



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI



**ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE
(ENAM)**

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

**Option : ADMINISTRATION
DES FINANCES**

**Filière : ADMINISTRATION
DES IMPOTS**

ANNEE ACADEMIQUE : 2010-2011

Thème :

**CONTRIBUTION A LA MAITRISE DES
EXONERATIONS A CARACTERE SPECIAL
POUR UN ACCROISSEMENT DES RECETTES
FISCALES DE L'ETAT**

Réalisé et soutenu par :

Emilienne A. AGOSSA

Sous la direction de :

Olivier M. DASSI

Administrateur des Impôts

Février 2011

IDENTIFICATION DU JURY

- ❖ PRESIDENT :HOUEDETE Thomas

- ❖ VICE-PRESIDENT :MIDJO Epiphane

- ❖ MEMBRE :AKINOTCHO Moussa

**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.**

DEDICACE

A

mon feu père, **Henri Kamoutchoni AGOSSA**.

A

toi **Anges Mahoussi** qui a commencé ce parcours avec moi et que l'Eternel a repris en cours de chemin. J'aurais tant souhaité que tu sois présent à mes côtés pour partager cet instant avec moi.

A

toi ma mère **Joséphine Abilé AGOSSA** pour tout ton soutien.

A

vous **Akpovi Ernest, Marck-José Egnon et Josué Emey Junior ASSONGBA** pour toutes les privations acceptées.

A

tous mes frères et sœurs pour le soutien et la sollicitude permanente dont vous m'avez entouré.

A tous, je dédie ce mémoire.







REMERCIEMENTS

Nos sincères remerciements à :

- ☛ Olivier M. DASSI, Directeur de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception à la DGID, notre directeur de mémoire, pour avoir accepté de suivre ce travail malgré ses occupations ;
- ☛ Les membres du jury qui ont accepté d'apprécier ce travail ;
- ☛ Tout le corps professoral et tout le personnel de l'E.N.A.M ;
- ☛ Tout le personnel de la MFRE ;
- ☛ Tous mes camarades de promotion ;
- ☛ Toutes les personnes qui ont participé d'une manière ou d'une autre à la réalisation de ce mémoire.

LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS

- ✎ **AI** : Administration des Impôts
- ✎ **APE** : Accord de Partenariat Economique
- ✎ **ATE** : Admission Temporaire Exceptionnelle
- ✎ **BCEAO** : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
- ✎ **BEF** : Brigade d'Enquête Fiscale
- ✎ **CEN-SAD**: Communauté des Etats Sahélo-Sahariens
- ✎ **CIME** : Centre des Impôts des Moyennes Entreprises
- ✎ **CIPE** : Centre des Impôts des Petites Entreprises
- ✎ **CGI** : Code Général des Impôts
- ✎ **DGID** : Direction Générale des Impôts et des Domaines
- ✎ **DNVEF** : Direction Nationale de Vérification et d'Enquêtes Fiscales
- ✎ **DGDDI** : Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
- ✎ **ENAM** : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
- ✎ **FED** : Fond Européen pour le Développement
- ✎ **MFMP** : Mission Fiscale des Marchés Publics
- ✎ **MPFE** : Marché Public à Financement Extérieur
- ✎ **MEF**: Ministère de l'Economie et des Finances
- ✎ **MFRE** : Mission Fiscale des Régimes d'Exception
- ✎ **MP** : Moyen de Paiement
- ✎ **OHADA** : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
- ✎ **ONG** : Organisation Non Gouvernementale

-  **RPI** : Recette Principale des Impôts
-  **TVA** : Taxe sur la Valeur Ajoutée
-  **TEC** : Tarif Extérieur Commun
-  **TBE** : Tableau de Bord de l'Etude
-  **TSE** : Tableau de Synthèse de l'Etude
-  **UEMOA**: Union Economique Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU N° 1 : Situation provisoire des exonérations accordées de 2008 à 2010..... page 20

TABLEAU N° 2 : Estimation des pertes de recettes en milliard de franc CFA..... page 25

TABLEAU N° 3 : Récapitulatif des problématiques possibles.....page 33

TABLEAU N° 4 : Synthèse des approches génériques..... page 40

TABLEAU N°5 : TBE/Contribution à la maîtrise des exonérations à caractère spécial..... page 50

TABLEAU N°6 : Point des réponses à la question N°1, du questionnaire... page 61

TABLEAU N°7 : Point des réponses à la question N°2, du questionnaire.....page 63

TABLEAU N° 8 : TSE/Contribution à la maîtrise des exonérations à caractère spécial..... page 73

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE N° 1: Causes justifiant l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial..... page 61

GRAPHIQUE N° 2: causes liées à l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial..... page 63

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 etc.

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

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

Crédits d'impôt : Il peut être défini comme une dette de l'Etat envers le contribuable.

C'est par le crédit que la créance du contribuable vis-à-vis de l'Etat est reconnue.

Le crédit d'impôt correspond au coût de la fiscalité indirecte 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 : Exonérations portant sur les 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 douane, à la TVA sur les biens importés.

Exonérations de type classique : Elles 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.

Exonérations à caractère spécial : c'est cette sous catégorie des exonérations classiques qui constituent des mesures ponctuelles prises par les autorités dans le cadre de la résolution des problèmes ponctuels d'ordre économique, social ou environnemental.

Subventions de l'Etat sur les intrants agricoles : Il s'agit d'une exonération totale des droits et taxes de douane et de la TVA 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 de l'IBIC (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 MFRE 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

La fiscalité est un puissant moyen de mobilisation de ressources nécessaires au développement d'une nation. C'est également un instrument à la disposition des pouvoirs publics pour l'atteinte des objectifs qu'ils se sont assignés à travers leurs projets de société.

L'impôt est alors un élément incontournable pour le développement socio économique d'un pays.

Dans le souci d'induire un développement durable et de créer un environnement favorable aux investissements, les autorités béninoises à l'instar de celles des pays en voie de développement, ont opté pour les régimes fiscaux d'exception.

La gestion de ce régime est confiée à la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE) de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID).

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 quatre (04) problématiques différentes au nombre desquelles nous avons retenu celle liée à la maîtrise des exonérations à caractère spécial.

Le problème général qui se dégage de cette problématique est la non maîtrise de cette sous catégorie des exonérations classiques. Ses manifestations se résument en termes de l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial (problème spécifique n°1) et de l'insuffisance d'étude et d'évaluation de ces 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 maîtrise des exonérations à caractère spécial

Objectifs spécifiques

N°1 : Réduire le montant élevé des exonérations à caractère spécial;

N°2 : Evaluer l'incidence des exonérations à caractère spécial sur les ressources financières de l'Etat.

Hypothèses de travail

N° 1 : Le défaut de cadre juridique approprié est la base de l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial.

N° 2 : Le défaut d'un délai raisonnable pour décider de l'octroi des exonérations est à la base de l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial.

Suite à la réalisation des enquêtes et après analyse des données, l'hypothèse n° 1 a été concluante.

Quant à l'hypothèse n°2 elle s'est vérifiée que partiellement car au-delà de la cause supposée, d'autres causes sont également à la base du problème.

Pour vérifier ces hypothèses, la technique de sondage a été utilisée comme procédé de collecte de données. Soixante-dix (70) personnes composées des cadres de la DGID et de la DGDDI 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 leur mise en œuvre.

Ces approches de solutions se présentent comme suit :

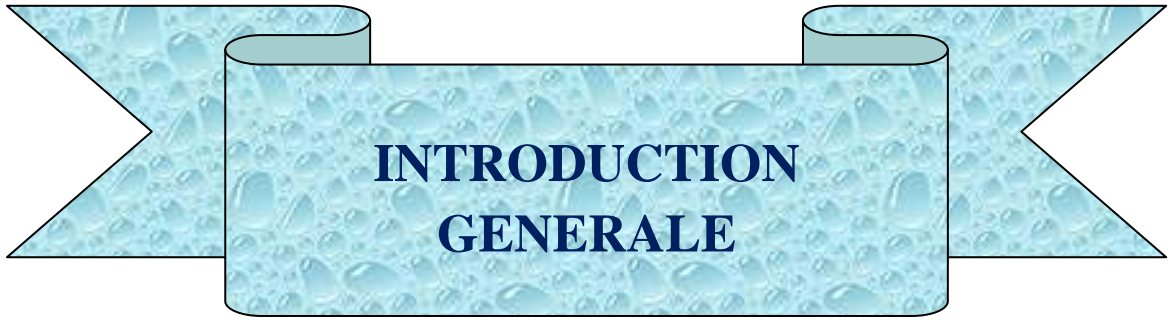
Par rapport au problème spécifique N°1 : élaborer une loi sur l'octroi des exonérations à caractère spécial.

Quant au problème spécifique N°2 : mettre en place un dispositif efficace d'évaluation des exonérations à caractère spécial accordées.

SOMMAIRE

Pages

Introduction Générale.....	1
<i>Chapitre 1 : Cadre institutionnel de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique.....</i>	5
Section 1 : Cadre physique de l'étude et restitution des observations de stage.	6
Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage.....	6
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités de la structure en observation.....	15
Section 2 : Ciblage de la problématique.....	32
Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet....	33
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique de l'étude.....	38
<i>Chapitre 2 : Du cadre théorique de l'étude aux approches de solutions pour une maîtrise des exonérations à caractère spécial.....</i>	44
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	45
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature.....	45
Paragraphe 2 : Cadre méthodologique de l'étude.....	55
Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux suggestions pour une maîtrise des exonérations à caractère spécial.....	60
Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses.....	60
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	67
Conclusion Générale.....	76
Bibliographie.....	78
Annexes.....	I
Table des matières	



**INTRODUCTION
GENERALE**

Le Bénin, à l'instar de beaucoup d'autres pays de la sous-région ouest-africaine, a connu au cours des années 80, une profonde crise économique et financière.

Cette crise est à l'origine de la baisse considérable des recettes fiscales qui n'étaient plus en adéquation avec les dépenses publiques.

Ainsi, le Bénin était confronté à de véritables problèmes de relance économique et de développement. Au nombre des réformes engagées dans ce cadre, les gouvernants ont opté pour l'institution des régimes fiscaux d'exception, politique permettant d'attirer les capitaux étrangers et de créer un environnement favorable aux investissements. C'est le lieu de rappeler que cette politique est déjà mise en œuvre dans plusieurs pays africains, en voie de développement.

Les projets financés par les partenaires au développement étaient exonérés de la fiscalité indirecte telles que la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), le Droit 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. Il s'agit donc de mesures fiscales dérogatoires au droit commun susceptibles de stimuler les investissements.

Au vu des succès enregistrés dans l'application de cette réforme, elle fût généralisée à d'autres secteurs d'activités et constitue désormais un véritable outil de développement de l'Etat.

En conséquence, le champ d'application des exonérations fût élargi et même des bénéficiaires ont pu obtenir l'exonération de la fiscalité directe portant sur:

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

De même, certaines conventions signées entre l'Etat et les entreprises prévoient l'exonération du droit d'enregistrement même si la formalité est obligatoire.

Aussi, les exonérations sont-elles devenues des outils à la disposition des autorités pour le règlement des problèmes socio-économiques voire environnementaux.

En effet, les pouvoirs publics ont eu recours ces dernières années à des mesures dérogatoires au droit commun de la fiscalité pour exonérer de certains impôts:

- les promoteurs immobiliers, dans le cadre de l'organisation du sommet de la CEN-SAD ;
- les sociétés de GSM installées au Bénin ;
- les importateurs des produits de première nécessité, dans le cadre de la lutte contre la cherté de la vie ;
- les entreprises en charge de la réalisation des projets financés par le Fond Européen pour le Développement (FED) etc.

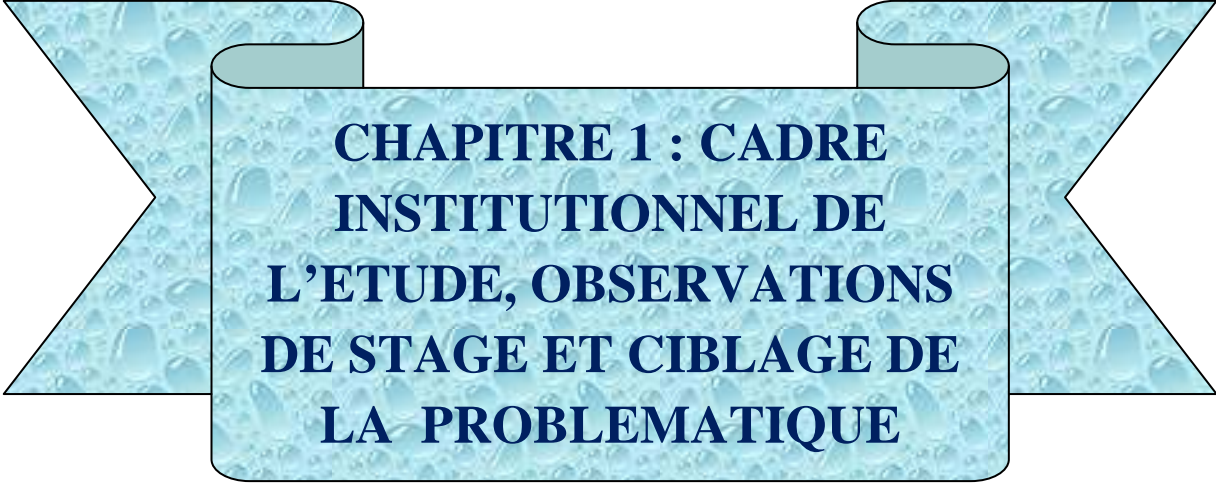
La gestion peu rationnelle des régimes d'exception déjà observée et surtout la recrudescence de ces mesures exceptionnelles sont-elles favorables à une optimisation des recettes fiscales face au défi de la transition fiscale ?

Cette interrogation a suscité en nous la présente étude axée sur le thème « Contribution à la maîtrise des exonérations à caractère spécial pour un accroissement des recettes fiscales de l'Etat » afin d'apporter à la hiérarchie, des outils et techniques nécessaires à une meilleure gestion des 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.

Ensuite, dans un 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 1 : CADRE
INSTITUTIONNEL DE
L'ETUDE, OBSERVATIONS
DE STAGE ET CIBLAGE DE
LA PROBLEMATIQUE**

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

Section 1 : Cadre physique de l'étude et restitution des observations de stage.

Nous aborderons dans un premier temps, la description de la structure d'accueil du stage (paragraphe 1) et dans un second temps, nous procéderons à l'état des lieux (paragraphe 2).

Paragraphe 1: Présentation de la structure d'accueil du stage.

Le stage pratique de fin de second cycle organisé par l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) au profit des étudiants en filière Administration des Impôts (AI) s'est déroulé dans les locaux de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID).

D'une durée de trois mois, ce stage complétant la formation théorique nous a permis non seulement d'approfondir nos connaissances, mais aussi de nous imprégner des réalités de l'Administration fiscale.

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

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

I. Présentation de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

Nous présenterons la D.G.I.D. d'abord à travers son historique, ensuite par rapport à ses compétences et ses attributions et enfin, nous aborderons ses missions et son organisation.

A- Aperçu historique de la D.G.I.D.

La D.G.I.D. est l'une des directions techniques du Ministère de l'Economie et des Finances (M.E.F.).

Anciennement appelée Service des Contributions Directes puis Direction des Impôts, l'Administration fiscale a été érigée en D.G.I.D. au terme du décret n° 93-44 du 11 mars 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances.

