

République du BENIN

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

Université d'Abomey -Calavi



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

OPTION

Administration des Finances

FILIERE

Administration des Impôts

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

THEME :

**PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION DE LA GESTION DES
REGIMES D'EXCEPTION FACE AU DEVELOPPEMENT DURABLE
DU BENIN**

MAITRE DE STAGE :
KIKI Guy Landry
Colonel des Douanes

MAITRE DE MEMOIRE :
ADJOGLO Télésphore
Administrateur des Impôts

Réalisé et soutenu par :

Maxime Mahutin KPANOU

NOVEMBRE 2008

Identification du jury

Président :

Vice- Président :

Membres :

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.

Dédicaces

✚ A mes parents *Clément KPANOU* et *Marie HOUNDENOU*, recevez ce travail pour tous les sacrifices consentis à mon endroit ;

✚ A tous mes frères et sœurs ;

✚ A tous mes oncles et tantes, acceptez ce travail, fruit de vos soutiens ;

✚ A tous mes amis.

Remerciements

Dans la réalisation de ce mémoire, nous avons bénéficié du concours de nombreuses personnes bienveillantes qui nous ont permis de surmonter bien des difficultés. Que toutes ces personnes trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.

Nos remerciements vont à l'endroit de notre directeur de mémoire Monsieur ***Télesphore ADJOGLO***, Enseignant à l'ENAM qui a accepté de diriger nos travaux. Sa disponibilité en dépit de ses nombreuses occupations, nous a permis de venir à bout de ce travail. Nous lui exprimons notre sincère gratitude pour les précieux conseils qu'il nous a prodigués.

Nos remerciements vont aussi ***aux membres du jury*** pour l'honneur qu'ils nous font, en acceptant d'apprécier ce travail pour nous permettre de l'améliorer.

Qu'il nous soit aussi permis de manifester nos sincères et profondes grâces à Messieurs ***Abdoul' Azis TIDJANI***, Administrateur des Impôts, Directeur des domaines, de l'enregistrement et du timbre et ***Guy-Landry KIKI, Colonel des douanes***, Représentant de la Douane à la Mission Fiscale des Régimes d'Exception qui ; malgré leurs multiples occupations, ont su faire preuve de disponibilité constante à notre égard. Ils nous ont consacré un temps précieux et nous ont fourni des informations et la documentation nécessaires à la réalisation de ce travail. Nous les remercions infiniment.

Nous adressons nos sincères remerciements à ***tous les enseignants*** de l'***ENAM***, pour leur sacrifice ; à ***tous les camarades*** de la promotion 2006-2008 de la filière Administration des Impôts du cycle II de l'***ENAM***, pour l'esprit de travail en groupe qui a prévalu au cours de notre formation et à ***toutes les personnes*** qui de près ou de loin, nous ont assistés de diverses manières.

Listes des sigles et abréviations

BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.
CFPI	Centre de Formation Professionnelle des Impôts.
CGI	Code Général des Impôts.
CI	Code des Investissements.
DCIDAM	Direction du Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés.
DCIME	Direction du Centre des Impôts des Moyennes Entreprises.
DDI	Direction Départementale des Impôts.
DGDDI	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects.
DGE	Direction des Grandes Entreprises.
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines.
DGR	Direction de la Gestion des Ressources.
DIE	Direction de l'Information et des Etudes.
DLC	Direction de la Législation et du Contentieux.
DNVEF	Direction Nationale de Vérification et d'Enquête Fiscale.
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances.
MFRE	Mission Fiscale des Régimes d'Exception.
MPFE	Marchés Publics à Financement Extérieur.
ONG	Organisation Non Gouvernementale.
RPI/DGE	Recette Principale des Impôts de la Direction des Grandes Entreprises.
RNI	Recette Nationale des Impôts.
SCF	Service de Contrôle Fiscal.
TEC	Tarif Extérieur Commun.
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée.
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

Liste des tableaux

<i>Tableau 1: Evolution des crédits accordés dans le cadre des exonérations classiques de 2003 au 30/06/2008</i>	11
<i>Tableau 2 : Evolution des crédits douaniers intérieurs des marchés publics de 2003 au 30/06/2008.....</i>	12
<i>Tableau 3: Evolution des crédits douaniers et intérieurs accordés dans le cadre des exonérations des intrants agricoles de 2003 au 30/06/2008.....</i>	13
<i>Tableau 4: Evolution des crédits accordés dans le cadre des titres consolidés de la BCEAO de 2003 au 30/06/2008</i>	14
<i>Tableau 5: Synthèse des approches génériques.....</i>	25
<i>Tableau 6: Tableau de Bord de l'Etude (TBE)</i>	33
<i>Tableau 7: Point des réponses à la question n°1</i>	44
<i>Tableau 8: Point des réponses à la question n°2</i>	45

Glossaire de l'étude

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

Régimes d'exception : ce sont des allègements fiscaux, des exonérations hors Code Général des Impôts (CGI), hors Code des Douanes (CD). Elles sont également prévues par le Code des Investissements (CI), les dispositions conventionnelles, les Accords bilatéraux.

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

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

Crédits 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.

Le crédit d'impôt correspond au coût de la fiscalité indirecte liée au marché. Il est matérialisé par la délivrance d'un certificat de crédit dénommé certificat MP2 accompagné de la remise de formulaire MP3 qui permet à l'entreprise de régler ses impôts.

Exonération des marchés publics à financement extérieur : marchés publics de travaux, fournitures et prestation de service sur financement extérieur.

La fiscalité prise en charge dans ce cas se rapporte :

- en régime intérieur, à la TVA et à la taxe ad valorem grevant le marché ;

- au cordon douanier, au droit fiscal, à la TVA sur les biens importés et droits d'accises.

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

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

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

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

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

Résumé

Après, s'être doté des bases d'un développement économique et social durable, nos pouvoirs publics ont jugé indispensable de créer un environnement favorable aux investisseurs et de faciliter l'accès à certains biens et services. Dans ce cadre, il a été institué les régimes d'exception gérés au Bénin par la Mission Fiscale des Régimes d'Exception(MFRE) de la Direction Générale des Impôts et des Domaines(DGID).

Mais, le coût de ces exonérations fiscales commence par influencer les recettes fiscales et douanières de l'Etat. Ce qui ne permet pas la garantie de l'avenir des générations futures, finalité du concept de développement durable. C'est donc pour analyser la pratique en matière de gestion des régimes d'exception à la MFRE que nous avons décidé d'y effectuer notre stage.

Nos observations de stage à la MFRE/ DGID ont révélé de nombreux problèmes. Ceux-ci, répertoriés et regroupés par centres d'intérêt ont donné lieu à deux(02) problématiques différentes au nombre desquelles nous avons retenu celle liée à une gestion des régimes d'exception favorable au développement durable du Bénin.

Le problème général qui se dégage de cette problématique est l'insuffisance dans la gestion des régimes d'exception. Ses manifestations se résument en termes de coût très élevé des charges fiscales de l'Etat (problème spécifique n°1) et de fraude fiscale dans le domaine des exonérations (problème spécifique n°2). La résolution de cette problématique nous a conduit à fixer des objectifs et à formuler des hypothèses de travail. Ils se présentent comme suit :

Objectif général : suggérer les conditions d'une gestion des régimes d'exception favorable au développement durable du Bénin.

Objectifs spécifiques

N°1 : déterminer les conditions de réduction des charges fiscales de l'Etat ;

N°2 : proposer un système efficace de lutte contre la fraude fiscale dans le domaine des exonérations.

Hypothèses de travail

N°1: le coût très élevé des charges fiscales de l'Etat est dû au défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception.

N°2 : la fraude fiscale dans le domaine des exonérations s'explique non seulement par le manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des allègements fiscaux mais également par la corruption au niveau de nos frontières et bureaux de douanes.

Pour vérifier ces hypothèses, la technique de sondage a été utilisée comme procédé de collecte de données. Cent (100) personnes composées des cadres de la DGID, de la DGDDI et de quelques entreprises et Organisations Non Gouvernementales (ONG) ont été retenues pour constituer notre échantillon. Aussi, des seuils de décisions ont-ils été fixés pour la vérification de chaque hypothèse.

Après analyse des résultats de l'enquête, les hypothèses ont été vérifiées et le diagnostic de l'étude a été établi. Ainsi, les approches de solutions ont été proposées de même que les conditions de leurs mises en œuvre.

Ces approches de solutions se présentent comme suit :

Par rapport au problème spécifique N°1 : élaborer une loi sur la gestion des régimes d'exception.

S'agissant du problème spécifique N°2 : il a été question de la mise en place d'un système efficace de lutte contre la fraude fiscale.

Sommaire

Introduction Générale

CHAPITRE PREMIER: CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATION DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'INSUFFISANCE DANS LA GESTION DES REGIMES D'EXCEPTION

Section 1 : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage à la MFRE et à la RPI/
DGE

Paragraphe 1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage

Section 2 : Ciblage de la problématique

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Paragraphe 2 : Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée

CHAPITRE DEUXIEME: DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE GESTION OPTIMALE DES REGIMES D'EXCEPTION FACE AU DEVELOPPEMENT DURABLE DU BENIN

Section 1 : Cadre théorique de l'étude et méthodologie de recherche

Paragraphe1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

Paragraphe2 : Méthodologie adoptée

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux suggestions pour une gestion des régimes d'exception favorable au développement durable du Bénin

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

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

Conclusion Générale

Bibliographie

Annexes

Table des matières

Introduction Générale

Face, à la crise économique et financière apparues dans les Etats en voie de développement et en particulier au Bénin à la fin des années 80, les gouvernants ont choisi de créer un environnement favorable aux investisseurs.

Ainsi, il a été mis en place un système d'exonération fiscale afin d'alléger la charge fiscale aux investisseurs pour qu'ils contribuent à la réalisation de divers projets de développement dans lesdits pays. Il a été mis sur pied un système qui permet au bailleur de financer donc le projet hors TVA, à l'Etat d'assurer la charge fiscale de l'opération et à l'entreprise bénéficiaire de l'appel d'offre de ne supporter aucun impôt indirect lié à la réalisation du projet.

Ce système conduit à l'amenuisement des recettes fiscales de l'Etat car les allègements fiscaux étaient accordés sur tous les différents types d'impôts. Aussi, ne se pose-t-il pas le problème de la gestion réelle des exonérations accordées tous azimuts.

Face à cette situation, l'Etat a décidé de n'accorder des exonérations fiscales que sur les impôts indirects tels que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les Droits de Douane et les taxes ad valorem liées aux conventions internationales, Accords de Siège, Accords cadre, contrat de marché et décrets pris par les autorités.

Mais, à titre exceptionnel elles sont accordées sur certains impôts directs à savoir :

- l'Impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières(IRVM) ;
- l'Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux(BIC) ;

qui sont relatifs aux titres consolidés de la BCEAO.

Malgré cette volonté affichée de l'Etat, la gestion des exonérations telle qu'elle est faite ne permet pas d'assurer le développement durable du Bénin tant souhaité par les puissances publiques au lendemain de la Conférence des Forces Vives de la Nation pour plusieurs raisons dont la plus importante est l'inexistence de cadre juridique adéquat pour la gestion des exonérations fiscales.

