



REPUBLIQUE DU BENIN

oooooooo

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

oooooooo

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

oooooooo

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

oooooooo

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

oooooooo

OPTION :

ADMINISTRATION DES FINANCES

FILIERE :

ADMINISTRATION DES IMPOTS

ANNEE ACADEMIQUE : 2008 – 2010

THEME :

REFLEXION SUR UN MEILLEUR
ENCADREMENT DES REGIMES FISCAUX
D'EXCEPTION EN REPUBLIQUE DU BENIN

Réalisé et soutenu par :

Désirée AZEHOUN-PAZOU

Maître de stage :

Nicolas YENOUSI

Administrateur des impôts

Directeur de mémoire :

Olivier DASSI

Administrateur des impôts

Février 2011

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT :

VICE-PRESIDENT :

MEMBRE :

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE (ENAM) N'ENTEND DONNER
AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX
OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE.**

**CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME
PROPRES A LEUR AUTEUR.**

Dédicaces

*A mon père **Victorin AZEHOUN PAZOU** et à ma mère **Elisabeth YEHOUENOU**, vous qui m'avez donné la vie, vous qui m'avez montré le chemin de l'école et dont les conseils et soutiens ne m'ont jamais fait défaut tout au long du parcours. Que ce travail soit pour vous le couronnement d'une mission bien accomplie ;*

A mes frères et sœurs : Pascal, Judicaël, Géraud et Cornelia. Vous qui avez toujours su faire régner entre nous un esprit fraternel et de convivialité ; soyez fortifiés ;

A mes neveux et nièces. Que ce travail vous invite à toujours mieux faire ;

A tous, nous dédions ce mémoire. 

Remerciements

Nos sincères remerciements à :

- ☞ monsieur Olivier DASSI, notre directeur de mémoire, pour avoir accepté de suivre ce travail malgré ses occupations ;
- ☞ monsieur Nicolas YENOUSI, notre maître de stage, pour sa contribution à la réalisation de ce mémoire ;
- ☞ messieurs les membres du jury qui ont accepté apprécier ce travail ;
- ☞ tout le corps professoral et tout le personnel de l'E.N.A.M. ;
- ☞ tout le personnel de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.) et plus précisément de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception ;
- ☞ toutes les personnes qui ont participé d'une manière ou d'une autre à la réalisation de ce mémoire.

Liste des sigles et abréviations

- C.G.I. : Code Général des Impôts.
- B.C.E.A.O. : Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest.
- C.I. : Code des Investissements.
- D.G.D.D.I. : Direction Générale des Douanes et Droits Indirects.
- D.G.E. : Direction des Grandes Entreprises.
- D.G.I.D. : Direction Générale des Impôts et des Domaines.
- M.E.F. : Ministère de l’Economie et des Finances.
- M.F.R.E. : Mission Fiscale des Régimes d’Exception.
- M.P.F.E. : Marchés Publics à Financement Extérieur.
- O.N.G. : Organisation Non Gouvernementale.
- R.P.I./D.G.E. : Recette Principale des Impôts de la Direction des
Grandes Entreprises
- T.V.A. : Taxe sur la Valeur Ajoutée.
- U.E.M.O.A. : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

Liste des tableaux

Tableau n°1 : Etat des exonérations fiscales accordées par la M.F.R.E

(2006-2010)

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

Tableau n°3 : Synthèse des approches génériques par problème

Tableau n° 4 : Tableau de Bord de l'Etude

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

Tableau n°6 : Point des réponses à la question n°2

Tableau n°7 : Tableau de synthèse de l'étude

Liste des graphiques

Graphique n°1 : Evolution du montant des dépenses fiscales de 2006 à 2010

Graphique n°2 : Point des causes liées à la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception

Graphique n°3 : Point des causes à la base du problème relatif à l'inexistence d'évaluations a priori et a posteriori des régimes d'exception

Glossaire de l'étude

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).

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

Exonération : définie par le lexique fiscal comme une dispense totale ou partielle d'impôt sous certaines conditions fixées par la loi pour des motifs variés ; le plus souvent d'ordre économique et social. Fiscalement, elle peut avoir pour objet d'exclure du champ d'application d'un impôt des personnes, des biens ou des opérations normalement assujetties.

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

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.

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

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

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

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

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

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

Résumé

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

Dans le cadre de nos travaux de recherche à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.), nous nous sommes intéressés à cette structure.

Nos observations de stage nous ont permis d'identifier des problèmes qui entravent son bon fonctionnement.

Après avoir regroupé ces problèmes par centre d'intérêt, nous avons obtenu deux (02) problématiques parmi lesquelles nous avons retenu celle liée à un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception en République du Bénin.

Le problème général qui se dégage de cette problématique est l'insuffisance d'encadrement des régimes fiscaux d'exception. Les problèmes spécifiques sont :

- la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception ;(problème spécifique n°1)
- l'absence d'évaluation a priori et a posteriori des régimes fiscaux d'exception. (problème spécifique n°2)

Pour résoudre ces problèmes, nous avons d'abord fixé des objectifs et formulé des hypothèses de travail. Ces objectifs et hypothèses se présentent comme suit :

- objectif général : proposer les conditions pour un meilleur encadrement des dépenses fiscales au Bénin ;
- objectif spécifique n°1 : suggérer les conditions d'harmonisation du cadre juridique des régimes dérogatoires ;

- objectif spécifique n°2 : envisager les mesures d'évaluation des dépenses fiscales ;
- hypothèse n°1 : la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception résulte du manque de volonté politique des pouvoirs publics ;
- hypothèse n°2 : l'inexistence de structures techniques adéquates explique l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori en matière de régimes fiscaux d'exception

Pour vérifier ces hypothèses, la technique de sondage a été utilisée comme procédé de collecte de données. Cinquante (50) personnes composées des cadres de la D.G.I.D, de la D.G.D.D.I. et de la M.F.R.E 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, toutes les hypothèses ont été vérifiées et le diagnostic de l'étude a été établi. Nous avons ensuite proposé des solutions pour un meilleur encadrement des dépenses fiscales de l'Etat.

A ce titre, les approches de solutions se présentent comme suit :

- la suppression de l'octroi des exonérations sur la fiscalité directe et locale et ceci dans le but de rétablir le respect du cahier des charges fiscales ;
- de réserver aux lois de finances l'exclusivité de la création des dépenses fiscales ;
- L'Etat doit penser à renforcer la commission d'évaluation et d'analyse des dépenses fiscales dans ses travaux en le dotant de moyens matériels, humains et logistiques.

Pour la mise en œuvre de ces solutions, des recommandations ont été faites aussi bien à l'endroit de l'administration fiscale qu'à l'intention des décideurs politiques.

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE

Chapitre premier : Du cadre institutionnel de l'étude à la problématique du sujet

Section 1 : Cadres d'accueils de l'étude et observations de stage à la Mission Fiscale des Régimes d'Exception

Paragraphe 1 : Présentation des cadres d'accueils de l'étude

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage

Section 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

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

Chapitre deuxième: Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions pour un meilleur encadrement des régimes d'exception en République du Bénin

Section 1 : Cadre théorique de base et méthodologique de l'étude

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

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions pour un meilleur encadrement des régimes d'exception au Bénin

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

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

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

Le Bénin, à l'instar des autres pays de la sous région sub-saharienne, a un budget qui est alimenté en grande partie par les ressources fiscales. En général, les prélèvements fiscaux sont assis sur les opérations du commerce extérieur, sur les chiffres d'affaires et les résultats d'un nombre limité d'entreprises ainsi que sur les rémunérations des forces de travail.

Les impôts et taxes sont prévus dans la loi de finances votée pour chaque année par l'Assemblée Nationale. La fiscalité béninoise se caractérise par une multitude d'exceptions et de régimes particuliers, dérogeant aux règles de droit commun. Ces dispositions de la loi fiscale, qui vont des exonérations aux allègements fiscaux en passant par divers mécanismes affectant le calcul de l'impôt, concernent aussi bien la fiscalité intérieure que celle douanière. A coté de ces régimes dérogatoires prévus par la loi fiscale, il existe également des régimes dérogatoires fixés par les pouvoirs publics en dehors du CGI et du Code des Douanes et ce, au moyen d'actes règlementaires (Décret, arrêté, décision) ou par des conventions signées entre l'Etat et les particuliers : ce sont les régimes fiscaux d'exception. L'ensemble de ces dispositions dérogatoires sont qualifiées, par les spécialistes, de « dépenses fiscales »¹.

Selon Oxymore, on entend par dépenses fiscales les dispositions législatives ou règlementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui aurait résulté de l'application de la norme c'est-à-dire les principes généraux du droit positif béninois.

¹ L'expression « dépenses fiscales » (traduite de l'anglais « tax expenditures ») a été utilisée pour la première fois en 1967 par le professeur Stanley S. SURREY, alors secrétaire adjoint au Trésor du gouvernement fédéral des Etats-Unis, chargé de la politique fiscale. Celui-ci était parti du constat que les mesures instituant des avantages fiscaux étaient à l'origine de charges mal connues et peu contrôlées : aussi, à partir de 1968, l'administration fédérale a publié, au sein du budget, un état sur les dépenses fiscales qui a, au fil des ans, connu divers perfectionnements.

Afin de mieux encadrer ces régimes dérogatoires qui sont pris hors norme fiscale, l'Etat a décidé de conférer leur gestion à la M.F.R.E. qui est une direction centrale de la D.G.I.D. Mais il a été constaté, que de plus en plus, beaucoup d'abus, d'évasion et de fraudes fiscales sont opérés en la matière. Les dépenses fiscales de l'Etat sont en forte croissance. De 2006 à 2009 les dépenses fiscales de l'Etat sont passées de 23.038.835.643 de francs à 89.851.180.305 de francs. En 2010, les dépenses fiscales de l'Etat ont été de 52.835.306.560 de francs. Cet accroissement exponentiel des exonérations accordées par l'Etat résulte de plusieurs causes qui influencent beaucoup les performances en matière de recettes fiscales de la D.G.I.D.

A ces différentes facettes de la fiscalité dérogatoire correspondent des enjeux essentiels : celui de la maîtrise et de la rationalisation de ces régimes dans un contexte de finances publiques particulièrement tendu, celui de l'efficacité de ces dispositifs, ou encore celui de la sécurisation du cadre juridique des exonérations. Toute cette situation dénote d'une insuffisance d'encadrement des régimes fiscaux d'exception.

Aussi, il nous est paru indispensable de conduire aujourd'hui une réflexion sur l'ampleur des exonérations accordées en République du Bénin tout en proposant les solutions idoines pour leur meilleur encadrement.

C'est ce qui justifie le choix de notre thème de mémoire intitulé : **Réflexion sur un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception au Bénin**. Par conséquent, nous envisageons de :

- faire ressortir les insuffisances et faiblesses du système d'encadrement des exonérations mis en place par la D.G.I.D ;
- proposer les mesures idoines et nécessaires à une rationalisation et à un meilleur encadrement de ces régimes d'exception.

Le plan adopté dans ce travail s'articulera autour de deux (02) chapitres. Dans le premier chapitre, nous présenterons la D.G.I.D. et la M.F.R.E où nous avons effectué notre stage et décrirons les constats que nous avons faits. Dans le second chapitre, nous décrirons le cadre théorique de l'étude et les conditions de mise en

œuvre des solutions pour un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception en République du Bénin.

CHAPITRE PREMIER

DU CADRE INSTITUTIONNEL DE
L'ÉTUDE À LA PROBLÉMATIQUE
DU SUJET

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature fait obligation à ses étudiants en fin de cycle, d'effectuer un stage pratique à l'issue duquel ils devront produire un mémoire. C'est dans cette optique que nous avons parcouru trois (3) mois durant certains démembrements de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D) aux fins de mieux cerner les missions qui leur sont assignées et contribuer aux réflexions pour leur dynamisation ; ce qui nous a aussi permis de retenir le thème de notre étude.

Ainsi au cœur de ce chapitre, il sera présenté d'une part, le cadre institutionnel de l'étude et les observations de stage (section 1) et d'autre part, le ciblage de la problématique du travail (section 2).

Section 1 : Cadre d'accueils de l'étude et observations de stage à la Mission Fiscale des Régimes d'Exception

Nous aborderons successivement le cadre d'accueil de l'étude (paragraphe 1) et la restitution des observations de stage (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Présentation des cadres d'accueil de l'étude

Par cadre d'accueil, nous désignons les lieux de déroulement du stage. Il s'agit du cadre institutionnel et du cadre physique.

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

La D.G.I.D est l'institution mère à laquelle appartiennent les structures d'accueil du stage. Constituant une direction technique du Ministère de l'Economie et des Finances (M.E.F.), la DGID est l'une des trois (3) régions financières du Bénin.

Du 1^{er} août 1960 jusqu'en 1968, l'organisation des services des impôts a été caractérisée par l'existence de deux services que sont le Service des Contributions Directes et le Service de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre. 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 ce qui donna lieu à la création de la Direction des Impôts. Celle-ci sera érigée en Direction Générale des Impôts et des Domaines aux termes du décret n°93-44 du 11 mars 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances.

Après ce bref aperçu historique, la connaissance de la DGID s'opèrera à travers ses missions et compétences et ses attributions et organisation.

A- Missions et compétences de la DGID

La DGID a plusieurs missions et compétences.

