

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
(MESFP)

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE

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

OPTION :

ADMINISTRATION DES FINANCES.

FILIERE

ADMINISTRATION DES IMPOTS

ANNEE ACADEMIQUE
2005 - 2006

THEME

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA GESTION
DES EXONERATIONS LIEES AUX ACCORDS DE SIEGE AU BENIN.**

Réalisé et soutenu par :

Thomas Adjani ADEGNANDJOU

Sous la Direction de :

Maître de stage :

*Raymond Lissanou AGONSAO
Administrateur des Impôts*

Directeur de mémoire :

*Lucienne Bellande KPENOU AHYI
Administrateur des Impôts*

PROMOTION 2004 - 2006
Avril 2006

Avertissement

L'École Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

IDENTIFICATION DU JURY

JURY N°

- **Président :**

- **Vice président :**

- **Membre :**

DEDICACES

Je dédie cette modeste contribution :

- Au Sugmad et au Mahanta pour l'immensité de leur amour. Vous êtes ma raison d'être.
- A ma tendre épouse et à mes chers enfants qui ont accepté mes inévitables absences au foyer.
- A Collette et Victor AGUESSY qui m'ont soutenu pendant les six années que la préparation de ce diplôme a nécessitées.
- Au Président Kolawolé IDJI qui depuis trente ans a beaucoup aimé et soutenu mon inextinguible soif de connaissance. Qu'il trouve ici, lui et sa chère épouse, mon profond sentiment de reconnaissance.
- Au Ministre Jean Pierre BABATOUNDE pour la spontanéité de son soutien et de son encouragement.
- A mes chers père et mère Agnidé et Odjouolakpé qui malgré leur dénuement matériel ont eu le courage de m'envoyer à l'école.
- A moi-même, pour avoir réussi à m'imposer le coût de cette formation en temps et en investissement physique, moral et financier.
- A tous mes camarades de promotion depuis le CI jusqu'à ce jour. J'ai une pensée particulière pour mes frères Akandé Lucien et Adjani Siméon qui ne sont plus.

Enfin que tous ceux qui se reconnaissent dans la réalisation de cette étude trouvent ici l'expression de mes vives gratitudees.

Adjani

REMERCIEMENTS

Mes remerciements s'adressent à:

- Monsieur Rogatien BIAOU, ancien Ministre des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine;
- Madame Mariam ALADJI BONI DIALLO, Ministre Conseiller, Précédemment Secrétaire Général du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine, Actuel Chef de la Diplomatie béninoise;
- Isidore MONSI, Ambassadeur, Secrétaire Général Adjoint du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine ;
- Monsieur Raphaël C. MENSAH, Directeur de la Coopération Décentralisée et de l'Action Humanitaire du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine
- Tous les cadres de la DICODAH ; leur soutien et leur compréhension ont apporté beaucoup à ce travail;
- Madame Lucienne Bellande KPENOU AHYI et Monsieur Raymond Lissanou AGONSANOU, administrateurs des impôts à la Direction des Grandes Entreprises de la DGID. Ils sont tous deux des exemples vivants d'amour. Merci d'avoir accepté de suivre ce travail;
- Monsieur MEDETONOU et Mme AGUEH de la MFRE pour leurs conseils de tous les instants et à Monsieur F. AKPOVI, administrateur des impôts, chargé de cours à l'ENAM;
- Aux responsables d'ONG qui ont contribué à la réalisation de cette modeste contribution.

A tous, je dis merci.

Adjani

LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

<u>BCEAO</u>	: Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest
<u>CD</u>	: Code des Douanes
<u>CEE</u>	: Communauté Economique Européenne
<u>CI</u>	: Code d’Investissement
<u>CGI</u>	: Code Général des Impôts
<u>DAJDH</u>	: Direction des Affaires Juridiques et des Droits de l’Homme
<u>DGB</u>	: Direction Générale du Budget
<u>DGE</u>	: Direction des Grandes Entreprises
<u>DGDDI</u>	: Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
<u>DGID</u>	: Direction Générale des Impôts et des Domaines
<u>DGTCP</u>	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
<u>DICODAH</u>	: Direction de la Coopération Décentralisée et de l’Action Humanitaire
<u>DPE</u>	: Direction du Protocole d’Etat
<u>IGF</u>	: Inspection Générale des Finances
<u>IGS</u>	: Inspection Générale des Services
<u>IMF</u>	Institution des Micro Finance
<u>MAEIA</u>	: Ministère des Affaires Etrangères et de l’Intégration Africaine
<u>MFE</u>	: Ministère des Finances et de l’Economie
<u>MFRE</u>	: Mission Fiscale des Régimes d’Exception
<u>MPFE</u>	: Marché Public à Financement Extérieur
<u>ONG</u>	: Organisation Non Gouvernementale
<u>RNI</u>	: Recette Nationale des Impôts
<u>RPI-DGE</u>	: Recette Principale des Impôts de la Direction des Grandes Entreprises
<u>TVA</u>	: Taxe sur Valeur Ajoutée
<u>UEMOA</u>	: Union Economique Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Structure Portefeuille des activités

Tableau n°2 : Exonérations classiques vues par les agents de la MFRE

Tableau n°3 : Exonérations classiques vues par les cadres du MAIEA

Tableau n°4 : Exonérations classiques vues par les ONG

Tableau 5 : Coût des exonérations par année (en milliard)

Tableau 6 : Situation des recettes MP3 et CD2 du 1^{er} janvier au 30 décembre 2005

Tableau n°7 : Exonérations consenties à quelques ONG de 2000 à janvier 2006

Tableau n°8 : Investissements de quelques ONG

Tableau n°9 : Evolution de la signature des Accords de siège avant et après 1990

Tableau n°10 : Estimation de l'évasion des recettes de TVA en milliard de francs CFA.

LISTE DES FIGURES

Graphique n°1 : Evolution des coûts des exonérations

Graphique n°2 : Situation des recettes MP3 et CD2 du 1^{er} janvier au 30 décembre 2005

Graphique n° 3 : Evolutions de la signature des Accords de sièges avant et après 1990

Graphique n°4 Estimation de l'évasion des recettes de TVA en milliard fCFA.

GLOSSAIRE

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

Régimes d'exception : ce sont des allègements fiscaux, des exonérations hors code général des impôts (CGI), hors code des douanes (CD). Elles sont également prévues par le code des investissements (CI), les dispositions conventionnelles, les Accords bilatéraux.

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

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

Crédits d'impôt : peut être défini comme une dette de l'Etat envers le contribuable. C'est par le crédit que la créance du contribuable vis-à-vis de l'Etat est reconnue.

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

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

La fiscalité prise en charge dans ce cas se rapporte :

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

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

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

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

RESUME

Les exonérations constituent des mesures d'allégement fiscaux qui ressortent généralement des conventions bilatérales et des Accords de siège signés par l'Etat béninois et d'autres pays.

Lesdits allègements fiscaux sont des exonérations hors Code Général des Impôts (CGI) et celui des Douanes (CD) qui répondent à une procédure particulière et visant à faire prendre en charge à l'Etat, les impôts et les taxes dus par le bénéficiaire

Ces exonérations sont gérées par la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE) depuis le 17 septembre 1996.

Il convient de préciser que la convention de Vienne signée le 18 avril 1961 fonde juridiquement l'exonération accordée aux missions diplomatiques et les Accords de siège définissent les avantages fiscaux accordés aux Organisations Non Gouvernementales (ONG) bénéficiaires.

Mais le coût de plus en plus élevé de ces exonérations commence à peser sur le budget national. La présente étude est une « CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA GESTION DES EXONERATIONS LIEES AUX ACCORDS DE SIEGE AU BENIN »

Son objectif général ainsi défini se décline en 3 objectifs spécifiques :

- 1- Proposer des mesures visant le réexamen de la procédure de signature des Accords de siège.
- 2- Revoir les fondements des exonérations liées aux Accords de siège.
- 3- Rechercher les moyens efficaces de lutte contre les évasions et les fraudes fiscales.

De l'analyse des résultats, il ressort que les exonérations accordées ont une place importante dans les recettes budgétaires. L'étude a révélé la nécessité d'associer toutes les compétences à la signature de ces Accords de siège qui sont à l'origine de ces allègements fiscaux. De même, il est important de dynamiser les différentes structures de contrôle et de suivi des activités des ONG bénéficiaires des exonérations afin que les objectifs de départ ne soient pas remplacés.

Sur le fondement des exonérations liées aux Accords de siège, la question demeure et seules les missions d'évaluation de l'impact des contributions des ONG sur la vie des populations permettront d'apprécier leur opportunité.

SOMMAIRE

INTRODUCTION:	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : <i>De la restitution des observations de stage à la démarche méthodologique liée à la gestion des exonérations liées aux Accords de siège</i>	4
SECTION 1 : Cadre de l'étude et restitution des observations de stage.....	5
SECTION II : Problématique et méthodologie de la recherche.....	12
CHAPITRE PREMIER : <i>Des objectifs de l'étude à la méthodologie de travail liée à l'impact des exonérations dues aux Accords de siège</i>	16
SECTION 1 : objectifs de l'étude et élaboration du tableau de bord.....	17
SECTION II : Revue de littérature et méthodologie de travail liée a l'amélioration des recettes fiscales liées aux accords de siège.....	22
CHAPITRE DEUXIEME : <i>De l'organisation des enquêtes à la vérification des hypothèses et aux conditions de mise en œuvre des solutions.</i>	31
SECTION I : L'Organisation des enquêtes et analyse des résultats obtenus.....	32
SECTION II : De la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.	46
CONCLUSION	59

INTRODUCTION GENERALE

Depuis l'avènement du Renouveau Démocratique, le Bénin est devenu une terre d'accueil pour les activités des organisations de solidarité internationale qui œuvrent aux côtés du Gouvernement, à l'amélioration des conditions de vie des populations et à l'exécution du Programme d'Action du Gouvernement.