Partageant l'ambition de l'Etat de créer un environnement favorable aux investisseurs tout en garantissant l'avenir des générations futures, nous avons choisi d'axer notre réflexion sur le thème « *problématique de l'amélioration de la gestion des régimes d'exception face au développement durable du Bénin* » afin d'apporter à la hiérarchie, des outils et techniques pour mieux gérer les régimes d'exception.

Ainsi, pour parvenir à notre objectif, nous avons présenté l'étude à travers deux(02) chapitres.

D'abord, nous avons présenté dans un chapitre premier le cadre institutionnel et physique de l'étude, restitué les observations de stage avant de dégager la problématique de l'étude.

Puis, le second chapitre nous avons fixé le cadre théorique et méthodologique de notre étude, présenté et analysé les résultats de notre enquête avant de proposer des approches de solutions et leurs conditions de réussite pour une bonne gestion des régimes d'exception.

CHAPITRE PREMIER

CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATION DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'INSUFFISANCE DANS LA GESTION DES REGIMES D'EXCEPTION

Dans ce chapitre, nous avons présenté dans un premier temps le cadre institutionnel de l'étude et faire part de nos observations de stage (section1) puis dans un second temps, nous avons procédé au choix et à la spécification de la problématique pour enfin déboucher sur la vision globale de sa résolution (section 2).

Section1 : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage à la MFRE et à la RPI/ DGE

Ici, nous avons présenté d'abord, le cadre institutionnel et physique de notre étude (paragraphe 1) puis, nous avons exposé les observations qui ont été faites au cours dudit stage (paragraphe2).

Paragraphe1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude

Avant de présenter la MFRE qui est le centre d'intérêt de notre étude, il importe de présenter d'abord le cadre institutionnel dans lequel elle fonctionne en soulignant d'entrée de jeu que ce cadre est la DGID.

I. Cadre institutionnel de la MFRE : la DGID

Nous présenterons la DGID à travers sa composition et ses compétences d'une part et ses attributions et missions d'autre part.

A. Composition et compétences et de la DGID

Anciennement appelé Service des Contributions Directes puis Direction des Impôts, le Service des Impôts à été érigé en DGID aux termes du décret 93-44 du 13 mars 1993 portant attribution, organisation et fonctionnement du ministère des finances.

Placée sous l'autorité d'un Directeur Général, la DGID est composée de :

- ***trois (03) Directions Techniques ou Opérationnelles à compétence nationale*** que sont :
 - la Direction des Grandes Entreprises (DGE) ;
 - la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales (DNVEF);
 - la Direction des Centres, des Impôts des Moyennes Entreprises (DCIME).
- ***sept (07) Directions Centrales*** à savoir :
 - l'Inspection Générale des Services (IGS) ;
 - la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE) ;
 - le Centre de Formation Professionnelle des Impôts (CFPI)
 - la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) ;
 - la Recette Nationale des Impôts (RNI) ;
 - la Direction de la Législation et du Contentieux (DLC) ;
 - la Direction de l'Information et des Etudes (DIE).
- ***Sept (07) Directions Techniques ou Opérationnelles à compétence territoriale*** dont la Direction du Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés (DCIDAM) puis, les six (06) Directions Départementales des Impôts (DDI) à savoir :
 - la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral (DDIAL) ;
 - la Direction Départementale des Impôts du Mono et du Couffo (DDIMC) ;
 - la Direction Départementale des Impôts du Zou et des Collines (DDIZC) ;
 - la Direction Départementale des Impôts de l'Ouémé et du Plateau (DDIOP) ;
 - la Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga (DDIAD) ;

- la Direction Départementale des Impôts du Borgou et de l'Alibori (DDIBA).

La Direction Générale des Impôts et des Domaines est compétente en ce qui concerne :

- les impôts directs et taxes assimilées ;
- les impôts indirects et taxes assimilées autres que celles exigibles à l'importation ou à l'exportation ;
- les droits d'enregistrement et de timbre et taxes assimilées ;
- l'organisation et la conservation de la propriété et des droits fonciers ;
- le domaine privé de l'Etat ;
- la gestion des biens vacants et placés sous séquestre.

B. Attributions et missions de la DGIG

Aux termes du décret 93-44 du 13 mars 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances, la DGID est chargée de la détermination de l'assiette, de la liquidation, du contrôle, du recouvrement et du contentieux de tous les impôts et taxes prévus par le Code Général des Impôts (CGI). Elle est également chargée de la conservation des hypothèques et des droits fonciers, de la gestion des biens du domaine de l'Etat, des biens vacants ou placés sous séquestre et du reversement des fonds recouverts à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

Il résulte des attributions précitées que pour obtenir du citoyen le paiement de l'impôt, l'Etat dispose d'une administration chargée de trois séries de travaux que sont : l'assiette, le contrôle et le recouvrement de l'impôt.

Ces trois fonctions correspondent à la mission financière de l'administration fiscale, celle de procurer à l'Etat des ressources pour la couverture des dépenses publiques.

Ainsi, au vu de l'importance qu'exerce l'impôt sur le plan économique et social, la mission de la DGID n'est plus uniquement de procurer des ressources financières à l'Etat mais de l'aider à réaliser ses objectifs économiques et sociaux: la DGID devient alors l'instrument privilégié de la politique économique et sociale du gouvernement.

II. La MFRE et la RPI/ DGE : cadre physique de l'étude

A. Historique et présentation de la MFRE

1. Historique de la MFRE

Durant plusieurs années, aucune réglementation n'était appliquée en matière de gestion des exonérations. Elles étaient accordées sur simple présentation de convention ou d'Arrêté Ministériel. Aucun système de contrôle n'existait. Ce qui est source d'utilisation de manœuvres frauduleuses et des abus conséquence des pertes de recettes importantes pour le Bénin.

Pour remédier à cette mauvaise gestion des exonérations, il a été pris l'Arrêté ministériel n°212/MF/DC/DI du 19 octobre 1992 portant régime fiscal des Marchés Publics à Financement Extérieur. Ce dernier a créé la Mission Fiscale des Marchés Publics(MFMP), premier organe de gestion et de contrôle des exonérations au Bénin. Aussi, n'a-t il pas consacré l'exonération des MPFE et sa prise en charge par l'Etat à travers les certificats de crédits dénommés MP2. De plus, cet Arrêté a permis d'une part la rédaction et la publication du cahier des charges en 1992 et d'autre part de définir succinctement le champ d'application du nouveau régime d'exonération, sa portée, la détermination du crédit d'impôt, les modalités d'octroi du crédit d'impôt etc.

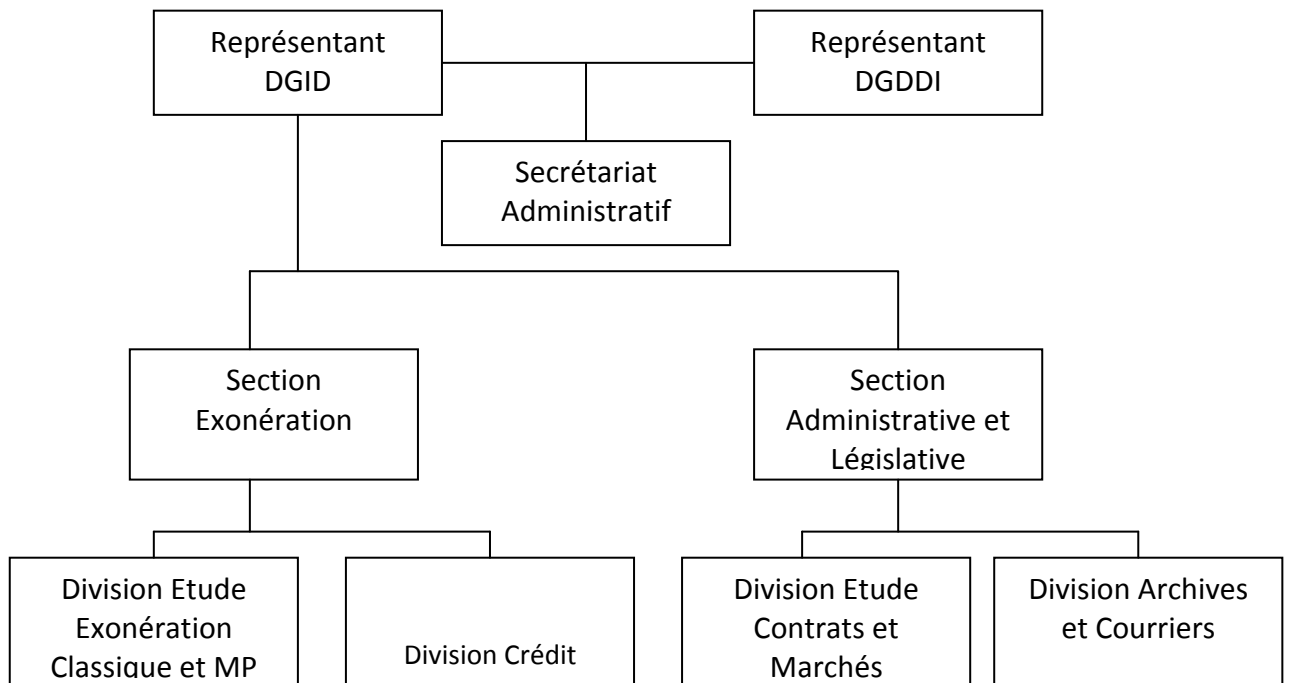
Notons que l'Arrêté est entré en vigueur le 13 février 1993.

Le 17 septembre 1996 l'Arrêté n°236/MF/DC/DGID/MFMP portant généralisation de la procédure MP à tous régimes d'exception a été pris compte tenu de l'accroissement en nombre des exonérations et des résultats encourageants obtenus de la procédure MP afin d'étendre son application à tous les autres régimes d'exception. Cet Arrêté a permis de transformer la MFMP en MFRE.

2. Présentation de la MFRE

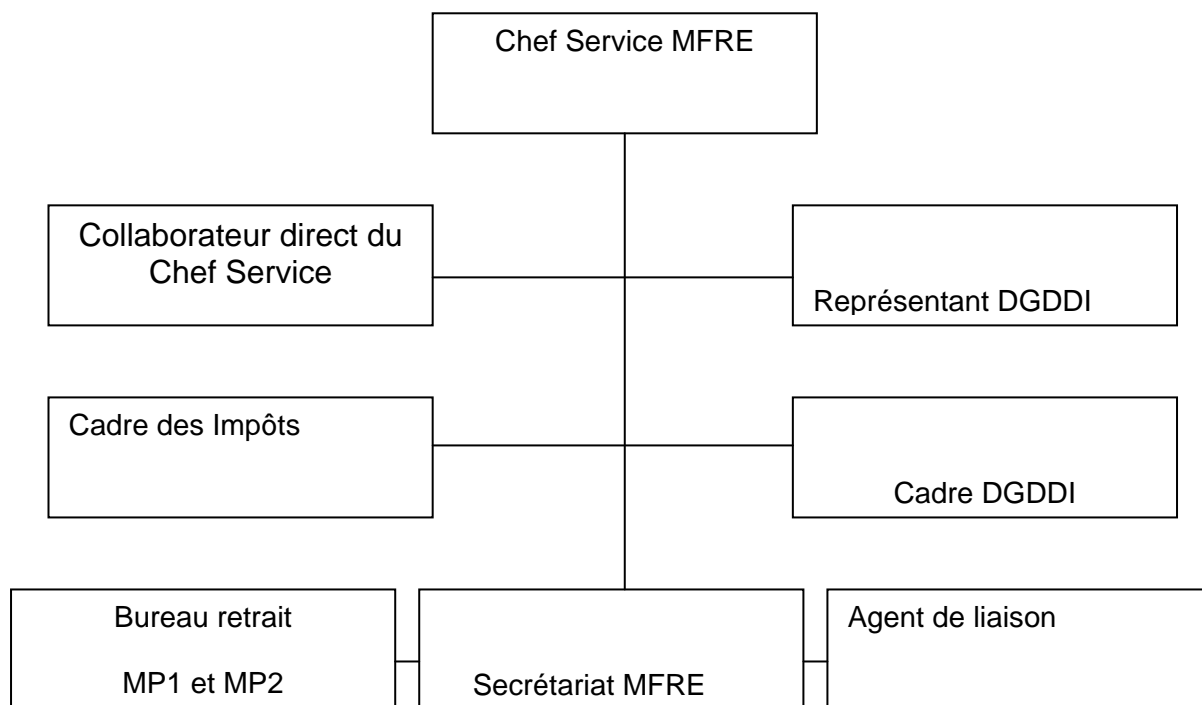
Créée par l'Arrêté n° 236/MF/DC/DGID/MFMP DU 17 septembre 1996, la MFRE est une structure cogérée par la DGID et la DGDDI. Elle s'occupe de la gestion des régimes d'exception, de l'étude des contrats, de l'étude des marchés et de l'évaluation des marchés.