1- Missions de la DGID

Elles sont de trois ordres que nous allons exposer en deux volets, à savoir les missions financière et socio-économique et la mission politique.

a- Missions financière et socio économique

La mission financière de la DGID exige d'elle de procurer à l'Etat et à ses démembrements, des ressources financières en vue de la couverture des charges publiques. Mais à côté de cette fonction, la DGID a une mission socio-économique en ce sens qu'elle participe à la réalisation des programmes ayant pour objectif l'atteinte des équilibres macroéconomiques de l'Etat. Dans ce

cadre, elle peut permettre de favoriser ou de défavoriser un secteur d'activités, de réduire les inégalités sociales à travers les politiques mises en place par le Gouvernement.

b- Mission politique

Cette mission trouve son essence dans l'atteinte des objectifs macroéconomiques de l'Etat par la DGID. Cela va de la crédibilité de l'Etat vis-à-vis des partenaires au développement et constitue un enjeu politique majeur pour tout pouvoir exécutif.

2- Compétences de la DGID

Le décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du MEF précise que la DGID est compétente en matière de fiscalité intérieure pour toutes les questions relatives :

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

B- Organisation et attributions de la DGID

Les attributions dont la DGID est chargée l'ont amenée à adopter une organisation conséquente.

1- Organisation de la DGID

Conformément à l'arrêté n°112/MEF/DC/SGM/DGID du 17 février 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGID, outre la Direction Générale constituée d'un Directeur Général, d'un Directeur Général Adjoint, d'un Assistant et d'un Secrétariat Administratif, la DGID se compose des directions centrales et des directions techniques.

a- Directions centrales

Situées toutes au sein du bloc administratif principal de la DGID, les directions centrales sont des maillons dont la compétence couvre le territoire national. Elles sont au nombre de sept (7) :

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

b- Directions techniques

Ce sont des directions qui contribuent directement par leurs attributions à la réalisation des objectifs assignés à la DGID. Elles sont au nombre de onze (11) dont quatre (4) à compétence nationale et sept (7) à compétence territoriale.

Les quatre (4) directions techniques à compétence nationale sont :

- la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (DCIME) ;

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

Les sept (7) directions techniques à compétence territoriale sont :

- le Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés (CIDAM) ;
- 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.).

L'organisation de la DGID s'établit clairement à travers son organigramme présenté en annexe n°1.

2- Attributions de la DGID

La DGID, pourvoyeuse des ressources fiscales et non fiscales pour le budget général de l'Etat et les budgets des collectivités territoriales, a vu ses attributions s'accroître par la Décision-loi n°89/007/ANR/CP du 13 avril 1989 portant transfert de la fonction de recouvrement des impôts. Ainsi, en vertu des dispositions du décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du MEF, la DGID est chargée :

- de déterminer l'assiette, de procéder à la liquidation, au contrôle et au traitement du contentieux de tous les impôts et taxes prévus au Code Général des Impôts (CGI) ;
- d'assurer le recouvrement et le reversement au Trésor Public et autres institutions, des impôts et taxes ainsi que des redevances domaniales et des taxes annexes ;
- de procéder au contrôle fiscal ;
- de veiller à la conservation des hypothèques et des droits fonciers ;
- de gérer les biens du domaine privé de l'Etat ;
- d'élaborer les comptes administratifs et de gestion de l'ensemble de son réseau comptable et de les transmettre au Receveur Général des Finances en vue de la mise en état d'examen par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

II- Cadre physique de l'étude

Notre passage dans certaines directions de la DGID nous a permis de prendre connaissance de leurs attributions et organisation. Notre séjour à la Mission Fiscale des Régimes d'Exceptions (MFRE) a particulièrement retenu notre attention et les systèmes à améliorer au niveau de cette direction nous ont permis de formuler notre thème. La présentation du cadre physique de l'étude se focalisera sur ladite direction.

A- Attributions de la MFRE

La création de la MFRE est le fruit d'une longue expérience en matière d'exonérations fiscales hors CGI et hors Code des Douanes accordées par l'Etat béninois. En effet, les marchés publics bénéficiaient avant l'année 1993 d'un régime fiscal d'exonérations confus. Des fraudes et abus sont enregistrés et ont entraîné des pertes de recettes non maîtrisées pour l'Etat.

C'est pour corriger cette situation, qu'a été mis en place un régime fiscal des marchés publics à financement extérieur consacré par l'**arrêté n°212/MF/DC/DI du 19 octobre 1992**. Ce même texte a donné naissance à un organe mixte chargé de la gestion de ce régime d'exception et a recommandé la rédaction d'un cahier des charges fiscales. L'organe créé est appelé Mission Fiscale des Marchés Publics (MFMP) et composé des agents de la DGID et de la DGDDI.

Sur la base de l'arrêté précité, la note de service n°129/MF/DGID/MFMP du 15 novembre 1995 portant attributions, organisation et fonctionnement du MFMP a été pris par la DGID. Quelques mois plus tard, un autre **arrêté n°236/MF/DC/DGID/MFMP du 17 novembre 1996** intervient pour étendre la procédure d'exonération MP à tous les autres régimes d'exception et transformer la MFMP en MFRE.

Conformément à l'arrêté n°112/MEF/DC/SGM/DGID du 17 février 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGID, la MFRE est chargée :

- de gérer les exonérations sur les MPFE et les autres régimes d'exception accordés sur le territoire national, à l'exclusion du régime d'admission temporaire ;
- d'étudier les projets de marchés et contrats ;
- de représenter la DGID dans les commissions de dépouillement des marchés publics.

B- Organisation de la MFRE

Aux termes des dispositions de la **note de service n°129/MF/DGID/MFMP du 15 novembre 1995** portant attributions, organisation et fonctionnement du MFMP, la MFRE devrait comprendre, en dehors de son secrétariat administratif, deux (2) sections réparties chacune en deux (2) divisions.

1- Section Exonérations

Elle est chargée de la gestion de toutes les exonérations accordées par la MFRE. Ces exonérations peuvent être des crédits sur la fiscalité intérieure indirecte (TVA et Taxes ad Valorem) ou des crédits sur la fiscalité indirecte perçue au cordon douanier (Droits de douane et TVA) et sont dans l'ensemble gérées par une application informatique appelée GESEXO.

La section exonérations devrait être subdivisée en deux (2) pôles de travail.

a- Division Exonérations Classiques et Marchés Publics

Elle s'occupe de la délivrance des crédits d'impôt relatifs aux exonérations sur les MPFE et aux exonérations classiques.

Les exonérations sur les MPFE concernent les marchés publics de travaux, fournitures et prestations de services sur financement extérieur quels que soient le montant et la nature du marché, la procédure de passation du marché et le maître de l'ouvrage. Elles se rapportent à la fiscalité indirecte assise sur les matériels et équipements ou de matériaux nécessaires à l'exécution des marchés ou la réalisation des projets sur financement extérieur et qui, à terme, resteront la propriété du maître de l'ouvrage.

Les exonérations classiques 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. Ces exonérations se rapportent également aux sociétés (bénéficiaire d'un régime du Code des Investissements et régime hors Code) ou aux structures de l'Etat régies par des conventions particulières, aux dons faits à l'Etat béninois, aux missions religieuses pour l'exercice du culte, aux écoles d'enseignement reconnues, aux importations d'équipements militaires ou paramilitaires et autres n'ayant aucun caractère commercial et entrant dans le champ d'application de l'article 201 alinéa 1^{er} nouveau du Code des Douanes.

b- Division Autres Crédits

Elle est chargée de la délivrance des crédits d'impôt relatifs aux autres types d'exonérations. Conformément au cahier des charges fiscales, hormis les catégories déjà étudiées, nous avons les exonérations sur les intrants agricoles et les exonérations sur les titres de concours consolidés de la BCEAO.

Les exonérations sur les intrants agricoles sont celles totales de droits et taxes de douane et de la taxe intérieure que l'Etat accorde sur l'importation et la commercialisation des intrants agricoles et produits phytosanitaires au Bénin. Ces exonérations présentent le caractère d'une subvention que l'Etat accorde au secteur agricole en général et à la filière cotonnière en particulier.

Les exonérations sur les titres de concours consolidés de la BCEAO sont des exonérations exceptionnelles, c'est-à-dire dérogeant à la nature indirecte de la fiscalité sur laquelle portent les régimes d'exception et concernant des titres d'Etat émis par le Trésor Public des Etats membres de l'UEMOA sous la supervision de la BCEAO. Ces titres, cédés aux banques commerciales intéressées, devront normalement être passibles de l'Impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières (IRVM) et de l'Impôt sur les Bénéfices Industriels Commerciaux (IBIC). Mais sur décision des Etats membres de l'UEMOA, les revenus de ces titres sont exonérés desdits impôts.

2- Section Administrative et Législative

Elle devrait s'occuper de l'étude des contrats et marchés et du traitement des archives et courriers qui seront confiés à deux (2) divisions.

La Division Etude de Contrats et Marchés et la Division Archives et Courriers sont chargés :

Pour la première :

- de représenter la DGID dans les commissions de dépouillement des marchés et contrats publics ;
- de représenter la DGID dans les commissions de réception des marchés et contrats publics.

Pour la deuxième :

- de participer à l'élaboration des avant-projets de textes et de mesures en toutes matières portant sur les régimes fiscaux d'exception ;
- de classer et de conserver les dossiers de demande de crédits d'impôt.

Cependant, l'organisation établie par la note de service n°129/MF/DGID/MFMP du 15 novembre 1995 n'est pas respectée jusqu'à notre passage à la MFRE, en raison de l'insuffisance de locaux et du manque de personnel. Par contre, la MFRE exerce ses attributions et fonctionne normalement à travers l'organigramme présenté en annexe n°2.

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage

Il conviendrait ici de rendre compte de l'état des lieux par rapport aux activités des structures d'accueil du stage dont les dysfonctionnements nous ont particulièrement marqué et ont orienté le choix de notre thème de mémoire. Nous mettrons ici en relief les constats faits au niveau du fonctionnement de la MFRE.

I- Etats des lieux sur les activités de la MFRE

La MFRE gère quatre types d'exonérations que sont :

- les exonérations accordées aux entreprises publiques ou privées, attributaires de marchés publics à financement extérieur ou mixte,

sous forme de crédit d'impôt équivalent 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 en ce qui concerne les crédits intérieurs et à la Recette des douanes de Cotonou-Port pour les crédits douaniers ;

- les exonérations de type classique accordées aux représentations diplomatiques, consulaires, Organisations Non Gouvernementales (ONG) Organisations Internationales (elles se fondent sur la convention de Vienne de 1961) et les 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.

Tout bénéficiaire d'un régime d'exception auquel se substituent dans la plupart des cas l'entrepreneur, le fournisseur ou le prestataire de service procède à l'évaluation de la fiscalité indirecte qui fera l'objet des exonérations fiscales sur un formulaire de déclaration MP1 qu'il doit déposer entre autres pièces au secrétariat et dont la couleur dépend du type d'exonération et ceci pour accomplir les formalités requises aux fins de l'obtention du certificat de crédit MP2. Il va de soi que le bénéficiaire pourra aisément consulter la MFRE pour obtenir tous les renseignements nécessaires au bon établissement de la déclaration. Il ressort de ce constat **un bon partenariat entre les bénéficiaires des exonérations et la MFRE.**

Il existe quatre types de MP1 à savoir :

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

La distinction des couleurs de déclaration MP1 permet aux agents du secrétariat de la MFRE qui reçoivent les dossiers de demande de crédits d'impôts de procéder au mieux, à leur enregistrement par catégorie d'exonérations, sans étude formelle et facilite le choix du fichier informatique correspondant au type d'exonérations dans l'application informatique GESEXO lors de la délivrance du crédit d'impôt par certificat MP2. Nous notons ici **une identification efficace de chaque catégorie d'exonérations sur toute la procédure.**

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

Après réception et enregistrement au secrétariat, les dossiers sont répartis en crédit douanier et en crédit intérieur. Les dossiers de crédit douanier sont transmis par le secrétariat au représentant de la DGDDI afin qu'il procède au contrôle des aspects douaniers, vise et signe les pièces y afférentes. Lorsqu'il relève des vices de forme et ou de fond dans un dossier, il le rejette simplement tout en prenant soin d'y inscrire les motifs qui justifient le rejet. Les dossiers rejetés ne sont en réalité visés et signés par lui qu'après satisfaction des motifs. Après contrôle, visa et signature, les dossiers sont retournés au Directeur de la MFRE pour prise en charge et affectation aux inspecteurs chargés du traitement. Nous constatons **une parfaite collaboration entre les agents de la DGID et ceux de la Douane.**

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

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

Pour les motifs de rejet relatifs au non respect du délai de dépôt de la demande de crédit d'impôt intérieur qui est de six(06) mois, les bénéficiaires sont soumis aux dispositions de l'article 27 du CGI, modifié par la loi de Finances gestion 2007. En effet, cet article prévoit que toute entreprise ayant introduit hors délai la demande de certificat de crédit intérieur MP2 relatif à un marché public à financement extérieur ou autres régimes d'exceptions est soumise au paiement d'une amende fiscale de cent mille (100.000) francs. Cette amende est augmentée de 50.000FCFA par mois ou par fraction de mois à partir du deuxième mois. Dans tous les cas, le montant total de l'amende ne peut excéder 1.000.000 FCFA.

Lorsque les dossiers de demande de crédit d'impôts sont déposés par les contribuables, il leur est fixé des délais de quinze (15) jours pour les crédits douaniers et de vingt et un (21) jours pour les crédits intérieurs pour revenir chercher le certificat MP2 des dossiers ne souffrant d'aucun vice de forme ou de fond. Mais le temps que ces dossiers fassent le circuit du secrétariat, au Directeur de la MFRE vers les inspecteurs pour étude et traitement jusqu'à l'agent chargé de la remise du certificat MP2, ces délais de retrait sont largement dépassés. Nous mettons en relief **le non respect par la MFRE des délais de retrait des certificats MP2.**

La délivrance des certificats MP2 est subordonnée à une étude manuelle et un traitement informatique dans l'application GESEXO. Cela peut être considéré comme **une performance du logiciel informatique de travail de la MFRE.**

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

Le cahier des charges fiscales relatif aux différentes modalités d'application des régimes fiscaux d'exception stipule que 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.**

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

Les droits d'enregistrement assis sur le montant du marché peuvent aussi bénéficier d'exonération. Cependant, la formalité de l'enregistrement faite gratuitement est obligatoire avant toute demande d'exonération.