Du 1er août 1960 jusqu'en 1968, l'organisation des Services des Impôts a été caractérisée par l'existence de deux (02) Services : le Service des Contributions Directes (actuel bloc administratif des impôts de l'Avenue Monseigneur STENMETZ) et Service de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre en face de la Cour Suprême à Ganhi. Par décret, n° 215/PR/MFAE du 26 juin 1967, le Service des Contributions Directes est devenu Direction des Impôts. Quelques mois plus tard, le Service de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre a été transformé en Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre.

C'est au cours de l'année 1968 que se réalisa la fusion des deux (02) Directions qui donna lieu à la création de la Direction des Impôts.

En 1973, cette direction a été érigée en Direction Générale des Impôts. Elle est redevenue Direction des Impôts en 1975 avant d'être érigée à nouveau en Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.) en 1993.

B- Compétences et attributions de la D.G.I.D.

Cette direction a plusieurs compétences et des attributions précises.

1°) Compétences de la D.G.I.D.

La D.G.I.D. est chargée de mobiliser les ressources fiscales.

Aux termes des dispositions de l'article 58 du décret n° 2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, la D.G.I.D. est compétente, en ce qui concerne la fiscalité intérieure et notamment :

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

Contribution à l'éradication des déterminants du faible niveau de jouissance des garanties par le contribuable béninois.

2°) Attributions de la D.G.I.D.

Le décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du M.E.F., précise les attributions qui sont :

- la détermination de l'assiette, la liquidation, le contrôle et le contentieux de tous les impôts et taxes prévus au Code Général des Impôts (C.G.I.) ;
- le recouvrement et le reversement au Trésor Public des impôts et taxes, des redevances domaniales et des taxes annexes perçus par les postes comptables de son réseau ;
- le contrôle fiscal ;
- la conservation foncière et les hypothèques et autres droits fonciers ;
- la gestion du domaine privé de l'Etat.

Les compétences et attributions relatées, nous ferons ressortir ses missions et son organisation.

C- Missions et Organisation de la D.G.I.D.

1. Missions

Elles sont financière, socio économique et politique.

☛ **Mission financière**

Elle consiste à mobiliser des ressources financières au profit de l'Etat en vue de la couverture des dépenses publiques. Elle s'effectue à travers l'assiette, le contrôle et le recouvrement de l'impôt.

☛ **Mission socio économique**

La D.G.I.D. ne renfloue pas seulement les caisses de l'Etat; elle participe aussi à la réalisation des programmes ayant pour objectif la détermination des équilibres macroéconomiques de l'Etat.

A cet effet, le niveau des recettes réalisées par la D.G.I.D. et la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (D.G.D.D.I.), conditionne le niveau des dépenses à effectuer et le niveau de décaissement des prêts, dons ou aides mis à la disposition de l'Etat par les institutions de Bretton Woods ainsi que les remises de dette par les divers créanciers et partenaires étrangers comme le Club de Paris, la Banque Mondiale et l'Union Européenne.

☛ **Mission politique**

La réalisation des objectifs macroéconomiques par la D.G.I.D., renforce la crédibilité de l'Etat vis-à-vis des partenaires au développement. Ce qui constitue un enjeu politique majeur pour tout gouvernement.

2. Organisation de la D.G.I.D.

Conformément au décret n°2008-111 du 12 mars 2008, la D.G.I.D. outre le cabinet est composée de sept (07) directions centrales, de quatre (04) directions techniques à compétence nationale et de sept (07) directions techniques à compétence territoriale.

☛ **Les Directions Centrales**

Il s'agit de :

- l'Inspection Générale des Services (I.G.S.);
- la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (M.F.R.E.);
- le Centre de Formation Professionnelle des Impôts (C.F.P.I.);
- la Direction de la Gestion des Ressources (D.G.R.);
- la Direction de la Législation et du Contentieux (D.LC.);
- la Direction de l'Information et des Etudes (D.I.E.);
- la Recette Nationale des Impôts (R.N.I.).

☛ **Les Directions techniques à compétence nationale**

Il s'agit de :

- la Direction des Grandes Entreprises (D.G.E.);
- la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (D.C.I.M.E.);
- la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (D.D.E.T.);
- la Direction Nationale de Vérification et d'Enquêtes Fiscales (D.N.V.E.F.).

☛ **Les Directions techniques à compétence territoriale**

Il s'agit de :

- la Direction du Centre des Impôts de Dantopka et des Autres Marchés (D.C.I.D.A.M.) ;
- la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral (D.D.I.A.L.) ;
- la Direction Départementale des Impôts de l'Atacora et de la Donga (D.D.I.A.D.) ;
- la Direction Départementale des Impôts du Mono et du Couffo (D.D.I.M.C.) ;
- la Direction Départementale des Impôts du Borgou et de l'Alibori (D.D.I.B.A.);

- la Direction Départementale des Impôts de l'Ouémé et du Plateau (D.D.I.O.P.);
- la Direction Départementale des Impôts du Zou et des Collines (D.D.I.Z.C.). (cf. organigramme D.G.I.D. Annexe : 1).

II. Présentation des cadres physiques de l'étude

Une fois le cadre institutionnel présenté, il convient de présenter les cadres physiques liés à notre étude.

Les cadres physiques de l'étude sont : la Mission Fiscale des Régimes d'Exception(MFRE) et la Direction Nationale de la Vérification et d'Enquêtes Fiscales (DNVEF).

A- Historique et Présentation de la MFRE

1°) Historique

Autrefois, les différentes exonérations accordées n'étaient soumises à aucune réglementation particulière. Elles étaient octroyées sur simple présentation d'une autorisation et n'étaient soumises à aucun contrôle¹. Cette gestion hasardeuse des exonérations, en l'absence d'un organe bien défini et d'une procédure appropriée, a conduit à la réforme consacrée par l'arrêté N° 212 / MF / DC / DI, du 18 Octobre 1992 portant régime fiscal des marchés publics à financement extérieur (MPFE). Cet arrêté crée la Mission Fiscale des Marchés Publics (MFMP), premier organe de gestion et de contrôle des exonérations au Bénin et dont les attributions se limitaient essentiellement à la gestion des exonérations, l'étude des marchés et contrats publics, et à l'exécution de tâches diverses.

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

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

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

La MFRE est animée par les cadres de la DGID et un représentant la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI).

2°) Présentation de la MFRE

La Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE) est chargée de la gestion des exonérations relatives aux marchés publics à financement extérieur et autres régimes d'exception accordés sur le territoire national. Elle s'occupe également de l'étude des projets de marchés et contrats ainsi que de la représentation de la DGID dans les commissions de dépouillement des marchés publics.

Ainsi, la MFRE accorde, au vu des documents présentés et suivant les accords passés avec l'Etat béninois, quatre types d'exonération :

- les exonérations accordées aux entreprises publiques ou privées attributaires de marchés publics à financement extérieur ou mixte sous forme de crédit d'impôt équivalant au coût de la fiscalité indirecte liée à ce marché. Ce coût prend en compte la fiscalité au cordon douanier et à l'intérieur. Avec ce crédit d'impôt pris en charge par l'Etat, l'entreprise bénéficiaire s'acquitte de toutes ses obligations fiscales et douanières de droit commun. Le crédit d'impôt ainsi délivré est matérialisé par un certificat dénommé MP2 par lequel l'entreprise pourra s'acquitter de ses impôts à la Recette d'Ordre de la RPI/DGE et la Recette des Douanes de Cotonou Port;

- les exonérations de type classique accordées aux représentations diplomatiques et consulaires, aux Organisations Non Gouvernementales (ONG),

Organisations Internationales (elles se fondent sur la convention de Vienne de 1961) et aux entreprises privées agréées au Code des Investissements ;

- les exonérations concernant les subventions de l'Etat sur les intrants agricoles : dans le souci de promouvoir le secteur agricole, l'Etat a élargi les exonérations aux intrants agricoles avec une procédure identique à celle des marchés publics à financement extérieur ;

- les exonérations liées aux titres de concours consolidés de la **BCEAO**, constituent une forme particulière d'exonération qui concerne les opérations financières. Elles portent sur les titres d'Etat émis sous la supervision de la BCEAO par le Trésor Public de chaque Etat membre de l'UEMOA. Sur décision des Etats, les revenus de ces titres sont exonérés de l'impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières (IRVM) et de l'Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (I/BIC).

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 autres motocyclettes à quatre temps....

De même, de manière ponctuelle, le Ministre des Finances ou le Président de la République peut accorder des allègements fiscaux pour régler un problème d'ordre économique, social ou environnemental.

Ce fut le cas de l'allègement fiscal de 40% de la TVA sur l'importation du riz « Paraboiled » en 1996, face aux difficultés des réexportateurs de riz, en vue de corriger le déficit engendré par la libéralisation de ce commerce par le Gouvernement nigérian.

Ces mesures dites spéciales se sont développées ces derniers temps dans notre pays et on peut citer entre autres :

- les exonérations accordées dans le cadre de la lutte contre la cherté de la vie suite à la crise alimentaire mondiale survenue dans le courant de l'année 2008,
- les exonérations et incitations fiscales accordées aux promoteurs immobiliers dans le cadre de l'organisation du sommet de la CEN-SAD,
- les exonérations accordées aux opérateurs GSM installés au Bénin,
- les exonérations portées sur les projets financés par le FED, etc.

Ces exonérations à caractère spécial peuvent être classées dans la catégorie des exonérations classiques.

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

La ***MFRE*** devant s'occuper à la fois des crédits douaniers et des crédits intérieurs dispose, outre le secrétariat administratif, d'un personnel composé des agents des Douanes et des agents des Impôts. Ces agents sont répartis en divisions chargées de chaque type d'exonération. Mais, étant donné qu'elle est une structure relevant de la ***DGID***, elle a à sa tête un administrateur des impôts ayant rang de directeur. De ce fait, on peut dire que la ***MFRE*** est un service mixte qui tire **sa force** de la cohabitation entre la ***DGDDI*** et la ***DGID***.

L'organigramme de la ***MFRE*** est prévu par la note de service n° **129 / MF / DGID / MFMP** et se présente comme suit : (cf annexe n° 2).

B- La Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales (DNVEF)

La DNVEF une direction technique à compétence nationale de la ***DGID***, est créée par l'arrêté n° **1222/MFE/DC/SGM/DGIG/DGR/SP** du 23 septembre 2005, la ***DNVEF*** est une direction compétente, selon la note de service n°

337/MFE/DC/SGM/DGID/DNVEF portant attributions, organisations et fonctionnement de la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales, pour :

- l'orientation de la politique du contrôle fiscal de la **DGID** ;
- l'élaboration des programmes de vérification ;
- le suivi de la mise en œuvre de la programmation du contrôle fiscal ;
- l'appui technique aux services d'assiette de la **DGID** ;
- l'analyse des résultats du contrôle fiscal ;
- la mise en œuvre des procédures de contrôle ;
- les recherches, les enquêtes et les investigations à but fiscal.

Dirigée par un cadre **A1**, administrateur des impôts ayant au moins 15 ans d'ancienneté, la **DNVEF** comprend deux services, à savoir :

- la **Brigade d'Enquêtes Fiscales (BEF)** ;
- la **Brigade de Vérifications et d'Intervention Rapide (BVIR)**.

Pour l'organigramme de la DNVEF (cf annexe 2)

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités de la structure en observation.

Les exonérations à caractère spécial accordées au cours de la période de 2007 à 2010 ont particulièrement retenu notre attention pendant notre séjour à la MFRE.

Ainsi, dans ce paragraphe, nous décrirons les mécanismes relatifs à la gestion des exonérations et présenterons l'état des lieux lié à notre étude.

I. Restitution des observations de stage

La restitution des observations de stage sera faite à travers le fonctionnement et l'organisation des cadres physiques de l'étude.

A. Etat des lieux sur les activités de la MFRE

1) Généralités sur les régimes d'exception en République du Bénin

a. **Champ d'application des régimes d'exception**

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

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

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

En sont exclus, les marchés à financement intérieur, les marchés réalisés pour une entreprise privée ou un groupement privé etc. Dans le cas des marchés publics à

financement mixte, c'est-à-dire financement conjoint de l'extérieur et du budget national, seule la part extérieure est exonérée.

b. Portée des exonérations

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

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

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

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

Il est à noter que l'application des mesures ponctuelles constitue une atteinte à la portée des exonérations car elles portent non seulement sur la fiscalité indirecte, mais aussi sur la fiscalité directe dans son ensemble.

2) Etat des lieux sur les mécanismes de fonctionnement de la MFRE

Tout bénéficiaire du régime des exonérations doit obligatoirement se présenter dans un délai requis à cet effet, et sous peine d'une amende, à la MFRE, pour accomplir les formalités requises en la matière.

Le bénéfice d'exonérations est subordonné à la souscription d'une déclaration sur la base d'un formulaire MP1, accompagnée des pièces justificatives. Comme pièces à fournir, nous pouvons citer entre autres le **texte accordant l'exonération**, le **contrat du marché**, l'**accord de siège** ou l'**accord cadre**, la **demande d'admission**

en franchise, la facture ou la déclaration de mise à la consommation. La déclaration est déposée au secrétariat pour enregistrement.

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

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

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

Ce logiciel de traitement rapide des dossiers d'exonération connaît actuellement de sérieuses perturbations. **Cette situation pose d'énormes difficultés aux agents de la MFRE et constitue un frein quant à la célérité dans le traitement des dossiers dont le volume prend ces derniers temps une proportion inquiétante.**

Cette augmentation du volume des dossiers d'exonération est due à la multiplicité des exonérations à caractère spécial que les autorités ne cessent d'accorder pour telle ou telle autre raison d'ordre économique, social ou

environnemental. Il s'agit de cette sous-catégorie de la catégorie des exonérations classiques qui regroupe par exemple :

- les exonérations accordées dans le cadre de la lutte contre la cherté de la vie suite à la crise alimentaire mondiale survenue dans le courant de l'année 2007,
- les exonérations et incitations fiscales accordées aux promoteurs immobiliers dans le cadre de l'organisation du sommet de la CEN-SAD,
- les exonérations accordées aux opérateurs GSM installés au Bénin,
- les exonérations portées sur les projets financés par le FED etc.

Le déficit budgétaire s'est accru ces dernières années et appelle l'attention des autorités politiques de notre pays. Cette situation s'explique par l'évolution croissante des exonérations et surtout le développement de celles dites à caractère spécial. **Nous pouvons en déduire l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial.**

A titre illustratif le tableau ci-après donne les statistiques provisoires recueillies à la MFRE à cet effet.

Les chiffres présentés ne représentent pas la totalité des exonérations octroyées. Donc l'estimation faite n'est que partielle.

TABLEAU N° 1 : Situation provisoire des exonérations à caractère spécial instituées par le Gouvernement de 2008 à 2010

ANNEE	2008			2009			2010			TOTAL
	CD	CI	TOTAL	CD	CI	TOTAL	CD	CI	TOTAL	
Exonérations accordées aux sociétés de GSM	7738591318	3881796520	11620387838	14150 950925	12866 024979	27016 975904	0	11251 004371	11251 004371	49888368113
Exonérations accordées dans la cadre de la lutte contre la cherté de la vie	2556 393383		2556393383	0	0	0	0	66937593	66 937 593	2623330976
Exonérations accordées dans le cadre de la CEN-SAD	3 935867 946	1060107073	4 995 975 019	3710 659 446	126567907	3 837 227 353	252 656 349	34147138	286 803 487	9120005959
TOTAL	14230852647	4941903593	19172756240	17861610371	1412592886	30854203257	252656349	11352089102	11604745451	61631704949

Source : MFRE/DGID

L'analyse du tableau nous amène à affirmer que les exonérations ainsi délivrées paraissent insignifiantes mais importantes compte tenu de la fréquence des déclarations et du fait que les statistiques ne sont que partiellement représentées.