Conformément à la note de service n°129/MF/DGID/MFMP, l'organigramme de la MFRE devrait être schématisé comme suit :



Source : DGID/MFRE

Mais, force est de constater qu'aujourd'hui par défaut de moyens, l'organigramme de la MFRE peut se présenter sous cette forme.



Source : DGID/MFRE

B. La RPI de la DGE

Elle est une recette des Impôts et est dirigée par un Receveur principal assisté d'un Fondé de Pouvoir.

Elle a pour attributions :

- le recouvrement des Impôts et taxes gérés par la DGE ;
- la gestion des crédits d'impôts notamment ceux liés aux exonérations ;
- l'établissement des cotes irrécouvrables.

La RPI de la DGE comprend :

- une division du recouvrement et du contentieux ;
- une division caisse ;
- une division de comptabilité ;
- une recette d'ordre chargée de la délivrance des certificats MP3.

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage

L'objectif ici est non seulement de prendre connaissance des réalités de la MFRE et de la RPI/DGE mais également d'identifier les forces et faiblesses liées aux mécanismes de leur fonctionnement.

I. Les observations de stage

La MFRE est la seule structure chargée de la gestion des régimes d'exceptions.

Elle a pour principale activité, la gestion des exonérations des MPFE et des autres régimes d'exceptions.

Elle accomplit cette activité par la procédure MP.

Avant d'exposer le déroulement de la dite procédure nous présenterons d'abord les différents types d'exonérations.

A. Les différents types d'exonérations

Selon le dictionnaire LAROUSSE de 2004, les exonérations sont une dispense totale ou partielle d'une charge, d'une obligation fiscale en particulier. Ce sont des dispositions spécifiques qui permettent à l'Etat à titre exceptionnel et pour des raisons qui sont souvent d'ordre économique et social de se mettre à la place des bénéficiaires pour faire face à une charge fiscale ou douanière.

Au Bénin on distingue :

- des exonérations hors code général des Impôts (CGI), hors code des douanes(CD), hors code des investissements (CI) qui ne profitent pas à l'Etat;

- des exonérations prévues par les dispositions conventionnelles, nationales, internationales, et les accords bilatéraux.

Ainsi, il existe quatre natures d'exonérations à savoir :

- les exonérations classiques ;
- les exonérations traditionnelles ;
- les exonérations des intrants agricoles ;
- les exonérations des titres de concours consolidés de la BCEAO ;

1. Les exonérations classiques

Elles concernent les missions diplomatiques et assimilées, les entreprises bénéficiaires des dispositions du Code des investissements, les sociétés conventionnées, les dons faits à l'Etat béninois, aux missions religieuses pour l'exercice du culte, aux écoles d'enseignement reconnues par l'Etat, les importations d'équipements militaires ou paramilitaires et autres, n'ayant aucun caractère commercial, et entrant dans le champ d'application de l'article 201 nouveau ter du Code des Douanes.

Le tableau suivant montre l'évolution des crédits accordés dans le cadre des exonérations classiques.

Tableau 1: Evolution des crédits accordés dans le cadre des exonérations classiques de 2003 au 30/06/2008

Années	Crédits douaniers (en francs CFA)	Crédits intérieurs (en francs CFA)	Total
2003	85.591.922.683	630.464.165	86.222.386.848
2004	11.231.808.304	1.036.713.733	12.268.522.037
2005	9.817.021.452	726.340.458	10.543.361.910
2006	10.739.174.084	1.025.488.303	11.764.662.387
2007	9.342.532.393	1.484.927.761	10.827.460.154
Total	116.722.458.916	4.903.934.420	131.626.393.336

Source : DGID/RNI

2. Les exonérations traditionnelles

Elles concernent les marchés publics à financement extérieur ou mixte.

Au Bénin on distingue trois (03) types de marchés publics à savoir :

- les marchés de travaux ayant pour objet la construction ou la réfection d'ouvrage de toute nature ;
- des marchés de fournitures qui portent sur les achats, la location ou le leasing de biens nécessaires au fonctionnement des structures d'Etat, des collectivités, sociétés ou offices ;
- les marchés qui concernent l'ensemble des services fournis au maître de l'ouvrage.

Le tableau ci- dessous représente l'évolution des crédits douaniers et intérieurs des marchés publics.

Tableau 2 : Evolution des crédits douaniers intérieurs des marchés publics de 2003 au 30/06/2008

Années	Crédits douaniers (en francs CFA)	Crédits intérieurs (en francs CFA)	Total
2003	3.297.330.675	9.758.300.562	13.055.631.237
2004	9.378.716.240	6.716.270.416	16.094.986.656
2005	1.895.578.901	4.678.361.660	6.573.940.561
2006	3.745.534.896	4.612.926.771	8.358.461.667
2007	3.832.869.167	6.702.932.089	10.692.818.858
Total	22.150.029.879	32.468.791.498	54.775.838.979

Source : DGID/RNI

3. Les exonérations des intrants agricoles

Bénéficient de cette mesure, les entreprises dument agréées qui produisent, importent et commercialisent les intrants agricoles et appareils phytosanitaires dans le cadre des campagnes agricoles mais surtout cotonnières.

Elles concernent également toutes autres entreprises importatrices d'intrants agricoles, non liés au coton.

Le tableau 3 montre l'évolution des crédits douaniers et intérieurs accordés dans ce cadre.

Tableau 3: Evolution des crédits douaniers et intérieurs accordés dans le cadre des exonérations des intrants agricoles de 2003 au 30/06/2008

Années	Crédits douaniers (en francs CFA)	Crédits intérieurs (en francs CFA)	Total
2003	2.193.701.145	1.898.898.755	4.092.599.900
2004	8.593.833.376	3.067.155.143	11.660.988.519
2005	5.287.556.228	1.421.096.899	6.708.653.127
2006	2.487.777.366	/	2.487.777.366
2007	2.914.634.264	813.431.274	3.728.065.538
Total	21.477.502.379	7.200.582.071	28.678.084.450

Source : DGID/RNI

4. Les exonérations des titres de concours consolidés de la BCEAO

Elles concernent les titres d'Etat émis sous la supervision de la BCEAO par le Trésor Public des Etats membres de l'UEMOA. Elles portent également sur les intérêts des titres cédés aux banques commerciales et personnes physiques dans l'espace UEMOA.

Le tableau 4 retrace l'évolution des crédits accordés dans le cadre des titres consolidés de la BCEAO.

Tableau 4: Evolution des crédits accordés dans le cadre des titres consolidés de la BCEAO de 2003 au 30/06/2008

Années	Crédits intérieurs (en francs CFA)
2003	11.663.014
2004	1.308.229.325
2005	179.118.025
2006	404.366.122
2007	351.685.600
TOTAL	2.255.062.086

Source : DGID/RNI

Ces différents tableaux montrent que les exonérations fiscales influencent beaucoup les recettes de l'Etat et que les charges fiscales de l'Etat en la matière augmentent ces dernières années de façon très considérable. Ce qui ne favorise pas le développement durable du pays.

Aussi, n'existe-t-il pas les exceptions au tarif extérieur commun(TEC) autorisées par les lois de finances. Celles-ci, concernent les exonérations relatives aux matériels informatiques, autobus neufs, matériels et machines agricoles de transformation ou de conservation des produits de l'élevage et de la pêche, équipements et matériels d'électrification rurale et autre motocyclettes à quatre temps....

De même, de manière ponctuelle, le ministre des finances ou le Président de la République peut accorder des exonérations pour régler un problème comme ce fut le cas en 1996 face aux difficultés des réexportateurs de riz et en 2008 face à la cherté de la vie à cette ère de crise alimentaire qui sévit depuis des mois dans le monde entier. Il y a donc des contraintes économiques et sociales qui peuvent amener l'exécutif à accorder des allègements fiscaux sur des biens ou aux entreprises privées comme ce fut le cas pour les sociétés de GSM.

Il ressort de tout ce qui précède qu'il y a une multitude d'exonérations au Bénin.

Par ailleurs, en dehors des exceptions au tarif communautaire tous les autres types d'exonérations sont accordés sur la base d'Accords siège ou d'Accord cadre, de décret pris en conseil des ministres, de contrat de marché. *Ce qui constitue le non respect d'une part, des dispositions de l'article 98 alinéa 7 de la constitution du 11 décembre 1990 qui dispose : « sont du domaine de la loi, les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature » et d'autre part, de l'article 21 de la Directive N°2 /98/CM/UEMOA qui stipule : « les Etats membres intègrent les dispositions visant les exonérations accordées à leur législation fiscale du droit commun ».*

En effet, il résulte de ces deux dispositions que l'impôt relève simplement du domaine de la loi. Ainsi, tout acte juridique qui vise à suspendre, interdire sa perception doit être prise en la forme législative, donc sous forme de loi.

Il y a donc, un défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception.

A. La procédure de délivrance des certificats MP

Tout bénéficiaire d'allègements fiscaux, doit déposer entre autres pièces au secrétariat la déclaration du certificat MP1 dont la couleur dépend du type d'exonération pour accomplir les formalités requises aux fins de l'obtention du certificat de crédit MP2.

En effet, il existe quatre types de MP1 à savoir :

- celle de couleur blanche pour la gestion des marchés publics à financement extérieur ;
- celle de couleur rose pour la gestion des exonérations classiques ;
- celle de couleur verte pour la gestion des exonérations d'intrants agricoles ;

- celle de couleur jaune pour la gestion des exonérations des titres consolidés de la BCEAO.

Cette spécification des MP1 permet d'identifier la nature de l'exonération à accordée et facilite le classement des dossiers par catégorie.

En outre, la déclaration MP1 renseigne sur les éléments essentiels se rapportant à l'opération à exonérer : le prestataire ou le bénéficiaire de l'allègement fiscal et l'organisme de financement. Elle permet aussi, d'évaluer la fiscalité douanière et intérieure qui grève l'opération.

Après réception et enregistrement au secrétariat, les dossiers sont répartis en crédit douanier et en crédit intérieur.