A l'origine, le mécanisme d'exonération a été institué pour se rapporter à la seule fiscalité indirecte, mais de plus en plus, on remarque aujourd'hui que les exonérations sont consenties sur la fiscalité directe voire même locale ; ce qui va à l'encontre du cahier des charges fiscales des marchés publics et autres régimes d'exception. C'est le cas des exonérations que l'Etat a accordé aux sociétés de téléphonie mobile. Il a été également accordé des exonérations en matière de l'IBIC et de la patente sur certaines activités ponctuelles. On peut citer entre autres :

- la construction de la route Godomey - Calavi : l'entreprise bénéficiaire de ce marché a été exonérée du paiement de l'impôt sur les BIC;
- la construction de la route Kandi - Banikouara.

Tout ceci permet de constater que l'Etat viole les textes qui régissent les exonérations et étend de ce fait le champ des régimes fiscaux à la fiscalité directe. Ce qui constitue une anomalie. **On remarque le non respect du cahier des charges fiscales relatif aux régimes d'exception.**

L'article 98 alinéa 7 de la constitution du 11 décembre 1990 dispose en effet : « 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, l'article 21 de la Directive N°2 /98/CM/UEMOA stipule que : « les Etats membres intègrent les dispositions visant les exonérations accordées à leur législation fiscale du droit commun ».

Il résulte donc de ces deux dispositions que l'impôt relève rigoureusement du domaine de la loi. Il ne paraît pas contestable que cette disposition vaut pour les allègements fiscaux : les dépenses fiscales ne peuvent donc se fonder valablement que sur une loi. Au surplus, le principe du parallélisme des formes implique que, si l'assujettissement à un impôt doit résulter de la loi, le fait d'y être soustrait ne peut résulter que d'un texte de même niveau. En revanche, la Constitution n'impose pas que cette loi soit une loi de finances : une loi simple peut ainsi servir de support à la création, la modification ou la suppression d'un allègement fiscal mais on constate aujourd'hui que la plupart des régimes fiscaux d'exception sont fixés par décisions, par arrêtés ministériels ou par des conventions alors qu'elles doivent être votées par une loi comme les impôts auxquels ils se rapportent. **Il découle de cela une mauvaise sécurisation du cadre légal des régimes d'exception.**

Les régimes fiscaux d'exception correspondent pour la plupart à des mesures d'incitations fiscales ; à des mesures d'ordre social et représentent pour l'Etat un enjeu économique très important mais mal maîtrisé et engendrant des charges mal connues et non contrôlées. Aussi les dispositions fiscales dérogatoires constituent-elles un manque à gagner pour l'Etat. Mieux, les objectifs à court et à moyen termes poursuivis par l'Etat en instaurant ces régimes dérogatoires ne sont toujours pas atteints, faute d'une évaluation précise afin de déterminer l'opportunité, la rentabilité, la portée et le coût de

telles mesures. Il semble indispensable que des évaluations objectives soient accessibles tant a priori qu'a posteriori.

Il est important de disposer au moment de la réflexion et de la conception des dispositifs de fiches d'impact évaluant les conséquences des mesures envisagées sur le plan social et budgétaire, sur les avantages attendus et sur les effets secondaires éventuels.

Parallèlement, il serait utile de connaître le bilan de la mise en œuvre des dispositifs après quelques années d'existence. L'objectif est qu'à travers la connaissance des avantages fiscaux réels et des conséquences globales sur l'environnement économique et social, les demandes et les choix d'orientation des exonérations puissent être plus rationnels et donc globalement plus favorables à l'économie. Mais nous avons constaté l'inexistence d'évaluations a priori au niveau de la MFRE. Elle produit des statistiques a posteriori qui permettent aux pouvoirs publics de connaître le coût des exonérations d'un exercice budgétaire à un autre. **Nous notons une absence d'évaluation a priori et a posteriori en matière de régimes fiscaux d'exception.**

Par ailleurs, au cours notre stage à la MFRE, nous avons constaté, dans le cadre des exonérations relatives au sommet de la CEN-SAD, que les cadres de la MFRE n'étaient pas outillés et ne disposaient d'aucun système de contrôle pour vérifier si les matériaux exonérés sont vraiment utilisés dans l'exécution des marchés (cet exercice ne relevant pas de leur compétence). Tous les matériaux de construction importés par les promoteurs de ces villas ont été exonérés alors qu'aucun système de contrôle n'avait été mis sur pied bien que certains de ces **promoteurs** aient des entreprises de vente de ces matériaux.

Aussi, les inspecteurs en service à la MFRE ne disposent-ils d'aucun moyen pour vérifier si les biens pour lesquels les ONG demandent des exonérations sont destinés exclusivement à la réalisation d'œuvres sociales ou s'ils sont vraiment utiles pour leurs activités. **Tout ceci, montre qu'il y a un manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations.**

La MFRE est aujourd'hui confrontée à un nombre sans cesse croissant de dossiers d'exonérations. Mais on constate que le personnel de cette direction est très réduit ; ce qui entraîne un manque de dynamisme et de célérité dans le traitement des dossiers qui leurs sont affectés. **On constate une insuffisance de personnel au niveau de la MFRE.** Malgré leur nombre réduit, les inspecteurs de la MFRE ont la promptitude de relever les irrégularités contenues dans les dossiers introduits par les contribuables. **On remarque une promptitude du personnel de la MFRE dans la gestion des dossiers des contribuables.**

Au cours de notre stage, nous avons remarqué un accroissement constant du montant des exonérations accordées par l'Etat (confère tableau n°1). Cet accroissement du volume des exonérations résulte des différents dysfonctionnements que nous avons constatés et augmente le risque d'abus et de fraudes divers pouvant hypothéquer et influencer les recettes fiscales à venir. Il en découle une tendance générale à la hausse des exonérations fiscales.

Tableau1 : Etat des exonérations fiscales accordées par la MFRE de 2006 à 2010 (en millions de francs)

| Période Nature d'exonérations | 2006 | | | 2007 | | | 2008 | | | 2009 | | | 2010 | | |
|--|---------------|--------------|---------------|---------------|-------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | CD | CI | TOTAL | CD | CI | TOTAL | CD | CI | TOTAL | CD | CI | TOTAL | CD | CI | TOTAL |
| Marchés publics à financement extérieur | 3 768 | 4 613 | 8 381 | 3 805 | 6860 | 10 665 | 9 442 | 10 845 | 20 287 | 6 592 | 11 517 | 18 109 | 3 698 | 10 475 | 14 173 |
| Exonérations classiques | 10 740 | 1 025 | 11 765 | 9 334 | 1 485 | 10 819 | 19 908 | 4 678 | 24 586 | 33 056 | 1 695 | 34 752 | 22 278 | 2 251 | 24 529 |
| Intrants agricoles | 2 488 | 0 | 2 488 | 2 915 | 813 | 3 728 | 3 655 | 457 | 4112 | 9 747 | 1 162 | 10 909 | 1 952 | 149 | 2 101 |
| Titres consolidés de la BCEAO | - | 404 | 404 | 0 | 352 | 352 | - | - | 0 | 0 | 2 324 | 2 324 | 0 | 714 | 714 |
| Opérations diverses | - | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 295 | 3 882 | 14 177 | 10 892 | 12 865 | 23 757 | 0 | 11 251 | 11 251 |
| TOTAL | 16 996 | 6 042 | 23 038 | 16 054 | 9510 | 25 564 | 43300 | 19 862 | 63 162 | 60 288 | 29 563 | 89 851 | 27 928 | 24 840 | 52 768 |

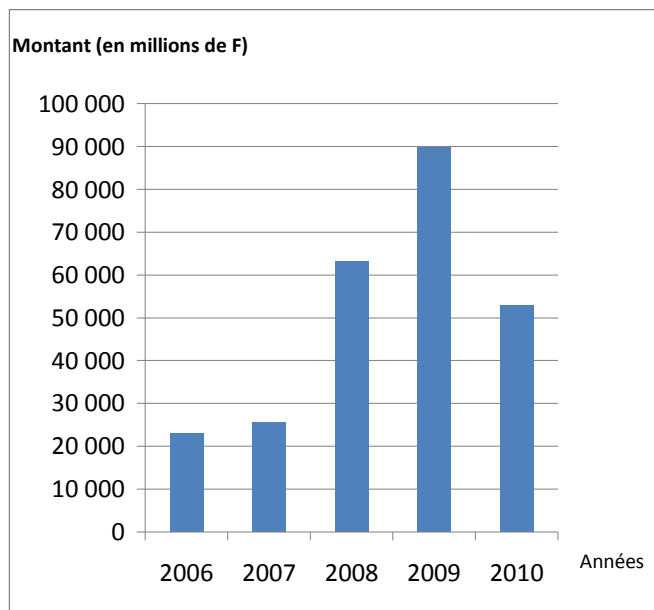
Source : MFRE

CD : Crédits douaniers

CI : Crédits intérieurs

Opérations diverses : exonérations accordées par l'Etat sur la fiscalité directe

####

Graphique n°1 : Evolution du montant des dépenses fiscales de 2006 à 2010

Après analyse de ce graphique, nous constatons l'évolution d'année en année du montant des régimes d'exception mis en place par l'Etat. En 2010, nous constatons une légère baisse du montant des exonérations. Cet accroissement dénote d'une insuffisance du système d'encadrement mis en place par l'Etat.

II- Inventaire des éléments de l'état des lieux

Il s'agira ici d'inventorier d'une part, les éléments constatés en termes d'atouts et de faiblesses et d'autre part, de dégager les différentes problématiques possibles.

A- Inventaire des éléments constatés

1- Inventaire des atouts (Forces et opportunités)

Les forces et opportunités ciblées sont au nombre de cinq (5).

- 1- Un bon partenariat entre les bénéficiaires des exonérations et la MFRE ;
- 2- Une identification efficace de chaque catégorie d'exonérations tout au long de la procédure ;
- 3- Une parfaite collaboration entre les agents de la DGID et ceux de la Douane ;
- 4- Une performance du logiciel informatique de travail de la MFRE ;
- 5- Une promptitude du personnel de la MFRE dans la gestion des dossiers des contribuables.

2- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

Nous avons aussi dégagé des faiblesses.

- 1- Le non respect par la MFRE des délais de retrait des certificats MP2 ;
- 2- Le non respect du cahier des charges fiscales relatif aux régimes d'exception ;
- 3- Une mauvaise sécurisation du cadre légal des exonérations ;
- 4- L'absence d'évaluation a priori et a posteriori des régimes fiscaux d'exception ;
- 5- Le manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations ;
- 6- Le manque de personnel à la MFRE.

B- Regroupement des problèmes par centres d'intérêts : les problématiques possibles

Les différents problèmes répertoriés lors de l'état des lieux peuvent être regroupés par centre d'intérêt en vue de dégager les différentes problématiques possibles

Deux grandes problématiques se dégagent de l'ensemble des problèmes inventoriés au niveau du système à améliorer.

Ainsi nous avons :

- la problématique liée à l'amélioration de la gestion des exonérations;
- la problématique liée à un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception en République du Bénin.

Ces différentes problématiques seront présentées dans le tableau suivant :

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

| N° | Centres d'intérêt | Problèmes spécifiques | Problèmes généraux | Problématiques |
|----|------------------------------|--|--|--|
| 1 | Gestion des exonérations | -le non respect par la MFRE des délais de retrait du certificatMP2 -le manque de personnel à la MFRE | Caractère non optimal de la gestion des exonérations | Problématique liée à l'amélioration de la gestion des exonérations |
| 2 | Encadrement des exonérations | -le non respect du cahier des charges fiscales relatif aux régimes d'exception -mauvaise sécurisation du cadre légal des exonérations -absence d'évaluations a priori et a posteriori en matière de régimes fiscaux d'exception -le manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations | Insuffisance d'encadrement des régimes fiscaux d'exception | Problématique d'un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception au Bénin |

Source : Résultats de l'état des lieux

Section2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique

Nous aborderons successivement le choix et la spécification de la problématique (paragraphe1) et la vision globale de résolution de la problématique choisie et spécifiée (paragraphe2).

Paragraphe1 : Choix et spécification de la problématique

Il s'agira d'opérer à travers ce paragraphe un choix entre les différentes problématiques ciblées, de la justifier et de la spécifier.

I- Choix et justification de la problématique

L'état des lieux nous a permis de dégager deux (02) grandes problématiques que sont :

- la problématique liée à l'amélioration de la gestion des exonérations au niveau de la MFRE ;
- la problématique d'un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception.

Toutes ces deux problématiques constituent des préoccupations actuelles pour la structure au sein de laquelle nous avons effectué notre stage. Chacune des deux 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 arrivée à la conclusion qu'au nombre de ces problématiques, il y en a une qui est prédominante et dont la résolution contribuera, comme par un effet d'entraînement, à la résolution des autres situations. Il s'agit de celle relative à **Un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception**. Cette problématique nous permettra de résoudre le problème général lié à une insuffisance d'encadrement des régimes d'exceptions au Bénin et, ainsi, les problèmes spécifiques ci-après :

- le non-respect du cahier des charges fiscales relatif aux régimes d'exception ;
- la mauvaise sécurisation du cadre légal des exonérations ;
- l'absence d'évaluations a priori et a posteriori des régimes fiscaux d'exception ;

- le manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations.