Conscient de ce regain d'activités de la part des Organisations Non Gouvernementales (ONG) étrangères, le Gouvernement, à travers le décret n°2001-234 du 12 juillet 2001, fixe les conditions d'existence et les modalités de fonctionnement de ces dernières et de leurs organisations faitières.

Au terme de l'article 1^{er} de la disposition réglementaire ci-dessus citée, « Est considérée comme Organisation Non Gouvernementale une association nationale ou étrangère à but non lucratif créée par initiative privée, regroupant des personnes physiques ou morales en vue d'exercer une activité d'intérêt général, de solidarité ou de coopération volontaire pour le développement.

L'ONG contribue directement ou indirectement à l'amélioration durable participative et consciente des conditions de vie des communautés de base... Elle vise la promotion de la personne humaine dans toutes ses dimensions culturelle, sociale, économique et politique ».

Sont considérées comme étrangères, les ONG disposant d'une antenne au Bénin et ayant leur siège à l'étranger.

L'Accord de siège est un instrument juridique qui lie l'ONG étrangère à l'Etat béninois et qui précise les conditions de cette relation en fixant les obligations des deux parties.

Au titre de ses obligations, l'Etat accorde à l'autre partie des avantages fiscaux pour accompagner les efforts qu'elle consent sur le terrain pour améliorer les conditions de vie des populations.

Mais ces allègements fiscaux accordés aux ONG étrangères et compris dans les exonérations classiques, deviennent lourds et constituent un manque à gagner pour le budget général de l'Etat.

Il faut donc revoir la manière dont ces Accords de siège sont signés, leur finalité et même apprécier leur opportunité.

Pour aborder toutes ces préoccupations, notre étude intitulée : « **CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA GESTION DES EXONERATIONS LIEES AUX ACCORDS DE SIEGE AU BENIN** » s'articulera autour de trois axes principaux à savoir :

1- le chapitre préliminaire consacré à l'examen des activités de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE), de la méthodologie et au point des contributions antérieures ;

2- le 1^{er} chapitre présentera les résultats des enquêtes, les vérifiera et posera le diagnostic ;

3- et le 2^{ème} chapitre enfin, fera connaître les solutions identifiées et les conditions de leur mise en œuvre pour une meilleure utilisation des exonérations par les ONG bénéficiaires.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :

**DE LA RESTITUTION DES OBSERVATIONS
DE STAGE A LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE
RELATIVE A LA GESTION DES EXONERATIONS
LIEES AUX ACCORDS DE SIEGE.**

La contribution à une meilleure gestion des exonérations classiques doit examiner le mécanisme qui les a instituées, le respect des cahiers de charges par les parties aux Accords et l'impact de ces allègements fiscaux et douaniers sur le développement de la Nation.

Pour ce faire, il convient d'aborder :

- l'organisation et les attributions de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE),
- le champ d'application des Régimes d'Exception et les problèmes relatifs à leur bon rendement,
- le cadre théorique et l'approche méthodologique de notre étude,
- et enfin la problématique.

SECTION 1 : CADRE DE L'ETUDE ET RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE.

Cette section nous permet de comprendre l'historique et les activités de la MFRE et de voir le champ d'application des exonérations en général et classiques en particulier.

PARAGRAPHE 1 : Historique et fonctionnement de la MFRE

I – Historique et présentation

A – Historique

Pendant longtemps, aucune réglementation n'était appliquée aux exonérations. Elles étaient accordées sur simple présentation de convention ou d'Arrêté ministériel, et ne subissaient aucun contrôle. Pour une meilleure appréhension de ces exonérations, l'arrêté ministériel n° 212 / MF / DC / DI du 19 octobre 1992 portant régime fiscal des Marchés Publics à Financement Extérieur (MPFE) a été pris. Ce dernier a créé la

Mission Fiscale des Marchés Publics (MFMP), premier organe de gestion et de contrôle des exonérations au Bénin.

B – Présentation de la MFRE

L'arrêté n°236/MF/DC/DGID/DGDDI/MFMP du 17 septembre 1996 étend la procédure des exonérations et transforme la Mission Fiscale des Marchés Publics en Mission Fiscale des Régimes d'Exception. Cette structure co-gérée par la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) et la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) gère plusieurs types d'exonération :

- les exonérations accordées aux entreprises publiques ou privées adjudicataires de marchés publics à financement extérieur ou mixte.
- celles de type classique accordées aux représentations diplomatiques, consulaires, Organisations Non Gouvernementales, Organisations Internationales et les entreprises privées agréées au Code des Investissements,
- les exonérations concernant les subventions de l'Etat sur les intrants agricoles,
- et celles liées aux titres consolidés de la BCEAO.

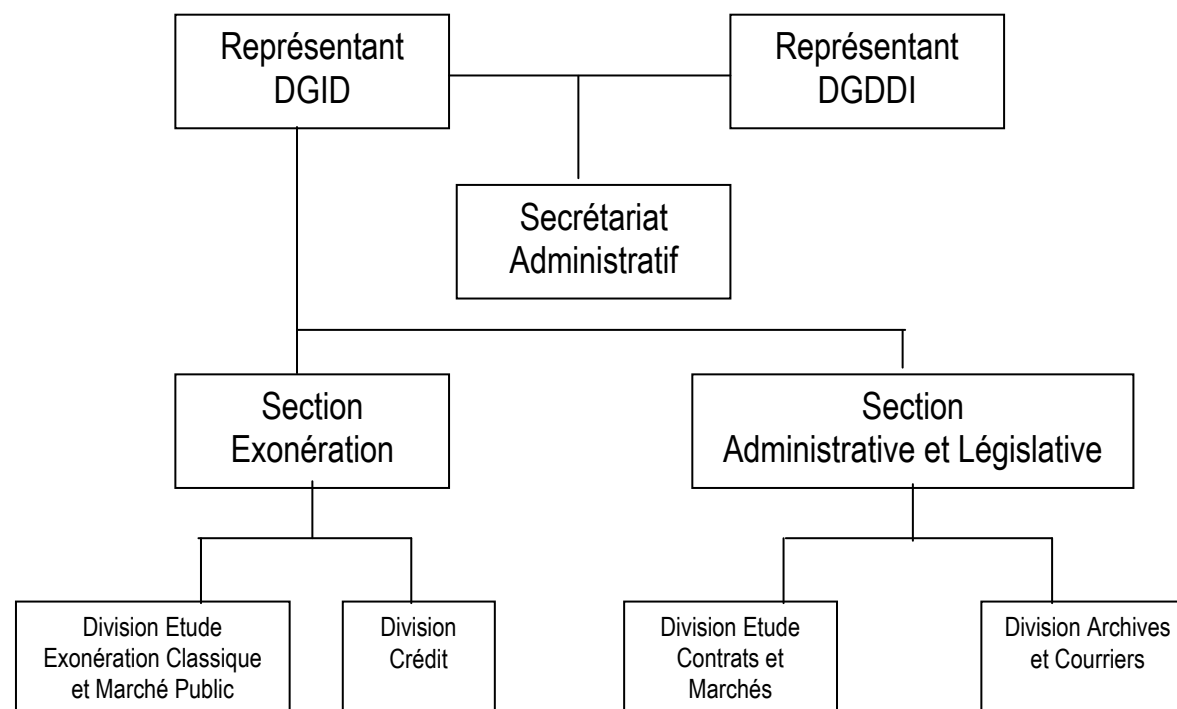
On peut retenir que l'ensemble des attributions de la MFRE consiste, hormis la gestion des exonérations sus-citées, en l'étude des contrats de marché et à l'exécution des tâches diverses telles que présentées dans le tableau ci-après :

Tableau n° 1 : Portefeuille des activités de la MFRE

	PORTEFEUILLE DES ACTIVITES	VOLUME
1	Gestion des exonérations	55%
2	Etude des contrats de marché	10%
3	Tâches diverses (évaluation des marchés)	35%

Source : MFRE (Résultat de nos enquêtes)

Sur le plan administratif, la MFRE est animée conjointement par des agents des Impôts et des Douanes. La note de service n°129/MF/DGID/MFMP présente l'organigramme comme suit :



Dans la réalité, toutes les divisions prévues par cet organigramme ne sont pas fonctionnelles pour cause d'insuffisance de ressources humaines et de moyens matériels.

Il convient de préciser que la MFRE a à sa tête un cadre supérieur de l'Administration fiscale qui collabore étroitement avec un homologue de l'Administration sœur des Douanes. Ces derniers sont assistés par plusieurs cadres des Impôts. Par ailleurs, la MFRE dispose d'un secrétariat administratif qui joue le rôle d'interface entre les usagers et la MFRE.

II – La Procédure de délivrance des certificats MP

Elle s'exécute en deux étapes :

- le dépôt des dossiers par le contribuable
- le traitement des dossiers proprement dit

A - Le dépôt et l'affectation du dossier

Tout bénéficiaire d'un régime d'exonération, aux termes des dispositions réglementaires ci-dessus évoquées doit accomplir les formalités requises aux fins de l'obtention du crédit MP2, suite au dépôt du certificat MP1.

Après enregistrement au secrétariat, les dossiers sont transmis au Directeur de la MFRE qui les affecte aux cadres pour traitement.

B – Le traitement du dossier

Les Inspecteurs de la MFRE effectuent un contrôle technique qui consiste à vérifier les déclarations MP1, les clauses du marché, du contrat, l'original de la facture ou du bon de commande (original + photocopie), la preuve de paiement et le délai de 6 mois à partir de la date de règlement de la facture.

