPOSITION DE LA DGID	4
A- Présentation de la DGID.....	4
B- Composition de la DGID.....	5
II. CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE.....	8

A- Historique et présentation de la MFRE	8
1) Historique.....	8
2) Présentation de la MFRE	9
B- Présentation de la DDET	11
1) Attributions de la DDET.....	11
2) Organisation de la DDET	12
PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX.....	14
I. GENERALITES SUR LES REGIMES D'EXCEPTION EN REPUBLIQUE DU BENIN.....	15
A- Champ d'application des régimes d'exception	15
B- Portée des exonérations.....	16
II. ETAT DES LIEUX LIE A LA PROBLEMATIQUE DES EXONERATIONS FISCALES ACCORDEES DANS LE CADRE DE LA CEN-SAD	17
A- Etat des lieux relatif aux exonérations en matière d'impôts indirects et de droits de douane.....	18
B- Etat des lieux relatifs aux exonérations accordées en matière de droits d'enregistrement et de timbre.....	22
SECTION 2 : PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE	25
PARAGRAPHE PREMIER : CIBLAGE DELA PROBLEMEATIQUE.....	26
I. INVENTAIRE ET SYNTHESE DES POBLEMATIQUES POSSIBLES.....	26
A- Inventaire des problèmes identifiés	26
B- Synthèse des problématiques possibles.....	27
II. CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE ET FORMULATION DU SUJET	30

A- Choix de la problématique et justification du sujet	30
B- Formulation du sujet	31
PARAGRAPHE 2 : SPECIFICATION ET SEQUENCES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	32
I. SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE	32
II. SEQUENCES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	33
CHAPITRE 2 : DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS	34
SECTION PREMIERE : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE	34
PARAGRAPHE PREMIER : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE	34
I. DES OBJECTIFS DE L'ETUDE AUX HYPOTHESES LIEES AUX PROBLEMES EN RESOLUTION	34
A- Objectifs de l'étude.....	34
1) Objectif général	35
2) Objectifs spécifiques	35
B- Identification des causes supposées et formulation des hypothèses de l'étude.....	35
1) PS1 L'octroi abusif des exonérations au Bénin.....	35
2) PS2 L'évasion fiscale.....	37
II. REVUE DE LITTERATURE.....	38
A- Approche théorique	38
B- Approche empirique	40
PARAGRAPHE 2 : CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....	41
I. METHODOLOGIE DE L'ETUDE	41
A- Dimension théorique.....	41

B- Dimension empirique	42
II. INVESTIGATIONS DE TERRAIN ET VERIFICATION DES HYPOTHESES	44
A- De l'organisation de la collecte à l'analyse des données	44
B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic de l'étude	54
SECTION 2 : ETUDE ESTIMATIVE DES EXONERATIONS FISCALES ACCORDEES DANS LE CADRE DE LA CEN-SAD ET CONTRIBUTION A LA RECHERCHE DE SOLUTIONS	56
PARAGRAPHE PREMIER : ETUDE ESTIMATIVE DES FACULTES FISCALES ACCORDEES DANS LE CADRE DE LA CEN-SAD	57
I. ESTIMATION DES EXONERATIONS SUR LES IMPOTS INDIRECTS D'ETAT	57
II. ESTIMATION DES EXONERATIONS ACCORDEES SUR LES DROITS D'ENREGISTREMENT ET DE TIMBRE DANS LE CADRE DE LA CEN-SAD	61
PARAGRAPHE 2 : CONTRIBUTION A LA RECHERCHE DE SOLUTIONS	63
I. APPROCHES DE SOLUTIONS	64
A- Approches de solutions au problème de l'octroi abusif des exonérations	64
B- Approches de solutions au problème de l'évasion fiscale en matière d'exonération au Bénin	65
II. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS PROPOSEES	66
A- Recommandations liées au problème d'octroi abusif des exonérations	66
B- Recommandations liées au problème d'évasion fiscale	67
CONCLUSION GENERALE	68
BIBLIOGRAPHIE	69
ANNEXES	