La croissance exponentielle des exonérations dans leur ensemble n'est plus en adéquation avec les moyens matériels et surtout humains mis à la disposition de la structure en charge du traitement des dossiers d'exonération. Ainsi, **nous notons avec acuité le manque de personnel qu'il faudrait combler dans un bref délai pour un bon rendement de la MFRE.**

Les différents textes qui régissent ces mesures spéciales sont d'ordre réglementaire et en contradiction avec les textes de base régissant les régimes d'exception.

Ces exonérations sont accordées sur la base d'Accord de siège ou d'Accord cadre, de décrets pris en Conseil des Ministres, de contrats de marché ou même d'arrêtés pris par le Ministre chargé des Finances. **Ce qui matérialise le non respect d'une part, des dispositions de l'article 98 alinéa 7 de la Constitution du 11 décembre 1990 selon lesquelles : « 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 est à mettre en évidence que la quasi- totalité des exonérations à caractère spécial sont accordées par l'exécutif ayant eu recours aux actes d'ordre réglementaire et aux conventions.

Ainsi par exemple des conventions ont été établies avec les promoteurs immobiliers pour l'octroi des exonérations dans le cadre de l'organisation du sommet de la CEN-SAD.

A titre d'exemple, nous pouvons citer la Convention relative à la construction des villas de type présidentiel signée entre les Ministres de l'Economie et des Finances (MEF) et celui de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la lutte contre l'Erosion Côtière (MUHRFLEC) représentant l'Etat et la société DIFFEZI, le 02 octobre 2007 dans le cadre de la livraison de 10 villas de type présidentiel.

Il en est ainsi pour les sociétés GSM installées au Bénin qui ont eu à signer des conventions avec l'Etat dans lesquelles des allègements fiscaux sont prévus au profit de ces opérateurs de téléphonies mobiles.

Par exemple la Convention signée entre l'Etat et la société BELL BENIN COMMUNICATION, le 22 juillet 2008.

Dans le cadre de la lutte contre la cherté de la vie, la décision d'exonérer les importateurs des produits de premières nécessités a été prise au cours du Conseil des Ministres du 30 novembre 2007 et le relevé du Conseil des Ministres constitue l'acte juridique qui la consacre. Par ailleurs, le Gouvernement a, au cours des Conseils des Ministres du 30 mars et du 09 avril 2008, renouvelé et renforcé les mesures du 30 novembre 2007.

Il y a donc, un défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des exonérations à caractère spécial.

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

On note une absence d'un contrôle approfondi des demandes d'exonérations déposées pour étude et accord.

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

L'exemple des travaux réalisés dans le cadre de la CEN-SAD est illustratif. Toutes les marchandises et conteneurs avec la mention "CEN-SAD", ont bénéficié de la procédure d'enlèvement direct pour qu'il n'y ait aucun obstacle à la célérité de l'exécution du projet. Connaissant la tendance des contribuables à se soustraire à l'impôt, ceci favoriserait **l'entrée frauduleuse ou la libre circulation de marchandises non indispensables à la réalisation du marché concerné.**

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

Les facilités fiscales et douanières accordées dans le cadre de la réalisation des travaux de la CEN-SAD par exemple sont précisées dans un article de la Convention signée entre l'Etat et les promoteurs immobiliers et concernent tous les biens et services importés et locaux indispensables à la réalisation des travaux de construction et à l'ameublement des villas CEN-SAD.

Ces biens d'ameublement (tapis et moquettes) exonérés suivant les dispositions de la Convention sont exclus du champ d'application des exonérations et cela constitue un abus des textes régissant la matière. **Nous en déduisons une application peu rigoureuse des textes.**

Nous avons constaté que certains parmi les promoteurs réalisent à titre habituel les activités d'importation et de vente de matériaux de construction ou d'ameublement. Ceci nous amène à craindre que les biens pour lesquels le prestataire a bénéficié d'exonération soient peut être détournés de leur objectif en ce sens qu'ils pourraient s'ajouter à leur stock de marchandises. **Cette situation favorise non seulement une concurrence déloyale par rapport aux autres entreprises mais aussi une évasion fiscale pour la mobilisation des recettes.**

De même, les exonérations dans ce cadre s'étendent à la taxe statistique qui ne fait pas l'objet d'exonération d'après la Loi de finances n°2007-33 du 27 décembre 2007 portant gestion de l'année 2008. Il en est ainsi des exonérations même de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux d'I/BIC (fiscalité directe) accordées aux sociétés GSM installées au Bénin et aux entreprises bénéficiaires des projets sur financement du FED. Cet état de choses nous amène à mettre en exergue **l'octroi abusif des crédits d'impôt aux bénéficiaires des allègements fiscaux.**

D'un autre côté, l'objectif général visé par les autorités béninoises à l'instar des autres pays ayant adopté le régime des exceptions est la politique de «perdre aujourd'hui pour gagner gros demain ». Si tant est que cette politique devrait assurer le développement durable surtout des pays en voie de développement comme le Bénin, force est de constater que les exonérations en général et celles accordées de manière ponctuelle en particulier ne font l'objet d'aucune étude préalable afin d'identifier des indicateurs pouvant orienter les autorités dans leur prise de décision et par conséquent, faire une évaluation anticipée de leur incidence sur le développement économique avant la prise des textes qui les octroient. Ainsi, les manques à gagner sur les recettes fiscales qu'engendrent ces régimes d'exception ne sont pas quantifiées à l'avance pour être comparées aux gains espérés à long terme afin qu'une décision judicieuse soit prise en faveur du développement. **Nous pouvons en déduire une insuffisance d'étude et d'évaluation ex-T dans la gestion des régimes d'exception en général et dans les dérogations créées par la prise des mesures ponctuelles en particulier.**

Les objectifs visés par les autorités dans l'octroi des exonérations dans le cadre de la lutte contre la cherté de la vie pendant la crise alimentaire qui a secoué le monde entier (mesure ponctuelle) n'ont pas été atteints par exemple compte tenu de l'absence d'une étude préalable de ces allègements fiscaux.

Les prix des produits exonérés n'ont pas baissé malgré les mesures fiscales privilégiées accordées aux importateurs qui en ont tiré profit au détriment des objectifs visés par les mesures.

Les différentes mesures n'ont pas alors permis de maîtriser significativement la flambée des prix sur le marché local.

Au total, les différentes mesures ont occasionné des pertes de recettes conséquentes qui pourraient s'avérer préjudiciables aux finances publiques et à la croissance économique.

A titre illustratif les données représentées dans le tableau ci-après donnent une estimation des pertes de recettes enregistrées du 30 novembre 2007 au 30 juin 2008 suivant l'évaluation à mi-parcours faite par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

TABLEAU N° 2 : Estimation des pertes de recettes en milliard de franc CFA.

	Total au 31 mai	Estimation juin	Total
Stock inventorié	2,323	-	2,323
Produits pétroliers	11,877	2,000	13,877
Autres produits ciblés	10,992	1,275	12,267
Total	25,192	3,275	28,467

Source : Rapport de la mission d'évaluation des cadres du MEF de 2008

De même, une évaluation ex-post n'a plus été établie à la fin de la mesure en vue de comparer les objectifs visés aux résultats obtenus. **Nous pouvons conclure à**

une insuffisance d'évaluation en matière d'impact des mesures d'allègements fiscaux prises sur le bien-être des populations, en particulier sur la croissance économique.

Ainsi, force est de constater que, malgré les questions du délai de dépôt de la demande de crédit instituées par les dispositions de l'article 27 nouveau de la loi de Finances gestion 2007, qui 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, on note une lenteur dans la consommation des crédits (douaniers et intérieur) accordés. En effet, cette situation nous a amené à remarquer l'absence de statistiques fiables retraçant le montant des exonérations à caractère spécial déjà octroyées pendant la période retenue. L'existence d'une telle base de données pourrait permettre la mise en exergue de l'incidence des mesures ponctuelles sur les recettes fiscales et d'orienter les autorités dans les décisions à prendre pour les autres cas à venir.

Les statistiques recueillies à la MFRE ne sont que provisoires et ne permettent en aucun cas d'évaluer avec exactitude le montant total des exonérations accordées par chaque mesure ponctuelle prise afin d'en tirer les conclusions qui s'imposent.

3) Etat des lieux sur l'organisation de la MFRE

De l'analyse de l'organigramme actuel de la MFRE, on constate que toutes les divisions prévues ne sont pas encore fonctionnelles. Cette situation ne favorise pas un bon fonctionnement de la direction. La répartition des dossiers d'exonération par service et la responsabilisation des cadres s'avère indispensables vu l'ampleur que prennent les régimes d'exception. **Nous notons une insuffisance au plan organisationnel de la MFRE.**

Aussi, cet organigramme ne présente **aucun service technique capable de fournir son expertise dans des domaines spécifiques en vue d'orienter les cadres de la MFRE dans le contrôle des entreprises bénéficiaires des exonérations**, ceci

constitue un risque d'évasion et de fraude fiscale constant de la part de ces bénéficiaires.

A cet effet, la question liée à la rationalisation des régimes d'incitations et d'exonérations au Bénin devient importante, surtout en cette période de transition fiscale issue des accords de partenariat signé entre le Bénin et l'Union Européenne, à la mise à niveau de notre tissu économique et à l'amélioration des performances de son système fiscal.

B. Etat des lieux lié à l'organisation et au fonctionnement de la DNVEF

Les observations de stage au niveau de la DNVEF seront présentées suivant l'organisation et le fonctionnement de cette direction.

1. Etat des lieux sur les mécanismes de fonctionnement de la DNVEF

La recherche effectuée par la B.E.F. repose sur l'exploitation des informations. Ces informations peuvent être collectées auprès d'autres administrations (la préfecture, la police, la gendarmerie, l'inspection du travail, la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (D.G.T.C.P.), les tribunaux, la poste, les médias...), des organismes sociaux, des institutions financières et des compagnies d'assurance. Mais ces sources d'informations ne sont pas bien exploitées. **Nous avons constaté qu'il n'existe pas un système d'échange d'informations bien établi entre la B.E.F. et ces administrations.**

Cependant, il a été mis en place un réseau d'informations qui met la D.G.I.D. en relation avec la Douane à travers l'application SYDONIA. Malheureusement, SYDONIA ne renseigne pas suffisamment la D.G.I.D. sur les importations et exportations effectuées par les contribuables. **Cette situation est préjudiciable à la lutte contre la fraude et à l'élargissement de l'assiette.**

Les importateurs enregistrés sous les noms «commerçants étrangers au Bénin» ou « commerçants occasionnels » échappent par la suite à la D.G.I.D. pour le suivi en régime intérieur. **Nous pouvons donc conclure à un problème d'organisation et d'échange d'informations entre la D.G.I.D. et la D.G.D.D.I.**

En outre, certaines informations communiquées par les contribuables en vertu des obligations prescrites par la loi, ne sont pas toujours fiables. Les déclarations mensuelles, les états financiers, les déclarations d'honoraires produits par les contribuables ainsi que les marchés soumis à la formalité de l'enregistrement constituent une source d'informations importante pour la D.G.I.D. Mais aucune application ne permet de saisir ces déclarations en vue de les traiter et de les organiser pour d'éventuels recoupements. **Il se pose ainsi à ce niveau un problème d'organisation et de traitement des informations au sein de la D.G.I.D.**

Les informations peuvent également être collectées par la B.E.F. auprès des autres services de la D.G.I.D. (C.I.P.E., D.D.E.T., M.F.R.E....). Mais aucune liaison informatique n'a été mise en place pour que ces informations soient accessibles. **Il n'existe donc pas une liaison informatique entre la B.E.F. et les autres structures de la D.G.I.D.**

Il faut toutefois noter que la D.G.I.D. dispose d'une application appelée TAKOE. Mais cette application n'apporte qu'une aide limitée à la recherche et aux enquêtes. TAKOE ne dispose en effet, pas de fonctionnalités suffisantes pour effectuer les recoupements. **La B.E.F. dispose ainsi d'une base de recoupement limitée.**

Il est à signaler que la **BEF** est installée uniquement à Cotonou depuis sa création et ne dispose d'aucune antenne dans le Bénin profond. Cette situation engendre une faible couverture du territoire national et réduit de ce fait l'efficacité de la **BEF**. La **BEF** devrait étendre ses enquêtes et recherches aux exonérations afin de permettre à la MFRE de mieux gérer ce régime.

La vérification de comptabilité est assurée par la Brigade de Vérifications et d'Intervention Rapide (B.V.I.R.) et par les Services de Contrôle Fiscal de la D.G.E. et du C.I.M.E. du Littoral.

La B.V.I.R. est née sur les cendres de l'ancienne Brigade de Vérification Générale. Elle procède à la vérification des entreprises dont les dossiers sont gérés par les structures qui ne disposent pas de Service de Contrôle Fiscal. Structure à compétence nationale, la B.V.I.R. s'occupe en grande partie des entreprises qui se situent à l'intérieur du pays. Pour réaliser de façon efficace les vérifications et les interventions rapides, elle effectue des déplacements sur l'ensemble du territoire national. **Nous en déduisons un effort en matière de lutte contre la fraude et l'incivisme fiscal en ce qui concerne la couverture du territoire par la vérification générale.**

Les interventions rapides sont parfois menées avec la collaboration de la Brigade d'Enquêtes Fiscales pour la conduite des investigations nécessitant des notifications de redressements ou d'impositions d'office. **Cette collaboration entre les deux (02) brigades renforce les performances de la D.G.I.D.**

Le problème qui se pose avec acuité à la DNVEF, est celui de l'effectif du personnel chargé d'exécuter la mission confiée à cette structure. Cet état de choses est à l'origine de **l'installation quasi permanente de plusieurs entreprises dans le paradis fiscal** et réduit par conséquent, le bon rendement de la DNVEF.

La DNVEF étant la direction technique compétente pour assurer le contrôle des entreprises gérées par les structures de la DGID non dotées d'un service de contrôle devrait à cet effet assurer le contrôle des biens exonérés afin d'éviter les détournements de destination de ces biens par les bénéficiaires. On constate que le contrôle de la DNVEF ne vise pas souvent les fraudes et évasions fiscales organisées par les entreprises bénéficiaires des exonérations. **Cela constitue un véritable vide à combler.**

2. Etat des lieux sur l'organisation de la DNVEF

De par les attributions qui sont dévolues à cette structure, il nous semblerait que cet organigramme affiche déjà **une certaine faiblesse qui est celle liée à la couverture de tout le territoire national car aucun démembrement par département n'a été prévu.**

Une fois l'état des lieux de la structure d'accueil de stage fait, nous procéderons à l'inventaire des atouts et des faiblesses de la structure en observation.

II. Inventaire des atouts et des problèmes

Cet inventaire consistera à mettre en évidence les forces et les faiblesses identifiées à travers le fonctionnement et l'organisation de la structure en observation.

A. Inventaire des atouts

Ils sont liés aux opportunités qu'offre la structure (*DGID*), il s'agit :

- des textes du **Code Général des Impôts (CGI)**, de certaines lois de finances et des guides qui sont clairement établis ;
- d'une structure hiérarchique souple favorisant un très bon rendement du personnel ;
- de l'existence d'une base de données permanente et fiable par l'utilisation d'un logiciel très performant dénommé **GESEXO à la MFRE** ;
- de l'exploitation des renseignements relatifs aux importations et exportations en provenance de la **Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI)** à partir du logiciel dénommé **SYDONIA -DGID** ;
- de l'exploitation des informations de la **Direction Générale du Trésor** et de la **Comptabilité Publique (DGTCP)**, de la **Direction des Domaines**, de l'**Enregistrement et du Timbre (DDET)**, de la **Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE)**, sur les marchés de l'Etat et des Collectivités Publiques ;

- des recoupements auprès des organismes de sécurité sociale et des compagnies d'assurance ;
- de l'appui tactique aux services d'assiettes, de contrôles, et de recouvrements.