Après le contrôle sur pièces, le traitement technique du dossier du requérant se poursuit dans l'application informatique "GESEXO" (gestion des exonérations) pour aboutir à l'édition de la déclaration MP2.

A cette étape, certains dossiers peuvent être rejetés pour vice de forme ou de fond.

A l'issue de ce traitement, le dossier et la déclaration MP2 y relative, sont ensuite retournés au Chef Service 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.

PARAGRAPHE 2 : Champ d'application des Régimes d'Exception au Bénin

Selon le dictionnaire Petit Larousse 2004, les exonérations sont une dispense totale ou partielle d'une charge ou d'une obligation fiscale. Ce sont des dispositions spécifiques qui accordent une faveur juridique exorbitante du droit commun à des personnes, des biens ou des activités. Elles permettent à l'Etat à titre exceptionnel et pour divers motifs souvent d'ordre économique et social, de se substituer aux bénéficiaires pour faire face à une charge fiscale ou douanière.

Au Bénin, le système des exonérations comprend :

- des exonérations hors Code Général des Impôts (CGI), hors Code des Douanes (CD) et hors Code des Investissements (CI).
- Des exonérations prévues par les dispositions conventionnelles, nationales, internationales et les Accords bilatéraux.

A ce titre, quatre natures d'exonération existent et sont gérées par la MFRE.

- celles liées aux marchés publics à financement extérieur ;
- les exonérations classiques ;
- celles relatives aux intrants agricoles ;
- et celles à caractère spécial et ponctuel.

Les exonérations liées aux ONG étrangères retiendront particulièrement notre attention dans le cadre de cette étude.

I – Les exonérations des MPFE

Elles constituent à l'origine la raison d'être de la MFRE.

Trois types de marché public sont passés suivant trois modes distincts au Bénin.

Il s'agit :

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

II – Les exonérations liées aux contraintes socio-économiques

Elles comprennent :

- les exonérations liées aux intrants agricoles et du titre de concours consolidés de la BCEAO.

Pour des raisons d'ordre socio-économique et dans le souci de promouvoir l'agriculture, un secteur important pour l'économie du pays, l'Etat béninois a décidé de subventionner les intrants agricoles, semences et appareils phytosanitaires.

- De même, les titres de concours consolidés de la BCEAO ont été aussi exonérés de la fiscalité directe à partir de 1994.

En 1993, certains Etats Ouest - Africains n'ont pu traverser leur crise économique qu'avec des avances faites par la BCEAO.

N'ayant pas les moyens de payer ces dettes, il a été décidé de transformer les avances faites à chaque Etat en des obligations négociables et cessibles. Des bons de Trésor d'une valeur de 40 329 192 109 frs CFA ont été émis par le Ministère des

Finances et de l'Economie suivant le décret n°94-30 du 11 février 1994. Les plus values de cession et de transaction sur les titres sont exonérées de tout impôt.

De même, de manière ponctuelle, le Ministère des Finances peut accorder des exonérations pour régler un problème comme ce fût en 1996 face aux difficultés des réexportateurs de riz.

III – Les exonérations classiques

Ce sont des exonérations qui existaient et qui sont définies par les conventions de Vienne et les Accords de siège signés par l'Etat béninois avec des ONG étrangères. Ces exonérations qui étaient gérées par la DGDDI, sont accordées aux bénéficiaires à partir d'une demande d'admission en franchise.

Mais la généralisation de la procédure MP à toutes les exonérations par l'arrêté n°236/MF/DGIG/DGDDI/MFMP du 17 septembre 1996 fait entrer cette nature d'exonération dans le champ d'application des régimes d'exception gérés par la MFRE.

De part leur définition et leur fondement juridique, les exonérations classiques représentent l'ancienne formule de demande d'exonération consacrée aux missions diplomatiques, Organisations Internationales, Organisations Non Gouvernementales bénéficiaires des dispositions de l'article 201, alinéa 1 nouveau du Code des Douanes et aux entreprises et offices qui sont agréés au Code des Investissements ou qui bénéficient d'un régime hors code.

Les exonérations accordées aux missions diplomatiques ont pour fondement juridique la Convention de Vienne signée le 18 avril 1961 à la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques.

L'Accord de siège définit le rapport d'une ONG avec le Gouvernement du Bénin.

SECTION II : PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

PARAGRAPHE 1 : Problématique et justification du Sujet

I – Etat des lieux de base

A – Les atouts de la MFRE

Ces atouts se notent à travers :

- 1- La participation à la Politique d'attraction des capitaux étrangers
- 2- Existence d'un Logiciel GESEXO performant et fiable
- 3- Disponibilité d'un Personnel qualifié et compétent
- 4- Réduction substantielle de la fraude fiscale
- 5- Diligence dans le traitement des dossiers
- 6- Bonne tenue des archives
- 7- Transparence et clarté dans la gestion des exonérations.

B – Quelques difficultés de la MFRE

- 1- limite dans le contrôle des déclarations des contribuables
- 2- vétusté du parc informatique
- 3- insuffisance des ressources humaines
- 4- faiblesse des fondements des exonérations
- 5- existence de velléité permanente de fraude fiscale

II – Problématique et justification du sujet

A – Problématique

En référence au Décret n°2001-234 du 12 juillet 2001 précédemment cité, l'arrêté interministériel n° 17 / MCRI-SCBE / MCCAG-DP / MAEIA / MFE / MISD / DC / SG / DAJDH / DBEVA / SA du 06 mai 2003 stipule :

« Est considérée comme Organisation Non Gouvernementale (ONG) une association nationale ou étrangère, à but non lucratif, créée par initiative privée, regroupant des personnes physiques ou morales en vue d'exercer une activité d'intérêt général, de solidarité ou de coopération volontaire pour le développement.

L'ONG contribue directement ou indirectement à l'amélioration durable, participative et consciente des conditions de vie des communautés de base.... Elle vise la promotion de la personne humaine dans toutes ses dimensions culturelle, sociale, économique et politique. »

Les articles 5 et 6 poursuivent : « Sont réputées étrangères, les ONG disposant d'une antenne au Bénin et ayant leur siège à l'étranger. » ;

« Pour intervenir au Bénin, une ONG étrangère doit remplir les formalités administratives en vigueur au Bénin. »

L'arrêté interministériel Année 2003 n° 17 MCRI-SCBE / MECAG-PD / MAEIA / MISD / DC / SG / DAJDH / DBEVA portant réglementation des Accords de siège des ONG étrangères au Bénin précise en son article 6 : « L'accord de siège fait bénéficier à l'ONG les avantages ci-après :

- 1- l'immatriculation des véhicules dans la série réservée aux ONG ;
- 2- l'exonération du prélèvement communautaire de solidarité, de la redevance statistique, de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) à l'exception de la taxe de voirie ;
- 3- l'immatriculation en admission temporaire des véhicules du personnel expatrié de l'ONG à raison d'un véhicule par ménage ;
- 4- l'exemption de l'Impôt Progressif sur les Traitements des Salaires (IPTs), du personnel expatrié en cas de réciprocité avec le pays d'origine.

Le domaine des exonérations liées aux Accords de siège s'appuie donc sur des bases réglementaires claires et précises.

Comment peut-on donc raisonnablement parler du volume des exonérations liées aux Accords de siège qui serait un poids pour le Budget National ?

L'article 1^{er} du décret a précisé que « l'ONG contribue directement ou indirectement à l'amélioration durable, participative et consciente des conditions de vie des communautés de base ».

Comment peut-on et doit-on évaluer une mission aussi sacrée ?

Nous allons tenter de répondre à ces questions à travers notre étude qui porte sur le thème : « **CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA GESTION DES EXONERATIONS LIEES AUX ACCORDS DE SIEGE AU BENIN.** »

Ainsi, cette problématique a trait au problème général identifié qui est l'augmentation du manque à gagner budgétaire dû aux exonérations liées aux Accords de siège et se divise en problèmes spécifiques suivants :

- coût très élevé des exonérations fiscales
- nature du fondement des exonérations relatives aux Accords de siège
- existence de fraude et d'évasion fiscales.

B – Intérêt de l'Etude

Le sujet pose la question de l'impact des exonérations classiques sur les recettes fiscales et par ricochet sur le développement de la Nation.

Il montre la délicatesse de l'évaluation à faire par rapport à ces deux impacts.

Il indique enfin les voies et moyens pour que les exonérations accordées aux ONG étrangères bénéficiaires constituent véritablement un investissement de l'Etat au profit des populations ciblées.

PARAGRAPHE 2 - Spécification de la problématique et choix de la démarche méthodologique.

I - Spécification de la problématique

Les exonérations en général, et celles classiques en particulier sont comptabilisées comme des recettes fiscales au niveau de la DGID, mais elles y sont perçues comme un manque à gagner pour le budget national :

- ces types d'exonération servent-elles le but qui est visé par l'Etat qui les accorde ?
- y a-t-il des dysfonctionnements à des niveaux donnés ?
- comment peut-on situer clairement les responsabilités afin que les causes profondes des problèmes qui conduisent à l'augmentation parfois injustifiée de cet type d'exonération et qui réduit les recettes fiscales de la DGID, soient identifiées et que des approches de solutions soient proposées ?

II - Démarche méthodologique

Suite à cette définition du problème, à la formulation du sujet, à la spécification de la problématique, nous examinerons les causes profondes des problèmes spécifiques, formulerons les hypothèses du travail après avoir fixé les objectifs à atteindre.

Une bonne revue de littérature nous permettra d'apprécier les contributions antérieures à la résolution des problèmes identifiés ;

Puis nous définirons une méthodologie de travail en terme de modèles théorique et empirique.