Le Bénin, pays sous développé, a un budget essentiellement fiscal. Dans le but de mener à bien ses politiques économiques, l'Etat a mis en place un mécanisme d'exonérations et d'incitations fiscales hors norme fiscale en vue de la promotion des investissements, des infrastructures, des outils de développement. Mais force est de constater aujourd'hui qu'il existe un grand fossé entre les objectifs que l'Etat s'est fixé et les résultats qu'il a obtenus.

Les exonérations ont connu une forte croissance et constituent une grande porte ouverte à la fraude et à l'évasion fiscale. De plus, l'Etat ne dispose pas aujourd'hui de moyens efficaces pour corriger la donne. Ces exonérations influencent énormément les performances de la DGID et partant, contribuent à l'amointrissement des recettes fiscales. Cette situation résulte de faits imputables aussi bien aux décideurs publics qu'aux bénéficiaires. Aussi nous paraît-il utile de mener une réflexion sur les mécanismes à mettre en place au niveau de la DGID pour mieux encadrer les exonérations en vue de l'élargissement de l'assiette fiscale et de l'amélioration des recettes fiscales.

C'est donc dans le souci de participer à la résolution de cet ensemble de problèmes (général et spécifiques) que nous avons choisi comme thème **«Réflexion sur un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception au Bénin »**.

II- 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.

Mais 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 ont été instituées par l'Etat en vue de la promotion des investissements, des infrastructures et constituent des mesures incitatives de développement. Mais dans leur gestion actuelle, elles sont devenues source d'abus et d'évasions fiscales, et contribuent à réduire les performances de l'Administration fiscale en matière de recouvrement. Malgré ces insuffisances constatées dans le système et le coût élevé des exonérations, l'Etat continue d'adopter cette politique et ce, sans limitation des exonérations accordées et sans évaluation de l'impact des mesures précédemment prises, et avec un non respect des textes de base. Il est alors nécessaire de mener une réflexion profonde sur l'efficacité de la politique d'incitation aux investissements.

La rationalisation de ces mesures dérogatoires implique nécessairement :

- un meilleur encadrement de ces exonérations ;
- une sécurisation de leur cadre juridique en vue de prévenir les abus et la fraude fiscale.
- la mise en place d'un système de contrôle adéquat.

Cet ensemble de mesures nous conduit à maintenir les problèmes spécifiques que nous avons dégagés à savoir :

- le non respect du cahier des charges fiscales relatif aux régimes d'exception (problème spécifique a ou PSa);
- une mauvaise sécurisation du cadre légal des exonérations (PSb);
- l'absence d'évaluation a priori et a posteriori des régimes fiscaux d'exceptions (PSc) ;
- le manque de contrôle et de suivi des bénéficiaires des exonérations (PSd).

Toutefois, nous pensons que certains problèmes spécifiques plus englobant peuvent absorber d'autres qui ne constituent qu'un aspect de ces derniers. En effet, une bonne sécurisation du cadre juridique aura pour conséquence le respect du cahier des charges fiscales relatives aux exonérations qui constitue le socle, le cadre légal qui a fixé les règles de fonctionnement des régimes d'exception. C'est la mauvaise sécurisation de ce cadre juridique qui a engendré les violations, les abus et les débordements constatés.

Ainsi, les problèmes spécifiques (a) et (b) peuvent être regroupés sous le problème spécifique le plus englobant relatif à une mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception.

Aussi, nous estimons que la mise en place d'un bon système d'évaluation ex post en matière d'exonérations pourrait permettre le bon suivi et le contrôle des bénéficiaires. Le problème spécifique (d) peut être intégré au problème spécifique (c) qui est plus englobant.

Somme toute, suite à ce regroupement, nous retiendrons deux (02) grands problèmes spécifiques au lieu de quatre (04). Ce sont :

- une mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception (PS1);
- l'absence d'évaluation a priori et a posteriori en matière de régimes fiscaux d'exception (PS2).

Ainsi, la résolution de ces deux (02) problèmes spécifiques qui sont des manifestations du problème général relatif à une insuffisance d'encadrement des régimes fiscaux d'exception nous permettra de résoudre la problématique retenue.

La problématique de l'étude choisie et spécifiée, il convient de déterminer la vision globale de sa résolution.

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

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe à présent de déterminer la vision globale de résolution de ladite problématique (I) et de préciser ses séquences de résolution (II).

I- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

La vision globale de résolution de la problématique d'un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception sera présentée d'une part, par rapport au problème général (A) et d'autre part, au regard des problèmes spécifiques (B).

A- Vision globale de résolution du problème général

Le problème général se rapporte à une insuffisance d'encadrement des exonérations fiscales. Par rapport à ce problème, il faut signaler qu'à l'origine, les exonérations ont été instituées par l'Etat pour se rapporter à certaines activités nommément citées, pour respecter certaines règles et pour suivre un canevas bien précis. Mais, de plus en plus des violations et abus de ce cadre de base sont observés. Cette situation a donné lieu à la forte croissance de ces exonérations et partant, réduisent les recettes fiscales.

La maîtrise de ces mesures dérogatoires passe nécessairement par un renforcement de leur système d'encadrement. Nous pouvons donc dire que la

résolution du problème général suppose une thématique basée sur le renforcement du système d'encadrement des régimes fiscaux d'exception.

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 relatif à la mauvaise sécurisation du cadre juridique des exonérations, nous avons remarqué que le fonctionnement de toute œuvre, d'un groupe d'individus, d'une société, d'une organisation, d'une institution ou d'un pays se base sur un ensemble de règles. C'est dans cet ordre d'idées que l'assujettissement à tout type d'impôt est toujours régi par une loi et plus précisément par la loi de finances de chaque année. Il serait alors judicieux que les régimes d'exception soient également prévus par une loi mais ce n'est pas le cas. Cet état de choses a entraîné la violation des textes qui régissent la matière et même l'article 98 de la constitution et partant, une multiplication des exonérations.

La résolution de ce problème suppose une approche générique liée à une harmonisation du cadre juridique des exonérations et à la mise en place des conditions pour un respect rigoureux des textes fiscaux.

2- Approche générique liée au problème spécifique n°2

L'inexistence d'évaluation *a priori et a posteriori* en matière de régimes fiscaux d'exception se manifeste par l'échec et la fraude massive organisée par la plupart des bénéficiaires de ces mesures dérogatoires instaurées par l'Etat.

Cette évaluation ex ante et ex post nécessite la mise en place d'une structure adéquate chargée de l'évaluation à tous les niveaux à l'aide de moyens appropriés et du contrôle a posteriori des bénéficiaires en vue de prévenir les fraudes massives. Ainsi, le problème spécifique de l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori sera résolue par une approche générique axée sur la mise en place d'un système de suivi-évaluation adéquat des dépenses fiscales de l'Etat.

Une fois les différents problèmes spécifiés et leur vision globale de résolution connue, nous allons présenter les différentes séquences de résolution de la problématique choisie.

II- Séquences de résolution de la problématique

Nous présenterons d'abord la synthèse des approches génériques identifiées (A) et ensuite les différentes séquences de résolution (B).

A- Synthèse des approches génériques identifiées

Les différentes approches génériques seront résumées dans un tableau de synthèse des approches retenues par problème.

Tableau n°3 : Synthèse des approches génériques par problème

| Problèmes spécifiques | Approches génériques retenues |
|--|--|
| Mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception | Approche générique liée à une harmonisation du cadre juridique des exonérations et à la mise en place des conditions pour un respect rigoureux des textes fiscaux. |
| Inexistence d'évaluation a priori et a posteriori en matière de régimes fiscaux d'exceptions | Approche générique axée sur la mise en place d'un système de suivi-évaluation adéquat des dépenses fiscales de l'Etat. |

Source : Synthèse de la vision globale

B- Séquences de résolution de la problématique

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

Phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude :

- fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
- identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre ;
- construction du tableau de bord de l'étude (T.B.E.);
- revue de la littérature ;
- méthodologie adoptée.

Phase 2 : Diagnostic et approches de solutions :

- collecte et traitement des données ;
- analyse des données et établissement du diagnostic ;
- approches de solutions ;
- conditions de mise en œuvre des solutions ;
- élaboration du tableau de synthèse de l'étude (T.S.E.).

Nous aborderons à présent le deuxième chapitre consacré au cadre théorique et méthodologique de l'étude et aux approches de solutions pour un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception en République du Bénin.

CHAPITRE DEUXIEME

DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX
CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES
SOLUTIONS POUR UN MEILLEUR
ENCADREMENT DES REGIMES FISCAUX
D'EXCEPTION EN REPUBLIQUE DU BENIN

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 enfin aux approches de solutions pour la résolution de la problématique (Section 2).

Section 1 : Cadre théorique de base 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

Il sera question d'abord de fixer les objectifs de l'étude (I), ensuite de procéder à l'identification des causes possibles et à la formulation des hypothèses (II), enfin de présenter la revue de la littérature (III).

I. Fixation des objectifs de l'étude

Il s'agira de fixer les objectifs de développement (A), ensuite de parler des objectifs de recherche (B) et enfin, de préciser les résultats attendus de cette étude (C).

A- Fixation des objectifs de développement

Nos objectifs seront fixés en termes d'objectif général par rapport au problème général et d'objectifs spécifiques par rapport à chaque problème spécifique.

Avant d'énumérer les objectifs de développement de l'étude, il serait souhaitable de rappeler que le problème général à résoudre est l'insuffisance d'encadrement des régimes fiscaux d'exception et que les problèmes spécifiques sont la mauvaise sécurisation du cadre juridique des exonérations et l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori en matière des régimes fiscaux d'exception.

Ainsi, l'objectif général de développement poursuivi est de proposer les conditions pour un meilleur encadrement des dépenses fiscales au Bénin. Les objectifs spécifiques à atteindre dans le cadre de cette étude sont au nombre de deux (02). Il s'agit :

- de suggérer les conditions d'harmonisation du cadre juridique des régimes dérogatoires (objectif spécifique n°1) ;
- d'envisager les mesures d'évaluation des dépenses fiscales (objectif spécifique n°2).

Une fois nos objectifs de développement fixés, nous allons procéder à la fixation des objectifs de recherche de l'étude.

B- Fixation des objectifs de recherche

Nos objectifs de recherche seront également 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 définir les conditions pour un meilleur encadrement des dépenses fiscales au Bénin.

Les objectifs spécifiques à atteindre dans le cadre de cette étude sont au nombre de deux (02). Il s'agit :

- pour le problème spécifique n°1 : Identifier les conditions d'harmonisation du cadre juridique des régimes dérogatoires ;
- pour le problème spécifique n°2 : Déterminer les mesures d'évaluation des dépenses fiscales de l'Etat.

Les objectifs de développement et de recherche fixés, nous allons préciser les résultats attendus de l'étude.

C- Résultats attendus de l'étude

Les résultats attendus de l'étude seront précisés d'une part, par rapport au problème général et d'autre part, par rapport aux problèmes spécifiques en résolution.

Le résultat général attendu est qu'à la fin de l'étude, les conditions pour un meilleur encadrement des dépenses fiscales au Bénin sont définies.

Les résultats spécifiques attendus de l'étude sont :

- à l'issue de l'étude, les conditions pour une harmonisation du cadre juridique des régimes d'exception sont identifiés (résultat spécifique n°1 attendu) ;
- au terme de l'étude, les mesures d'évaluation des dépenses fiscales de l'Etat sont déterminées (résultat spécifique n°2 attendu).

Les objectifs fixés et les résultats attendus de l'étude précisés, 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 et 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 supposées, c'est-à-dire des causes que nous avons soupçonnées comme étant à la base des différents problèmes. Elles pourront par la suite être vérifiées ou rejetées 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 la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes d'exception, nous avons identifié deux (02) causes possibles à l'issue de nos réflexions. Il s'agit de :

- la méconnaissance des textes par les pouvoirs publics ;
- le manque de volonté politique des décideurs publics.

D'abord, la mauvaise sécurisation du cadre juridique s'explique par la méconnaissance des textes par les pouvoirs publics. Cette cause n'est pas la plus plausible car nul n'est censé ignorer la loi et surtout la Constitution béninoise à laquelle tous les autres textes de la République doivent se conformer. De plus, les textes émanent des pouvoirs publics. Aussi, il est des exonérations accordées par voie légale prévues par les lois de finances (loi de finances 2008 et 2009) et qui répondent aux mêmes mécanismes de fonctionnement que celles prévues hors CGI et sont cependant gérées et encadrées par la MFRE. Nous pouvons citer entre autres :

- les exonérations accordées par l'Etat pour la mise en place des mini stations pour juguler le commerce de produits pétroliers frelatés;
- les exonérations accordées par l'Etat sur les acquisitions de mini bus à l'état neuf pour la promotion du transport en commun.

Toutes ces exonérations accordées à travers la Loi de Finances sont soumises à la procédure des MP.

La question qui se pose alors est de savoir pourquoi certains régimes dérogatoires qui sont gérés par la MFRE sont prévus par des lois de finances et d'autres sont fixés par simple arrêté ou notes de services alors qu'elles sont toutes soumises à la procédure des MP. La méconnaissance des textes par les pouvoirs publics n'est pas à la base de la mauvaise sécurisation du cadre juridique des exonérations.