Les dossiers de crédit douanier sont transmis par le secrétariat au représentant de la DGDDI afin qu'il procède au contrôle des aspects douaniers, vise et signe. Lorsqu'il relève des vices de forme et ou de fond dans un dossier, il le rejette simplement tout en prenant soin d'y inscrire les motifs qui justifient le rejet. Les dossiers rejetés ne sont visés et signés par lui qu'après satisfaction des motifs.

Après contrôle, visa et signature les dossiers sont retournés au Directeur de la MFRE pour prise en charge et affectation aux inspecteurs chargés du traitement.

En ce qui concerne les dossiers relatifs au crédit intérieur, ils sont directement pris en charge par le Directeur de la MFRE qui procède à leur affectation aux inspecteurs chargés du traitement.

Lorsque, les inspecteurs chargés du traitement des dossiers reçoivent les deux types de dossiers, ils vérifient s'ils sont recevables en la forme et au fond. Ceux, qui sont irrecevables sont rejetés avec les motifs de rejets après leur enregistrement dans le cahier des rejets.

Pour les motifs de rejet relatifs au non respect du délai de dépôt de la demande de crédit qui est de six(06) mois, les bénéficiaires sont soumis aux dispositions de l'article 27 nouveau de la loi de Finances gestion 2007. En effet cet article prévoit le paiement d'une amende dont le plafonnement est fixé à un million(1000000) de francs CFA qui équivaut à dix neuf mois de retard. Celui-ci est décompté à partir du septième mois après le paiement de la facture et du décompte.

A l'issu du contrôle, le traitement du dossier se poursuit à l'aide à du logiciel GESEXO pour aboutir à l'édition du certificat MP2.

A cette étape, certains dossiers peuvent être rejetés une fois encore pour vices de forme et /ou de fond. Ceux qui, ne sont pas rejetés sont retournés au Directeur de la MFRE pour signature.

A la fin de ce traitement, le dossier et la déclaration MP2 y relative sont ensuite retournés au Directeur pour validation et signature avant le retrait du crédit d'Impôt MP2 par les bénéficiaires qui s'en servent comme moyen de paiement après conversion du MP2 en MP3 au niveau de la Recette Principale des Impôts.

Notons qu'avant la conversion du certificat MP2 en MP3, le souscripteur dépose à la division Recette d'Ordre, le certificat MP2 avec trois (3) copies de sa déclaration dûment remplies et comportant le montant de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) nette à payer. Le Receveur d'Ordre s'assure que le crédit est disponible et convertit le MP2 en MP3 du montant de l'impôt à payer et le soumet au visa du Receveur Principal des Impôts. Après cela, il établit la quittance qu'il remet au contribuable.

Lors de notre stage pratique à la RPI, nous avons constaté que les locaux sont occupés par plusieurs agents. Il y a donc, *insuffisance de locaux à la RPI*.

Par ailleurs, au cours notre stage à la MFRE, nous avons constaté les cadres de la MFRE ne disposent d'aucun système de contrôle pour vérifier si les matériaux exonérés sont vraiment utilisés dans l'exécution des marchés. Pour la construction des villas dans le cadre de la CEN-SAD, tous les matériaux de construction importés par les promoteurs de ces villas ont été exonérés alors qu'aucun système de contrôle n'avait été mis sur pied malgré que la plupart de ces promoteurs aient des entreprises de vente de ces matériaux.

Aussi, les inspecteurs en service à la MFRE ne disposent-ils d'aucun moyen pour vérifier si les biens sur lesquels les ONG demandent des exonérations sont destinés exclusivement à la réalisation d'œuvres sociales ou s'ils sont vraiment utiles pour leurs activités.

Tout ceci, montre qu'il y a un manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations. Ce qui est source de fraude fiscale dans le domaine des exonérations, conséquence du non optimisation des recettes fiscales de l'Etat.

En outre, elle dispose d'un nombre insignifiant de personnels pouvant lui permettre de bien accomplir sa mission. Malgré cela, ses inspecteurs ont la promptitude de relever les irrégularités contenues dans les dossiers introduits par les contribuables.

II. Inventaire des constats

Il s'agit ici d'inventorier les forces et faiblesses puis, de procéder à la détermination des problématiques possibles.

A. Inventaire des forces

L'inventaire consistera à mettre en évidence les forces identifiées à travers le fonctionnement de la structure en question.

Ainsi, ces forces concernent aussi bien les atouts que les opportunités. Ce sont :

- la spécification par couleur du MPI;
- le logiciel GESEXO performant et fiable ;
- la promptitude des agents de la MFRE à relever les irrégularités contenues dans les dossiers introduits par les contribuables.

B. Inventaire des faiblesses

Il s'agit entre autres :

- du niveau trop élevé des exonérations ;
- du coût élevé des charges fiscales de l'Etat ;
- du défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception;
- de l'évasion fiscale ;
- de la fraude fiscale dans le domaine des exonérations ;
- du manque de contrôle et suivi des bénéficiaires des exonérations ;
- de l'insuffisance de ressources matérielles, logistiques et humaines à la MFRE ;
- de l'insuffisance des locaux à la RPI.

L'inventaire des constats étant effectué, il importe de faire le choix de la problématique à partir des problèmes identifiés.

Section 2 : Ciblage de la problématique

Dans cette section nous avons effectué d'abord le choix et la spécification de la problématique avant de déterminer la vision globale et les séquences de sa résolution.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

I. Choix et justification de la problématique

Bien que les problèmes identifiés lors de l'état des lieux de base et regroupés sous différentes problématiques soient toutes assez importantes à résoudre, ceux relatifs à la gestion des régimes d'exception ont retenu notre attention et nous paraissent plus urgents à résoudre si l'on veut vraiment assurer un développement durable pour le Bénin.

En effet, au lendemain de la Conférence des Forces Vives de la Nation et suite à la relance économique issue du nouveau climat propice aux activités économiques, le Bénin s'est doté des bases d'un développement économique et social durable. C'est dans cette optique que les puissances publiques ont choisi de créer un environnement favorable aux investisseurs pour qu'ils contribuent de façon totale ou partielle à la réalisation de divers projets de développement du Bénin. Il a été donc mis en place un système de gestion des exonérations afin d'alléger la charge fiscale pour ces investisseurs.

Mais, force est de constater que ce système conduit à l'amenuisement des recettes fiscales. Ce qui, ne permet pas à la DGID d'assurer un certain niveau de ressources fiscales à l'Etat pour que ce dernier ne soit pas chaque fois obligé de recourir à l'endettement, endettement dont la charge s'avère trop lourde à supporter, qui hypothèque l'avenir des générations futures et constitue un goulot d'étranglement pour le développement durable.

Face à cette situation, il est primordial de chercher à améliorer la gestion des régimes d'exception afin de permettre aux gouvernants d'atteindre l'objectif visé après la Conférence Nationale des Forces Vives.

C'est dans ce cadre que, nous avons choisi d'axer notre réflexion sur la problématique libellée comme suit : « ***problématique de l'insuffisance dans la gestion des régimes d'exception*** »

Cette problématique se rapporte au problème général qui est l'insuffisance dans la gestion des régimes d'exception et regroupe les problèmes spécifiques ci-après :

- défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception (Problème Spécifique de rang a) ;
- niveau trop élevé des exonérations fiscales (Problème Spécifique de rang b) ;
- coût très élevé des charges fiscales de l'Etat (Problème Spécifique de rang c) ;
- évasion fiscale (Problème Spécifique de rang d) ;
- fraude fiscale dans le domaine des exonérations (Problème Spécifique de rang e) ;
- manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations (Problème Spécifique de rang f).

II. Spécification de la problématique retenue

Conscient du fait que le développement durable d'un pays n'est possible que lorsque ses gouvernants mettent en place une stratégie leur permettant de satisfaire les besoins des générations actuelles sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs. Ainsi, nos pouvoirs publics en quête de ce développement durable doivent chercher à améliorer nos recettes fiscales tout en réduisant leurs charges fiscales.

Ceci, n'est possible à notre avis que par la gestion des régimes d'exceptions en termes de:

- réduction du niveau trop élevé des exonérations ;

- élaboration d'une réglementation (Loi) appropriée à la gestion des régimes d'exception ;
- lutte contre le niveau trop élevé des charges fiscales de l'Etat ;
- lutte contre la fraude fiscale dans le domaine des exonérations fiscales ;
- lutte contre l'évasion fiscale dans le domaine des exonérations fiscales ;
- contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations fiscales ;

Cela pourrait nous conduire à maintenir les problèmes spécifiques que nous avons dégagés.

Toutefois, la résolution des problèmes spécifiques de rang "a", "b", "c" et "d" passe par l'apport de solutions aux problèmes spécifiques du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat. Nous pensons que ces problèmes peuvent être regroupés sous ce problème spécifique plus englobant de sorte que nous n'aurions désormais que trois (03) problèmes spécifiques au lieu de six (06) à savoir:

- coût très élevé des charges fiscales de l'Etat ;
- fraude fiscale dans le domaine des exonérations ;
- manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations.

S'agissant du problème du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat, quand bien même nos prédécesseurs dans leurs travaux de recherche sur les régimes d'exception l'ont déjà abordé, ils n'entrent pas tout à fait dans notre logique. En effet, pour eux il a été plus question du niveau trop élevé des exonérations en tant que cause du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat que le défaut de définition du nombre des exonérations à accorder par année budgétaire dans chaque Loi de finances.

Ce qui nous amène à maintenir ce problème comme préoccupation d'actualité en matière de la gestion des régimes d'exception.

Par ailleurs, la résolution du problème spécifique de fraude fiscale dans le domaine des exonérations contribuerait forcément à résoudre le problème

spécifique de manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations. En conséquence, le problème de manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations peut trouver solution par la résolution du problème spécifique de fraude fiscale dans le domaine des exonérations.

Donc, il ne servirait à rien qu'on s'y attarde spécifiquement.

Pour nos prédécesseurs, ce problème spécifique de fraude fiscale a été uniquement question de manque de contrôle et de suivi.

Ce qui, une fois encore ne suit pas tout à fait notre logique. En effet, nous pensons qu'il y a aussi une cause plus lointaine qui engendre ce problème. C'est pourquoi nous tenons à résoudre ce problème de fraude fiscale dans le domaine des régimes d'exception.

Au regard de toutes ces considérations, nous retenons en définitive, les deux (02) problèmes spécifiques ci-après :

- coût très élevé des charges fiscales de l'Etat ;
- fraude fiscale dans le domaine des exonérations.

De ce fait, la résolution de ces deux (02) problèmes spécifiques qui sont des manifestations évidentes du problème général relatif à l'insuffisance dans la gestion des régimes d'exception nous paraît salubre et opportune pour la résolution de la problématique retenue.

Paragraphe 2 : Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée

I. Vision globale de résolution de la problématique

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe à présent de préciser la vision globale

pouvant nous permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence le problème général identifié.

A cet effet, notre vision globale de résolution de la problématique de l'amélioration de la gestion des régimes d'exception face au développement durable du Bénin a été présentée d'une part par rapport au problème général et, d'autre part au regard des problèmes spécifiques s'y rapportant.

Par ailleurs, nous avons fait une synthèse des approches génériques identifiées avant de présenter les différentes séquences de résolution de ladite problématique.