CHAPITRE PREMIER :
DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA METHODOLOGIE
DE TRAVAIL LIEE A L'IMPACT DES EXONERATIONS
RELATIVES AUX ACCORDS DE SIEGE

SECTION 1 : OBJECTIFS DE L'ETUDE ET ELABORATION DU TABLEAU DE BORD

Nous fixerons ici les objectifs à atteindre, la formulation des hypothèses, l'identification et l'élaboration du tableau de bord et la revue de la littérature.

PARAGRAPHE 1 : Objectif et hypothèse de l'étude

Les problèmes identifiés sont de deux ordres : le problème général et les problèmes spécifiques.

❖ Le problème général : accroissement de manque à gagner pour l'Etat en raison des exonérations liées aux Accords de siège.

❖ Les problèmes spécifiques :

- Coût élevé des exonérations liées aux Accords de siège
- Nature des fondements des Accords de siège
- Existence de fraudes et évasions fiscales liées aux Accords de siège

I – Objectifs de l'Etude : Ils sont déterminés par rapport aux problèmes sus-indiqués.

A – Objectif Général

Cette étude est une "contribution à l'amélioration de la gestion des exonérations liées aux Accords de siège au Bénin ».

B – Objectifs Spécifiques

Ils sont au nombre de trois (3) et se rapportent chacun à un problème spécifique.

- Proposer des mesures visant le réexamen de la procédure de signature des Accords de siège.
- Redéfinir les fondements de base des Accords de siège
- Rechercher les moyens efficaces pour lutter contre la fraude fiscale

II – Causes et hypothèses liées à la problématique choisie

Elles concernent uniquement les problèmes spécifiques

A – Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1

Lorsque nous examinons la problématique de l'encadrement des exonérations liées aux Accords de siège, la tâche n'est pas aisée. Ces exonérations sont régies par des textes assez clairs et leur encadrement n'est pas facile.

En effet, elles sont accordées dès que le bénéficiaire répond aux exigences de l'Accord. Le contrôle des exonérations à ce niveau passe donc nécessairement par le contrôle des Accords de siège. La limitation des exonérations est donc synonyme de la limitation des Accords de siège.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse spécifique n°1 de la façon suivante :

"Le coût élevé des exonérations est dû au nombre d'Accords de siège signés".

B - Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2

L'étude de la nature des fondements des exonérations liées aux Accords de siège montre qu'on ne peut pas vouloir d'une chose et de son contraire. Les ONG bénéficiaires des Accords de siège mènent normalement des activités d'ordre social et visent en principe un but non lucratif en participant aux tâches de développement.

En janvier 2006, la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté a fait la synthèse des résultats de la mise en œuvre de la stratégie de la réduction de la pauvreté.

Le rapport 2003 dit : « **la décomposition de la variation des indices de pauvreté fait apparaître l'augmentation en profondeur et la sévérité de la**

pauvreté monétaire au niveau national et résulte de la dominance de l'effet défavorable de la redistribution et de la croissance ... ».

« ...Cette situation appelle une attention particulière sur les mesures de politique économique et leur lien avec la pauvreté, elle implique une croissance économique plus forte générée par les secteurs dans lesquels s'activent les populations pauvres... ».

Faut-il donc renforcer l'arsenal juridique pour limiter le nombre d'Accords de siège ou ouvrir la porte à tous les organismes supposés de bienfaisance et qui sont prêts à aider le Bénin à lutter contre la pauvreté ?

C'est une question de politique économique et sociale. Mais la présente étude relève de la fiscalité, donc du Ministère des Finances et non du Ministère de la Famille. Il faut donc mobiliser les ressources financières pour couvrir les charges de l'Etat.

La formulation de la deuxième hypothèse pourrait donc être faite de la manière suivante :

"La Nature des fondements des Accords de siège rend l'encadrement de ce type d'exonération difficile ".

C - Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3

Il est nécessaire de rappeler le problème spécifique retenu ici. C'est l'existence des évasions et fraudes fiscales dans le domaine des exonérations dues aux Accords de siège.

Monsieur Agossou crée une ONG "SOS TIERS MONDE" à Bordeaux avec un ami français. Il revient au pays et se conforme aux formalités nationales en vigueur en matière d'enregistrement des ONG étrangères. Il s'arrange pour justifier des conditions requises pour l'obtention d'un Accord de siège. Cela lui permet de mobiliser

les aides à l'extérieur et de bénéficier des exonérations au Bénin. Monsieur Agossou pourrait même importer son véhicule sous le régime d'exonération et même d'autres types de matériel supposés relever du patrimoine de "SOS-TIERS-MONDE".

Un coin de voile vient d'être levé sur la conséquence de la « quasi absence de contrôle qui expliquerait **l'existence de la fraude et de l'évasion fiscales dans les exonérations liées aux Accords de siège** ».

PARAGRAPHE 2 – Synthèse des préoccupations et Tableau de bord de l'Etude.

1 – Synthèse des préoccupations

Les problèmes à résoudre à la DGID en général et à la MFRE en particulier et plus spécifiquement ceux relatives exonérations liées aux Accords de siège a priori sont :

- le coût élevé des exonérations liées aux Accords de siège
- la nature des fondements des exonérations liées aux Accords de siège
- l'existence de la fraude ou de l'évasion fiscale dans les activités menées par les ONG.

Les hypothèses ci-après en sont les résultantes.

- le coût élevé de ces exonérations est avant tout dû au nombre d'Accords de siège ;
- la nature des fondements des Accords de siège rend l'encadrement de ce type d'exonération difficile ;
- la quasi absence de contrôle et de suivi des ONG explique l'existence de la fraude et de l'évasion fiscales dans les exonérations liées aux Accords de siège.

En fonction de ces hypothèses, retenons les objectifs ci-après :

- Proposer des mesures visant le réexamen de la procédure de signature des Accords de siège
- Revoir si possible le fondement des Accords de siège
- Rechercher les moyens efficaces de lutte contre la fraude fiscale liée aux Accords de siège.

II - TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE : Contribution à l'amélioration de la gestion des exonérations liées aux Accords de siège au Bénin.

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes (supposées)	Hypothèses
Niveau Général	<u>Problème Général</u> Accroissement des manques à gagner dû aux exonérations liées aux Accords de siège	<u>Objectif Général</u> Contribution à l'amélioration des recettes fiscales liées aux Accords de sièges		
Niveaux spécifiques	1 <u>Problème Spécifique n°1</u> Coût élevé des exonérations liées aux Accords de siège	<u>Objectif Spécifique n°1</u> Proposer des mesures visant le réexamen de la procédure de signature des Accords de siège	<u>Cause Spécifique n°1</u> Différence de perception de l'Accord de siège par les différents ministères impliqués	<u>Hypothèse Spécifique n°1</u> Le coût élevé des exonérations est avant tout dû au nombre d'Accords de siège signé et à la façon dont ils sont signés
	2 <u>Problème Spécifique n°2</u> Nature des fondements juridiques des exonérations liées aux Accords de siège	<u>Objectif Spécifique n°2</u> Revoir la nature des fondements des Accords de siège	<u>Cause Spécifique n°2</u> Non encadrement des exonérations liées aux Accords de siège	<u>Hypothèse Spécifique n°2</u> La nature des fondements des exonérations liées aux Accords de siège empêche l'encadrement de ces exonérations.
	3 <u>Problème Spécifique n°3</u> Existence des fraudes et évasion fiscales dans le domaine des exonérations liées aux Accords de siège	<u>Objectif Spécifique n°3</u> Rechercher les moyens efficaces de lutte contre les fraudes fiscales liées aux Accords de siège	<u>Cause Spécifique n°3</u> Quasi absence de contrôle des ONG bénéficiaires de ces Accords	<u>Hypothèse Spécifique n°3</u> La quasi absence de contrôle explique l'existence de la fraude fiscale dans les exonérations liées aux Accords de siège.

Source : Résultat de nos investigations.

SECTION II – REVUE DE LITTERATURE ET METHODOLOGIE DE TRAVAIL LIEE A L'AMELIORATION DES RECETTES FISCALES LIEES AUX ACCORDS DE SIEGE

Dans cette section, il s'agit :

- de présenter la revue de la littérature permettant de faire le point des connaissances sur les problèmes à résoudre
- et d'envisager la méthodologie de travail qui suppose le choix d'outils d'analyse et de mobilisation des données susceptibles de conduire aux enquêtes de vérification des hypothèses.

PARAGRAPHE 1 – Revue littéraire

I – Les Mémoires de fin d'Etude universitaire et Rapports de Missions et Séminaires

A – Les mémoires de fin d'Etude universitaire

En 1991, les Etudiants de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ex ENA) Messieurs Hilaire FADONUGBO et LALI LADEGBE K. Calixte¹ ; Lidwine HOUEMAGNON et AMADOU Moussiliou ont essayé d'analyser la pratique des marchés publics et leur impact sur la gestion des finances publiques.

En 1992, Monsieur Abel K. NAWANA et Mme AVENON Antoinette épouse ADJAYI² ont aussi réfléchi sur le système des exonérations en République du Bénin.

En 1993, Monsieur Oreste HOUEHANOU GBAGUIDI et Madame Léocadie TOTCHEME MIGAN ont travaillé sur le régime fiscal des marchés publics à financement extérieur.

¹ Réflexion sur la pratique des marchés publics en République du Bénin, ENA II 1991

² Gestion des exonérations à la Mission Fiscale de Régimes d'Exception : Problèmes et Perspectives.