Le cadre juridique des régimes fiscaux d'exception est fixé par l'arrêté **n°236/MF/DC/DGID/MFMP du 17 novembre 1996**. C'est ce cadre qui a précisé les fondements, la portée et les modalités d'application des régimes fiscaux d'exception. A coté de ce cadre réglementaire clairement défini, les décideurs publics ont octroyé des exonérations sur la fiscalité directe et locale qui étaient à l'origine exclues dudit cadre. Cette situation a donné lieu à des dégrèvements au niveau de la DLC (service contentieux) car les bénéficiaires de ces types d'exonération ont été normalement imposés et ont bénéficié par la suite de dégrèvements d'office ; ce qui a entraîné des pertes de recettes fiscales. L'Etat a ainsi violé le cadre réglementaire. Toute cette situation démontre que le cadre juridique des régimes d'exception est inapproprié car il est possible de l'écarter à tout moment. Malgré ces multiples difficultés, les décideurs publics continuent d'octroyer des exonérations tous azimuts sans respect des normes fiscales. Tout ce cafouillage résulte donc de la mauvaise volonté des décideurs publics. Le rétablissement de l'ordre résulterait donc de la volonté de ces derniers. C'est pourquoi, nous émettons l'hypothèse suivante : « La mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception résulte du manque de volonté politique des pouvoirs publics ». (Hypothèse spécifique n°1)

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

Deux causes sont supposées être à la base du problème spécifique lié à l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori en matière de régimes fiscaux d'exception. Il s'agit de :

- le manque de personnel ;
- l'inexistence de structures techniques adéquates.

La MFRE, à travers ses attributions, est chargée de l'encadrement et de l'évaluation des régimes d'exception accordés par l'Etat. Mais elle est confrontée à un manque accru de personnel vu l'importance des dossiers d'exonération qu'elle gère et qui sont en pleine expansion. Pour ce faire, elle n'arrive plus à pleinement jouer le rôle qui est le sien. L'évaluation ex ante ou a priori suppose un travail minutieux aux fins de déterminer l'opportunité, le coût, la portée de toutes politiques de régimes dérogatoires envisagés par l'Etat afin de permettre aux décideurs de mieux orienter leur politique.

L'évaluation ex post ou a posteriori détermine la rentabilité, les écarts entre prévisions et résultats atteints en vue de dégager les effets de mesures. Le personnel limité de la MFRE n'arrive pas à assumer cette fonction. Elle produit les statistiques qui permettent d'évaluer la dépense fiscale de l'Etat et de connaître le coût de chaque catégorie d'exonérations. Ce dispositif d'évaluation de la MFRE connaît des limites car les inspecteurs de la MFRE ne sont pas outillés pour réaliser de telles évaluations ; cette mission ne relève pas de leur domaine de compétence. Le manque de personnel ne constitue pas la réelle cause de ce problème.

La plupart des mesures dérogatoires soumises à la procédure des MP ont engendré des fraudes massives. Aussi l'évaluation a posteriori connaît des difficultés faute de compétences techniques adéquates. Par exemple, nous

pouvons citer entre autres l'évaluation a posteriori initiée par le Ministère de l'Economie et des Finances dans le cadre des exonérations accordées par l'Etat pour la lutte contre la vie chère. Cette évaluation a conduit à la suppression de cette mesure car l'Etat s'est rendu compte qu'il a énormément perdu. Ce fut un échec.

Il ressort de ce qui précède que l'hypothèse peut être émise de la manière suivante : « l'inexistence de structures techniques adéquates explique l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori en matière de régimes fiscaux d'exception ».

3- Causes et hypothèse liées au problème général

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que des manifestations respectives de la cause et de l'hypothèse générale, nous n'avons pas trouvé une cause générique qui prenne 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° 4 : Tableau de Bord de l'Etude : « Réflexion pour un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception en République du Bénin »

| Niveau d'analyse | Problématique* | Objectifs | | | Causes supposées | Hypothèses |
|---------------------|---|--|--|---|--|---|
| | | Objectifs de développement | Objectifs de recherche | Résultats attendus | | |
| Niveau général | <u>Problème général</u> Insuffisance d'encadrement des régimes fiscaux d'exception | <u>Objectif général</u> Proposer les conditions pour un meilleur encadrement des dépenses fiscales au Bénin | <u>Objectif général</u> Définir les conditions pour un meilleur encadrement des dépenses fiscales au Bénin. | <u>Résultat général</u> A la fin de l'étude, les conditions pour un meilleur encadrement des dépenses fiscales au Bénin sont définies | - | - |
| Niveaux spécifiques | 1 <u>Problème spécifique n°1</u> Mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes d'exception | <u>Objectif spécifique N°1</u> Suggérer les conditions d'harmonisation du cadre juridique des régimes dérogatoires | <u>Objectif spécifique N°1</u> Identifier les conditions d'harmonisation du cadre juridique des régimes dérogatoires | <u>Résultat spécifique n°1</u> A l'issue de l'étude les conditions pour une harmonisation du cadre juridique des régimes d'exception sont identifiées | <u>Cause spécifique n°1</u> Le manque de volonté politique des décideurs publics | <u>Hypothèse spécifique n°1</u> La mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception résulte du manque de volonté politique des pouvoirs publics |
| | 2 <u>Problème spécifique n°2</u> Inexistence d'évaluation a priori et a posteriori en matière de régimes fiscaux d'exception | <u>Objectif spécifique N°2</u> Envisager les mesures d'évaluation des dépenses fiscales | <u>Objectif spécifique N°2</u> Déterminer les mesures d'évaluation des dépenses fiscales de l'Etat. | <u>Résultat spécifique n°2</u> Au terme de l'étude, les mesures d'évaluations des dépenses fiscales de l'Etat sont déterminées | <u>Cause spécifique n°2</u> L'inexistence de structures techniques adéquates | <u>Hypothèse spécifique n°2</u> L'inexistence de structures techniques adéquates explique l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori en matière de régimes fiscaux d'exception |

Source : Synthèse des causes supposées et formulation des hypothèses

***Problématique d'un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception**

NB Les objectifs de développement sont les plus importants en Recherche Diagnostic et sont ceux sur lesquels reposent les causes et les hypothèses liées à notre étude.

III- Revue de la littérature

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

- la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception;
- l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori en matière de régimes d'exception.

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

- approche générique liée à une harmonisation du cadre juridique des exonérations et à la mise en place des conditions pour un respect rigoureux des textes fiscaux. (approche générique liée au problème spécifique n°1) ;
- approche générique axée sur la mise en place d'un système de suivi-évaluation adéquat des dépenses fiscales de l'Etat (approche générique liée au problème spécifique n°2).

Notons au préalable que, les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques sont sous le couvert de la thématique générale qui est la théorie générale d'un meilleur encadrement des exonérations. Pour ce faire,

seuls les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques ont été exposés.

A- Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception

La documentation en matière d'exonération fiscale est très riche. Elle part des mémoires, en passant par les rapports des différentes missions du FMI pour finir par les ouvrages rédigés en la matière.

D'abord, plusieurs mémoires aussi bien du cycle I que du cycle II ont porté sur les régimes fiscaux d'exception. Au nombre des mémoires découverts et lus au cours de nos recherches, nous pouvons citer :

- la problématique des régimes d'exception face à l'amélioration des recettes fiscales au Bénin soutenu par Andromaque HOUNZANDJI en 2005, mémoire du cycle I ;
- la problématique de la réduction des exonérations à la MFRE au Bénin soutenu par GANHOUI Samson en 2006, mémoire du cycle I ;
- la problématique des régimes d'exception face à l'optimisation des ressources fiscales au Bénin soutenu par Abdou Ramane BIO SANDA MOUSSA en 2007 ;
- la problématique de l'amélioration de la gestion des régimes d'exception face au développement durable du Bénin par KPANO Mahutin Maxime en 2008, mémoire du cycle II ;
- les régimes fiscaux d'exception au Bénin : une nécessaire rationalisation par ADIDO Karim en 2008, mémoire du cycle II.

Les auteurs ont estimé que le défaut d'un cadre juridique approprié pour la gestion des régimes d'exception est à la base du coût très élevé des charges fiscales de l'Etat et pour résoudre ce problème, il faut :

- limiter le domaine des exonérations ;
- appliquer avec rigueur et sans faille les différents textes issus de la réforme des régimes fiscaux d'exception.

Mais à notre avis, le défaut de cadre juridique n'est pas la cause directe de ce problème de coût élevé qui résulte à contrario de plusieurs facteurs déterminants que nous avons compilés sous la dénomination de l'insuffisance d'encadrement des exonérations. Aussi, le mémoire sur « la problématique de l'adaptation de l'Administration fiscale béninoise aux enjeux de la transition fiscale » de GOMEZ Colombe, ENAM, cycle I, année 2007 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 et à faire 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. Selon GOMEZ Colombe cité ci-dessus, la cause du problème réside dans la faiblesse des fondements juridiques des exonérations fiscales. Il abonde ainsi dans le même sens que ses prédécesseurs cités plus haut. Pour y remédier, il propose une gestion plus rigoureuse des exonérations voire la suppression des exonérations accordées aux ONG.

L'étude intitulée « **Afrique au sud du Sahara : mobiliser les ressources fiscales pour le développement** » dirigée par Gérard CHAMBAS en 2005, 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 fiscales. Pour Gérard CHAMBAS, les fondements juridiques des

exonérations deviennent de plus en plus incertains et un changement radical du système s'avère nécessaire. Il rejoint ainsi notre problème spécifique lié à la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception.

B- Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori des régimes d'exception

Pour Djori YEMPABOU, dans son mémoire intitulé : « **l'amélioration du système de contrôle des exonérations à la MFRE** » (Cycle I, ENAM, Année 2008), l'insuffisance de ressources humaines et matérielles est à l'origine du défaut de contrôle a posteriori des exonérations accordées par l'Etat. Pour palier cette insuffisance, il faut mettre en place une structure pluridisciplinaire composée d'ingénieurs, de techniciens du domaine pour lequel l'exonération a été accordée et des cadres de la Mission Fiscale pour suivre et évaluer périodiquement les projets financés hors taxe. Ceci aura pour finalité de :

- connaître la destination réelle des biens exonérés ;
- soumettre les bénéficiaires qui ne respectent pas les engagements pris à travers le cahier des charges des marchés publics et des autres régimes d'exception, au régime de droit commun.

Il ressort du rapport de la Mission du Département des finances publiques du FMI, publié en juin 2009 et sous la Direction de M. Gilles Montagnat-Rentier, et intitulé " Bénin- propositions pour la poursuite de la modernisation des administrations douanière et fiscale" que le dispositif d'évaluation a posteriori de la dépense fiscale mis en place au sein de la DGID n'a pas encore atteint ses objectifs principaux. La mission a donc proposé à l'administration fiscale :

- d'améliorer la qualité du rapport d'évaluation de la dépense fiscale pour mieux éclairer la décision publique ;

- de renforcer le personnel de la MFRE pour limiter les délais de traitement des demandes et améliorer la surveillance des exonérations.

Il faut remarquer que des mémoires ci – dessus qui ont traité des régimes d'exception, aucun n'a traité pour le moment de l'évaluation a priori des régimes d'exception. De plus, les contributions antérieures ont mis beaucoup plus l'accent sur les opérations de contrôle a posteriori. Ce champ nous paraît plus réduit d'autant plus que les travaux d'évaluation sont d'ordre général.

De l'exploitation du document du Conseil des Impôts français intitulé : La Fiscalité Dérogatoire pour un Réexamen des Dépenses Fiscales (21ème rapport au président de la république ; septembre 2003), nous pouvons retenir que de nombreuses mesures ont été prises pour renforcer l'encadrement des mesures dérogatoires et incitatives existantes au sein de la fiscalité française. Au nombre de ces mesures, il faut citer :

- le renforcement du cadre juridique des mesures dérogatoires ;
- la mise sur pied d'un outil efficace (fiche d'impact) permettant l'évaluation des mesures incitatives.

Comme on vient de le constater, la littérature est abondante sur la question des exonérations et incitations en général et pour le cadre du Bénin en particulier.

Mais, aucune des recherches effectuées au Bénin jusqu'ici ne s'est intéressée spécifiquement aux régimes fiscaux d'exception dans son ensemble, afin de poser le problème de leur meilleur encadrement qui s'impose à notre Etat.

Cette préoccupation est prise en compte par la présente étude intitulée : **« Réflexion sur un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception au Bénin »**

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

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

I- Dimension empirique

Par définition, une approche empirique est celle qui s'appuie exclusivement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. Dans le cas d'espèce, elle nous a permis d'indiquer la méthode d'enquête que nous avons utilisée pour l'identification des causes réelles des problèmes. Ainsi, notre approche recouvre les étapes ci-après :

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

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

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

- la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception résulte du manque de volonté politique des pouvoirs publics ;

- l'inexistence de structures techniques adéquates explique l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori des régimes fiscaux d'exception.

Le cadre de notre étude est le Ministère de l'Economie et des Finances à travers la DGID. La population mère sera composée des cadres de la DGID.

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

Il s'agira d'une enquête interne. 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 DGID. Nous ferons également des entretiens avec certains cadres de la MFRE.

Le questionnaire s'articulera autour des grands axes de nos préoccupations que sont les variables à expliquer, à savoir la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes d'exception et l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori.

Quant à l'échantillonnage, le questionnaire a été administré à un échantillon de 50 personnes composées des cadres de la DGID y compris ceux de la MFRE.

C- Spécification des données à mobiliser et conception du questionnaire

Les données à collecter à travers nos enquêtes concerneront :

- l'appréciation des enquêtés du cadre juridique des régimes d'exception;

- le point de vue des personnes ciblées sur le système actuel d'évaluation des dépenses fiscales de l'Etat.

Dans le souci d'une meilleure compréhension des questions, le questionnaire a été conçu exclusivement par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude. Retenons à cet effet, que nous n'avons formulé que des questions fondamentales dont les réponses nous permettront de vérifier les hypothèses. (Confère annexe n°3)

D- Outils de collecte et d'analyse des données

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

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.

Le traitement des données recueillies grâce au guide d'entretien et au questionnaire sera fait grâce aux tableaux statistiques. Les différentes opinions et réflexions qui se sont dégagées des réponses ou des données recueillies au moyen des méthodes de collecte utilisés sont mises sous forme exploitable après traitement manuel et récapitulées de façon synthétique par catégorie d'enquêtes.