Il faut aussi noter l'extrême volonté des agents qui ne ménagent aucun effort pour rechercher et déceler les irrégularités contenues dans les dossiers des contribuables.

En dépit de ces forces, nos observations nous ont permis de relever un certain nombre de faiblesses.

B. Inventaire des problèmes

Plusieurs faiblesses ont été relevées. Au nombre de celles-ci, on peut citer :

- l'accroissement du montant des exonérations fiscales accordées ;
- l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial ;
- l'incidence des exonérations sur la compétitivité de l'économie nationale ;
- l'impact des exonérations sur la performance des administrations fiscale et douanière ;
- le défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des exonérations ;
- l'accroissement des dossiers d'exonération à la MFRE ;
- l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial ;
- l'insuffisance au plan organisationnel;
- l'absence d'un service technique composé des experts spécialisés dans les domaines inscrits dans le champ d'application des exonérations à la MFRE;
- les problèmes liés à l'élargissement de l'assiette fiscal ;
- les problèmes liés à la performance du logiciel **GESEXO** ;
- le manque de personnel à la MFRE et à la DNVEF ;
- le faible taux de couverture du contrôle et les problèmes liés à l'identification de nouvelles matières imposables ;

- les difficultés liées à la mise en œuvre de l'exercice de droit de communication en matière d'enquêtes fiscales par la *BEF* ;
- la réticence des entreprises à fournir les informations à l'Administration fiscale ;
- l'incivisme fiscal ;
- l'indisponibilité de l'information pour les besoins éventuels ;
- l'insuffisance de sensibilisation des contribuables ;

Après avoir restitué l'état des lieux lié à la problématique d'une maîtrise des exonérations à caractère spécial accordées au Bénin, nous allons procéder au ciblage et à la résolution de la problématique de l'étude.

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude.

La présente section est consacrée au choix de la problématique et à la justification du sujet (paragraphe 1), à la spécification et à la vision globale de résolution de ladite problématique (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet

Avant de faire le choix de la problématique de notre étude, nous exposerons les différentes problématiques possibles qui se dégagent de nos observations de stage.

Cela reviendrait à procéder en premier lieu, au regroupement des problèmes identifiés par centres d'intérêt afin de pouvoir dégager les problématiques possibles (I) et ensuite, choisir au nombre de ces problématiques, une pour notre étude et procéder à la justification du sujet (II).

I. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Les problèmes ci-dessus identifiés peuvent être regroupés dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 3 : Regroupement des problèmes par centres d'intérêt

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Manque de ressources adéquates	<ul style="list-style-type: none"> - manque de ressources humaines - manque de matériel de fonctionnement - manque de logiciel informatique adéquat 	L'insuffisance de ressources adéquates	Problématique lié à la mise en place des ressources adéquates
2	Maîtrise des exonérations à caractère spécial	<ul style="list-style-type: none"> - octroi abusif des exonérations à caractère spécial - insuffisances d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial 	La non maîtrise des exonérations à caractère spécial	Problématique liée à la maîtrise des exonérations à caractère spécial
3	L'incivisme fiscal	<ul style="list-style-type: none"> - la concurrence déloyale. - l'entrée frauduleuse des marchandises. 	Le manque de civisme fiscal	Problématique de l'incivisme fiscal au Bénin.
4	L'exercice du droit de communication dans le cadre des enquêtes fiscales	<ul style="list-style-type: none"> - faible couverture du territoire par les structures de contrôle et d'enquêtes fiscales - difficultés pour recenser ou découvrir de nouvelles assiettes ; - la réticence des entreprises à fournir les informations à l'administration fiscale 	L'insuffisance de la mise en œuvre de l'exercice du droit de communication en matière d'enquêtes fiscales au Bénin	Problématique liée à la mise en œuvre de l'exercice du droit de communication en matière d'enquêtes fiscales au Bénin

Source : Résultats de nos investigations

Après avoir inventorié et regroupé par centre d'intérêt les problèmes et dégagé les problématiques possibles, il convient de procéder au choix de la problématique de notre étude puis à la justification du sujet.

II. Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centre d'intérêt laissent apparaître, quatre (04) différentes problématiques auxquelles la D.G.I.D. devrait s'atteler pour y apporter des solutions en vue de l'accroissement de ses performances. Ce sont :

- (1) – Problématique liée à la maîtrise des exonérations à caractère spécial et ponctuel.
- (2) – Problématique liée au manque de ressources adéquates.
- (3) – Problématique liée à l'amélioration de la mise en œuvre du droit de communication en matière fiscale au Bénin.
- (4) – Problématique liée à l'incivisme fiscal

A- Choix de la problématique

Cependant, la formation d'administrateur des impôts que nous avons reçue, nous oblige à prendre en compte les problèmes qui ont plus trait à la fiscalité.

C'est à cette fin que nous avons ciblé trois (03) problématiques parmi les quatre (04) identifiées. Il s'agit de :

- la problématique liée à la maîtrise des exonérations à caractère spécial et ponctuel ;
- la problématique liée à l'amélioration de la mise en œuvre du droit de communication en matière fiscale au Bénin ;
- la problématique liée à l'incivisme fiscal ;

Chacune des trois problématiques mériterait de faire l'objet d'une étude.

Mais, ne pouvant pas nous livrer à cet exercice et compte tenu du fait que notre réflexion ne peut porter que sur une seule problématique, nous en sommes arrivés à la conclusion qu'au nombre de ces problématiques, celle relative à **la maîtrise des exonérations à caractère spécial** nous paraît plus urgent à résoudre si l'on veut vraiment assurer un développement économique durable pour le Bénin.

Le problème général qui se dégage de cette problématique est : la non maîtrise des exonérations à caractère spécial.

Les problèmes spécifiques liés à cette problématique sont :

- l'accroissement du montant des exonérations fiscales accordées ;
- l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial ;
- l'incidence des exonérations sur la compétitivité de l'économie nationale ;
- l'impact des exonérations sur la performance des administrations fiscale et douanière ;
- l'accroissement des dossiers d'exonération à la MFRE ;
- l'insuffisance de contrôle des dépenses fiscales.

B- Justification du sujet et formulation du thème

Le fonctionnement de l'Etat implique nécessairement une mobilisation de ressources. Au Bénin, ces ressources sont constituées en grande partie par les recettes fiscales. En effet, l'impôt est l'un des moyens de financement des dépenses publiques. Il est aussi un instrument à la disposition des pouvoirs publics permettant de réguler l'activité économique. La fiscalité demeure pour l'Etat un outil par le biais duquel il assure la régulation des marchés afin de corriger et d'infléchir, si besoin est, l'économie, en fonction des buts politiques que les autorités se sont assignés à court, moyen et long termes¹. Ainsi, pour sa politique de redistribution, l'Etat vise, par le biais de la fiscalité, à garantir le pouvoir d'achat des ménages les plus faibles économiquement, les plus vulnérables, afin de leur permettre d'acquérir plus aisément les biens et services pour une vie sociale conforme aux exigences

¹ La fiscalité : les sciences de l'action en 18 volume ; page 328.

minimales d'une société moderne. Ceci dénote de l'importance de la fiscalité dans le développement économique d'une nation.

Ainsi, pour remédier aux véritables problèmes de relance économique et de développement vu le déficit budgétaire croissant enregistré au Bénin dès le début des années quatre-vingt-dix, les autorités béninoises conformément aux orientations données par les partenaires au développement et les engagements signés dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel (PAS), ont décidé d'engager des réformes fiscales qui permettront le relèvement du faible niveau des recettes fiscales. Au nombre de ces réformes, nous avons l'adoption du cahier des charges relatif à la gestion des exonérations en 1993.

Désormais les régimes d'exception seront gérés suivant une procédure dite MP qui, aux termes donnera le montant des exonérations accordées en régime intérieur et comptabilisé dans les réalisations de la DGID.

Les exonérations assurent certes le développement économique de l'Etat mais elles ont aussi pour conséquence des pertes importantes de recettes.

Les exonérations et incitations fiscales accordées ces dernières années ont pris une proportion inquiétante dans les réalisations de la DGID. Cette évolution est due surtout aux exonérations dites à caractère spécial qui permettent aux autorités de notre pays d'offrir une exception venant aggraver les régimes dérogatoires au droit commun existant. Il s'agit des mesures prises par les gouvernants soient pour régler un problème économique ponctuel ou un problème à caractère social ou environnemental.

Dans le souci d'accroître les ressources fiscales dans un contexte de transition fiscale, il nous paraît opportun de mieux rationaliser cette catégorie des régimes d'exception. C'est ce qui justifie le choix du thème : « **Contribution à la maîtrise des exonérations à caractère spécial pour un accroissement des recettes fiscales** ».

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique de l'étude

Il sera question de spécifier la problématique choisie (I) et de proposer une vision globale de résolution de la problématique à spécifier (II).

I. Spécification de la problématique choisie

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

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

Malgré ces insuffisances constatées dans le système et le coût élevé des exonérations, l'Etat continue d'adopter cette politique et ce, sans une rationalisation des exonérations accordées, avec la création d'un régime spécial qui constitue une dérogation aux régimes dérogatoires déjà existants.

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

Toutefois, pour atteindre ces objectifs, il faut :

Ps1- Réduire le montant des exonérations fiscales accordées ;

Ps2 - Eviter la concurrence déloyale et l'entrée frauduleuse des marchandises ;

Ps3 – Evaluer l’incidence des exonérations sur la compétitivité de l’économie nationale ;

Ps4- Evaluer l’impact des exonérations sur la performance des administrations fiscale et douanière ;

Ps5-Limiter les fraudes et évasions fiscales ;

Ps6- Réduire le volume des dossiers d’exonération à la MFRE ;

Ps7- Etudier et évaluer préalablement les allègements fiscaux ;

Ps8 - Asseoir un système de contrôle adéquat des dépenses fiscales.

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

Toutefois, la résolution des problèmes spécifiques de rang “1”, “2” et “6” passe par l’apport de solutions au problème spécifique de l’octroi abusif des exonérations à caractère spécial.

Nous pensons que ces problèmes peuvent être regroupés sous ce problème spécifique plus englobant.

De même, la résolution des problèmes spécifiques de rang “3”, “4”, “5”, “7” et “8” va permettre d’apporter des solutions au problème spécifique de l’insuffisance d’étude et d’évaluation des exonérations à caractère spécial.

Ainsi, nous n’aurions désormais que deux (02) problèmes spécifiques au lieu de huit (08) à savoir :

- octroi abusif des exonérations à caractère spécial ;
- insuffisance d’étude et d’évaluation des exonérations à caractère spécial.

De ce fait, la résolution de ces deux (02) problèmes spécifiques qui sont des manifestations évidentes du problème général relatif à la non maîtrise des

exonérations fiscales à caractère spécial nous paraît salubre et opportune pour la résolution de la problématique retenue.

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il sera question, de préciser la vision globale pouvant nous permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et, par conséquent le problème général identifié.

II. Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

La vision globale de résolution de la problématique de la maîtrise des exonérations à caractère spécial sera d'abord présentée, d'une part, par rapport au problème général (A) et d'autre part, par rapport aux problèmes spécifiques s'y rapportant (B).

Ensuite, nous ferons une synthèse des approches génériques identifiées avant de proposer les différentes séquences de résolution de ladite problématique(C).

A- Vision globale de résolution du problème général

Rappelons que, du problème général relatif à la non maîtrise des exonérations à caractère spécial, nous pouvons retenir que la finalité de la maîtrise des exonérations à caractère spécial participe à l'accroissement des recettes fiscales. 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.

Il sera donc question d'agir sur les facteurs tant endogènes qu'exogènes qui influent négativement sur les recettes fiscales.

Nous nous trouvons donc, en termes d'approche générique liée au problème général, au cœur de la théorie générale de la maîtrise des exonérations à caractère spécial face au développement durable du Bénin.

Notre approche sera présentée à travers deux (02) principales facettes au regard des deux (02) problèmes spécifiques retenus.

B- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

Cette vision s'articulera autour des deux (02) problèmes spécifiques en résolution.

1°) Approche générique liée au problème spécifique N° 1

Par rapport à ce problème spécifique, qui est celui de l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial, nous pouvons rappeler que les impôts étant du domaine de la loi, la mise en place d'un arsenal juridique adéquat pour une gestion efficace des exonérations est indispensable pour assurer un développement économique durable à l'Etat.

Ainsi, pour résoudre ce problème nous avons fait référence à une approche basée génériquement sur les méthodes de l'intégration de tous les actes réglementaires pris dans le cadre de l'octroi des exonérations à caractère spécial dans 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

Par rapport au problème spécifique relatif à l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial, nous pouvons dire que la prise des décisions par les autorités pour accorder tel ou tel autre avantage afin de résoudre des problèmes ponctuels doit être subordonnée au préalable à une étude approfondie et une évaluation ex-ante en amont, ex-post en aval afin d'identifier les incidences d'une telle mesure sur les ressources financières de l'Etat. Cela éviterait des manques à gagner qu'engendrent ces mesures sur les ressources déjà limitées de l'Etat.

Les différentes parties de la théorie générale de la maîtrise des régimes spéciaux peuvent être résumées dans un tableau de synthèse des approches génériques retenues par problème.

TABLEAU N° 4: Synthèse des approches génériques

Problèmes Spécifiques	Approches retenues
Octroi abusif des exonérations à caractère spécial	L'intégration de tous les actes règlementaires pris dans le cadre de l'octroi des exonérations à caractère spécial dans une loi de gestion des régimes d'exception
Insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial	Mise en place d'un dispositif efficace d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial

Source : Résultat de nos investigations

III. 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

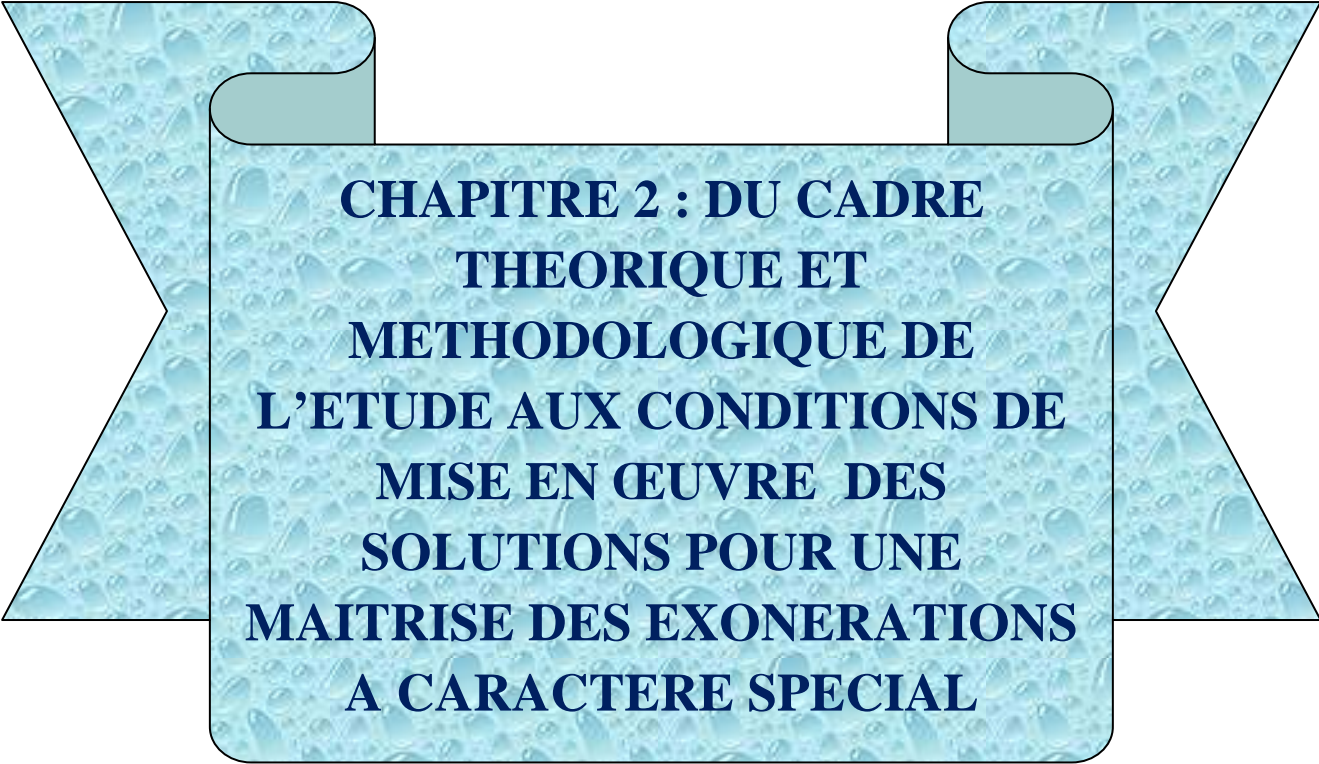
1. Fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
2. Identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre ;
3. Construction du tableau de bord de l'étude (TBE) ;
4. Revue de littérature ;
5. Méthodologie adoptée.