A. Vision globale de résolution du problème général

Rappelons que le problème général est relatif à l'insuffisance dans la gestion des régimes d'exception et concernant ce problème, nous pouvons retenir que la finalité du développement durable de tout pays est l'accroissement de ses recettes fiscales et la garantie de l'avenir des générations futures.

La réalisation de ce but est subordonnée à une réduction des charges fiscales de l'Etat et l'accroissement de ses recettes fiscales et douanières.

Nous nous trouvons donc en terme d'approche générique liée au problème général au cœur de la théorie générale de la gestion des régimes d'exception face au développement durable du Bénin que nous avons présentée dans ses deux principales facettes au regard des deux problèmes spécifiques retenus.

B. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

1. Approche générique liée au problème spécifique N°1

Par rapport à ce problème spécifique, qui est celui du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat, nous pouvons rappeler que les impôts étant du

domaine de la loi, l'élaboration d'une loi sur la gestion des exonérations est indispensable pour une bonne gestion des régimes d'exception.

Ainsi, pour résoudre ce problème nous avons fait référence à une approche basée génériquement sur les méthodes d'élaboration d'une loi de gestion des régimes d'exception favorable au concept du développement durable d'un pays.

2. Approche générique liée au problème spécifique N°2

En ce qui concerne le problème spécifique de fraude fiscale dans le domaine des exonérations, il faut souligner que le contrôle et le suivi des bénéficiaires des exonérations constituent la boucle finale de la gestion des régimes d'exception. C'est l'étape ultime qui consiste à juger s'il y a eu des manœuvres frauduleuses ou pas dans l'exécution des marchés accordés aux investisseurs et entreprises.

Pour résoudre ce problème, nous avons pensé à une approche axée sur les méthodes de contrôle et de suivi des bénéficiaires des allègements fiscaux. Les différentes parties de la théorie générale de la gestion des régimes d'exception peuvent être résumées dans un tableau de synthèse des approches génériques retenues par problème.

Tableau 5: Synthèse des approches génériques

Problèmes Spécifiques	Approches retenues
Coût très élevé des charges fiscales de l'Etat	Approches axée sur les méthodes d'élaboration d'une loi sur la gestion des régimes d'exception
Fraude fiscale dans le domaine des exonérations	Approche axée sur les méthodes de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations

Source : Résultat de nos investigations

II. Séquences de résolution de la problématique

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche en deux grandes phases décomposées chacune en cinq (05) étapes.

Phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

1. Fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
2. Identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre ;
3. Construction du tableau de bord de l'étude (TBE) ;
4. Revue de littérature ;
5. Méthodologie adoptée.

Phase 2 : Diagnostic et approches de solutions

1. Collecte et traitement des données ;
2. Analyse des données et établissement du diagnostic ;
3. Approches de solutions ;
4. Conditions de mise en œuvre des solutions ;
5. Elaboration du tableau de synthèse de l'étude (TSE).

Le cadre institutionnel et physique de l'étude présenté, les observations de stage restituées, la problématique choisie et spécifiée, le sujet justifié et la vision globale de résolution de la problématique retenue indiquée, nous ont permis d'aborder le chapitre deuxième consacré au cadre théorique de l'étude et aux approches de solutions pour une gestion des régimes d'exception favorable au développement durable du Bénin.

CHAPITRE DEUXIEME
DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX
APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE GESTION
OPTIMALE DES REGIMES D'EXCEPTION FACE AU
DEVELOPPEMENT DURABLE DU BENIN

Ce second chapitre a été consacré d'abord au cadre théorique et méthodologique de l'étude (Section 1) et ensuite aux enquêtes de vérifications des hypothèses et aux approches de solutions pour la résolution de la problématique (section 2).

Section 1 : Cadre théorique de l'étude et méthodologie de recherche

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

I. Fixation des objectifs et formulation des hypothèses de recherche

A. Fixation des objectifs de l'étude

Avant de présenter les objectifs de l'étude, il convient de rappeler que le problème général à résoudre est l'insuffisance dans la gestion des régimes d'exception et que les problèmes spécifiques associés sont le coût très élevé des charges fiscales de l'Etat et la fraude fiscale dans le domaine des exonérations.

A cet effet, la fixation de nos objectifs a été faite en termes d'objectif général par rapport au problème général et d'objectifs spécifiques par rapport à chaque problème spécifique.

Ainsi, l'objectif général poursuivi à travers cette étude est de suggérer les conditions d'une gestion des régimes d'exception favorable au développement durable du Bénin.

Plus spécifiquement, les objectifs à atteindre dans le cadre de cette étude sont au nombre de deux (02). Il s'agit pour le problème spécifique :

N°1 : de déterminer les conditions de réduction du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat (objectif spécifique n°1) ;

N°2 : de proposer un système efficace de lutte contre la fraude fiscale dans le domaine des exonérations (objectif spécifique n°2).

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

B. Formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du TBE

Les causes et hypothèses concernent essentiellement les niveaux d'analyse générale et spécifique et sont donc formulées à partir du problème général et des problèmes spécifiques de leur rang. D'entrée, il convient de souligner que les causes que nous avons présentées à ce niveau sont des causes théoriques c'est-à-dire des causes que nous avons supposées être à la base des différents problèmes. A cet effet, elles pourront être confirmées ou infirmées par nos enquêtes.

1. Hypothèse liée au problème spécifique du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat

Par rapport à ce problème, nous avons identifié trois (03) causes possibles à l'issue de nos observations. Il s'agit de :

- niveau trop élevé des exonérations ;
- défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception;
- politisation de l'administration fiscale.

D'abord, lorsque nous retenons le niveau trop élevé des exonérations, cette cause est loin d'être la cause la plus plausible car, il n'est pas évident que si l'on ne définit pas au cours d'une année budgétaire le nombre d'exonérations fiscales à accorder selon la politique économique et sociale de l'Etat, le problème sera réglé.

Ensuite, la politisation de l'administration fiscale (MFRE en particulière) nous semble également être une cause du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat. Mais cette hypothèse ne nous paraît pas être la fondamentale. En effet, il serait difficile voir impossible, d'éradiquer la politisation de l'administration fiscale puisque que le Directeur de la MFRE et le Directeur de la DGID étant nommés respectivement par Arrêté Ministériel et par Décret pris en conseil des Ministres peuvent par contrainte accorder des exonérations à une entreprise juste pour obéir aux injonctions d'un membre du gouvernement pour ne pas perdre leur poste.

Enfin, le défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception nous paraît la plus plausible pour justifier le problème.

En effet, l'élaboration d'une loi pour une gestion des exonérations fiscales favorables au développement durable du Bénin et sa bonne application contribueraient à réduire le niveau très élevé des exonérations et par conséquent le coût très élevé des charges fiscales de l'Etat.

C'est pourquoi, nous formulons l'hypothèse suivante : « *Le défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception se trouve être à la base du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat* » (Hypothèse Spécifique n°1)

2. Hypothèse liée au problème de la fraude fiscale dans le domaine de l'exonération

Après analyse du problème de fraude fiscale dans le domaine des exonérations, nous n'avons pu identifier de manière théorique que deux (02) causes pertinentes exploitables que sont :

- la corruption au niveau de nos frontières et bureaux de la douane ;
- le manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations fiscales.

Vouloir expliquer le problème de la fraude fiscale dans le domaine des régimes d'exception par la corruption n'est pas tout fait faux. Car on se rappelle qu'un Colonel de la Douane Chef Brigade Port Douane a été limogé par l'actuel Président de la République pour avoir laissé passer des marchandises destinées à la consommation au Bénin en faisant croire qu'elles étaient en transit sur le Niger tout simplement parce qu'il était corrompu par le propriétaire de ces marchandises.

Par cet acte, il a voulu faire perdre à l'Etat des milliards. On note là un manque de patriotisme de sa part. On peut donc dire que si tout le monde est animé par le sens du patrimoine, nous pouvons lutter contre ce problème de fraude.

Cependant, le problème persistera toujours, cette cause ne nous parait pas alors tout à fait plausible.

En effet, si nous prenons le cas des entreprises choisies pour la construction des Villas CEN-SAD, qu'est ce qui prouve que tous les matériaux importés par les promoteurs pour la réalisation de ces villas sont tous utilisés dans le cadre de la construction de ces villas ? Absolument rien, car aucun système de contrôle et de suivi de ces entreprises n'a été mis en place dans ce cadre alors que la plupart de ces promoteurs sont des chefs d'entreprises de vente de matériaux de construction. Aussi, n'est-il pas le cas des ONG lorsqu'elles achètent des véhicules pour des activités autres que celles pour lesquelles elles sont exonérées. De même, lorsqu'elles exercent des activités autres que celles contenues dans les accords de siège qui sont normalement imposées, aucun système n'est mis sur pied dans le cadre du suivi/contrôle.

Par conséquent, l'hypothèse spécifique N°2 relative au problème de son rang peut être libellée de la manière suivante : « ***La fraude fiscale dans le domaine des exonérations est due non seulement au manque de contrôle et de suivi***

des bénéficiaires des exonérations mais également à la corruption au niveau de nos frontières et bureaux des douanes ».

A. Construction du TBE

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

Le libellé de ce tableau se présente comme suit :

Tableau 6: Tableau de Bord de l'Etude (TBE)

Niveaux d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées plausibles	Hypothèses
Niveau général		Insuffisance dans la gestion des régimes d'exception	Suggérer les conditions d'une gestion des régimes d'exception favorable au développement durable du Bénin.	/	/
Niveaux Spécifiques	1	Coût très élevé des charges fiscales de l'Etat	Déterminer les conditions de réduction du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat.	défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception.	Le défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception se trouve être à la base du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat.
	2	Fraude fiscale dans le domaine des exonérations	Proposer un système efficace de lutte contre la fraude fiscale dans le domaine des exonérations.	la corruption au niveau de nos frontières et bureaux de douanes et le manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations fiscales.	La fraude fiscale dans le domaine des exonérations est due au manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations et à la corruption au niveau de nos frontières et bureaux des douanes.

Source : Résultats de nos investigations

II. Revue de littérature

Elément indispensable à tout travail scientifique, la revue de littérature vise à s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés. Ainsi, cet exercice se fera en prenant pour principaux repères, les racines thématiques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée. Dans cette optique, nous avons exposé à travers ces thématiques, les points des connaissances liées au problème général de l'insuffisance dans la gestion des régimes d'exception et celles liées aux problèmes spécifiques en résolution qui sont :

- coût très élevé des charges fiscales de l'Etat en matière d'exonérations ;
- fraude fiscale dans le domaine des exonérations.

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

▲ Approche basée sur les méthodes d'élaboration d'une loi sur la gestion des régimes d'exception (thématique liée au problème spécifique n°1) ;

▲ Approche axée sur les méthodes de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations (thématique liée au problème spécifique n°2).

Notons au préalable que, les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques sont sous le couvert de la thématique générale qui est la théorie générale de la gestion des exonérations. Pour ce faire, seuls les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques ont été exposés.

A. Exposé des contributions antérieures sur le problème du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat en matière de l'exonération

Conformément à la thématique liée à ce problème, nous avons développé les théories qui énoncent les techniques de réduction du coût très élevé des charges fiscales en matière d'exonérations fiscales.