II- Dimension théorique

Nous procéderons ici, aux choix théoriques liés aux différents problèmes spécifiques.

Soulignons que la collecte d'informations a été possible grâce à la revue documentaire qui nous a permis de faire le point des connaissances antérieures relatives aux problèmes spécifiques identifiés. Nous avons également eu des échanges avec certaines personnes ressources de l'administration fiscale en vue d'élargir notre champ de vision sur les problèmes en résolution.

A- Choix théorique lié au problème spécifique n°1 relatif à la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes d'exception

Dans le cadre de notre étude, nous avons été confrontées à l'absence de théories résolvant ce problème. Par conséquent, l'outil d'analyse des données que nous choisirons pour identifier la vraie cause se trouvant à la base de ce problème spécifique sera le seuil de décision.

Ainsi, la question fondamentale liée à ce problème est la question n°1 formulée comme suit:

L'assujettissement à tout type impôt est toujours régi par une loi et plus précisément par la loi de finances de chaque année. Il serait alors judicieux que les régimes d'exception soient également prévus par une loi mais ce n'est pas le cas. Cet état de chose a entraîné la violation des textes qui régissent la matière et même l'article 98 de la Constitution béninoise et partant, une multiplication des exonérations.

Qu'est ce qui selon vous explique la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception au Bénin ?

- La méconnaissance des textes par les pouvoirs publics ;
- Le manque de volonté politique des décideurs publics ;
- Autres (A préciser).

Cette question comporte trois (03) items. La cause qui sera retenue après nos investigations sera tout item dont le poids est supérieur à 50%.

B- Choix théorique lié au problème de l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori des régimes d'exception

L'approche théorique qui sera retenue pour analyser le problème d'inexistence d'évaluation ex post et ex ante des régimes d'exception est celle du Conseil des Impôts français qui suggère qu'un système d'évaluation adéquat des dépenses fiscales de l'Etat soit disponible tant a priori qu'a posteriori.

Le seuil de décision nous permettra d'analyser les données recueillies suite à l'enquête. A cet effet, la question fondamentale liée à ce problème est la question n°2 libellée comme suit :

Selon vous, à quoi peut-on imputer le problème de l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori des régimes d'exception ?

- Le manque de personnel ;
- L'inexistence de structures techniques adéquates ;
- Autres (A préciser)

Vu l'importance que revêt ce problème pour nous dans la gestion des régimes d'exception, nous avons pris en compte la logique selon laquelle, toute velléité de cause qui se révélera en être à l'origine sera retenue. De toutes les manières, nous retiendrons la cause qui aura le pourcentage le plus élevé.

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions pour un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception au Bénin

Cette section sera consacrée dans un premier temps à la vérification des hypothèses à partir de l'analyse des données collectées lors de nos enquêtes puis dans un second temps aux approches de solutions et aux recommandations.

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

I- Collecte, difficultés rencontrées et limites des données

A- Présentation et réalisation des enquêtes

Cet exercice fait suite en réalité à celui déjà effectué au niveau de la conception de notre questionnaire dans la rubrique « dimensions théoriques ».

Pour ce faire, il convient de rappeler la taille de l'échantillon à partir duquel les analyses ont été faites est de 50 personnes composées de cadres de la DGID.

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

L'administration du questionnaire s'est déroulée du 06 au 21 Janvier 2011.

B- Difficultés rencontrées et limites des données

Quelques difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de nos enquêtes. Cependant, celles-ci n'affectent en rien la fiabilité des données recueillies et des analyses effectuées.

D'abord, nous avons été confrontés à l'indisponibilité de certains cadres de la D.G.I.D. en raison de la charge de travail. Ensuite, certains questionnaires remplis ne nous ont pas été retournés à temps. Enfin, 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 généralisation des informations obtenues. Aussi, faut-il ajouter que compte tenu du temps qui nous a été imparti, notre enquête s'est

uniquement déroulée à la DGID. Elle n'a pas pris en compte les bénéficiaires de ces exonérations.

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 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 la mauvaise sécurisation du cadre juridique des exonérations

Les résultats issus de l'enquête relative au problème spécifique n°1 se présentent comme suit :

- huit (08) personnes, soit 16% de la population enquêtée estiment que c'est la méconnaissance des textes par les pouvoirs publics qui est à la base de la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes d'exception ;
- Vingt sept (27) personnes, soit 54% de la population ciblée pensent que c'est l'Etat qui mène sa politique fiscale et c'est de lui qu'émane l'ensemble des décisions ou arrêtés pris en la matière. Le défaut d'un cadre juridique approprié des régimes d'exception résulte du manque de volonté politique des responsables publics.
- quinze (15) personnes, soit 30% des enquêtés estiment que c'est la volonté délibérée des pouvoirs publics de contourner les textes de la République qui est à la base de la mauvaise sécurisation du cadre juridique des exonérations.

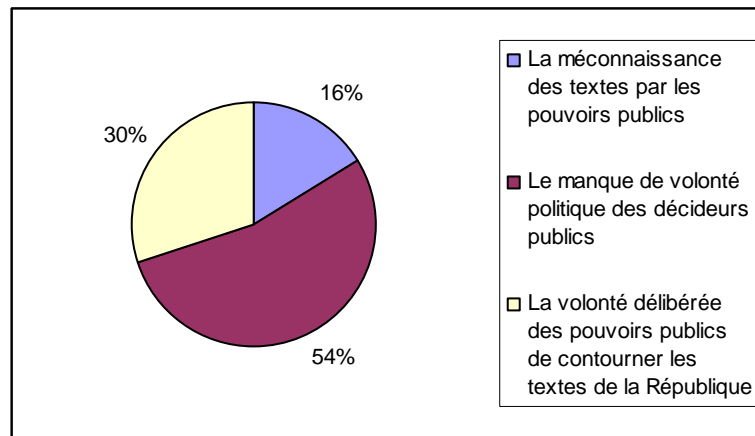
Les réponses découlant de cette question sont consignées dans le tableau suivant et représentées par un graphique.

Tableau n°5 : point des réponses à la question n°1

| Modalités | Nombre d'observations | Fréquences relatives |
|---|-----------------------|----------------------|
| La méconnaissance des textes par les pouvoirs publics | 08 | 16% |
| Le manque de volonté politique des décideurs publics | 27 | 54% |
| La volonté délibérée des pouvoirs publics de contourner les textes de la République | 15 | 30% |
| Total | 50 | 100% |

Source : résultat de nos enquêtes

Graphique n°2 : point des causes liées à la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception



De l'analyse des données recueillies sur cette préoccupation, il ressort que c'est le manque de volonté politique des décideurs publics qui est la cause fondamentale du problème spécifique n°1 relatif à la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes d'exception. Ensuite il est à noter que 30% des enquêtés ont trouvé que c'est la volonté délibérée des pouvoirs publics de

contourner les textes de la République qui explique ce problème spécifique. Vient enfin, la méconnaissance des textes par les pouvoirs publics.

2- Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°2 relatif à l'inexistence d'évaluations a priori et a posteriori des régimes d'exception

A la question de savoir ce qui justifie le problème d'inexistence d'évaluations a priori et a posteriori des régimes d'exception, nous avons eu les réponses ci-après :

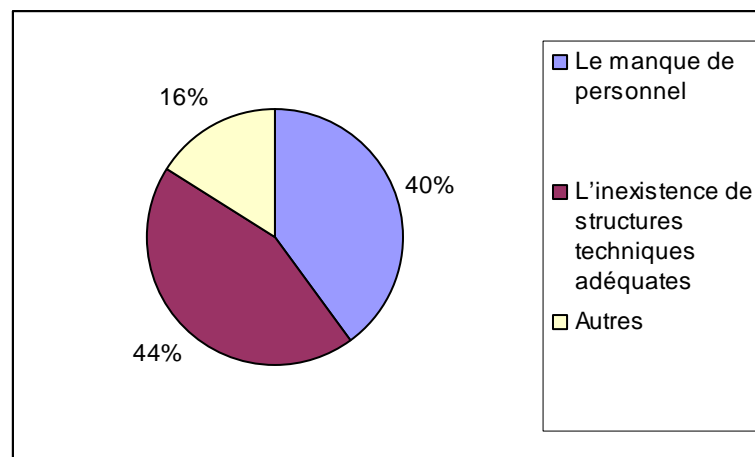
- Vingt (20) personnes, soit 40% des enquêtés pensent que c'est le manque de personnel au niveau de la MFRE qui justifie l'inexistence d'évaluations ex post et ex ante;
- Vingt deux (22) personnes, soit 44% des enquêtés justifient le problème par l'inexistence de structures techniques adéquates. Aussi, nos enquêtes nous ont permis de savoir qu'au lendemain de la CEN-SAD, l'Etat a mis sur pied une commission d'évaluation et d'analyse des dépenses fiscales (CEADP) présidée par le directeur de la MFRE. Elle est chargée entre autres de l'élaboration des rapports annuels d'évaluation des dépenses fiscales de l'Etat, de définir les prévisions budgétaires en matière d'exonérations. Mais cette commission est confrontée à plusieurs difficultés d'ordre technique, matériel et logistique qui ne lui permettent pas de mener à bien les missions qui lui sont assignées.
- Huit (08) personnes, soit 16% des enquêtés avancent des raisons autres que celles qui ont été mentionnées dans le questionnaire ;

Le tableau et le graphique ci dessous présentent le point des réponses liées à cette question.

Tableau n°6 : point des réponses à la question n°2

| Modalités | Nombre d'observations | Fréquences relatives |
|--|-----------------------|----------------------|
| Le manque de personnel | 20 | 40% |
| L'inexistence de structures techniques adéquates | 22 | 44% |
| Autres | 8 | 16% |
| Total | 50 | 100% |

Source : Résultat de nos enquêtes par rapport à la question n°2

Graphique n°3 : raisons justifiant l'inexistence d'évaluations a priori et a posteriori des régimes d'exception

De l'analyse des données recueillies, il ressort que l'inexistence de structures techniques adéquates est la cause fondamentale du défaut d'évaluations a priori et a posteriori des régimes fiscaux d'exception.

Par ailleurs, le manque de personnel au niveau de la MFRE pourrait également expliquer le problème.

Il faut ajouter que 16% des enquêtés ont trouvé d'autres causes à la base du problème. Il s'agit :

- du manque de moyens matériels ;
- de l'immixtion du politique dans la gestion quotidienne des affaires publiques ;
- de la mauvaise organisation ;
- de la forte politisation de l'Administration.

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. Nous avons ainsi procédé hypothèse par hypothèse.

➤ Degré de vérification de l'hypothèse n°1

Pour éradiquer la ou les causes se trouvant à la base du problème de la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes d'exception, 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 à analyser le problème spécifique n°1 ont révélé que la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes d'exception est due par ordre d'importance:

- au manque de volonté politique des décideurs publics : 54% ;
- à la volonté délibérée des pouvoirs publics de contourner les textes de la République : 30% ;
- à la méconnaissance des textes par l'Etat: 16%.

De ce qui précède et par rapport au seuil de décision, il ressort que la cause du problème spécifique n°1 est le manque de volonté politique des décideurs publics. L'hypothèse n°1 selon laquelle le manque de volonté politique des décideurs publics explique la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception est donc vérifiée.

➤ **Degré de vérification de l'hypothèse n°2**

Le seuil de décision fixé pour vérifier cette hypothèse est que tout item qui aura le pourcentage le plus élevé par rapport aux autres items sera retenu.

A cet effet, les données quantitatives issues des enquêtes ont révélé que l'inexistence d'évaluations a priori et a posteriori des régimes d'exception est due :

- au manque de personnel : 40% ;
- à l'inexistence de structures techniques adéquates : 44%;
- autres causes : 16%.

Ainsi, nous nous rendons compte que de ces trois items, c'est celui relatif à l'inexistence de structures techniques adéquates qui a le pourcentage le plus élevé. Par conséquent l'hypothèse n°2 selon laquelle l'inexistence de structures techniques adéquates est à la base de l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori des régimes d'exception est donc vérifiée.

2- Etablissement du diagnostic

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

✓ ***Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1***

La vérification de l'hypothèse spécifique n°1 nous permet de retenir définitivement que la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception est due au manque de volonté politique des décideurs publics.

✓ ***Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2***

L'inexistence de structures techniques adéquates est à la base de l'inexistence d'évaluations a priori et a posteriori des régimes d'exception.

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 proposer les conditions pour un meilleur encadrement des dépenses fiscales au Bénin. Pour ce faire, nous avons fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques pour lesquels, les causes supposées nous ont conduits 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 la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception

Dans le cadre d'une résolution définitive de ce problème, nous proposons :

- ☞ la suppression de l'octroi des exonérations sur la fiscalité directe et locale et ceci dans le but de rétablir le respect du cahier des charges fiscales ;
- ☞ de réserver aux lois de finances l'exclusivité de la création des dépenses fiscales.

En effet nous avons constaté qu'un des problèmes spécifiques majeurs de la faible attention portée aux dépenses fiscales, tant de la part des administrations que des pouvoirs publics, trouve son origine dans la grande souplesse qui caractérise le régime d'autorisation des dépenses fiscales, en comparaison des procédures en vigueur en matière de dépenses budgétaires. Cette pratique permet de faire échapper la dépense fiscale à la rigueur des procédures propres aux lois de finances.

Aussi, est-il recommandé que le principe soit posé d'une exclusivité des lois de finances pour créer des dépenses fiscales.

Enfin, les régimes d'exception qui ne sont actuellement pas autorisées par une loi (mais reposent sur une décision administrative) devraient être soit légalisées par une prochaine loi de finances, soit supprimées. L'Etat procéderait ainsi à une harmonisation du cadre juridique des régimes d'exception.