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 deuxième chapitre consacré au cadre théorique de l'étude et aux approches de solutions pour une maîtrise des exonérations à caractère spécial.



**CHAPITRE 2 : DU CADRE
THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE DE
L'ETUDE AUX CONDITIONS DE
MISE EN ŒUVRE DES
SOLUTIONS POUR UNE
MAITRISE DES EXONERATIONS
A CARACTERE SPECIAL**

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

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Dans cette section, nous procéderons, d'une part, à la fixation des objectifs, à l'identification des causes, à la formulation des hypothèses et à la présentation de la revue de littérature (Paragraphe 1) et, d'autre part, au choix de la méthodologie à adopter (Paragraphe 2).

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

I. Fixation des objectifs de l'étude

Nos objectifs seront fixés 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 est de contribuer à la maîtrise des exonérations à caractère spécial.

Les objectifs spécifiques à atteindre dans le cadre de cette étude sont :

- pour le problème spécifique n° 1 : réduire de manière considérable le montant des exonérations à caractère spécial,
- pour le problème spécifique n°2 : Evaluer l'incidence des exonérations à caractère spécial sur les ressources financières.

Les objectifs de l'étude étant fixés, nous formulerons les hypothèses qui serviront de pistes de recherches, en partant des causes supposées être à la base des problèmes à résoudre.

II. Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du Tableau de Bord de l'Etude (T.B.E.)

Les causes et hypothèses seront formulées à partir du problème général et des problèmes spécifiques relevés.

Il convient de souligner que les causes que nous présenterons à ce niveau sont des causes théoriques, c'est-à-dire des causes que nous avons soupçonnées comme étant à la base des différents problèmes. Elles pourront par la suite être confirmées ou infirmées par nos enquêtes.

A. Identification des causes et formulation des hypothèses

1°) Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 1

Par rapport au problème spécifique n°1 relatif à l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial, nous avons identifié deux (02) causes possibles, à savoir :

- le défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception ;
- le manque de rationalisation des exonérations à caractère spécial.

Le manque de rationalisation des exonérations en général et celles à caractère spécial en particulier nous paraît une des causes qui justifie le problème. En effet, les régimes d'exception sont à l'origine de difficultés majeures en raison de leur impact sur les recettes budgétaires. Ils occasionnent à court terme un manque à gagner considérable à l'Etat.

La croissance économique dépend aussi de la réforme des systèmes d'exonération, à travers une rationalisation des incitations. Pour le faire, il faut l'existence d'un environnement juridique favorable. Cela suppose la mise en place d'un cadre juridique approprié. Cette cause explique certes le problème, mais elle n'est pas la principale.

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

Les régimes d'exception sont gérés par des textes épars qui ne sont pas regroupés dans un seul document permettant à tous les acteurs impliqués dans sa gestion de pouvoir prendre connaissance aisément. Les textes sont pris isolément et ne sont pas intégrés au Code Général des Impôts. De même, la plupart de ces textes sont des actes règlementaires alors que l'impôt est du domaine de la loi.

Il est à remarquer que les autorisations et lettres ne suivent pas le plus souvent la procédure d'octroi des exonérations et ont pour conséquence la gestion peu transparente de ces dernières. Ce qui induit le manque à gagner relevé. Il est souhaitable que ces allègements fiscaux soient autorisés au moins par des lois de finances.

Ainsi, il s'avère donc indispensable que de tels agissements soient corrigés pour réduire un tant soit peu l'octroi abusif des exonérations et par conséquent, aboutir à leur gestion plus rationnelle. 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 du montant des exonérations. La prise de l'ordonnance-loi pour réglementer les régimes D (investissements lourds de 0 à 50 000 000 000 de francs CFA) et E (investissements étendus de 50 000 000 000 et plus) est un début de solution pour ce problème qu'il faudra continuer et étendre à toutes les autres exonérations.

Eu égard à nos observations, cette cause est d'une importance capitale car il faudrait que la gestion se fasse de façon rigoureuse dans le respect de la loi.

C'est pourquoi, nous formulons l'hypothèse suivante : « *Le défaut d'un cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception se trouve être à la base de l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial* »

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

S'agissant du problème spécifique n°2 se rapportant à l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial, nous avons également pu identifier deux (02) causes que sont :

- l'insuffisance de moyens matériel et financier mis à la disposition des structures chargées de la gestion des exonérations,
- le défaut de délai raisonnable pour décider de l'octroi des exonérations à caractère spécial.

L'Etat a, tout le temps, le souci de contrôler et même de veiller à l'octroi rationnel des régimes d'exception et c'est ce qui explique la mise en place d'une structure placée sous la tutelle de la DGID ayant pour mission principale la gestion des exonérations. Mais comme on le dit souvent « une mission, des moyens ».

Pour mener à bien la mission à elle assignée, la MFRE doit disposer de moyens humain, matériel et financier nécessaires. Aussi, l'évolution excessive des exonérations observées ces derniers temps n'a fait qu'augmenter les besoins de la MFRE. Comme le souligne le professeur *Anne-Marie GEOURGEON11*: « **Plus il y a d'exonérations, plus la charge fiscale est lourde pour l'administration, moins la rentabilité est évidente** »

Il ressort de cette analyse que les procédures de prise en charge comptable des exonérations occasionnent malheureusement des coûts administratifs excessifs voire croissants et tendent à introduire un obstacle supplémentaire dans la gestion des projets. Mais cette cause ne nous paraît pas suffisante pour expliquer le problème spécifique mis en exergue.

Pour assurer une croissance économique durable d'une nation, il faut s'en donner les moyens nécessaires (temps) et savoir surtout anticiper.

Lorsqu'un problème est réglé dans la précipitation on n'arrive pas à en cerner tous les contours nécessaires pour une maîtrise parfaite de la situation en question. De même, pour éviter cette précipitation, il faut pouvoir anticiper sur les événements

afin d'envisager des solutions appropriées. Force est de constater que les exonérations à caractère spécial proposées de façon ponctuelle pour régler un problème économique, social ou environnemental sont accordées sans une étude et une évaluation préalables approfondies afin de mesurer leur impact sur le problème en résolution ou leur incidence sur les ressources de l'Etat voire leur influence sur l'économie nationale.

L'exemple des exonérations accordées aux importateurs des produits de première nécessité dans le cadre de la lutte contre la cherté de la vie pendant la crise alimentaire qui a secoué le monde entier en 2007 est révélateur à cet égard. En effet, ces importateurs après avoir bénéficié de ces allègements fiscaux n'ont pas cru devoir baisser les prix des produits en conséquence. Au contraire, ces exonérations qui pèsent lourd sur les recettes de l'Etat n'ont constitué qu'un surplus de bénéfices à ces derniers. La population n'a fait que subir tout comme si aucune mesure pour alléger sa peine n'a été prise.

Cette cause nous paraît plus plausible pour expliquer l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial. A cet effet, la formulation suivante pourrait être faite :

« Le défaut de délai raisonnable pour décider de l'octroi des exonérations est à la base de l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial »

3°) Causes et hypothèse liées au problème général

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que des manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, nous n'avons pas trouvé une cause générique qui prend en compte de façon synthétique toutes les causes spécifiques identifiées. C'est pourquoi, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent, une hypothèse générale.

La problématique, les objectifs, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses relatives à ces problèmes seront présentées dans un tableau.

B. Construction du Tableau de Bord de l'Etude

Le tableau de bord de l'étude, tel qu'élaboré ci après, représente une synthèse des préoccupations de notre étude, à savoir d'une part, le problème général et l'objectif général et d'autre part, les problèmes, objectifs, causes et hypothèses spécifiques.

TABLEAU N° 5 : Tableau de bord de l'étude liée à la maîtrise des exonérations à caractère spécial pour un accroissement des recettes fiscales de l'Etat.

<i>Niveaux d'analyse</i>		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		Problème général Non maîtrise des exonérations à caractère spécial	Objectif Général Maîtrise des exonérations à caractère spécial	Cause générale -	Hypothèse générale -
Niveaux spécifiques	1	Problème spécifique n° 1 Octroi abusif des exonérations à caractère spécial	Objectif spécifique n° 1 Réduire le montant élevé des exonérations à caractère spécial	Cause spécifique n° 1 Défaut de cadre juridique approprié	Hypothèse spécifique n° 1 Le défaut de cadre juridique approprié est la base de l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial
	2	Problème spécifique n° 2 Insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial	Objectif spécifique n° 2 Evaluer l'incidence des exonérations à caractère spécial sur les ressources financières de l'Etat	Cause spécifique n° 2 Défaut de délai raisonnable pour décider de l'octroi des exonérations	Hypothèse spécifique n° 2 Le défaut d'un délai raisonnable pour décider de l'octroi des exonérations est à la base de l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial

Source : résultats de nos investigations

III. Revue de littérature

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

Ainsi, nous prendrons pour principaux repères, les approches génériques retenues lors de la vision globale de résolution de la problématique choisie. Dans cette optique, il s'agira pour nous d'exposer, à travers ces approches, les points des connaissances liées au problème général relatif à la non maîtrise des exonérations à caractère spécial et celles liées aux problèmes spécifiques à résoudre que sont :

- l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial (problème spécifique n°1) ;
- l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial (problème spécifique n°2).

Dans la vision globale de résolution de la problématique spécifiée, les approches génériques identifiées par rapport aux différents problèmes spécifiques se présentent comme suit :

- Approche basée sur l'intégration de tous les textes réglementaires pris dans le cadre de l'octroi des exonérations à caractère spécial dans une loi de gestion des régimes d'exception (approche générique liée au problème spécifique n°1) ;
- Approche basée sur la mise en place d'un dispositif efficace d'étude et d'évaluation des exonérations fiscales (approche générique liée au problème spécifique n°2).

A- Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial

GNAHOUI Samson ENAM, cycle I, année 2006 a abordé la question dans son mémoire sur « **la problématique de réduction des exonérations à la MFRE au Bénin** »

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

Pour ce faire, il suggère entre autres la fixation d'un seuil pour l'octroi des exonérations, la mise en place d'un système efficace de contrôle et l'application rigoureuse des textes en vigueur régissant les procédures d'octroi des exonérations au Bénin.

Vu l'ampleur de l'enjeu de mobilisation optimale de ressources fiscales, des études ont été réalisées pour déterminer les stratégies à suivre pour relancer l'activité économique des pays en voie de développement. Ces études sont essentiellement des rapports de séminaires et missions rédigés par des experts en fiscalité du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale. L'étude intitulée « **Afrique au sud du Sahara : mobiliser les ressources fiscales pour le développement** » dirigée par Gérard CHAMBAS, retrace tous les aspects de la fiscalité en Afrique subsaharienne et les différentes insuffisances décelées dans les systèmes fiscaux en général. Sur le plan des régimes d'exonération ou d'incitation à l'investissement, il est essentiel de réduire les exonérations actuelles qui sont un facteur essentiel de faiblesse des recettes.

GOMEZ Colombe, ENAM, cycle I, année 2007 dans son mémoire sur « **la problématique de l'adaptation de l'Administration fiscale béninoise aux enjeux de la transition fiscale** » retrace les exigences de la transition fiscale qui se trouve être actuellement la clé du développement économique des pays de l'Afrique subsaharienne.

La transition fiscale est un ensemble de mesures permettant de substituer la fiscalité intérieure à la fiscalité de porte. De ce fait, la problématique de mobilisation de ressources intérieures est un sujet d'actualité au Bénin. L'auteur de ce mémoire a

démontré qu'il existe des insuffisances au sein de l'Administration fiscale béninoise qui font obstacle à l'optimisation des ressources fiscales. En effet, les services fiscaux présentent des difficultés à respecter les exigences de la transition fiscale. Au nombre de ces exigences, nous avons la suppression ou la réduction du coût très élevé des exonérations fiscales.

Gérard CHAMBAS pense, quant à lui que : « les fondements des exonérations deviennent de plus en plus incertains² ... ».

B- Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial

L'évaluation de la dépense fiscale a pour objet de (1) déterminer le coût des mesures dérogatoires ;(2) estimer leurs conséquences sur l'assiette ; (3) analyser le coût et l'efficacité de ces mesures en vérifiant que leurs objectifs initiaux ont bien été atteints ; et (4) apprécier leur impact en matière d'équité fiscale, et leur efficacité comparée à celle des dépenses directes.

Ainsi, KPANOU Mahutin Maxime, cycle II, année 2008 dans son mémoire sur *«problématique de l'amélioration de la gestion des régimes d'exception face au développement durable du Bénin»* a abordé la question du coût élevé des exonérations et la nécessité de leur rationalisation. L'auteur a suggéré que les régimes d'exception doivent faire l'objet d'une évaluation afin que dans les lois de finances un montant précis des exonérations à accorder soit connu et voter par le parlement.

Le rapport de mission d'assistance technique du Fonds Monétaire International (FMI) sur l'Administration fiscale béninoise de 2009 réalisé par Gilles MONTAGNARD- RENTIER a proposé au point 126 ce qui suit: «Améliorer l'évaluation de la dépense fiscale. Le dispositif d'évaluation de la dépense fiscale n'a pas encore atteint ses objectifs principaux..... »

² Afrique au sud du Sahara : mobiliser les ressources fiscales pour un développement, page 46.

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

Comme on vient de le constater, la littérature est abondante sur la question des exonérations et incitations.

Mais, aucune des recherches effectuées au Bénin jusqu'ici ne s'est intéressée spécifiquement aux exonérations à caractère spécial afin de poser le problème de leur rationalisation nécessaire qui s'impose à notre Etat qui aspire à l'émergence.

Cette préoccupation est prise en compte par la présente étude intitulée :
« *Maîtrise des exonérations à caractère spécial pour un accroissement des recettes fiscales* »

Paragraphe 2 : Cadre méthodologique de l'étude.

Dans ce paragraphe, nous ferons ressortir la méthodologie de notre étude à travers deux dimensions : la dimension empirique (I) et la dimension théorique

I. Dimension empirique

Une approche empirique est celle qui s'appuie exclusivement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. Dans le cas d'espèce, cette approche nous permettra d'indiquer la méthode d'enquête que nous entendons utiliser pour l'identification des causes réelles se trouvant à la base des problèmes.