De même, les étudiants de l'ENA au Cycle I, HINSON Sylvain Noël Sèdjro et Noëlie Rachel M. T. ADECHINA ont respectivement en 1997 et 1998 réfléchi sur l'application du régime des exceptions en mettant un accent sur leur évolution dans le temps.

Leur préoccupation fondamentale était de mettre en exergue les conséquences de la pratique désastreuse des exonérations relatives aux marchés publics sur notre économie et de montrer la nécessité d'une réforme de ce système.

Pour y parvenir, ils se sont intéressés aux conditions de préparation, de passation, d'exécution des marchés publics et à la procédure d'exonération.

Aussi, ont-ils analysé et relevé les problèmes causés par ces allègements fiscaux.

Une des lacunes constatée par eux est l'inexistence d'une réglementation approfondie des régimes d'exception.

De même, ils ont perçu le laxisme constaté dans la gestion des exonérations et qui a facilité abus, fraudes et malversations de tous genres.

Comme solution, ils ont invité l'Etat à :

- mettre à la disposition des entrepreneurs et fournisseurs, le financement nécessaire pour le démarrage des travaux et le respect scrupuleux des échéances de paiement des décomptes. Ces entreprises pourront ainsi honorer leurs engagements conformément aux cahiers des charges et éviter ainsi les chantiers inachevés ou abandonnés.

Enfin, en 2005 Monsieur Andromaque Hermane HOUZANDJI³ est allé dans le même sens que ses prédécesseurs.

³ Problématique des régimes d'exception face à l'amélioration des recettes fiscales au Bénin, ENAM1, 2005.

B – Rapports de Missions et Séminaires

Ce sont les différents rapports rédigés par les experts de la Banque Mondiale et du FMI pour améliorer les recettes de l'Etat béninois en février 1989 et pour analyser les possibilités de réforme dans les pays de l'UMOA en août 1990.

Il s'agit également des différents rapports de la Commission ad'hoc présidée par l'Inspection Générale des Finances et aussi de ceux produits par la mission d'évaluation de la capacité institutionnelle de la Mission Fiscale sur l'initiative du Ministre des Finances.

Après avoir mis en relief la pratique incontrôlable des exonérations au Bénin et dans la sous-région, ces différents experts ont proposé dans leurs rapports qu'une réforme systématique du régime fiscale des Marchés Publics à Financements Extérieurs soit initiée.

Prenant en compte les différents travaux et rapports les Autorités béninoises, en accord avec les partenaires au développement, ont entrepris une série de réformes des régimes d'exception.

Abordant le principe des exonérations, et de manière moins générale, le professeur Anne-Marie GEORGEON⁴ dit : « plus il y a d'exonération, plus la charge fiscale est lourde pour l'administration, moins la rentabilité est évidente ».

Gérard CHAMBAS⁵ enfonce le clou : « les fondements des exonérations deviennent de plus en plus incertains. »

D'après l'ancien Coordinateur Résident des Activités Opérationnelles du système des Nations Unies au Bénin, Moustapha SOUMARE, « la panoplie des exonérations de

⁴ Rapport de l'Atelier régional sur la gestion des exonérations, novembre 2005.

⁵ Afrique au Sud du Sahara : mobiliser les ressources fiscales pour un développement de synthèse. P 46.

nos jours diminue les chances des administrations fiscales et douanières d'être efficace dans leurs tâches de suivi et de contrôle ».

Comme on peut le constater, la littérature est abondante sur la question des exonérations au Bénin mais aucun des travaux réalisés jusqu'ici ne s'est intéressé spécifiquement aux exonérations classiques. La particularité de ce type d'exonération, différent de tous les autres et à tout point de vue, mérite qu'on y consacre une étude.

Cette préoccupation est prise en compte par la présente étude :
« CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA GESTION DES EXONERATIONS LIEES AUX ACCORDS DE SIEGE AU BENIN. »

II – Synthèse de la revue de littérature

L'Etat béninois a eu le mérite d'instituer les régimes d'exception comme mesure efficace d'incitation à l'investissement.

La réforme des régimes d'exception par l'arrêté n°212/MF/DC/DI du 19 octobre 1992 est un indicateur d'assainissement des Marchés Publics à Financement Extérieur (MPFE) qui drainent un volume important des ressources extérieures.

La nouvelle procédure MP élargie à toutes les exonérations pour freiner les abus et fraudes est une grande avancée. Cela a permis d'évaluer les nombreux privilèges fiscaux, jadis accordés sur la base d'un simple texte.

Malgré ces nombreuses performances, la réforme ne saurait être considérée comme une panacée, car les exonérations perçues comme un manque à gagner pour le budget national continuent d'être un motif d'inquiétude pour les différentes autorités chargées de la mobilisation des ressources financières.

Pour améliorer de manière sensible les recettes fiscales, il faut que chaque type d'exonération fasse l'objet de réflexions approfondies.

PARAGRAPHE 2 : Méthodologie de l'Etude : approches empirique et théorique.

Nous retiendrons ici pour chaque problème spécifique une approche théorique parmi celles développées antérieurement et dans un second temps nous montrerons la dimension empirique de l'étude.

I – Approches théoriques retenues.

A – Choix d'outils d'analyse du problème du coût élevé des exonérations liées aux Accords de siège.

1 – Normes d'amélioration

Il s'agit des apports de certains auteurs ou des courants de pensée en terme de proposition pour l'éradication du problème spécifique sus-indiqué.

Ainsi nous avons le point de vue de Anne-Marie GEOURGEON selon lequel « plus il y a d'exonérations, plus la charge fiscale est lourde pour l'administration, moins la rentabilité est évidente ».

Elle propose à cet effet qu'une marge soit prévue pour les exonérations dans le vote du budget, qu'un crédit d'impôt soit défini et mis à la disposition des exonérations fiscales et douanières afin de les couvrir. Pour les exonérations liées aux Accords de siège, ce n'est pas prévisible. Faut-il donc à ce niveau pour les encadrer limiter la délivrance des Accords de sièges ?

2 – Outils d'analyse des données collectées : Seuil de décisions liées au problème spécifique n°1

Ce seuil définit les données du guide d'entretien adressé aux gestionnaires des régimes d'exception.

Les réponses identiques recueillies auprès du plus grand nombre de responsables ont été retenues.

Une bonne revue documentaire nous a permis d'avoir des données chiffrées. A l'aide d'outils statistiques, nous avons traité les données.

B – Approche théorique liée au problème de la nature des fondements des exonérations.

1 – Normes d'amélioration

De nouvelles orientations commencent à s'imposer dans la base même des exonérations. Et Gérard CHAMAS a raison de dire que « les fondements des exonérations deviennent de plus en plus incertains, aucune évidence sur l'efficacité supérieure des exonérations ».

2 – Outils d'analyse des données collectées : Seuil de décisions liées au problème spécifique n°2

Les questions du guide d'entretien en direction des différents départements impliqués dans la conclusion des Accords de siège ont permis de réexaminer les fondements et de nous familiariser avec la structure interministérielle qui coordonne cette signature.

C – Choix d'outils d'analyse par rapport au problème de l'existence de fraude et d'évasion fiscales dans le domaine des exonérations.

1 – Repère d'amélioration

Une évaluation des actions des ONG en adéquation avec leur raison d'être et leur finalité est nécessaire pour décider de celles qui méritent vraiment d'être reconduites pour continuer d'agir sur le terrain. Ce que confirme la réflexion de Monsieur Moustapha SOUMARE citée plus haut.

De toute évidence, l'évaluation des activités des ONG est une nécessité.

2 – Outils d'analyse des données collectées : Seuil de décisions liées
au problème spécifique n°3

Elles ont été essentiellement identifiées sur la base des questions ouvertes et les questions à choix multiples, les causes qui expliquent l'existence de la fraude fiscale dans le domaine des exonérations.

Le seuil retenu pour les questions ouvertes sera les points de vue obtenus de la majorité des personnes interrogées.

Pour les questions à choix multiples, nous retiendrons les données qui auront réuni un pourcentage supérieur ou égal à la moyenne des résultats obtenus.

II - Dimension empirique

La dimension empirique de l'étude vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données ; ceux relatifs au dépouillement des données et enfin ceux liés à la présentation des données.

A – Objectifs de l'enquête et identification de la population mère.

1 - Objectifs de l'enquête.

Nos enquêtes visent comme objectif général, la vérification des trois différentes hypothèses formulées dans notre travail de recherche. Ainsi, ces enquêtes nous permettront de savoir d'une manière spécifique si :

- le coût élevé des exonérations liées aux Accords de siège est réellement dû à la non - limitation des ces Accords ;
- la nature du fondement de l'Accord empêche l'encadrement de ces exonérations ;
- la fraude et l'évasion fiscales dans ce type d'exonération sont dues à une quasi absence de contrôle.

2 – Identification de la population mère et nature de l'enquête

Il est utile avant tout de mentionner que quatre types d'enquêtes ont été menées pour atteindre les différents objectifs ci-dessus fixés : il s'agit d'abord d'une enquête interne et ensuite d'une enquête **externe** à la MFRE.

Pour ce qui est de l'enquête externe, nous avons successivement travaillé avec :

- les services compétents du MAEIA, point de départ des exonérations ;
- les responsables d'ONG, utilisateurs des exonérations ;
- et quelques groupes de populations, bénéficiaires des activités des ONG.

Eu égard à la compétence nationale de la MFRE, le lieu d'implantation de la DGID, du MAEIA et des sièges des ONG impliquées, la ville de Cotonou s'est imposée à nous comme cadre principal de réalisation de nos enquêtes, auquel s'ajoutent Klouékanmè, Aplahoué et Agamè dans le Département du Couffo.