D'abord, selon les différents rapports rédigés par les experts de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire Internationale (FMI) pour réduire les charges fiscales de l'Etat en matière d'exonération, il faut qu'une réforme systématique des régimes d'exception soit initiée. Ce qui permettrait de limiter le domaine des exonérations.

Ensuite, pour le Professeur Anne-Marie GEURJON : « *plus il y a d'exonérations, plus la charge fiscale est lourde pour l'administration, moins la rentabilité est évidente* ». Il faudra donc réduire les exonérations.

Enfin, selon les mémoires découverts au cours de nos recherches à savoir :

La problématique des régimes d'exception face à l'amélioration des recettes fiscales au Bénin soutenu par Andromaque HOUNZANDJI en 2005, La problématique de la réduction des exonérations à la MFRE au Bénin soutenu par GANHOUI Samson en 2006, La problématique des régimes d'exception face à l'optimisation des ressources fiscales au Bénin soutenu par Abdou Ramane BIO SANDA MOUSSA en 2007 ; pour résoudre ce problème du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat en matière d'exonération, il faut :

- limiter le domaine des exonérations ;
- appliquer avec rigueur et sans faille les différents textes issus de la réforme du régime fiscale.

B. Exposé des contributions antérieures sur le problème de fraude fiscale dans le domaine des exonérations

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

Par définition, le contrôle est une vérification attentive et minutieuse de la régularité d'un acte d'après LAROUSSE. On ne peut pas lutter contre la fraude s'il n'y a pas un système efficace de contrôle.

Pour qu'un contrôle soit donc efficace, il faudrait mettre en place un système de vérification pointilleux de la régularité des actes.

Mais, par rapport au problème de fraude fiscale dans le domaine des exonérations, le coordonnateur résident des activités opérationnelle du système des Nation-Unis au Bénin, Moustapha SOUMARE, pense que « *la panoplie des exonérations de nos jours diminue les chances des administrations fiscale et douanière d'être efficace dans leurs tâches de suivi et de contrôle* ».

Ainsi, selon lui la fraude constatée dans le domaine des exonérations est due à la panoplie des exonérations. En conséquent, pour lutter contre les manœuvres frauduleuses des bénéficiaires des exonérations, il ne faut pas que les exonérations soient accordées n'importe comment.

Aussi, Andromaque Hermance HOUNZANDJI dans « problématique des régimes d'exception face à l'amélioration des recettes fiscales au Bénin » ; GANHOUI Samson en 2006 dans « la problématique de la réduction des exonérations à la MFRE au Bénin » n'ont-ils pas soutenu que ce sont l'indulgence et la tolérance excessives qui expliquent les manœuvres frauduleuses dans le domaine des exercices.

Pour sa part, Abdou Ramane BIO SANDA MOUSSA en 2007 dans « la problématique des régimes d'exception face à l'optimisation des ressources fiscales au Bénin » a retenu que seule la mise en place d'un système de contrôle des bénéficiaires des exonérations peut permettre de lutter contre la fraude fiscale dans le domaine des exonérations.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Elle s'articulera autour de deux dimensions : la dimension empirique et les dimensions théoriques.

I. Dimension empirique

Par définition, une approche empirique est celle qui s'appuie exclusivement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. Dans le cas d'espèce, elle nous a permis d'indiquer la méthode d'enquête que nous avons utilisée pour l'identification des causes réelles se trouvant à la base des problèmes.

Ainsi, notre approche recouvre les étapes ci-après :

- objectifs de la collecte de données ;
- cadre de l'enquête et population ciblée ;
- nature de la collecte des données à mobiliser ;
- échantillonnage ;
- spécification des données à mobiliser ;
- conception du questionnaire et du guide d'entretien ;
- technique de dépouillement des données ;
- outils de présentation des données.

A. Objectifs de la collecte des données et cadre de l'enquête

L'objectif poursuivi par notre enquête est de mobiliser les données relatives aux causes réelles qui fondent les problèmes identifiés afin de procéder à la vérification de nos hypothèses de base. Concrètement les enquêtes nous ont permis de vérifier si :

- le coût très élevé des charges fiscales de l'Etat dans le domaine des exonérations s'explique par le défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception;
- la fraude fiscale dans le domaine des exonérations est effectivement due au manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations puis à la corruption au niveau de nos frontières et bureaux de douanes.

Le cadre de notre étude est le Ministère de l'Economie et des Finances à travers la DGDDI et la DGID. La population mère sera composée des cadres de ces deux régies financières et des entreprises et ONG de la place.

B. Nature de la collecte des données et l'échantillonnage

Afin de pouvoir vérifier les hypothèses émises, nous avons utilisé la technique du sondage comme procédé de collecte de données. Ce sondage s'est réalisé au moyen d'un questionnaire. Aussi, avons-nous fait des entretiens directs.

Le questionnaire s'est articulé autour des grands axes de nos préoccupations que sont les variables à expliquer à savoir le coût très élevé des charges fiscales de l'Etat et la fraude fiscale dans le domaine des exonérations.

L'interview, réalisé avec quelques entreprises et ONG de la place nous a permis de recueillir des informations complémentaires et d'échanger des idées sur les pratiques de gestion des régimes d'exceptions.

Quant à l'échantillonnage, le questionnaire a été administré à un échantillon de 100 personnes composées du personnel de la DGDDI, de la DGID et des cadres des entreprises et ONG de la place.

C. Spécification des données à mobiliser et conception du questionnaire

Les données à mobiliser à travers nos enquêtes concerneront :

- l'appréciation des enquêtés par rapport au coût très élevé des charges fiscales de l'Etat ;
- la justification qu'ils donnent du problème de fraude fiscale dans le domaine des exonérations.

Dans le souci d'une meilleure compréhension des questions, le questionnaire a été conçu exclusivement par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude. Retenons à cet effet, que nous n'avons formulé que des questions fondamentales dont les réponses nous permettront de vérifier les hypothèses. Il n'y a donc pas de questions de recoupement.

D. Outils de collecte et d'analyse des données

1. Conception du guide d'entretien et du questionnaire

Dans le but de vérifier nos hypothèses, nous avons fait recours, d'une part à un guide d'entretien, lequel a été conçu pour l'enquête par interview, et d'autre part à un questionnaire comportant des questions fermées, lequel a été élaboré dans le cadre de l'enquête par sondage. Ces deux documents ont été conçus par rapport aux problèmes spécifiques identifiés.

2. Recherche documentaire

Elle nous a amené à collecter des ouvrages, des mémoires, des rapports du suivi et de l'évaluation de quelques projets et programmes, quelques cours reçus lors de notre formation et qui sont tous nécessaires pour la réalisation de

notre étude. Ces documents collectés ont été consultés en vue de faire le point des connaissances antérieures sur les problèmes en résolution et par conséquent, de réaliser la revue de littérature.

3. L'outil d'analyse des données collectées

Le traitement des données recueillies grâce au guide d'entretien, au questionnaire et à la recherche documentaire, seront analysées grâce aux tableaux statistiques. Les différentes opinions et réflexions qui se sont dégagées des réponses ou des données recueillies aux moyens de collecte utilisés sont mises sous forme exploitable après traitement manuel et récapitulées de façon synthétique par catégorie d'enquêtes.

II. Dimensions théoriques de la méthodologie adoptée

Ici, nous avons procédé aux choix théoriques liés aux différents problèmes spécifiques.

A. Choix théorique lié au problème du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat

1. Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique finalement retenue pour analyser le problème du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat est celle du professeur Anne-Marie GEOURJON qui suggère qu'une marge soit prévue pour les exonérations dès le vote du budget.

2. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique N°1

Rappelons d'abord que pour ce problème, la question fondamentale qui le concerne est la question n°1 du questionnaire et libellée de la façon suivante : Qu'est ce qui selon vous explique le coût très élevé des charges fiscales de l'Etat ?

- niveau trop élevé des exonérations ;

- politisation de l'administration fiscale ;
- défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception.

Cette question posée comporte trois items spécifiés.

A été retenu, tout item dont le poids est supérieur à 50%.

B. Choix théorique lié au problème de fraude fiscale dans le domaine des exonérations

1. Présentation de la théorie retenue

Pour résoudre ce problème de fraude fiscale dans le domaine des exonérations, nous avons retenu l'approche théorique de SOUMARE selon laquelle la panoplie des exonérations diminue les chances de l'administration fiscale d'être efficace dans sa tâche de suivi et de contrôle.

2. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de fraude fiscale dans le domaine des exonérations

La question fondamentale qui concerne ce problème est la question n°2 du questionnaire et est formulée comme suit :

A quoi peut-on selon vous imputer le problème de fraude fiscale dans le domaine des exonérations ?

- manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations ;
- corruption au niveau de nos frontières et bureaux de douanes.

Vu l'importance que revêt ce problème pour nous dans la gestion des régimes d'exception, nous avons pris en compte la logique selon laquelle, toute velléité de cause qui s'est révélée à l'origine du problème de fraude fiscale dans le domaine des exonérations.

En tout état de cause, nous avons retenu, l'item qui a un poids différent de 0%.

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux suggestions pour une gestion des régimes d'exception favorable au développement durable du Bénin

Cette section a fait l'objet dans un premier temps, de la vérification des hypothèses à partir de l'analyse des données collectées lors de nos enquêtes puis dans un second temps, des approches de solutions et des recommandations aussi bien à l'endroit de la DGID et de la DGDDI qu'à l'endroit des pouvoirs publics pour une gestion des régimes d'exception favorable au développement durables du Bénin.

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

I. Collecte, difficultés rencontrées et limites des données

A. Présentation et réalisation des enquêtes

Cet exercice fait suite en réalité à celui déjà effectué au niveau de la conception de notre questionnaire dans la rubrique « dimensions théoriques ». Pour ce faire, il convient de rappeler que l'échantillon sur lequel s'est basée la mobilisation des données de l'enquête est de 100 personnes composées de cadres de la DGID de la DGDDI et de quelques entreprises et ONG de la place.

Pour l'élaboration du questionnaire, nous avons veillé à ce qu'une seule question soit posée par problème spécifique. Ce questionnaire à été administré d'abord à un groupe restreint de l'échantillon afin d'apprécier le niveau de compréhension des enquêtés et à été corrigé par la suite en fonction des observations faites par les enquêtés.

S'agissant de la réalisation même de l'enquête, elle s'est effectuée du 15 août au 31 août 2008.

B. Difficultés rencontrées limites des données

Les difficultés rencontrées n'affectent en rien les données recueillies. Elles n'expliquent que les limites de ces informations. Ainsi, diverses difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de l'enquête. La première difficulté réside dans l'indisponibilité des personnes ressources susceptibles de nous entretenir sur la question que pose la problématique de l'amélioration de la gestion des régimes d'exception face au développement durable du Bénin.

L'autre difficulté rencontrée est la réticence des dirigeants d'entreprises et d'ONG à nous fournir des informations pour des convenances personnelles disent-ils. Mais à force de persuasion, certains ont succombés à notre désir.

S'agissant des limites des données recueillies, elles sont inhérentes à la qualité et à la fiabilité des informations obtenues. Ces limites sont liées aux moyens dont nous avons disposé pour notre enquête.

II. Présentation/analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses

A. Présentation et analyse des résultats de l'enquête

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

1. Présentation et analyse des résultats de l'enquête relative au coût très élevé des charges fiscales de l'Etat

Rappelons que notre préoccupation essentielle ici est de comprendre ce qui fondamentalement explique le coût très élevé des charges fiscales de l'Etat.