Ainsi, cette approche suivra les étapes ci-après :

- objectif de la collecte de données ;
- cadre de l'enquête et population ciblée ;
- nature de la collecte des données ;
- échantillonnage ;
- spécification des données à mobiliser ;
- conception des questionnaires ;
- technique de dépouillement ;

- outils de présentation des données.

Objectif de la collecte de données

L'objectif poursuivi par notre enquête est de mobiliser les données relatives aux causes réelles à la base des problèmes identifiés afin de vérifier les hypothèses de base préalablement formulées. Ainsi, cette démarche nous permettra de déterminer si :

- l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial se justifie effectivement par le défaut de cadre juridique approprié;

- l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial se justifie effectivement par le défaut de délai raisonnable pour décider de l'octroi des exonérations à caractère spécial.

Cadre de l'enquête et population ciblée

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 de la place.

Nature de la collecte des données

Afin de pouvoir vérifier les hypothèses émises, nous utiliserons la technique du sondage comme procédé de collecte des données. Ce sondage sera réalisé au moyen d'un questionnaire conçu pour un échantillon représentatif du personnel de la MFRE et des cadres de la DGDDI.

Le questionnaire s'est articulé autour des grands axes de nos préoccupations que sont les variables à expliquer à savoir l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial et l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial.

Les entretiens nous permettront de recueillir des informations complémentaires et d'échanger des idées sur les pratiques en matière de gestion des exonérations à caractère spécial.

Echantillonnage

Quant à l'échantillonnage, le questionnaire a été administré à un échantillon de 70 personnes composées du personnel de la DGDDI, de la DGID.

Spécification des données à mobiliser

Les données à mobiliser à travers nos enquêtes nous permettront de rechercher :

- comment les enquêtés expliquent l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial;
- les justifications qu'ils donnent au problème d'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial.

Conception du questionnaire

En vue d'une bonne compréhension des questions, le questionnaire a été conçu par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude.

A cet effet, nous n'avons formulé que des questions fondamentales dont les réponses nous serviront à vérifier les hypothèses formulées précédemment.

Ces questions fondamentales sont présentées en annexe (annexe n°3).

Technique de dépouillement des données

Les données collectées à la suite de l'enquête seront dépouillées manuellement.

En ce qui concerne le traitement des données numériques, nous aurons recours au tableur "Excel" pour déterminer les pourcentages en vue de les comparer à nos seuils de décisions et en tirer les conclusions qui s'imposent.

Outils de présentation des données

Les résultats obtenus seront présentés suivant la méthode des tris à plats. Leur représentation se fera sous la forme de graphique.

II. Dimension théorique

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

A- Choix théorique lié au problème de l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial

1. Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique finalement retenue pour analyser le problème relatif à l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial est celle de Gérard CHAMBAS qui pense que : « les fondements des exonérations deviennent de plus en plus incertains ... ».

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 montant élevé des exonérations ces dernières années ?

manque de rationalisation des exonérations ;

défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception ;

autres causes.

Cette question posée comporte trois (03) items spécifiés.

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

B- Choix théorique lié au problème de l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial

1. Présentation de la théorie retenue

Pour résoudre ce problème nous avons retenu la recommandation de la mission du FMI au Bénin sur « l'Administration fiscale béninoise » réalisée en 2009 par Gilles MONTAGNARD-RENTIER qui demande qu'un dispositif d'évaluation des dépenses fiscales soit mis en place.

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

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

Qu'est-ce qui est à la base de l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial ?

- insuffisance de moyens matériel et financier mis à la disposition des structures chargées de la gestion des exonérations ;
- défaut de délai raisonnable pour décider de l'octroi des exonérations à caractère spécial ;
- autres causes.

Cette question comporte également trois (03) items. Vu l'importance que revêt pour nous ce problème spécifique, toutes les causes qui se révéleraient être à son origine seront retenues. Donc seront maintenus les items qui auront un pourcentage autre que 0%.

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux suggestions pour une maîtrise des exonérations à caractère spécial.

Cette section sera consacrée d'une part, au déroulement des enquêtes puis à la vérification des hypothèses (paragraphe 1) et d'autre part, aux approches de solutions et aux recommandations (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

I. Collecte, difficultés rencontrées et limites des données

A- Présentation et réalisation des enquêtes

Il convient de rappeler que l'échantillon sur lequel s'est basée la mobilisation des données de l'enquête est de 70 personnes composées de cadres de la DGID de la DGDDI.

Pour l'élaboration du questionnaire, nous avons veillé à ce qu'une seule question soit posée par problème spécifique. Ce questionnaire a 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 décembre au 31 décembre 2010.

B- Difficultés rencontrées et limites des données

Les difficultés rencontrées n'affectent en rien les données recueillies. Elles n'expliquent que les limites de ces informations. Ainsi, diverses difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de l'enquête. D'abord, la première difficulté réside dans l'indisponibilité et la réticence des personnes ressources susceptibles de nous entretenir sur la question que pose la problématique liée à la maîtrise des exonérations à caractère spécial et compte tenu de sa sensibilité. Ensuite, nous n'avons pas pu obtenir des statistiques nécessaires à notre étude.

Enfin, certains questionnaires remplis ne nous ont pas été retournés à temps et aussi, nous n'avons pas pu récupérer la totalité des questionnaires distribués.

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 à l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial

Rappelons que notre préoccupation essentielle ici est de comprendre ce qui fondamentalement explique *l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial*.

Il convient de souligner que sur les soixante-dix (70) questionnaires distribués, soixante huit (68) ont été récupérés et soixante cinq (65) ont été exploités, soit respectivement un taux de 97% et 92 %.

L'inexploitation de certains questionnaires tient au fait que les personnes à qui ils ont été remis ont coché plus d'une case par question.

Suite à l'enquête, les résultats obtenus par rapport au problème spécifique n°1 se présentent comme suit :

- Quarante-et-deux (42) personnes, soit 64% des enquêtés ont répondu que le défaut de cadre réglementaire approprié pour une bonne gestion des régimes d'exception est à base du problème de l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial ;

- Dix-huit (18) personnes, soit 28% des enquêtés ont indexé le manque de rationalisation des exonérations comme étant la cause de ce problème ;

- Cinq (05) personnes, soit 8% des enquêtés avancent des raisons autres que celles qui ont été mentionnées dans le questionnaire.

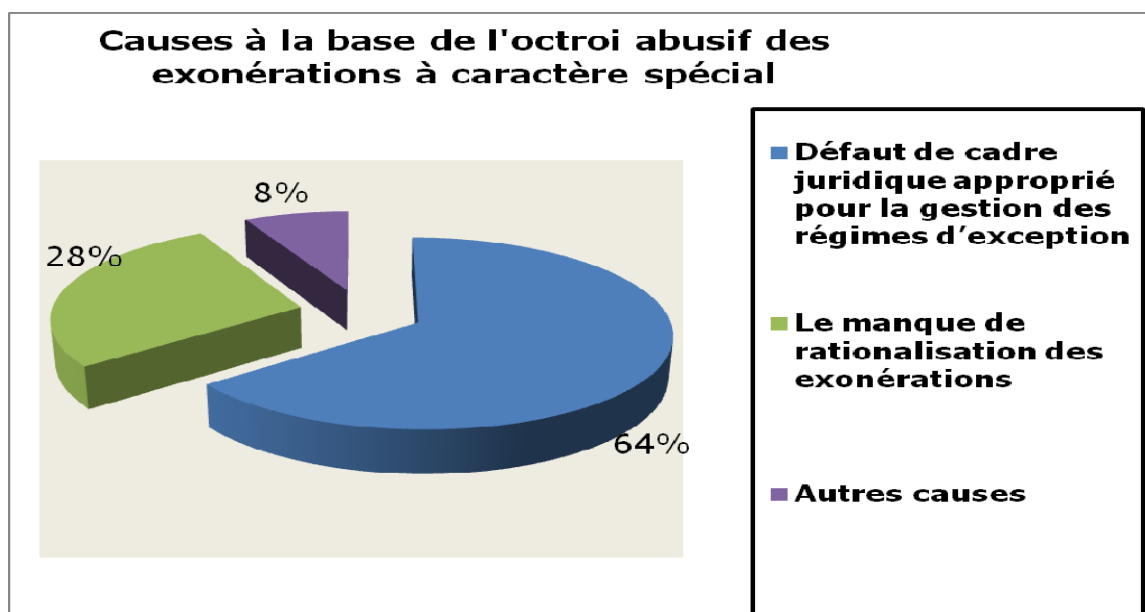
Les réponses découlant de cette question sont consignées dans le tableau suivant et représentées par un graphique.

TABLEAU N° 6 : Point des réponses à la question n° 1

Modalités	Nombres d'observations	Fréquences relatives
Défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception	42	64%
Le manque de rationalisation des exonérations	18	28%
Autres causes	5	8%
Total	65	100%

Source : Résultats de nos enquêtes

Graphique N° 1 : Point des causes à la base du problème relatif à l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial



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 64%.

2. Présentation et analyse des résultats de l'enquête relatifs à l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial

A la question de savoir ce qui explique l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial nous avons eu les réponses ci-après :

- Trente trois (33) personnes, soit 51 % des enquêtés ont répondu que le délai assez court que se donnent souvent les autorités pour trouver des solutions à une situation qui se pose est à base du problème de l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial ;

- Dix-huit (18) personnes, soit 28% des enquêtés ont indexé l'insuffisance de moyens matériel et financier mis à la disposition des structures chargées de la gestion des exonérations ;

- Quatorze (14) personnes, soit 21 % des enquêtés avancent des raisons autres que celles qui ont été mentionnées dans le questionnaire.

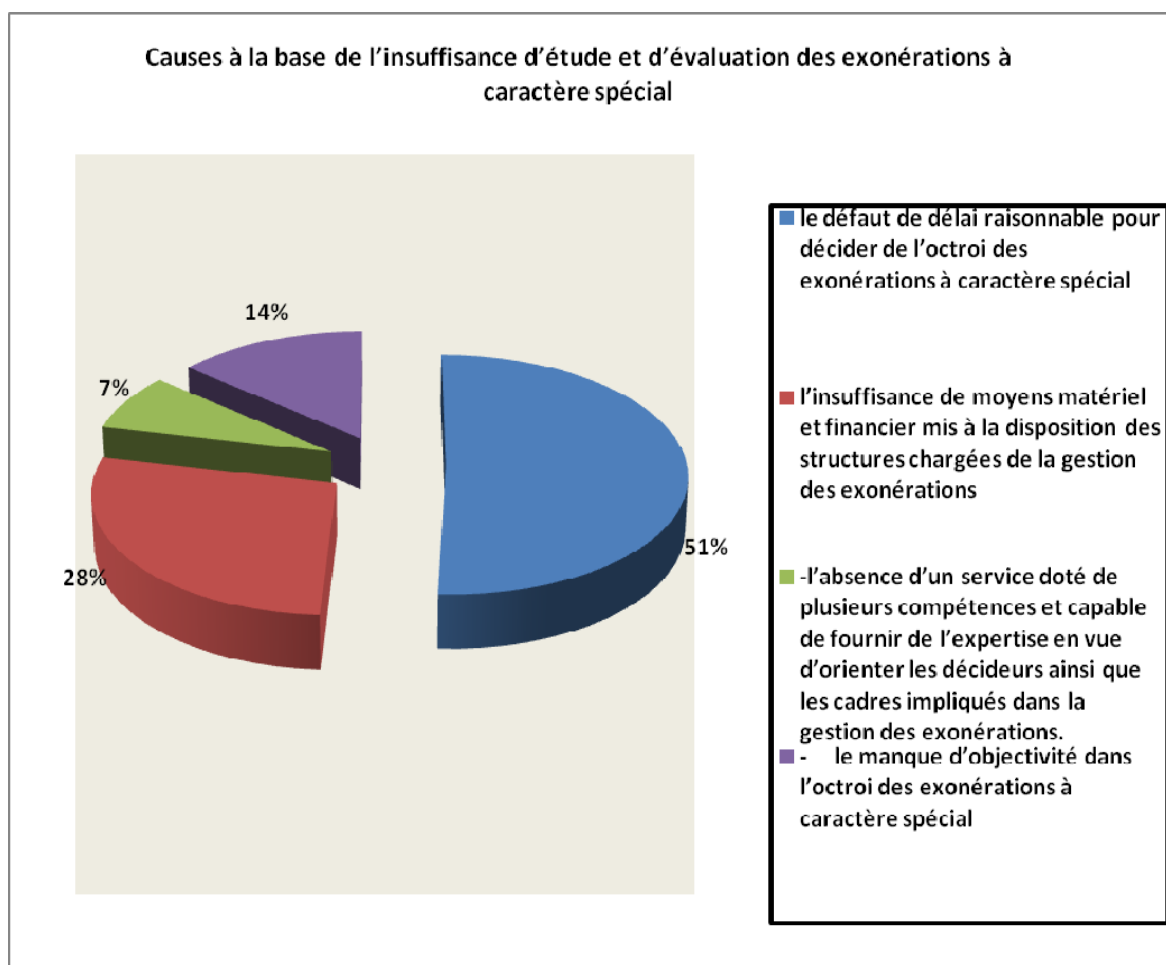
Les réponses découlant de cette question sont consignées dans le tableau suivant et représentées par un graphique.

TABLEAU N°7 : Point des réponses à la question n°2

Modalités	Nombres d'observations	Fréquences relatives
le défaut de délai raisonnable pour décider de l'octroi des exonérations à caractère spécial	33	51%
l'insuffisance de moyens matériel et financier mis à la disposition des structures chargées de la gestion des exonérations	18	28%
l'absence d'un service doté de plusieurs compétences et capable de fournir de l'expertise en vue d'orienter les décideurs ainsi que les cadres impliqués dans la gestion des exonérations.	05	07%
le manque d'objectivité dans l'octroi des exonérations à caractère spécial	09	14%
Total	65	100%

Source : Résultats de nos enquêtes

Graphique N° 2 : Point des causes à la base du problème relatif à l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial.



De l'analyse de ces données recueillies sur cette préoccupation, il ressort que la cause fondamentale liée au problème spécifique n°2 est le défaut de délai raisonnable pour décider de l'octroi des exonérations à caractère spécial qui recueille un taux de 51 %. Mais en dehors de cette cause, il existe d'autres causes non moins négligeables qui expliquent le problème.

B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Nous procéderons dans cette partie d'abord à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte des seuils de décision fixés et ensuite à l'établissement du diagnostic relatif à chaque problème en résolution.

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 vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 1

Pour éradiquer la ou les causes se trouvant à la base du problème de l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial, 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 l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial 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 vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 2

Le seuil de décision fixé pour vérifier cette hypothèse est que tout item qui aura un pourcentage différent de 0% sera maintenu.

A cet effet, les données quantitatives issues des enquêtes ont révélé que l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial est due :

- au défaut de délai raisonnable pour décider de l'octroi des exonérations à caractère spécial: 51%;
- à l'insuffisance de moyens matériels et financiers mise à la disposition des structures chargées de la gestion des exonérations 27: %;

Au delà de cette cause, d'autres causes se trouvent également être à la base du problème. Il s'agit de :

- l'absence d'un service doté de plusieurs compétences et capable de fournir de l'expertise en vue d'orienter les décideurs ainsi que les cadres impliqués dans la gestion des exonérations : 08%
- le manque d'objectivité dans l'octroi des exonérations à caractère spécial : 14%

Ainsi, nous nous rendons compte que ces quatre (04) items ont réuni un pourcentage différent de 0%. Dans ces conditions, l'hypothèse n°2 selon laquelle le défaut de délai raisonnable pour décider de l'octroi des exonérations à caractère spécial justifie l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations est partiellement vérifiée.