☞ de n'autoriser les dépenses fiscales que pour une durée déterminée ;

Une fois créés, certains régimes dérogatoires restent en vigueur indéfiniment, alors même qu'elles ont pu perdre leur utilité.

S'il n'est pas souhaitable que de tels dispositifs fiscaux soient autorisés chaque année (l'instabilité des mesures atténuerait leurs effets), leur examen au fond, de manière régulière, n'en est pas moins nécessaire.

Aussi, nous proposons que, dans l'avenir, les dépenses fiscales rattachées à des programmes de politique publique soient systématiquement autorisées pour une durée limitée, variable selon les dispositifs et les objectifs recherchés, sur une période ne devant pas excéder trois années.

Pour être efficace, cette mesure devrait se traduire par l'insertion systématique, pour les mesures concernées, d'une clause prévoyant la suppression automatique du dispositif au bout de trois années, sauf reconduction expresse par une nouvelle loi de finances. Il pourrait également être prévu que cette reconduction soit subordonnée à une évaluation du projet.

B- Approches de solutions au problème se rapportant à l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori des régimes fiscaux d'exception

Les propositions concernent à la fois l'évaluation ex ante et l'évaluation ex post des régimes d'exception. L'intérêt de tels travaux apparaîtra d'autant mieux que les dépenses fiscales seront examinées avec davantage d'attention.

L'Etat doit penser à renforcer la commission d'évaluation et d'analyse des dépenses fiscales dans ses travaux en le dotant de moyens matériels, humains et logistiques. Elle pourrait être appuyée dans ses activités par des experts ou collaborateurs externes, des consultants indépendants et techniquement compétents et outillés aux fins de l'appuyer dans ses travaux d'évaluations ex post. Les missions de la commission doivent être élargies aux évaluations ex ante.

S'agissant des évaluations ex ante, les dépenses fiscales devraient être examinées selon des termes de références bien précis.

Il est proposé que, pour chaque dépense fiscale, les études a priori apportent une réponse aux questions suivantes :

- quel est l'objectif de la dépense fiscale ? au-delà de l'objectif général, quel est le résultat attendu et à quelle échéance ?
- quels sont les fondements de la mesure ? les mesures proposées sont-elles la meilleure réponse aux objectifs ?
- peut-on estimer facilement le coût budgétaire de la mesure ?
- quelles sont les contraintes de gestion de la mesure ?

S'agissant des évaluations ex post, les dépenses fiscales devraient être examinées au même titre que les crédits budgétaires, sous l'angle de leur efficacité, de leur cohérence et de leur efficience :

- les effets de la mesure ont-ils été suffisants ? (comparaison des résultats obtenus par rapport aux résultats attendus, explication des écarts observés, propositions d'amélioration...)
- les effets de la mesure sont-ils cohérents avec les objectifs recherchés? (quels sont les bénéficiaires ? relève-t-on des effets pervers ?)

- quel est le coût des résultats obtenus ? Peut-on démontrer que la mesure a été moins onéreuse pour un niveau de résultat donné, que d'autres types d'interventions publiques ?

Aussi, l'Administration fiscale doit penser à la mise en place d'un service de contrôle au sein de la MFRE en vue d'effectuer les travaux de contrôle a posteriori.

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 des décideurs politiques et à l'endroit de l'administration fiscale.

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

Recommandations à l'endroit des décideurs politiques

Nous recommandons d'abord, aux pouvoirs publics d'œuvrer pour l'élaboration d'une loi sur une gestion des régimes d'exception favorable au développement durable du Bénin.

Ensuite, nous les exhortons d'impliquer les cadres de l'administration fiscale et douanière dans les commissions chargées d'élaborer les documents donnant droit aux allègements fiscaux.

Enfin, l'Etat doit renforcer la MFRE en ressources matérielles, logistiques et humaines suffisantes pour limiter les délais de traitement des demandes et améliorer la surveillance des exonérations. L'Etat doit également favoriser un environnement propice lié aux bonnes pratiques concurrentielles, à la sécurité juridique financière des investissements.

👉 **Recommandations à l'endroit de l'Administration fiscale**

Au plan interne, nous recommandons à l'Administration fiscale que l'accent soit davantage mis sur le renforcement du suivi des régimes d'exception en améliorant GESEXO en un logiciel adapté à la gestion des quantités de matériaux utiles à la réalisation des projets afin de prévenir les opportunités qu'offrent les défaillances du système de contrôle actuel.

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

👉 **Recommandations à l'endroit des pouvoirs publics**

Nous recommandons à l'Etat de penser à une étude en vue du réexamen des régimes dérogatoires existants en vue de rendre la fiscalité plus simple, plus juste et plus efficace.

L'enjeu d'une telle réforme est double :

- Une simplification devrait permettre, à partir de règles plus claires, de rendre la fiscalité plus équitable. Il s'agit de limiter les inconvénients du système actuel où les avantages accordés à certains groupes de bénéficiaires ne sont justifiés ni par des considérations d'intérêt général ni par des préoccupations de cohérence économique ;
- Une simplification contribuerait en outre à rendre la fiscalité plus efficace et à réduire considérablement les dépenses fiscales de l'Etat. Un impôt établi sur la base d'une législation peu lisible est exposé à

une moindre acceptabilité de la part des contribuables, à un risque accru d'évasion fiscale et à un coût de gestion lourd pour l'administration. Revenir à des principes plus clairs permettrait de réduire ces différentes sources d'inefficacité et partant à réduire le coût très élevé des dépenses fiscales de l'Etat.

☞ **Recommandations à l'endroit de l'Administration fiscale**

A l'endroit de l'administration fiscale, il serait souhaitable que la DGID :

- améliore la qualité du rapport d'évaluation de la dépense fiscale actuellement en vigueur en tenant compte des termes de références sus définis pour mieux éclairer la décision publique ;
- mette en place une procédure règlementaire de contrôle des bénéficiaires des allègements fiscaux aux fins de vérifier la régularité des biens et services pour lesquels les crédits d'impôts ont été sollicités, la destination des biens objets d'exonérations fiscales et l'utilité des biens pour l'exécution des marchés.

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

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 :

- promouvoir des synergies entre les administrations. Ces synergies reposent sur la mise en œuvre effective de l'Identifiant Fiscal Unique et sur un traitement informatisé des informations permettant les échanges nécessaires entre les administrations ;
- veiller à la collaboration effective de la D.G.I.D. et de la D.G.D.D.I. ;
- faire de la connexion informatique Douane-Impôts une priorité ;

- éviter l'immixtion du politique dans la gestion quotidienne des dossiers par l'administration fiscale.

B- Tableau de synthèse de l'étude

Tableau n°7 : Tableau de synthèse de l'étude : « Réflexion sur un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception en République du Bénin »

| Niveau d'analyse | Problématique* | Objectifs | | Causes réelles | Diagnostic | Solutions |
|---------------------|--|--|---|--|--|---|
| | | Objectifs de développement | Résultats attendus | | | |
| Niveau général | <u>Problème général</u> Insuffisance d'encadrement des régimes fiscaux d'exception | <u>Objectif général</u> Proposer les conditions pour un meilleur encadrement des dépenses fiscales au Bénin | <u>Résultat général</u> A la fin de l'étude, les conditions pour un meilleur encadrement des dépenses fiscales au Bénin sont définies | - | - | - |
| Niveaux spécifiques | <u>Problème spécifique n°1</u> Mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes d'exception | <u>Objectif spécifique N°1</u> Suggérer les conditions d'harmonisation du cadre juridique des régimes dérogatoires | <u>Résultat spécifique n°1</u> A l'issue de l'étude les conditions pour une harmonisation du cadre juridique des régimes d'exception sont identifiées | <u>Cause spécifique n°1</u> Le manque de volonté politique des décideurs publics | <u>Elément de diagnostic 1</u> La mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception est due au manque de volonté politique des pouvoirs publics | <u>Approches de solutions</u> La suppression de l'octroi des exonérations sur la fiscalité directe et réserver aux lois de finance l'exclusivité de la création des exonérations. |
| | <u>Problème spécifique n°2</u> Inexistence d'évaluation a priori et a posteriori en matière de régimes fiscaux d'exception | <u>Objectif spécifique N°2</u> Envisager les mesures d'évaluation des dépenses fiscales | <u>Résultat spécifique n°2</u> Au terme de l'étude, les mesures d'évaluations des dépenses fiscales de l'Etat sont déterminées | <u>Cause spécifique n°2</u> L'inexistence de structures techniques adéquates | <u>Elément de diagnostic 1</u> L'inexistence de structures techniques adéquates est à la base de l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori en matière de régimes fiscaux d'exception | <u>Approches de solutions</u> L'Etat doit penser à renforcer la commission d'évaluation et d'analyse des dépenses fiscales dans ses travaux en le dotant de moyens matériels, humains et logistiques. |

CONCLUSION GENERALE

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

Cette découverte nous a permis de déceler le problème général relatif à l'insuffisance d'encadrement des régimes fiscaux d'exception.

Les manifestations de ce problème sont la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes d'exception et l'inexistence d'évaluations a priori et a posteriori de ces régimes.

Au terme de notre étude, nous pouvons dire que de nombreuses défaillances existent au sein du système d'encadrement des exonérations mis en place par l'Etat.

En effet, le cadre juridique des régimes fiscaux d'exception est inapproprié. Cette situation a entraîné des violations et des débordements du cadre réglementaire qui a institué ces régimes dérogatoires.

Par ailleurs, les moyens matériels et humains de la MFRE sont limités pour lui permettre à la fois d'effectuer à temps le traitement sans cesse croissant des dossiers de demande d'exonérations et d'assurer le contrôle à posteriori des bénéficiaires de ces régimes dans le but de prévenir et de limiter les détournements de régimes, la fraude et l'évasion fiscale.

De même, la commission mise en place par l'Etat, et qui est chargée des évaluations a posteriori est confrontée à plusieurs difficultés d'ordre technique,

matériel et logistique qui ne lui permettent pas de mener à bien les missions qui lui sont assignées.

L'analyse des données d'enquêtes recueillies, nous a permis de connaître les causes se trouvant à la base de ces différentes situations.

Il serait souhaitable que l'Etat revoie sa politique en matière d'octroi des exonérations afin de mieux encadrer ses dépenses fiscales et de limiter la fraude et l'évasion qui réduisent les recettes fiscales, et qui constituent la première source d'alimentation du budget national.

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

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

Cependant, il faut ajouter que la mise en œuvre des différentes propositions faites pour un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception au Bénin nécessite une véritable volonté des autorités politiques et administratives.

Bibliographie

I- Ouvrages :

- 1- CONAM (M), « Finances Publiques », Nathan.
- 2- PHILIP (Loïc), « Dictionnaire ENCYCLOPEDIQUE de finances Publiques», Tome 1 et 2 Economica
- 3- CHAMBAS, G. (2005) « *Afrique au Sud du Sahara : mobiliser des ressources fiscales pour le développement.* », Editions Economica, Paris.

II- Document spécialisés :

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

III. Mémoires :

1. HOUNZANDJI, H. (2005) : « *la problématique des régimes d'exception face à l'amélioration des recettes fiscales au Bénin* », cycle I, ENA, UAC.
2. GNAHOUI, S. (2006) : « *problématique de la réduction des exonérations à la MFRE au Bénin* » cycle I, ENAM, UAC.
3. BIO SANDA, M. (2007) : « *Problématique des régimes d'exception face à l'optimisation des ressources fiscales au Bénin* », cycle I, ENAM, UAC.
4. KPANOU, M. (2008) : « *problématique de l'amélioration de la gestion des régimes d'exception face au développement durable du Bénin* », cycle II, ENAM, UAC.
5. ADIDO, K. (2008) : « *les régimes fiscaux d'exception au Bénin : une nécessaire rationalisation* » cycle II, ENAM, UAC.
6. GOMEZ, C. (2007) : « *problématique de l'adaptation de l'administration fiscale béninoise aux enjeux de la transition fiscale* », cycle I, ENAM, UAC.

7. YEMPABOU, D. (2008) : « **l'amélioration du système de contrôle des exonérations à la Mission Fiscale des Régimes d'Exception** », cycle I, ENAM, UAC.

IV. Les rapports de missions :

Rapport de la mission du département des finances publiques du FMI, juin 2009.

V. Textes législatifs et réglementaires :

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

VI. Autres documents :

Cours d'organisation, rôle et fonctionnement des services des impôts, 2008-2009, E.N.A.M., U.A.C.

Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (2007) « **Référentiel des mémoires** », 2ème édition, mimographe, Abomey –Calavi, U.A.C.

Document du Conseil des Impôts français (2003) : « **La fiscalité dérogatoire pour un réexamen des dépenses fiscales** », 21ème rapport au président de la république.