Par rapport à cette question, les résultats obtenus se présentent ainsi qu'il suit :

67 personnes soit 67% ont répondu que le défaut de cadre réglementaire approprié pour une bonne gestion des régimes d'exception est à base du problème du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat ; 30 personnes soit 30% ont indexé le niveau trop élevé des exonérations comme étant la cause alors que pour les trois personnes restantes soit 3%, le coût très élevé des charges fiscales de l'Etat trouve son origine dans la politisation de l'administration fiscale et douanière.

Ces résultats sont compilés dans le tableau ci- dessous :

Tableau 7: Point des réponses à la question n°1

Réponses	Effectives	Fréquences relatives
Niveau trop élevé des exonérations	30	30%
Défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception	67	67%
Politisation de l'administration fiscale	3	3%
Total	100	100%

Source : Résultats de nos enquêtes

De l'analyse de ces données recueillies sur cette préoccupation, il ressort que la cause fondamentale liée au problème spécifique n°1 est le défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception qui recueille un taux de 67%.

2. Présentation et analyse des résultats de l'enquête relatives à la fraude fiscales dans le domaine des exonérations

A la question de savoir ce qui explique la fraude fiscale dans le domaine des exonérations, 60 personnes soit 60% pensent que c'est le manque de contrôle

et de suivi des bénéficiaires des allègements fiscaux qui se trouve être à la base de ce problème. Pour 40% des personnes questionnées c'est la corruption qui explique le problème de fraude fiscale dans le domaine des exonérations.

Tableau 8: Point des réponses à la question n°2

Réponses	Effectives	Fréquences relatives
La corruption au niveau de nos frontières	40	40%
Le manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations	60	60%
Total	100	100%

Source : Résultats de nos enquêtes

Il ressort de l'analyse des réponses que, le manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations et la corruption au niveau de nos frontières et bureaux de douanes expliquent de la fraude fiscale dans le domaine des exonérations.

B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

1. Vérification des hypothèses

La vérification consiste à confronter ou à apprécier le degré de validation des hypothèses à partir de l'analyse des données d'enquêtes pour enfin établir le diagnostic. Ainsi, nous avons procédé hypothèse par hypothèse.

- ***Degré de validation de l'hypothèse liée au problème spécifique n°1***

Pour éradiquer la ou les causes se trouvant à la base du problème du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat, nous avons fixé comme seuil de décision que tout item qui aura un poids supérieur à 50% sera maintenu.

Les données quantitatives qui ont servi de base à notre analyse ont révélé que le coût très élevé des charges fiscales de l'Etat est dû au défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception.

L'hypothèse spécifique n°1 est donc vérifiée.

- ***Degré de validation de l'hypothèse liée au problème spécifique n°2***

L'analyse des données recueillies lors de nos enquêtes révèle que l'existence de fraude fiscale dans le domaine des exonérations fiscales est due non seulement à la corruption au niveau de nos frontières et bureaux de douanes mais également au manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des allègements fiscaux. Il s'ensuit donc la vérification de l'hypothèse spécifique n°2.

2. Etablissement du diagnostic

Le test des hypothèses effectué nous a permis de formuler les éléments de diagnostic ci-après :

- ***Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°1***

La vérification de l'hypothèse spécifique n°1 nous permet de retenir définitivement que le coût très élevé des charges fiscales de l'Etat est dû au défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception.

- ***Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°2***

Le manque de contrôle et suivi des bénéficiaires des exonérations fiscales et la corruption au niveau de nos frontières et bureaux de douanes expliquent la présence de fraude fiscale dans le domaine des exonérations fiscales.

Une fois les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques connues et le diagnostic établi, il nous faut à présent proposer non seulement les solutions d'éradication de ces causes, mais également les conditions de mise en œuvre de ces solutions afin d'atteindre notre objectif général.

Paragraphe 2 : Approches de solutions et recommandations

Rappelons ici que, notre objectif est de suggérer les conditions d'une gestion des régimes d'exception favorable au développement durable du Bénin. Pour ce faire, nous avons fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques pour lesquels les causes supposées nous ont conduites à la formulation des hypothèses. La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données recueillies sur le terrain nous a permis de retenir des éléments de diagnostic. A partir de ces derniers, nous allons proposer des approches de solutions et fixer les conditions de leur mise en œuvre pour une gestion des régimes d'exception favorable au développement durable du Bénin.

I. Approches de solutions

A. Approches de solutions liées au coût élevé des charges fiscales de l'Etat

D'après le diagnostic établi, le coût élevé des charges fiscales de l'Etat est dû au défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception.

Les exonérations fiscales étant des impôts, il est nécessaire que les textes régissant la gestion des exonérations soient réactualisés et codifiés. A défaut de leur codification, nos pouvoirs publics conformément à l'article 98 alinéas 7 de la constitution du 11 décembre 1990 et à la directive N°2/98/CM/UEMOA précédemment cités doivent élaborer une loi pouvant permettre d'assurer une bonne gestion des régimes d'exception.

A cet effet, nous proposons que cette loi soit insérée dans le projet de loi de finances de chaque année en vue de son vote par le parlement à chaque vote du budget.

Par ailleurs, nous suggérons que l'un des articles de cette loi fixe le pourcentage des exonérations par rapport aux recettes fiscales. L'avantage de cette proposition est de permettre l'extension des exonérations fiscales tout en tenant compte de l'évolution des recettes fiscales.

En outre, vu le goulot d'étranglement au développement durable que constitue les exonérations fiscales pour notre pays, nous conseillons à l'Etat de ne plus accorder des exonérations aux investisseurs sur plus de cinq(05) ans et sur tous les types d'impôts comme ce fut le cas pour les investisseurs chargés de construire un supermarché dans notre pays.

En effet, ces derniers sont exonérés de toutes charges fiscales et ce, pour dix (10) ans. Cette situation ne favorise guère notre pays car elle compromettra certainement l'avenir des générations futures.

La prise en compte de ces approches de solutions permettra la réduction du niveau trop élevé des exonérations fiscales et par conséquent celle du coût des charges fiscales de l'Etat.

B. Approches de solutions liées à la fraude fiscale dans le domaine des exonérations.

Outre, le système de contrôle mis en place par la MFRE depuis le dépôt des dossiers jusqu'à la délivrance du certificat MP2, l'IGS et L'IGF exercent également des contrôles en matière de la gestion des exonérations fiscales.

Malgré l'existence de ces contrôles, il existe des manœuvres frauduleuses dans le domaine des exonérations qui entraînent l'amenuisement des recettes fiscales de l'Etat.

Pour remédier à cette situation, nous proposons le renforcement du pouvoir de contrôle de ces services. Ainsi, nous suggérons la création d'un service de contrôle à la MFRE.

La mise en place d'une procédure règlementaire de contrôle des bénéficiaires des allègements fiscaux s'avère nécessaire pour vérifier :

- la régularité des biens et services pour lesquels les crédits d'impôts ont été sollicités ;
- la destination des biens objets d'exonérations fiscales ;
- l'utilité des biens pour l'exécution des marchés.

Ce contrôle permettra à la MFRE de suivre le niveau de réalisation des marchés publics, de lutter contre le détournement des régimes par les bénéficiaires des exonérations et de vérifier les comptabilités des entreprises par des contrôles inopinés.

Par ailleurs, au niveau de la DGDDI, nous proposons qu'un contrôle des biens admis en exonérations fiscales soit effectué au niveau des bureaux de douanes.

En outre, nous suggérons qu'un réseau informatique performant soit installé pour relier la DGID aux bureaux de la DGDDI afin de mieux contrôler les bénéficiaires des exonérations et d'assurer une bonne gestion des régimes d'exception.

II. Recommandations

Les solutions proposées ne peuvent en aucune manière résoudre d'elles-mêmes les problèmes. En effet, il faut qu'un certain nombre de conditions soient remplies pour qu'elles aboutissent à leur finalité : ce sont les conditions de mise en œuvre des solutions. Nous ferons des recommandations à l'endroit de la DGID, de la DGDDI et des pouvoirs publics.

A. Recommandations à l'endroit de la DGID et de la DGDDI

Pour que le problème de fraude fiscale soit vraiment éradiquer, nous recommandons à la DGID plus précisément à la MFRE de :

- tenir un fichier de tous bénéficiaires des allègements fiscaux ;
- veiller au respect des obligations fiscales des bénéficiaires ;
- sanctionner tout bénéficiaire des exonérations fiscales qui ne respectent pas ses obligations fiscales.

Dans ce cadre, une pénalité de 100% des droits normalement dus par eux et mis à la charge de l'Etat leur sera appliquée lorsque :

- ils ne respectent pas leurs obligations fiscales ;
- ils utilisent des manœuvres frauduleuses pour s'enrichir au détriment de l'Etat.

Ainsi, la création d'un Service de Contrôle Fiscale à la MFRE serait un atout.

Quant à la DGDDI, nous recommandons à ses agents et cadres de faire preuve de patriotisme pour ne pas se laisser corrompre par les commerçants et les directeurs d'entreprises. Ainsi, nous leur demandons d'être rigoureux dans le contrôle des biens exonérés et au cours de l'escorte des marchandises en transit sur nos pays limitrophes.

B. Recommandations à l'endroit des pouvoirs publics

Nous recommandons d'abord, aux pouvoirs publics d'oublier leurs intérêts personnels en œuvrant pour l'élaboration d'une loi sur une gestion des régimes d'exception favorable au développement durable du Bénin. Ensuite, nous les exhortons d'impliquer les cadres de l'administration fiscale et douanière dans les commissions chargées d'élaborer des documents donnant droit aux allègements fiscaux. Enfin, l'Etat doit doter la MFRE des ressources matérielles, logistiques et humaines suffisantes pour lui faciliter l'exercice de sa mission.

Aussi, recommandons-nous à l'Etat de prendre en compte les aléas climatiques avant d'accorder des exonérations sur les intrants agricoles.

Par ailleurs, il ne faudrait surtout pas politiser le poste de Directeur de la MFRE pour permettre à ce dernier de bien accomplir sa mission sans craindre la perte de son poste.

Conclusion Générale

La réalisation de la présente étude nous a permis de découvrir le cadre de fonctionnement de la MFRE et de la RPI/DGE en matière de gestion des régimes d'exception et de mettre en relief l'importance de la gestion des exonérations fiscales considérées par les puissances publiques comme un facteur de relance d'investissements privés et vecteur de développement de notre pays.

Cette découverte nous a permis de déceler le problème général relatif à l'insuffisance dans la gestion des régimes d'exception qui pourrait nuire au développement de notre pays si on ne le prend pas au sérieux.

L'analyse des données d'enquêtes recueillies, nous a permis de connaître les causes réelles se trouvant à la base du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat et de la fraude fiscale dans le domaine des exonérations. Il résulte de l'analyse de ces données, que la gestion faite des régimes d'exception ne favorise pas le développement durable du Bénin.

Ainsi, il serait souhaitable que les autorités politico-administratives en charge de la gestion des exonérations fiscales mettent en application les solutions proposées dans le présent travail et qu'ils prennent en compte les conditions de leur mise en œuvre.

Ceci, pourra certainement permettre d'éradiquer, le maximum de problèmes liés à la gestion des régimes d'exception qui constituent un frein pour le développement socio-économique durable du Bénin.