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 l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial est dû au défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception.

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

La vérification de l'hypothèse n°2 nous permet de retenir que l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial est fondamentalement due au défaut de délai raisonnable pour décider de l'octroi des exonérations à caractère spécial.

Ce problème est également dû à :

- l'insuffisance de moyens matériels et financiers mise à la disposition des structures chargées de la gestion des exonérations;
- l'absence d'un service doté de plusieurs compétences et capable de fournir de l'expertise en vue d'orienter les décideurs ainsi que les cadres impliqués dans la gestion des exonérations;
- le manque d'objectivité dans l'octroi des exonérations à caractère spécial.

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 conditions de leur mise en œuvre

L'objectif général poursuivi dans le cadre de notre étude est de contribuer à la maîtrise des exonérations à caractère spécial pour un accroissement des recettes fiscales.

Pour ce faire, nous avons fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques pour lesquels, les causes supposées nous ont conduit à formuler des hypothèses. La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données recueillies suite aux enquêtes nous a permis d'établir les éléments de diagnostic.

A partir de ces derniers, nous pourrions proposer des solutions aux différents problèmes en résolution et faire des recommandations pour leur mise en œuvre.

I- Approches de solutions

Résoudre un problème, c'est proposer les conditions d'éradication des causes réelles se trouvant à la base du problème. Dans cette optique, nous proposerons des solutions pour atténuer, voire éradiquer les différentes causes à la base de chaque problème identifié.

A. Approches de solutions au problème se rapportant à l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial

D'après le diagnostic établi, l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial est dû au défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception.

Les exonérations fiscales étant des crédits d'impôts, il est nécessaire que les textes régissant cette matière soient réactualisés et codifiés. A défaut de leur codification, les pouvoirs publics, conformément à l'article 98 alinéa 7 de la constitution du 11 décembre 1990 et à l'article 21 de 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 tous les textes régissant les exonérations et incitations fiscales inscrits dans différents documents tels que codes, conventions, cahier de charge, directives, décrets, arrêtés, notes de service etc. soient tous inventoriés et intégrés au Code Général des Impôts. L'avantage de cette proposition est de permettre une meilleure exploitation des textes régissant les exonérations 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 réduire les exonérations à caractère spécial et de trouver d'autres mesures incitatives telles que les subventions pour régler les problèmes d'ordre ponctuels.

De même, les exonérations ne doivent plus être octroyées sur les impôts directs qui sont normalement exclus du champ d'application des régimes d'exception. Il faut donc éviter résolument d'étendre les avantages fiscaux d'exception à la fiscalité sur le revenu. Cette situation ne favorise guère le Bénin car elle compromettra certainement l'avenir des générations futures.

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

B. Approches de solutions au problème se rapportant à l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial

La résolution de ce problème passe nécessairement par la mise en place d'un dispositif efficace d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial.

En effet, face aux problèmes d'ordre économique, social ou environnemental et avant que des décisions ne soient prises pour l'accord d'un quelconque allègement fiscal, des études préalables doivent être faites afin d'envisager l'incidence d'une telle mesure sur la population cible. De même, une évaluation des efforts à consentir doit être dressée en vue d'apprécier l'impact de ces mesures sur les recettes de l'Etat et sur l'économie nationale. L'Etat pourrait juger de l'opportunité des mesures à prendre, ce qui éviterait des pertes de recettes surtout en cette veille de la mise en œuvre de la transition fiscale.

L'évaluation ex-post des mesures ponctuelles est aussi nécessaire car susceptible d'orienter à l'avenir les pouvoirs publics dans les prises de décision de manière judicieuse. Ceci implique la mise en place des réformes en matière de gestion des exonérations pour atteindre des objectifs que les études préalables auraient fixés.

La méthode d'évaluation peut être résumée en trois étapes :

- 1- En amont, il faut effectuer des simulations en faisant des études d'impact pouvant générer des indicateurs objectivement vérifiables,
- 2- Au niveau de l'application de la décision, il faut le suivi-évaluation en termes de contrôle des décisions prises,
- 3- En aval de la décision, il faut procéder à une évaluation ex-post de la décision.

L'atteinte de ces objectifs passe par une volonté politique réelle des autorités et c'est pourquoi nous proposons la mise à disposition de la structure chargée de la gestion des exonérations des moyens indispensables pour une gestion efficiente des exonérations. Ces moyens sont d'ordre humain, matériel et financier et aussi informatique pour un suivi plus rigoureux.

De même, nous suggérerons la mise en place d'un service technique rattaché à la MFRE et dans lequel des experts dans divers domaines entrant dans le champ d'application des exonérations et susceptible d'orienter les décideurs et les cadres impliqués dans la gestion des exonérations soient recrutés et accompagnés dans ce nouveau dynamisme.

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

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

A. Conditions de mise en œuvre des solutions

Pour chacun des problèmes identifiés, des recommandations seront faites à l'endroit de l'administration fiscale et des autorités du Ministère de l'Economie et des Finances (M.E.F.).

1°) Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°1

✎ Recommandations à l'endroit de l'administration fiscale

Pour que le problème de l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial soit vraiment éradiqué, nous recommandons à la DGID et plus précisément à la DLC en liaison avec la MFRE, de proposer la réactualisation et la codification de tous les textes régissant les exonérations dans une loi.

La gestion des exceptions relèvera du domaine de la loi et non des normes administratives comme on peut le remarquer actuellement.

Une fois réactualisés, les textes qui vont régir désormais les exonérations pourront prévoir un champ d'application aux contours plus précis et plus transparents.

Il serait également impérieux, de réduire progressivement le champ d'application des exonérations s'agissant surtout de celles dites à caractère spécial qui occasionnent à court terme, d'énormes manque à gagner à l'Etat.

✎ Recommandations à l'endroit des autorités du MEF

Pour une rationalisation des régimes d'exception nous recommandons aux autorités béninoises de veiller au respect des normes qui seront élaborées en la matière et de prévoir une suppression progressive des exonérations à caractère spécial et leur remplacement par d'autres mesures comme les subventions à accorder afin de régler des problèmes socio-économiques ou même environnementaux auxquels elles peuvent être confrontées.

Ensuite, nous les exhortons à soumettre à l'analyse préalable des cadres techniques formant une équipe pluridisciplinaire tout projet de conventions ou de textes quelconques avant sa signature.

2°) Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n° 2

✎ Recommandations à l'endroit de l'administration fiscale

Pour que le problème lié à l'insuffisance d'étude et d'évaluation soit vraiment résolu, nous recommandons à la DGID et plus précisément à la MFRE, que :

- des études de faisabilité et d'opportunité soient menées dès maintenant sur chaque catégorie d'exonération ;
- des études à fond soient menées sur toute décision afin d'en cerner au mieux tous les contours ;
- l'évaluation de la dépense fiscale soit améliorée pour mieux éclairer la décision publique ;
- l'évaluation de chaque type d'exonération puisse être faite afin que des décisions de réduction voire de la suppression soient prises pour les exonérations qui constituent littéralement des manques à gagner à l'Etat ;
- l'évaluation de la procédure MP soit faite pour apprécier son efficacité dans la gestion des régimes d'exception depuis son application ;
- les fonctionnalités du logiciel GESEXO soient revues en vue d'une exploitation plus judicieuse ;
- les dispositions de l'article 27 nouveau de la loi de Finances gestion 2007 soient également revues et que des propositions de sanctions à la non consommation dans un délai requis des crédits d'impôt octroyés aux bénéficiaires des exonérations soient prévues ;
- la MFRE soit renforcée pour limiter les délais de traitement des demandes et améliorer la surveillance des exonérations.

✎ Recommandations à l'endroit du MEF

La mise en œuvre des solutions proposées ne peut se faire sans l'appui de l'autorité de tutelle. Les autorités du Ministère de l'Economie et des Finances pourraient donc prendre en compte les recommandations suivantes :

- mettre à la disposition de la DGID des moyens nécessaires pour atteindre les objectifs ci-dessus cités,
- veiller au respect et à l'application des normes établies dans le cadre de la gestion des exonérations.

I. Tableau de Synthèse de l'Etude

TABLEAU N° 8 : Tableau de Synthèse de l'Etude : "La problématique de la maîtrise des exonérations à caractère spécial

Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes réelles	Diagnostic	Solutions
Niveau général		<p><u>Problème général</u></p> <p>Non maîtrise des exonérations à caractère spécial</p>	<p><u>Objectif Général</u></p> <p>Maîtrise des exonérations à caractère spécial</p>	-	-	
Niveaux spécifiques	1	<p><u>Problème spécifique n° 1</u></p> <p>Octroi abusif des exonérations à caractère spécial</p>	<p><u>Objectif spécifique n° 1</u></p> <p>Réduire le montant élevé des exonérations à caractère spécial</p>	<p><u>Cause réelle /PS1</u></p> <p>Défaut de cadre juridique approprié</p>	<p><u>Elément de diagnostic 1</u></p> <p>Le défaut de cadre juridique approprié est la base de l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial</p>	<p><u>Approches de solutions au PS1</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 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	<p>Problème spécifique n° 2 Insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial</p>	<p>Objectif spécifique n° 2 Evaluer l'incidence des exonérations à caractère spécial sur les ressources financières</p>	<p>Causes réelles/PS2</p> <ul style="list-style-type: none"> - Défaut de délai raisonnable pour décider de l'octroi des exonérations - l'insuffisance de moyens matériels et financiers mise à la disposition de la MFRE ; - l'absence d'un service doté de plusieurs compétences et capable de fournir de l'expertise en vue d'orienter les décideurs ; - le manque d'objectivité dans l'octroi des exonérations à caractère spécial 	<p>Elément de diagnostic 2.</p> <p>Le défaut d'un délai raisonnable pour décider de l'octroi des exonérations est à la base de l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractère spécial</p> <p>Ce problème est également dû à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'insuffisance de moyens matériels et financiers mise à la disposition de la MFRE ; - l'absence d'un service doté de plusieurs compétences et capable de fournir de l'expertise en vue d'orienter les décideurs ; - le manque d'objectivité dans l'octroi des exonérations à caractère spécial 	<p>La méthode d'évaluation peut être résumée en trois étapes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En amont, il faut effectuer des simulations en faisant des études d'impact pouvant générer des indicateurs objectivement vérifiables, 2. Au niveau de l'application de la décision, il faut le suivi-évaluation en termes de contrôle des décisions prises, 3. En aval de la décision, il faut procéder à une évaluation ex-post de la décision.
---	--	--	--	--	--

Source : Résultat de nos investigations

« La problématique de la maîtrise des exonérations à caractère spécial »



Le système fiscal béninois est perpétuellement confronté au problème d'élargissement de son assiette fiscale dans le but d'optimiser les recettes fiscales qui se trouveraient ainsi en adéquation avec les dépenses de l'Etat sans cesse grandissantes. Aussi, faudrait-il qu'avec l'avènement de la transition fiscale que les ressources de l'Etat soient optimisées en vue de faire face aux exigences des accords signés par le Bénin avec ses partenaires internationaux.

La réalisation de la présente étude nous a permis de découvrir le cadre de fonctionnement de la MFRE en matière de gestion des régimes d'exception et de mettre en relief l'importance de la gestion des exonérations fiscales considérées par les pouvoirs publics comme un facteur de promotion des investissements privés et vecteur de développement de notre pays. Les exonérations constituent aussi un moyen à la disposition des autorités pour régler des problèmes socio-économiques.

Ce travail de recherche nous a permis de déceler que le problème général relatif à la non maîtrise des exonérations à caractère spécial susceptible de compromettre le développement du Bénin si on n'y prend garde.

L'analyse des données d'enquêtes recueillies nous a permis de connaître les causes réelles se trouvant à la base de l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial et de l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations. Il résulte de l'analyse de ces données, que le choix porté sur les exonérations à caractère spécial comme moyen de résolution des problèmes socio-économiques ou même environnementaux ne favorise pas le développement durable du Bénin. . Les exonérations constituent des manques à gagner énormes à l'Etat et leur gestion actuelle ne contribue pas à leur rentabilité et efficacité. C'est à croire que les régimes d'exception, au lieu qu'ils soient un instrument aux mains de l'Etat pour créer la richesse, sont plutôt des sources d'enrichissement des « investisseurs ».

Ainsi, il serait souhaitable que les autorités politico-administratives mettent en application les solutions proposées dans le présent travail et qu'elles 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.

Bibliographie

I. Ouvrages Généraux et Spécialisés

1. CONAM (M), (1980) « 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 ;
4. Raymond MUZELLE « Finances Publiques, Intégral Concours », 14^e-Edition Sirey 2006.

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. Dieudonné MANDELKERN (octobre 2000), Rapport du groupe de travail interministériel sur la « Qualité de la réglementation », OCDE ;
5. François LOGEROT (sep 2003), « Fiscalité dérogatoire pour un réexamen des dépenses fiscales », 19^e Rapport du Conseil des Impôts Français, au Président de la République ;
6. « Code Général des Impôts » CGI, Edition 2010.

III. Mémoires :

1. GNAHOUI, S. (2006) : « **problématique de la réduction des exonérations à la MFRE au Bénin** » cycle I, ENAM, UAC ;
2. GOMEZ Colombe, ENAM, cycle I, année 2007 « **la problématique de l'adaptation de l'Administration fiscale béninoise aux enjeux de la transition fiscale** » ;

3. KPANOU Mahutin Maxime, cycle II, année 2008 « **problématique de l'amélioration de la gestion des régimes d'exception face au développement durable du Bénin** ».

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,
3. G. CHAMBAS, (2005): « *Afrique au Sud du Sahara : mobiliser des ressources fiscales pour le développement.* », Economica, Paris.
4. Gilles MONTAGNARD-RENTIER : « l'Administration fiscale béninoise » de 2009.

V. Textes législatifs et règlementaires :

1. « Loi N°90-32 du 11 décembre 1990 » portant constitution de la République du Bénin ;
2. Décret n° 215/PR/MFAE du 26 juin 1967 portant création de la Direction impôts
3. Décret n° 2008-111 du 12- mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances
4. Arrêté n°212/ MF/DC/ DI du 19 octobre 1992 portant régime fiscal des Marchés Publics à Financement Extérieur ;
5. Arrête n° 081/MF/DC/DGID/MEFP 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 ;
6. Arrête n° 236/MF/DGDDI/MFMP du 17 septembre1996 portant généralisation de la procédure MP à toutes les exonérations ;
7. Arrêté n° 112MF/DC/DGID/DLC du 17 février 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGID.

8. 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.