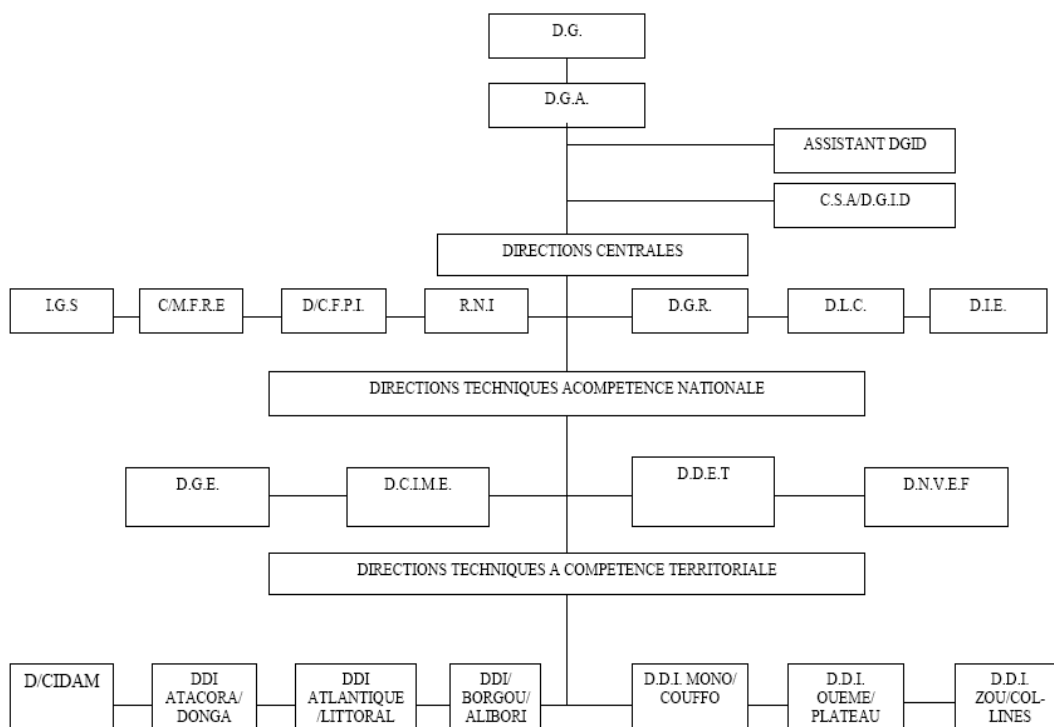
Liste des annexes

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

Annexe n°2 : Organigramme de la MFRE

Annexe n°3 : Questionnaire d'enquêtes

Annexe n°4 : Guide d'entretiens



LEGENDE ORGANIGRAMME DE LA D.G.I.D

D.G. : Directeur Général

D.G.A. : Directeur Général Adjoint

C.S.A. : Chef du Secrétariat Administratif

I.G.S. : Inspecteur Général des Services

D/M.F.R.E. : Directeur de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception

D/C.F.P.I. : Directeur du 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 Législation et du Contentieux

D.I.E. : Directeur de l'Information et des Etudes

D.G.E. : Directeur des Grandes Entreprises

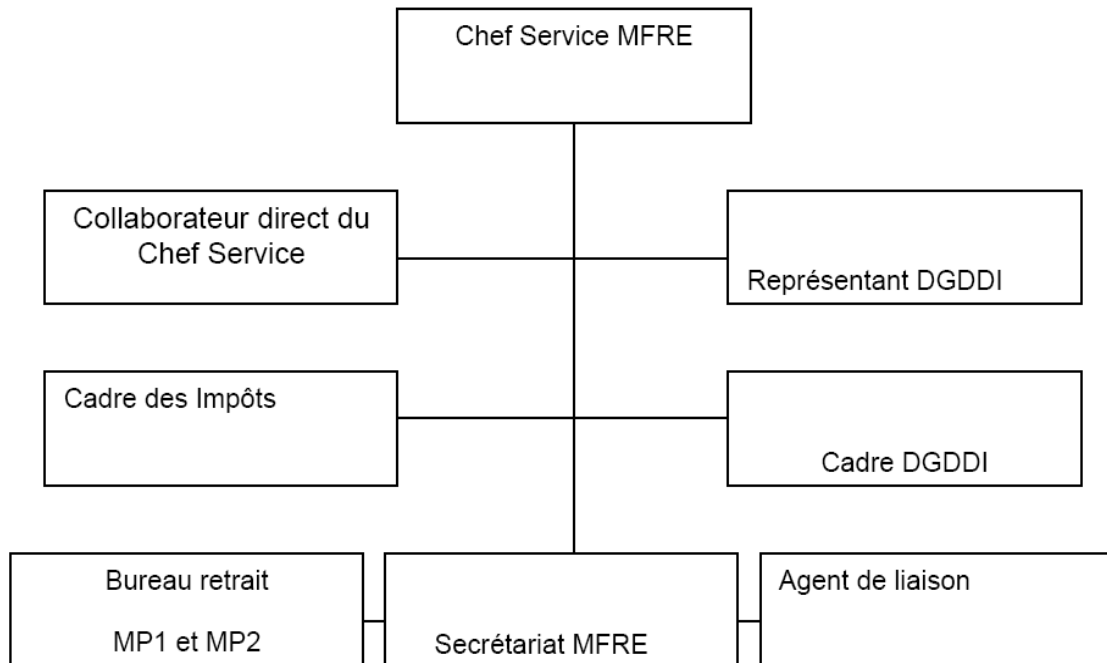
D.C.I.M.E. : Directeur des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises

D.D.E.T. : Directeur des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre

D.N.V.E.F : Directeur National de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales

D/C.I.D.A.M. : Directeur du Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés

D.D.I. : Directeur Départemental des Impôts

Annexe 2

ANNEXE N°3**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.

Du 25 octobre 2010 au 06 Janvier 2011, 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 d'un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception

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

Votre identité : (facultative)

Nom :

Prénoms :

Structure d'appartenance :

1. L'assujettissement à tout type impôt est toujours régi par une loi et plus précisément par la loi de finances de chaque année. Il serait alors judicieux que les régimes d'exceptions soient également prévus par une loi mais ce n'est pas le cas. Cet état de chose a entraîné la violation des textes qui régissent la matière et même l'article 98 de la constitution béninoise et partant, une multiplication des exonérations.

Qu'est ce qui selon vous explique la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception au Bénin ?

- la méconnaissance des textes par les pouvoirs publics ;
- le manque de volonté politique des décideurs publics ;
- autres (à préciser).....

2. Les régimes fiscaux d'exception correspondent pour la plupart à des mesures d'incitations fiscales ; à des mesures d'ordre social et représentent pour l'Etat un enjeu économique très important mais mal maîtrisé et engendrant des charges mal connues et non contrôlées. Mieux, les objectifs à court et à moyen termes poursuivis par l'Etat en instaurant ces régimes dérogatoires ne sont toujours pas atteints, faute d'une évaluation précise afin de déterminer l'opportunité, la rentabilité, la portée et le coût de telles mesures. Il semble indispensable que des évaluations objectives soient accessibles tant a priori qu'a posteriori.

Selon vous, à quoi peut-on imputer le problème de l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori des régimes d'exception ?

- le manque de personnel ;
- l'inexistence de structures techniques adéquates ;
- autres (à préciser).....

ANNEXE N°4**GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES ACTEURS CIBLES**

1- Salutation

2- Présentation

Je m'appelle Ulricia S. D.AZEHOUN PAZOU, étudiante en fin de formation du cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature.

3- Introduction

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du cycle II, option Administration des Finances, filière Administration des Impôts, nous avons choisi de mener une réflexion pour un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception en République du Bénin. A cet effet, nous nous sommes dit que nous ne saurions réussir notre étude sans un entretien avec quelques acteurs clés de ce système. C'est dans cette optique que nous avons décidé de vous rencontrer en tant que personne ressource pour plus d'éclaircissement par rapport au système d'encadrement actuel des régimes fiscaux d'exception. De même, nous vous remercions d'avance pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition et vous rassurons qu'elles seront gardées confidentiellement.

4- Parler nous des régimes d'exception gérés par la MFRE.

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

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

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

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| IDENTIFICATION DU JURY | i |
| DECLARATION D'ENGAGEMENT..... | ii |
| DEDICACES..... | iii |
| REMERCIEMENTS..... | iv |
| LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS..... | v |
| LISTE DES TABLEAUX..... | vi |
| LISTE DES GRAPHIQUES..... | vii |
| GLOSSAIRE DE L'ETUDE..... | viii |
| RESUME | x |
| SOMMAIRE..... | xii |
| INTRODUCTION GENERALE..... | 1 |
| | |
| CHAPITRE PREMIER: Du Cadre institutionnel de l'étude à la problématique du sujet..... | 3 |
| | |
| Section 1 : Cadres d'accueils de l'étude et observations de stage à la Mission Fiscale des Régimes d'Exception | 4 |
| Paragraphe 1 : Présentation des cadres d'accueil de l'étude | 4 |
| I. Cadre institutionnel de l'étude : la Direction Générale des Impôts et des Domaines | 4 |
| A. Missions et compétences de la D.G.I.D..... | 5 |
| 1. Missions de la D.G.I.D..... | 5 |
| a. Missions financière et socio économique..... | 5 |
| b. Mission politique..... | 6 |
| 2. Compétences de la D.G.I.D..... | 6 |
| B. Organisation et attributions de la DGID..... | 6 |
| 1. Organisation de la DGID..... | 6 |
| a. Directions centrales..... | 7 |
| b. Directions techniques..... | 7 |
| 2. Attributions de la DGID..... | 8 |
| II. Cadre physique de l'étude..... | 9 |
| A. Attributions de la MFRE..... | 9 |
| B. Organisation de la MFRE..... | 10 |
| 1. Section exonérations..... | 10 |
| a. Division exonérations classiques et marchés publics..... | 11 |

| | |
|---|-----------|
| b. Division autres crédits..... | 12 |
| 2. Section administrative et législative..... | 12 |
| Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage..... | 13 |
| I. Etats des lieux sur les activités de la MFRE..... | 13 |
| II. Inventaire des éléments de l'état des lieux..... | 22 |
| A. Inventaire des éléments constatés..... | 22 |
| 1. Inventaire des atouts..... | 22 |
| 2. Inventaire des problèmes..... | 23 |
| B. Regroupement des problèmes par centres d'intérêts : les Problématiques possibles..... | 23 |
| Section2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique..... | 24 |
| Paragraphe1 : Choix et spécification de la problématique..... | 25 |
| I. Choix et justification de la problématique..... | 25 |
| II. Spécification de la problématique choisie..... | 26 |
| Paragraphe2 : Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée..... | 29 |
| I. Vision globale de résolution de la problématique spécifiée..... | 29 |
| A. Vision globale de résolution du problème général..... | 29 |
| B. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques..... | 30 |
| 1. Approche générique liée au problème spécifique n°1..... | 30 |
| 2. Approche générique liée au problème spécifique n°2..... | 30 |
| II. Séquences de résolution de la problématique..... | 31 |
| A. Synthèse des approches génériques identifiées | 31 |
| B. séquences de résolution de la problématique..... | 32 |

**Chapitre deuxième : Du cadre théorique de l'étude aux conditions de
mise en œuvre des solutions pour un meilleur encadrement
des régimes fiscaux d'exception en République du Bénin.....**

| | |
|--|-----------|
| Section1 : Cadre théorique de base et méthodologique de l'étude..... | 34 |
| Paragraphe1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature..... | 34 |
| I. Fixation des objectifs de l'étude..... | 34 |
| A. Fixation des objectifs de développement..... | 35 |
| B. Fixation des objectifs de recherche..... | 35 |
| C. Résultats attendus de l'étude..... | 36 |
| II. Identification des causes possibles et formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du tableau de bord de l'étude..... | 37 |
| A. Identification des causes et formulation des hypothèses..... | 37 |
| 1. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1..... | 37 |
| 2. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2..... | 39 |

| | |
|---|-----------|
| 3. Causes et hypothèse liées au problème général | 40 |
| B. Construction du tableau de bord de l'étude..... | 40 |
| III. Revue de la littérature..... | 42 |
| A. Exposé des contributions antérieur sur le problème spécifique relatif à la mauvaise sécurisation du cadre juridique des régimes fiscaux d'exception..... | 43 |
| B. Exposé des contributions antérieur sur le problème spécifique relatif à l'inexistence d'évaluation a priori et a posteriori des régimes d'exception..... | 45 |
| Paragraphe2 : Méthodologie adoptée..... | 47 |
| I. Dimension empirique..... | 47 |
| A. objectifs de la collecte des données et cadre de l'enquête..... | 47 |
| B. Nature de la collecte des données et l'échantillonnage..... | 48 |
| C. Spécification des données à mobiliser et conception du questionnaire..... | 48 |
| D. Outils de collecte et d'analyse des données..... | 49 |
| II. Dimension théorique..... | 49 |
| A. Choix théorique lié au problème spécifique n°1..... | 50 |
| B. Choix théorique lié au problème spécifique n°2 | 51 |
| Section2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions pour un meilleur encadrement des régimes fiscaux d'exception..... | 51 |
| Paragraphe1 : Enquêtes et vérification des hypothèses..... | 52 |
| I. Collecte, difficultés rencontrées et limites des données..... | 52 |
| A. Présentation et réalisation des enquêtes..... | 52 |
| B. Difficultés rencontrées et limites des données..... | 52 |
| II. Présentation/analyse des résultats de l'enquête Et vérification des hypothèses..... | 53 |
| A. Présentation et analyse des résultats de l'enquête..... | 53 |
| 1. Présentation et analyse des résultats de l'enquête relative a la mauvaise sécurisation du cadre juridique des exonérations..... | 53 |
| 2. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°2..... | 55 |
| B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic..... | 57 |
| 1. Vérification des hypothèses..... | 57 |
| 2. Etablissement du diagnostic..... | 59 |
| Paragraphe2 : Approches de solutions et conditions De leur mise en œuvre..... | 59 |
| I. Approches de solutions..... | 60 |
| A. Approches de solutions du problème spécifique n°1..... | 60 |
| B. Approches de solutions du problème spécifique n°2..... | 61 |
| II. Conditions de mise en œuvre des solutions et construction | |

| | |
|---|-----------|
| du tableau de synthèse de l'étude..... | 63 |
| A. Conditions de mise en œuvre des solutions..... | 63 |
| 1. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives | |
| au problème spécifique n°1..... | 63 |
| 2. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives | |
| au problème spécifique n°2..... | 64 |
| B. Tableau de synthèse de l'étude..... | 66 |
| CONCLUSION GENERALE..... | 68 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 70 |
| ANNEXES..... | 72 |
| TABLE DES MATIERES..... | 79 |