Ainsi, un échantillon représentatif d'ONG étrangères, des Directions Techniques du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine, des Directions de la DGID et de quelques populations bénéficiaires des activités d'ONG ont été concernés.

B – De l'échantillon aux outils de présentation des données.

1 – Echantillon

Les exonérations classiques revêtent un caractère particulier en ce sens que les bénéficiaires sont des partenaires qui ont un statut particulier et des missions délicates.

De toute évidence, les Accords de siège confèrent des allègements fiscaux pour des finalités précises. De la demande de franchise à la consommation du crédit d'impôt, beaucoup d'acteurs apportent leurs concours.

L'échantillon est donc réparti dans les proportions suivantes :

- ONG étrangères 20%
- MAEIA 30%

- DGID 40%
- Populations bénéficiaires 10%
- Total de personnes interrogées : 200

2 – Centre d'intérêt du questionnaire

Les questions posées lors des enquêtes serviront à obtenir les informations pouvant nous permettre de :

- connaître les raisons qui expliquent le poids des exonérations sur le budget national ;
- revoir la nature des fondements des Accords de siège ;
- identifier les situations qui font le nid aux fraudes et évasions fiscales dans les exonérations liées aux Accords de siège.

3 – Dépouillement et présentation des données

Par questionnaire et par guide d'entretien, les données sont recueillies après que des échantillons soient traités de façon manuelle.

Les résultats d'enquêtes sont analysés par la méthode de tris à plat et croisés pour les questions fermées. Nous apprécierons ceux qui ont fait l'objet de questions ouvertes d'après les réponses obtenues.

Une fois, les objectifs déterminés, les hypothèses formulées et la méthodologie retenue, nous passerons de l'analyse des résultats à la proposition des solutions aux problèmes posés.

CHAPITRE DEUXIEME :
DE L'ORGANISATION DES ENQUETES
A LA VERIFICATION DES HYPOTHESES ET AUX
CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.

A cette phase de l'étude, les hypothèses émises à travers la formation du diagnostic après la réalisation des enquêtes seront testées.

Nous proposerons ensuite des solutions et les conditions de leur mise en œuvre pour l'amélioration des recettes fiscales liées aux Accords de siège.

SECTION I – L'ORGANISATION DES ENQUETES ET ANALYSE DES RESULTATS OBTENUS.

Afin de vérifier les hypothèses précédemment énumérées, examinons les enquêtes puis procédons à l'analyse des résultats obtenus.

PARAGRAPHE1 : Organisation des enquêtes et limites des données

I – Préparation et réalisation des enquêtes

A – Préparation des enquêtes

Ces enquêtes ont été réalisées à partir des guides d'entretien et du questionnaire.

Le questionnaire a été adressé aux populations bénéficiaires des exonérations. Les guides d'entretien ont quant à eux, été respectivement adressés :

- aux responsables et personnel des différentes régies financières à savoir la Direction Générales des Impôts et des Domaines, la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

- aux responsables et personnel de la Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Action Humanitaire, de la Direction du Protocole d'Etat, la Direction des Affaires Juridiques et des Droits de l'Homme, de la Direction des Organisations Internationales qui relèvent toutes du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine.

- aux responsables et personnels d'ONG étrangères

B – Conduite des enquêtes

La réalisation de cette étude nous a amené auprès de tous les acteurs et bénéficiaires des exonérations liées aux Accords de siège. Comme indiqué plus haut, il s'agit principalement des deux ministères, des ONG utilisateurs et des populations bénéficiaires.

Il est à remarquer que ces différentes enquêtes se sont étendues sur une période d'un (01) mois à savoir du 15 février au 14 mars 2006.

II – Difficultés rencontrées et limites des données.

A – Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées au cours de la réalisation de ces enquêtes se situent au niveau des quatre (04) catégories de personnes ciblées.

Les ONG que nous avons intéressées à notre étude sont :

- 1- Plan Bénin International
- 2- Catholic Relief Service CRS
- 3- Africare
- 4- Care
- 5- Association Raoul Fouléro
- 6- BØRNEFonden
- 7- SOS
- 8- World Education
- 9- Fondation Espace d'Afrique
- 10- Association Raoul Foulero

Des responsables d'ONG ont été très disponibles et ont répondu à nos préoccupations. D'autres, n'ont jamais pu nous recevoir. Certains collaborateurs à

certains niveaux de l'enquête, se déclarent incompetents à fournir les éléments de réponses.

Pour les responsables qui ont bien voulu se prêter à nos questions, nous avons compris qu'il y a des limites à ne pas franchir.

Au cours de notre stage à la DGID et même après, nous avons eu de fructueux échanges avec des responsables et cadres impliqués dans la gestion des exonérations.

La densité du travail à la MFRE et la RPI est impressionnante. Le personnel de la division "recette d'ordre" arrive difficilement à se libérer des urgences quotidiennes, pour nous écouter. Quant aux cadres de la MFRE, la situation n'est pas non plus reluisante. Dans son bureau, face à ses dossiers ou à son ordinateur, chaque inspecteur, privé de collaborateurs, cadres moyens ou subalternes, n'a visiblement pas le temps de nous répondre. Il y a beaucoup à faire.

Pour ce qui est du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine, Ministère de souveraineté, chaque information que vous y tirez est une victoire de la perspicacité et de la chance. Presque tous les documents sont sous le sceau de la confidentialité. Et puis, les gens sont trop occupés dans les tâches officielles, des voyages, des hôtes à accueillir ou des séances avec les bailleurs de fonds ou les partenaires au développement.

La non informatisation de la plupart des services du MAEIA ne facilite pas leur fonctionnement.

Les populations bénéficiaires, elles ne savent pas toujours le but d'une enquête. Elles sont prêtes, à la moindre occasion, à vous fournir des informations erronées, prenant ces genres de préoccupation pour des opérations de recensement fiscal.

Finalement, l'étudiant se demande à quel point il se voue dans une situation pareille.

De toute évidence, les données recueillies dans de telles conditions connaissent forcément des limites.

B – Limites des données recueillies

- Insuffisances d'informations
- Impossibilité technique de vérifier toutes les informations
- Délai d'enquête court par rapport à la pertinence et à la spécificité du thème
- Difficultés liées à la non intégration des réseaux informatiques liés à ce genre d'exonérations
- Inexistence d'archiviste dans les différentes structures.

PARAGRAPHE 2 : Présentation et analyse des résultats de l'enquête

Cette partie permettra de présenter et d'analyser les résultats de nos enquêtes d'après les trois problèmes précédemment identifiés.

I – Présentation et analyse des données relatives aux problèmes identifiés

Présentons d'abord les données de l'enquête, ensuite l'exposé des résultats de la revue documentaire.

A – Le point de vue des Agents de la MFRE

Tableau 2 : Exonérations classiques vues par les agents de la MFRE

Synthèses des questions	Réponse	Pourcentage
Le montant des exonérations dépend de vous	non	92%
Comment appréciez-vous ces montants ? Elevé ?	Elevé	95%
Qui rendez-vous responsable ? Les ONG, le MAEIA, le MFE ou autres ?	« Là où on signe les Accords »	100%
Le nombre des Accords de siège signés vous paraît-il élevé ?	oui	100%
Que peut et doit-on faire pour améliorer la gestion de ces exonérations ?	limite le nombre des Accords	100%

Source : Résultat des enquêtes.

1 – Du coût élevé des exonérations

De ces réponses, il ressort que pour les agents de la MFRE, le niveau des exonérations demeure incontrôlable. Basés sur les textes, toutes les fois que les demandeurs remplissent les conditions réglementaires, les allègements sont accordés. C'est le point de vue de 92% des agents. Ils rapportent que ces montants sont et demeurent des manques à gagner pour le budget national.

2 – Du fondement des Accords

Les agents du MFRE, comme l'indique le résultat de ce tableau, rendent les signataires des Accords de siège responsables. Pour eux, tout se passe au MAEIA et si on doit inverser les tendances, tout doit également partir de là-bas. Les cadres de la MFRE émettent des doutes sur les impacts de ces exonérations.

3 – La question de la fraude et de l'évasion fiscales

A ce niveau, les cadres de la MFRE estiment que seul le contrôle des activités des ONG et l'implication de leur ministère dans les négociations d'Accords de siège peuvent permettre d'atténuer le mal.

B – Le point de vue des cadres du MAEIA.

Tableau 3 : Exonérations classiques vues par les cadres du MAIEA

Synthèses des questions	Réponse	Pourcentage
Le montant des exonérations dépend de vous ?	non. Mais des textes	100%
Comment appréciez-vous ces montants ? Elevés ?	les montants des demandes de franchises sont déterminés par les textes	95%
Qui rendez-vous responsable ? Les ONG, le MAEIA, le MFE ou autres ?	les textes et le sous développement du pays.	100%
Le nombre des Accords de siège signés vous paraît-il élevé ?	Le problème n'est pas le nombre, mais l'utilisation	90%
Que peut et doit-on faire pour améliorer la gestion de ces exonérations ?	Suivre les activités des ONG sur le terrain	100%

Source : Résultat des enquêtes.

1 – Coût élevé des exonérations

Pour les responsables du MAEIA, on ne saurait parler du coût élevé des exonérations, car ce n'est qu'une simple application des textes. Pour eux, ces exonérations sont bien encadrées toutes les fois que les textes sont bien appliqués.

2 – De la faiblesse des fondements des Accords de siège

Les cadres du MAEIA estiment que c'est une question de politique nationale. C'est au Bénin de savoir comment régler son problème de développement. Soit il accueille tous ceux qui lui proposent assistance et aide, ou il choisit de les filtrer en durcissant les bases juridiques.