Cependant, ne serait-il pas bien d'ériger la MFRE en Direction de la Gestion des Régimes d'Exception (DGRE) ?

Bibliographie

I. Ouvrages

1. CONAM (M), « Finances Publiques », Nathan.
2. PHILIP (Loïc), « Dictionnaire ENCYCLOPEDIQUE de finances Publiques », Tome 1 et 2 Economica
3. TADDEI (Bruno), « la Fraude fiscale », librairie technique, 17 Place Dauphine, 75001, Paris, 1974.

II. Document spécialisés :

1. Cahier des charges fiscales des marchés publics et autres régimes d'exception.
2. Code des Douanes.
3. Code des Investissements.
4. Code Générale des Impôts (Edition 2003).
5. Lexique fiscal

III. Mémoires :

1. ADECHINA, N. (1998) : « *la réforme des exonérations et son impact sur les recettes budgétaires* », cycle I, ENA, UAC.
2. AGOSSA, E. (2001) : « *Gestion des exonérations à la MFRE : problème et perspectives* » cycle I, ENA, UAC.
3. BIO SANDA, M. (2007) : « *Problématique des régimes d'exception face à l'optimisation des ressources fiscales au Bénin* », cycle I, ENAM, UAC.
4. GNAHOUI, S. (2006) : « *problématique de la réduction des exonérations à la MFRE au Bénin* » cycle I, ENAM, UAC.
5. HOUNZANDJI, H. (2005) : « *problématique des régimes d'exception face à l'amélioration des recettes fiscales* » cycle I, ENAM, UAC.
6. NAWANA, K. et A. MINVONOU (1992) : « *système des exonérations en république du Bénin* » cycle II, ENA, UAC.

IV. Les rapports de missions :

1. Premier rapport sur les objectifs du millénaire pour le développement de l'Afrique, juillet 2004.
2. Rapport de l'atelier régional sur la gestion des exonérations, novembre 2005.

V. Textes législatifs et règlementaires :

1. Arrêté n°212/ MF/DC/ DI du 19 octobre portant régime fiscal des Marchés Publics à Financement Extérieur ;
2. Arrête n° 081/MF/DC/DGID/MEMP du 09 Mai 1996 portant modification des articles 3,4, 7, 8, 9, 15, 17,21, et 22 de l'arrêté n°212/MF/DC/DI du 19 octobre 1992 ;
3. Arrête n° 236/MF/DGDDI/MFMP du 17 septembre1996 portant généralisation de la procédure MP à toutes les exonérations ;
4. Note de service n° 192/MF/DC/DGID/MEMP du 15 Novembre 1995 portant attributions, Organisation et fonctionnement de la Mission Fiscale des Marchés Publics.

VI. Sites internet :

1. Fiscalité marocaine, (2006) : « *Etude de cas sur les incitations fiscales* », <http://www.imf.org>
2. Fiscalité congolaise, (2005) : « *fraude fiscale dans le domaine des exonérations* », <http://fcong.org>

Annexes

Annexe 1 : Tableau de synthèse de l'étude

Annexe 2 : Guide d'entretien

Annexe 3 : Note d'information à l'attention des usagers

Annexe 1

Tableau de synthèse de l'étude

Annexe 2
Guide d'entretien

GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES ACTEURS CIBLES

1- Salutation

2- Présentation

Je m'appelle **KPANOU Maxime**, étudiant en fin de formation du cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature.

3- Introduction

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du cycle II, **option Administration des Finances, filière Administrations des Impôts**, nous avons choisi de réfléchir sur le thème : **Problématique de l'amélioration de la gestion des régimes d'exception face au développement durable du Bénin**. A cet effet, nous nous sommes dit que nous ne saurions réussir notre étude sans un entretien avec quelques acteurs clés de ce système. C'est dans cette optique que nous avons décidé de vous rencontrer en tant que personne ressource pour plus d'éclaircissement par rapport à cette gestion.

De même, nous vous remercions d'avance pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition et vous rassurons qu'elles seront gardées confidentiellement. Sans plus tarder,

4- Parler nous de la gestion des régimes d'exception au Bénin.

5- Débat après présentation de l'enquête. Débat au cours duquel les problèmes spécifiques et général seront analysés un à un.

6- Fin : Une fois encore, nous vous remercions pour votre accueil très chaleureux et pour votre apport non négligeable à notre étude.

Au revoir Monsieur/Madame ; Bonne journée (ou bon appétit ou bonne soirée).

Annexe 3

Note d'information à l'attention des usagers

Table des matières

<i>Identification du jury</i>	ii
<i>Dédicaces</i>	iv
<i>Remerciements</i>	v
<i>Listes des sigles et abréviations</i>	vi
<i>Liste des tableaux</i>	vii
<i>Glossaire de l'étude</i>	viii
<i>Résumé</i>	xi
<i>Sommaire</i>	xiii
<i>Introduction Générale</i>	1
<i>CHAPITRE PREMIER</i>	4
<i>CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATION DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'INSUFFISANCE DANS LA GESTION DES REGIMES D'EXCEPTION</i>	4
<i>Section 1 : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage à la MFRE et à la RPI/ DGE</i> ...	4
<i>Paragraphe 1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude</i>	4
<i>I. Cadre institutionnel de la MFRE : la DGID</i>	4
<i>A. Composition et compétences et de la DGID</i>	4
<i>B. Attributions et missions de la DGIG</i>	6
<i>II. La MFRE et la RPI/ DGE : cadre physique de l'étude</i>	7
<i>A. Historique et présentation de la MFRE</i>	7
1. Historique de la MFRE	7
2. Présentation de la MFRE	8
<i>B. La RPI de la DGE</i>	9
<i>Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage</i>	10
<i>I. Les observations de stage</i>	10
<i>A. Les différents types d'exonérations</i>	10
1. Les exonérations classiques	11
2. Les exonérations traditionnelles.....	12
3. Les exonérations des intrants agricoles.....	13
4. Les exonérations des titres de concours consolidés de la BCEAO	13
<i>A. La procédure de délivrance des certificats MP</i>	15
<i>II. Inventaire des constats</i>	18
<i>A. Inventaire des forces</i>	18
<i>B. Inventaire des faiblesses</i>	19
<i>Section 2 : Ciblage de la problématique</i>	19

<i>Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique</i>	20
I. <i>Choix et justification de la problématique</i>	20
II. <i>Spécification de la problématique retenue</i>	21
<i>Paragraphe 2 : Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée</i>	23
I. <i>Vision globale de résolution de la problématique</i>	23
A. <i>Vision globale de résolution du problème général</i>	24
B. <i>Vision globale de résolution des problèmes spécifiques</i>	24
1. <i>Approche générique liée au problème spécifique N°1</i>	24
2. <i>Approche générique liée au problème spécifique N°2</i>	25
<i>Source : Résultat de nos investigations</i>	25
II. <i>Séquences de résolution de la problématique</i>	26
<i>Section 1 : Cadre théorique de l'étude et méthodologie de recherche</i>	28
<i>Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature</i>	28
I. <i>Fixation des objectifs et formulation des hypothèses de recherche</i>	28
A. <i>Fixation des objectifs de l'étude</i>	28
B. <i>Formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du TBE</i>	29
1. <i>Hypothèse liée au problème spécifique du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat</i>	29
2. <i>Hypothèse liée au problème de la fraude fiscale dans le domaine de l'exonération</i>	30
A. <i>Construction du TBE</i>	32
II. <i>Revue de littérature</i>	34
A. <i>Exposé des contributions antérieures sur le problème du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat en matière de l'exonération</i>	35
B. <i>Exposé des contributions antérieures sur le problème de fraude fiscale dans le domaine des exonérations</i>	36
<i>Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée</i>	37
I. <i>Dimension empirique</i>	37
A. <i>Objectifs de la collecte des données et cadre de l'enquête</i>	38
B. <i>Nature de la collecte des données et l'échantillonnage</i>	38
C. <i>Spécification des données à mobiliser et conception du questionnaire</i>	39
D. <i>Outils de collecte et d'analyse des données</i>	39
1. <i>Conception du guide d'entretien et du questionnaire</i>	39
2. <i>Recherche documentaire</i>	39
3. <i>L'outil d'analyse des données collectées</i>	40
II. <i>Dimensions théoriques de la méthodologie adoptée</i>	40
A. <i>Choix théorique lié au problème du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat</i>	40

1.	Présentation de la théorie retenue.....	40
2.	Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique N°1	40
B.	<i>Choix théorique lié au problème de fraude fiscale dans le domaine des exonérations ...</i>	41
1.	Présentation de la théorie retenue.....	41
2.	Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de fraude fiscale dans le domaine des exonérations	41
<i>Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux suggestions pour une gestion des régimes d'exception favorable au développement durable du Bénin.....</i>		42
<i>Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses</i>		42
I.	<i>Collecte, difficultés rencontrées et limites des données</i>	42
A.	<i>Présentation et réalisation des enquêtes</i>	42
B.	<i>Difficultés rencontrées limites des données</i>	43
II.	<i>Présentation/analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses</i>	43
A.	<i>Présentation et analyse des résultats de l'enquête.....</i>	43
1.	Présentation et analyse des résultats de l'enquête relative au coût très élevé des charges fiscales de l'Etat	43
2.	Présentation et analyse des résultats de l'enquête relatives à la fraude fiscales dans le domaine des exonérations	44
B.	<i>Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....</i>	45
1.	Vérification des hypothèses	45
2.	Etablissement du diagnostic	46
<i>Paragraphe 2 : Approches de solutions et recommandations</i>		47
I.	<i>Approches de solutions</i>	47
A.	<i>Approches de solutions liées au coût élevé des charges fiscales de l'Etat</i>	47
B.	<i>Approches de solutions liées à la fraude fiscale dans le domaine des exonérations.</i>	48
II.	<i>Recommandations</i>	49
A.	<i>Recommandations à l'endroit de la DGID et de la DGDDI.....</i>	49
B.	<i>Recommandations à l'endroit des pouvoirs publics</i>	50
<i>Conclusion Générale.....</i>		52
<i>Bibliographie</i>		53
<i>Annexes</i>		55
<i>Table des matières</i>		60

Tableau de synthèse de l'étude (Tableau N°11)

Niveaux d'analyse		Problèmes	Objectifs	Diagnostics	Solutions
Niveau général		Insuffisance dans la gestion des régimes d'exception	Suggérer les conditions d'une gestion des régimes d'exception favorable au développement durable du Bénin.	/	/
Niveaux spécifiques	1	Coût très élevé des charges fiscales de l'Etat	Déterminer les conditions de réduction du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat	Le défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des exonérations se trouve être à la base du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat	-élaborer une loi sur la gestion des régimes d'exception ; -fixer pour chaque année budgétaire le taux des exonérations à accorder par rapport aux recettes fiscales.
	2	Fraude fiscale dans le domaine des exonérations	Proposer un système efficace de lutte contre la fraude fiscale dans le domaine des exonérations	La fraude fiscale dans le domaine des exonérations est due au manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations et à la corruption au niveau de nos frontières et bureaux des douanes	-mettre sur pied un système efficace de suivi /contrôle des bénéficiaires des exonérations ; -créer un service de contrôle fiscale à la MFRE ; -appliquer une pénalité de 100% aux bénéficiaires des exonérations qui ne respectent pas leurs obligations fiscales.

Source : Résultats de nos investigations