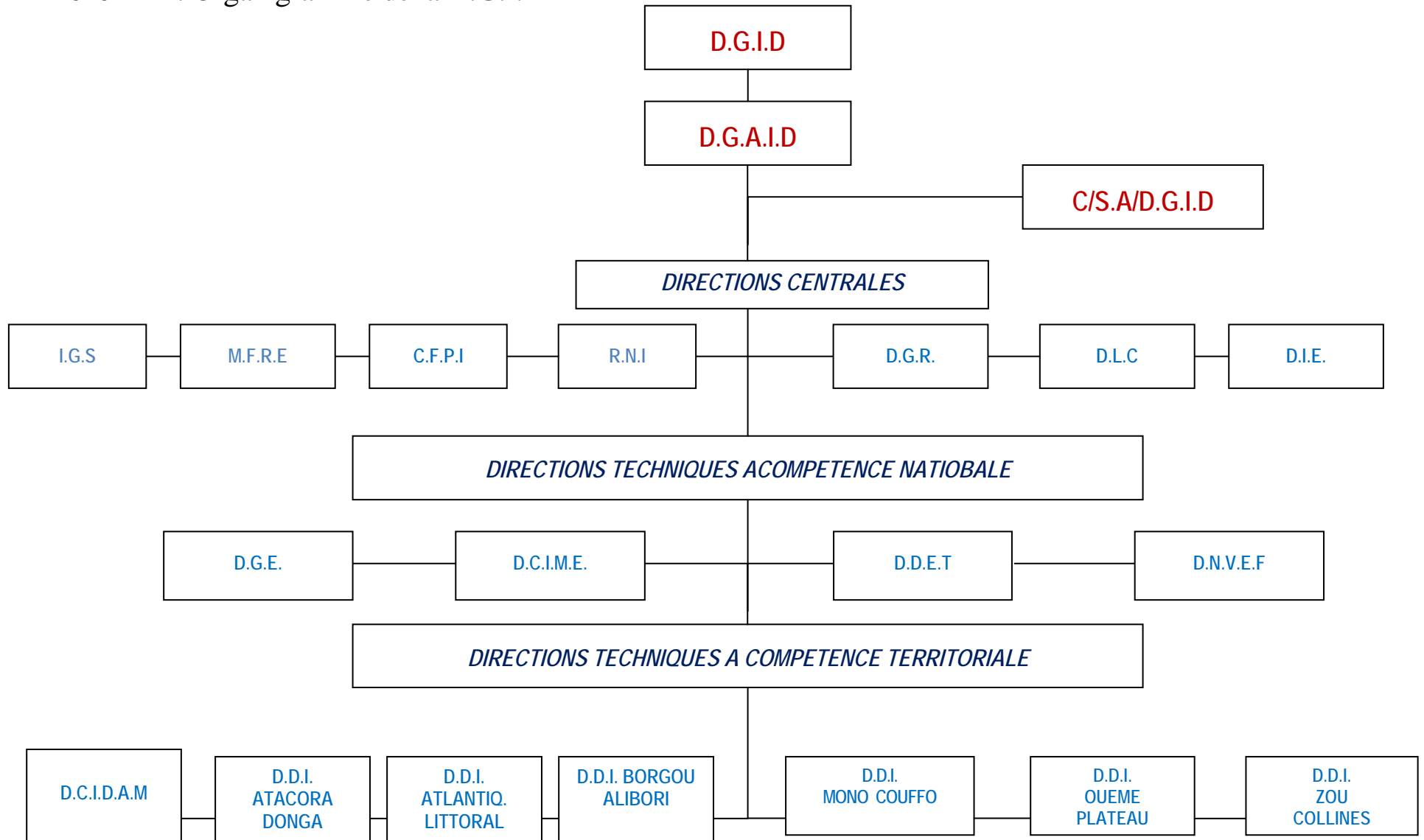
VI. Sites internet :

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>



LISTE DES ANNEXES

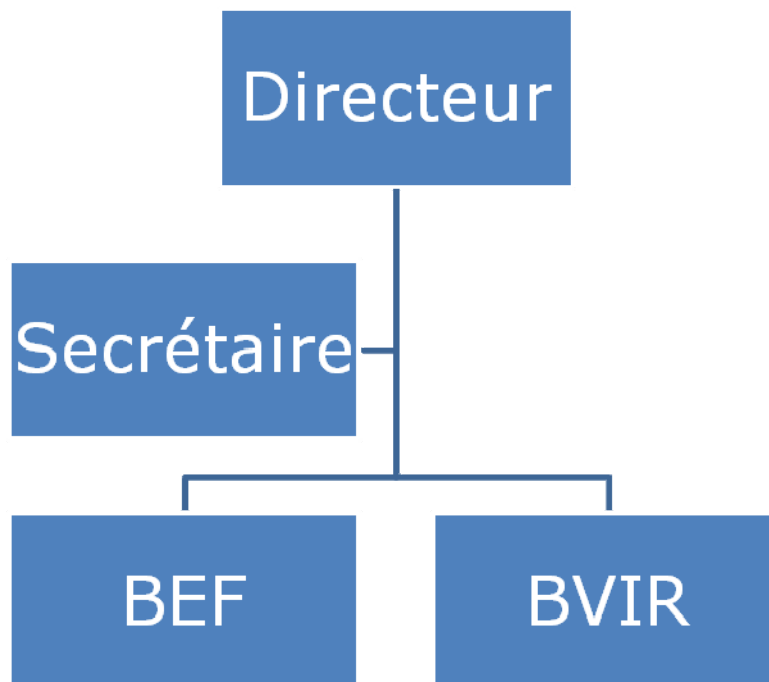
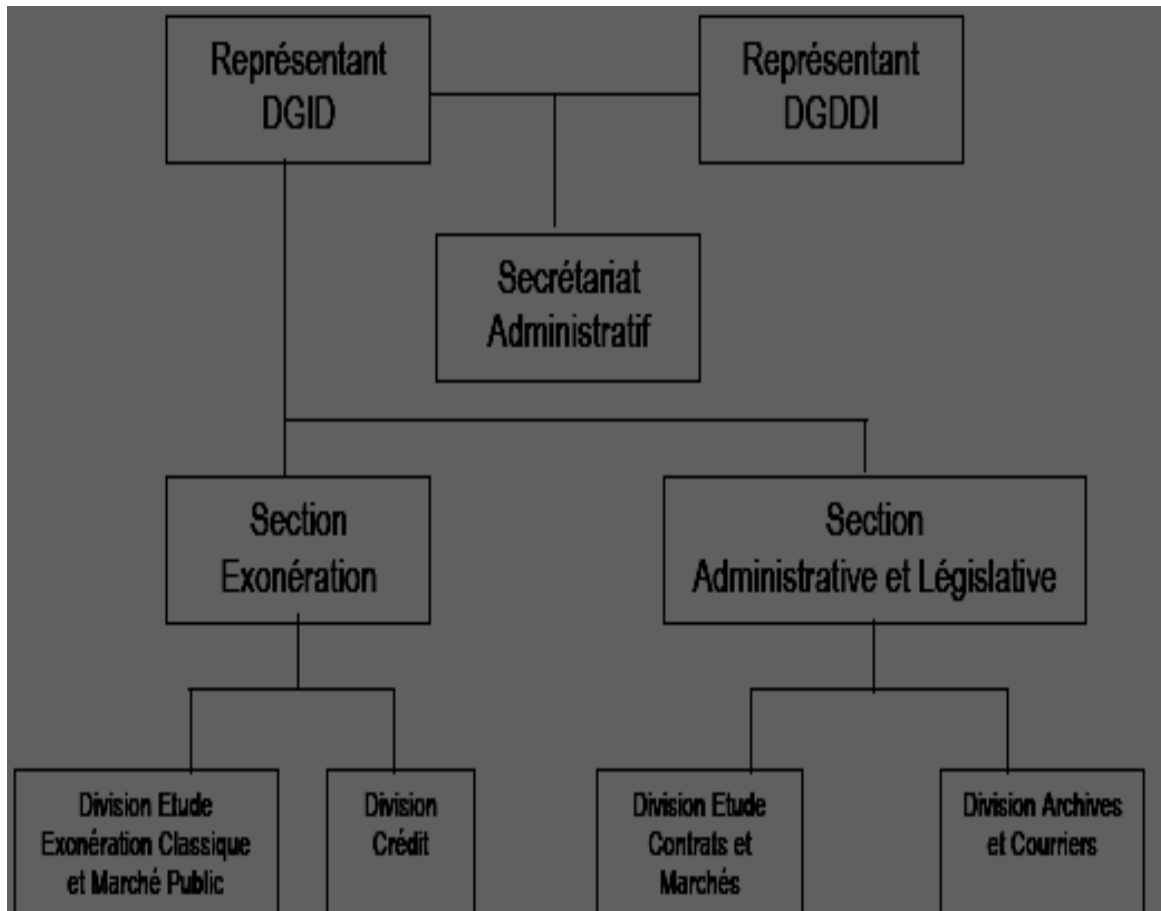
Annexe n° 1 : Organigramme de la D.G.I.D



LEGENDE ORGANIGRAMME DE LA D.G.I.D

- ☛ D.G. : Directeur Général des Impôts et des Domaines
- ☛ D.G.A. : Directeur Général Adjoint des Impôts
- ☛ C/S.A. : Chef du Secrétariat Administratif
- ☛ I.G.S. : Inspection Générale des Services
- ☛ C/M.F.R.E. : Chef de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception
- ☛ C/C.F.P.I. : Chef Centre de Formation Professionnelle des Impôts
- ☛ R.N.I. : Receveur National des Impôts
- ☛ D.G.R. : Directeur de la Gestion des Ressources
- ☛ D.L.C. : Directeur de la Législation et du Contentieux
- ☛ D.I.E. : Directeur de l'Information et des Etudes
- ☛ D.G.E. : Directeur des Grandes Entreprises
- ☛ D.C.I.M.E. : Directeur des Centres des Impôts des Moyennes
Entreprises
- ☛ D.D.E.T. : Directeur des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre
- ☛ D.N.V.E.F : Directeur Nationale de la Vérification et des Enquêtes
Fiscales
- ☛ D/C.I.D.A.M. : Directeur du Centre des Impôts de Dantokpa et autres
Marchés
- ☛ D.D.I. : Directeur Départemental des Impôts

Annexe n°2 : Organigramme de la M.F.R.E et de la D.N.V.E.F



Annexe n° 3 : Questionnaire d'enquête sur le terrain

QUESTIONNAIRE D'ENQUETE

Mesdames/messieurs,

Le présent questionnaire s'inscrit dans le cadre d'une "recherche diagnostic" dans l'optique de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en administration des impôts au cycle 2 de l'E.N.A.M.

Cette méthode de recherche a pour objectif de recueillir les informations précises auprès des personnes ressources qui sont ici les cadres des structures impliquées dans la gestion des exonérations.

Du 15 décembre au 31 décembre 2010, nous avons effectué un stage pratique dans certains services de la D.G.I.D. A l'issue du stage, nous avons choisi d'orienter notre réflexion sur la problématique de la maîtrise des exonérations à caractère spécial.

A cet effet, nous vous prions de répondre aux questions ci-après en cochant la case correspondante.

La sincérité de vos réponses aux questions posées ainsi que la pertinence de vos suggestions dont il sera tenu grand compte contribuera à la réussite de ce travail

Merci pour votre franche collaboration.

Votre identité : (facultatif)

Nom :

Prénoms :

Structure d'appartenance :

1 .Qu'est ce qui selon vous explique le montant élevé des exonérations à caractère spécial ces dernières années ?

manque de rationalisation des exonérations à caractère spécial ;

défaut de cadre juridique approprié pour la gestion des régimes
d'exception ;

- autres (à préciser).....

2. Qu'est-ce qui favorise l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à
caractère spécial ?

insuffisance de moyens matériel et financier mis à la disposition des structures
chargées de la gestion des exonérations ;

défaut de délai raisonnable pour décider de l'octroi des exonérations à
caractère spécial ;

- autres (à préciser).....

TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT.....	ii
DEDICACES.....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
LISTE DES GRAPHIQUES.....	viii
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	ix
RESUME	xi
SOMMAIRE.....	xiii
Introduction Générale	1
Chapitre 1^{er} : cadre institutionnel de l'étude, observation de stage et ciblage de la problématique	5
Section 1 : Cadre physique de l'étude et restitution des observations de stage	6
Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil de stage.....	6
I- Présentation de la Direction Générale des Impôts et des Domaines	6
A- Aperçu historique de la DGID.....	7
B- Compétences et attributions de la DGID.....	7
1. Compétences de la DGID	7
2. Attributions de la DGID.....	8
C- Missions et organisation de la DGID	9
1. Missions	9
2. Organisation de la DGID	9
II- Présentation des cadres physiques de l'étude.....	11
A- Historique et présentation de la MFRE.....	11
1. Historique	11
2. Présentation de la MFRE	12
B- La Direction Nationale de vérifications et d'enquêtes fiscales.....	14
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités de la structure en observation.....	15
I- Restitution des observations de stage	15
A- Etat des lieux sur les activités de la MFRE.....	16
1. Généralités sur les régimes d'exception en République du Bénin	16
2. Etat des lieux sur les mécanismes de fonctionnement de la MFRE.....	17
3. Etat des lieux sur l'organisation de la MFRE	27

B- Etat des lieux lié à l'organisation et au fonctionnement de la DNVEF.....	27
1. Etat des lieux sur les mécanismes de fonctionnement de la DNVEF.	27
2. Etat des lieux sur l'organisation de la DNVEF.....	30
II- Inventaire des atouts et des problèmes.....	30
A- Inventaire des atouts	30
B- Inventaire des problèmes.....	31
Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude	32
Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet	32
I- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	32
II- Choix de la problématique et justification du sujet.....	34
A- Choix de la problématique	34
B- Justification du sujet et formulation du thème	35
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique de l'étude.....	37
I- Spécification de la problématique choisie.....	37
II- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	39
A- Vision globale de résolution du problème général.....	39
B- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques.....	40
1. Approche générique liée au problème spécifique n° 1.....	40
2. Approche générique liée au problème spécifique n° 2.....	40
III- Séquences de résolution de la problématique	41
Chapitre 2 : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une maîtrise des exonérations à caractère spécial.....	43
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude	44
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature	44
I- Fixation des objectifs de l'étude	44
II- Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE).....	45
A- Identification des causes et formulation des hypothèses.....	45
1. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n° 1.....	45
2. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n° 2.....	47
3. Causes et hypothèses liées au problème général	48
B- Construction du Tableau de Bord de l'Etude.....	49
III- Revue de littérature	51
A- Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à l'octroi abusif des exonérations à caractère spécial	51
B- Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à l'insuffisance d'étude et d'évaluation des exonérations à caractères spécial	53
Paragraphe 2 : Cadre méthodologique de l'étude.....	54

I- Dimension empirique	54
II- Dimension théorique.....	57
A- Choix théorique lié au problème de l’octroi abusif des exonérations à caractère spécial.....	57
1. Présentation de la théorie retenue	57
2. Seuil de décision pour la vérification de l’hypothèse liée au problème spécifique n° 1.....	57
B- Choix théorique lié au problème de l’insuffisance d’étude et d’évaluation des exonérations à caractères spécial	58
1. Présentation de la théorie retenue	58
2. Seuil de décision pour la vérification de l’hypothèse liée au problème spécifique n° 2.....	58
Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux suggestions pour une maîtrise des exonérations à caractère spécial.....	59
Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses.....	59
I- Collectes, difficultés rencontrées et limites des données	59
A- Présentation et réalisation des enquêtes	59
B- Difficultés rencontrées et limites des données	59
II- Présentation/analyse des résultats de l’enquête et vérification des hypothèses.....	60
A- Présentation et analyse des résultats de enquêtes	60
1. Présentation et analyse des résultats de l’enquête relatifs à l’octroi abusif des exonérations à caractère spécial.....	60
2. Présentation et analyse des résultats de l’enquête relatifs à l’insuffisance d’étude et d’évaluation des exonérations à caractères spécial.....	62
B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic	64
1. Vérification des hypothèses	64
2. Etablissement du diagnostic.....	65
Paragraphe 2 : Approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre	66
I- Approches de solutions	67
A- Approches de solutions au problème se rapportant à l’octroi abusif des exonérations à caractère spécial	67
B- Approches de solutions au problème se rapportant à l’insuffisance d’étude et d’évaluation des exonérations à caractère spécial	68
II- Conditions de mise en œuvre des solutions et construction de Tableau de Synthèse de l’Etude.....	69
A- Conditions de mise en œuvre des solutions	69
1. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°1.	70
2. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°2	71
Conclusion Générale.....	75
Bibliographie.....	78

Annexes *I*