3 – Le problème des fraudes liées aux exonérations classiques

Non, le nombre des ONG n'est pas l'essentiel selon les cadres du MAEIA, mais l'impact de leur activité sur le terrain. Il faut donc les organiser, les suivre et les contrôler.

C – Point de vue des ONG

Tableau 4 : Exonérations classiques vues par les ONG

Synthèses des questions	Réponse	Pourcentage
Le montant des exonérations dépend de vous	non	100%
Comment appréciez-vous ces montants ? Elevé ?	Ils sont insuffisants pour le travail qui se fait sur le terrain	100%
Qui rendez-vous responsable ? Les ONG, le MAEIA, le MFE ou autres ?	l'Etat est souverain	100%
Le nombre des Accords de siège signés vous paraît-il élevé ?	Ce n'est pas notre problème c'est une question d'Etat.	95%
Que peut et doit-on faire pour améliorer la gestion de ces exonérations ?	Il faut savoir à qui on donne l'Accord et s'assurer que c'est bien utilisé	90%
Avez-vous jamais été contrôlé ?	non	95%

Source : Résultat des enquêtes.

1 – Du montant élevé des exonérations

Les responsables d'ONG trouvent le montant des exonérations insuffisant au regard du travail que leurs structures abattent sur le terrain. Dans d'autres pays, estiment-ils, on leur accorde plus de facilités.

2 – De la nature des fondements

Les ONG estiment que les résultats qu'elles ont sur le terrain devraient amener les autorités à revoir plus favorablement les conditions d'octroi des Accords de siège. Pour aider les populations en situation difficile, il faut aller vite, mais la lourdeur, selon eux, est à tous les détours de l'administration. Le souci de bien être des populations qui fonde à leurs yeux les exonérations, est juste. C'est cette préoccupation de l'Etat qui guide d'ailleurs leurs actions sur le terrain, ont-ils dit.

3 – Du problème du contrôle

Les ONG rendent l'Etat responsable de ce problème, car estiment-elles, on en peut pas être juge et partie.

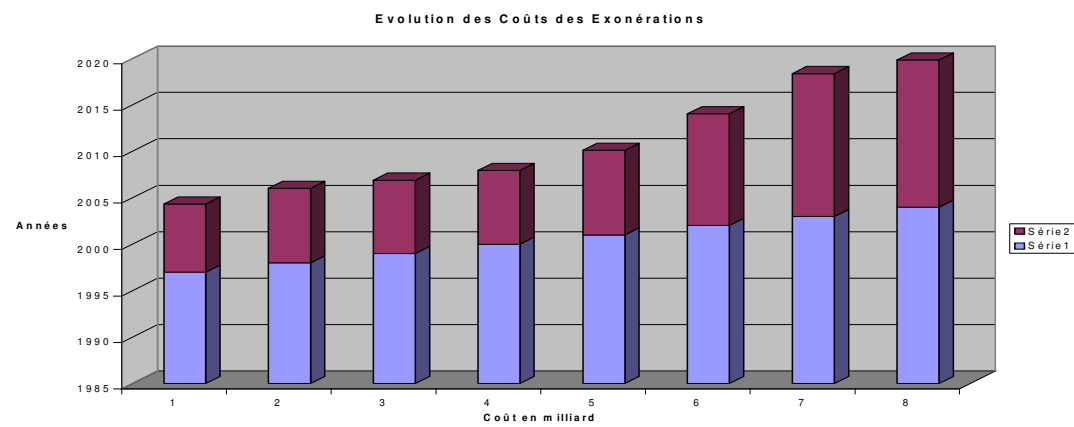
II – Revue documentaire.

A – Le problème du coût élevé des exonérations liées aux Accords de siège.

Tableau 5 : Coût des exonérations par année (en milliard)

Nature d'exonération	Années							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Marché publics à financement extérieur	4,28	5,11	5,34	6,72	5,59	8,33	11,20	9,96
Exonérations classiques	0,62	0,83	0,42	0,49	0,75	0,51	0,80	0,89
Intrants agricoles titre consolidés	2,43	2,08	2,13	0,72	2,78	3,19	3,36	4,97
TOTAL	7,33	8,01	7,89	7,93	9,12	12,03	15,36	15,82

Source : DGID/RPI

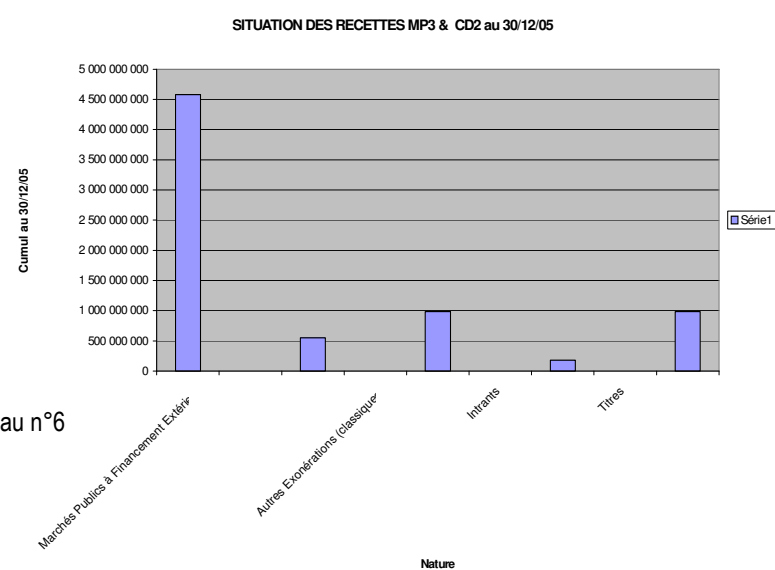
Graphique n°1 : Evolution des coûts des exonérations

Source : A partir du Tableau n°5

Tableau 6 : Situation des recettes MP3 et CD2 du 1^{er} janvier au 30 décembre 2005

Nature d'exonération	Années		
	Antérieurs	Décembre	Cumul au 30/12/2005
Marché publics à financement extérieur	4247263757	332126940	4579390697
Exonérations classiques	476829295	75464508	552293803
Intrants	873578064	109247160	982825224
TITRES	179118025	-	179118025
Certificats de défaxe	968317499	11670078	979987577
TOTAL	6 745 106 640	528508686	7273615326

Source : DGID/RPI

Graphique n°2 : Situation des recettes MP3 et CD2 du 1^{er} janvier au 30 décembre 2005

Source : Tableau n°6

Au cours de la période allant des 1997 à 2005, les exonérations classiques n'ont jamais vraiment franchi la barre du milliard annuellement. L'année 2004 où elles constituent 0,89%, la valeur consommée de ces exonérations comptabilisées à la division recette d'ordre de la RPI était de 787 157 741 sur les exonérations classiques englobant à la fois les ONG mais aussi les missions diplomatiques et consulaires de même que les Organisations Internationales.

Tableau n°7 : Exonérations consenties à quelques ONG de janvier 2000 à janvier 2006

N°	Nom de l'ONG	Total crédit douanier CD	Total crédit intérieur CI
1	BØRNEFonden	123.593.339	57729543
2	Plan-Bénin	52247792	28247340
3	Africare – Bénin	50283663	6247458
4	CRS (Cath Well)	4344949409	13206039

Source : MFRE - DGID

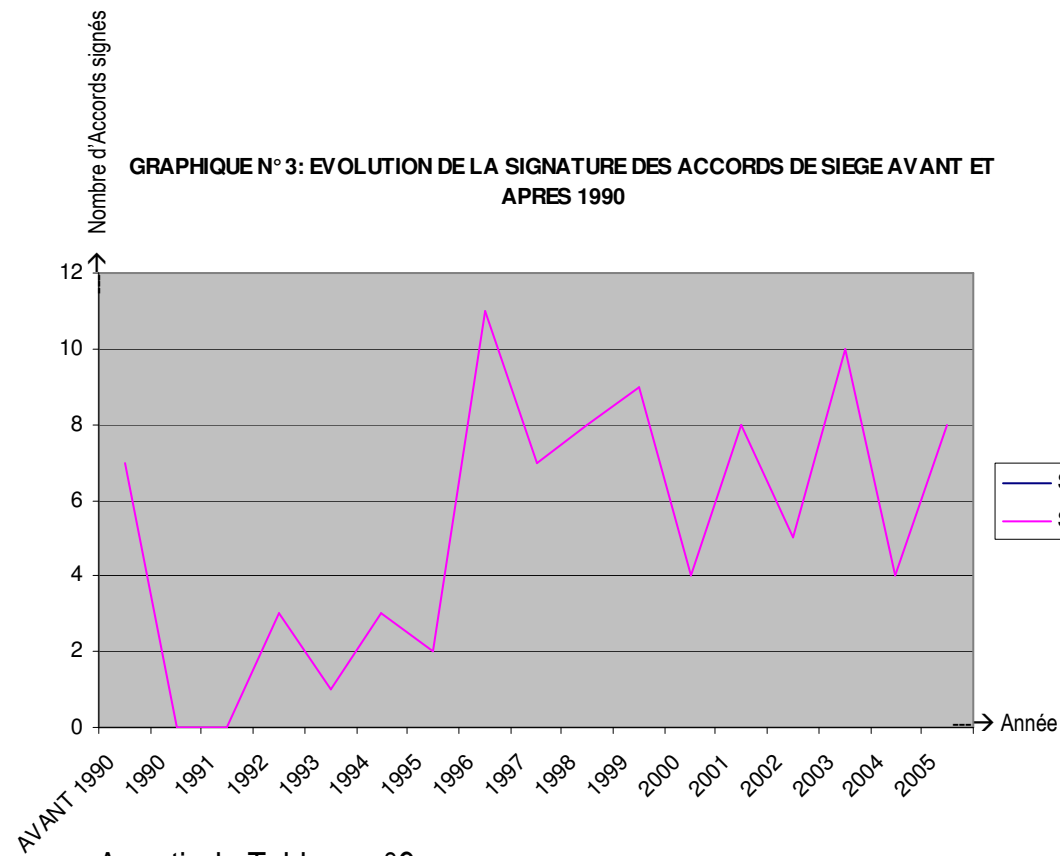
Tableau n°8 : Investissements de quelques ONG

ONG	Montant	Année
CRS	2097333500	2002
BØRNEFonden	93000000	1994-2003

Source : Rapport des ONG

Ce tableau montre que sur six années la part des grosses ONG étrangères opérant au Bénin avec une moyenne annuelle d'exonération de 79.827.561,75 de FCFA. On serait tenté de dire que les avantages consentis sont insignifiants par rapport aux investissements, mais ils ne sont tout de même pas négligeables.

Avant d'aller plus loin dans l'analyse, il est aussi utile d'apprécier l'évolution de la signature des Accords de siège jusqu'à nos jours.



Source : A partir du Tableau n°9

Ce tableau dégage sept (7) Accords de siège avant 1990 et quatre vingt trois (83) après 1990. Cela a-t-il un impact sur la valeur des exonérations classiques ou quels sont les éléments qui doivent fonder les analyses ? La période du renouveau démocratique, au delà des slogans, a vraiment suscité attrait et envie de la communauté internationale.

II - Présentation et analyse des données relatives à la nature des fondements des exonérations.

Il s'agit ici de la philosophie qui soutend les régimes d'exception en général et en particulier les exonérations liées aux Accords de siège.

Cela dépend :

- des problèmes qui se posent à notre pays (sous développement)
- des solutions que nous préconisons (aides des partenaires)
- du mode d'évaluation de ces contributeurs extérieurs
- et du bilan et conclusion que nous en tirons.

Par les Accords de siège, le Bénin octroie des exonérations aux ONG et attend des avantages.

L'examen d'un document préparatoire de signature d'Accord de siège révèle par exemple les illusions que les pays sous développés entretiennent au sujet de l'amélioration des conditions de vie de leurs populations suite à certaines propositions ronflantes :

1°) – Des hommes d'affaires et industriels suisses ont créé une ONG. Ils se proposent de faire la promotion du développement économique et écologique durable au profit des pays du Sud et de l'Est.

Illusion : les hommes d'affaires ne feront que des affaires.

2°) - Pour justifier l'Accord de siège, on présente les activités déjà menées. L'examen critique de cette rubrique n'indique rien de convainquant quant à la fiabilité de ces données que rien ne prouve, à part les besoins de la cause.

- Les investissements de l'ONG sont éloquentes :

a – Salaires Personnel expatrié : quarante deux millions neuf cent quatorze mille (42.914.000) de francs, exonérés, donc évasion d'IPTS (Versement Patronal sur Salaire), entraînant un double manque à gagner pour l'Etat béninois ;

b - investissement réel : vingt millions (20.000.000) francs contre 42.914.000 f pour les charges salariales du personnel expatrié.

La comparaison se passe de commentaire.

Et le Comité Interministériel peut fièrement déclarer que les conditions de forme et de fond étant remplies, le Comité Interministériel chargé de l'étude des dossiers de signature d'accord de siège a décidé de répondre favorablement à la requête. La voie est ainsi ouverte pour la signature de l'Accord de siège.

Cependant, des voix commencent à s'élever ici et là contre le fondement des exonérations liées aux Accords de sièges. Et les services compétents du MFE émettent un doute sérieux sur l'impact des activités d'ONG sur le vécu quotidien des populations.

La question du fondement des exonérations reste ainsi posée.

III – Problème lié à la fraude et à l'évasion fiscales

« De tout temps, les individus ont cherché à se soustraire à l'impôt » a dit Bruno TADDE⁶, dans la fraude fiscale.

De l'entretien avec les différents acteurs impliqués dans la gestion des exonérations, il ressort qu'il existe la fraude fiscale liée aux activités des ONG étrangères.

Basées sur les clauses de l'Accord de siège, les exonérations sont accordées dès que les demandes d'admission en franchise sont introduites à la Direction du Protocole d'Etat au MAEIA. Impuissante à contrôler quoi que ce soit comme la MFRE, la DPE l'est également.

Comment pouvait-elle techniquement distinguer depuis le bureau, le matériel qui relève du patrimoine du Directeur Exécutif de celui de l'ONG ?

Comment arrêter l'évasion fiscale si l'ONG mène des activités marchandes, normalement taxables, au vu et au su de tout le monde ?

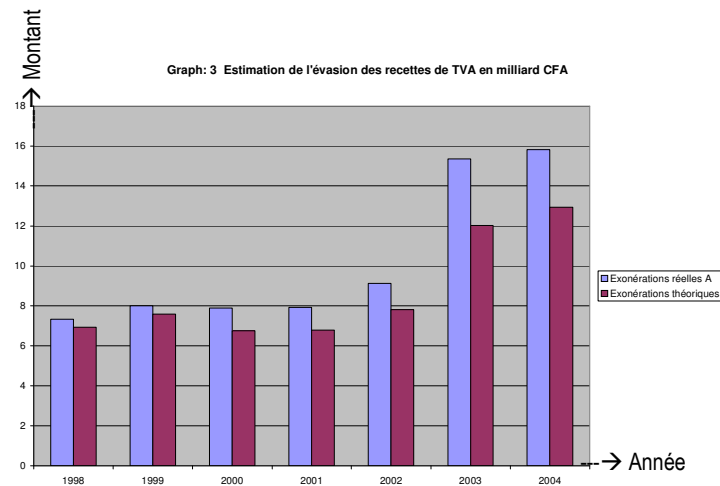
Dans le même temps, les entreprises de même secteur faute de marché, sont livrées au jeu de la concurrence déloyale.

Tableau n°10 : Estimation de l'évasion des recettes de TVA en milliard fCFA.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Exonérations réelles (A)	7,33	8,01	7,89	7,93	9,12	15,36	15,82
Exonérations théoriques (B)	6,94	7,59	6,76	6,80	7,82	12,03	12,94
Ecart (A-B)	0,39	0,42	1,13	1,13	1,30	3,33	2,88

Source : DGAE

⁶ La fraude fiscale, imprimerie du sud, 1974, p 1, Paris 1974.

Graphique n°4**Source** : A partir Tableau 10

Sur l'ensemble des données obtenues, il apparaît que les exonérations connaissent une hausse anormale. Il est difficile aujourd'hui pour la MFRE d'effectuer un contrôle fiable des déclarations des contribuables. Le principe de la contradiction qui oblige la MFRE à effectuer des vérifications approfondies des informations fournies par les contribuables est battu en brèches en ce qui concerne les Accords de siège.

Examinons d'ailleurs les différents tableaux et cartes ci-après en annexes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8.

Ces documents montrent non seulement l'étendue des activités des ONG dans le pays, mais à nos yeux, elles expriment en même temps, l'importance de leur surface financière et leur haut degré de professionnalisme.

Le point des investissements de quelques ONG est révélateur

- CRS : 5.233.276.689 fca de 2001 - 2003
- S.O.S : 3.800.000.000 fca dans la même période
- Fondation Espace d'Afrique : 1.056.567.845 francs CFA (Voir la période)

Source : Direction des Affaires Juridiques et des Droits de l'Homme

Les ONG introduisent aujourd'hui également des approches et activités nouvelles qui les éloignent de leurs objectifs fondamentaux qui sont l'autopromotion des communautés de base, des groupements économiques, d'initiative privée commune et des coopératives.

Les ONG mèneraient alors des activités marchandes normalement taxables aux différents impôts qui pourraient contribuer au renflouement des caisses de l'Etat, comme l'Impôt Progressif sur le Traitement des Salaires (IPTS), le Bénéfice Industriel et Commercial (BIC) et la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA). Au regard du volume du personnel utilisé (voir document en annexe) et des affaires menées, l'évasion fiscale est impressionnante.

Il existe donc, une désorientation des objectifs qui conditionnent l'octroi des exonérations aux ONG. Il se pose alors le problème de l'opportunité de ces exonérations. Ainsi sur une centaine d'ONG agréées, à peine une vingtaine sont visibles dont une dizaine vraiment actives. Où sont alors passées les autres ONG ?

Après donc la présentation et l'analyse des hypothèses formulées, vérifions à présent leur degré de validité et essayons d'envisager les conditions de mise en œuvre des solutions proposées.

SECTION II : DE LA VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.

PARAGRAPHE I – Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic

L'analyse précédente nous permet ici d'apprécier le degré de validation des hypothèses pour enfin formuler les éléments du diagnostic.

I – Degré de validation des hypothèses.

A – Hypothèse n°1

L'analyse des données recueillies à travers des enquêtes et entretiens montre que le coût des exonérations est de plus en plus élevé et cette situation est due, dans le cas précis des ONG, à leur nombre qui ne cesse de croître d'année en année. Il est alors impérieux qu'un plafond soit fait pour en limiter le nombre. Ce nombre pose un problème, car très peu d'ONG sur la centaine sont visibles sur le terrain et on se demande la finalité des allègements fiscaux dont elles bénéficient.

Aussi, les exonérations liées aux Accords de siège tombent-elles souvent pour la Direction Générale des Impôts et des Domaines, comme un cheveu dans la soupe et ne sont pas prévisibles car ces différents arguments confirment l'hypothèse selon laquelle, le coût très élevé des exonérations, est dû à leur non limitation.

Mais au delà de la lecture comptable des exonérations, il convient de faire remarquer ceci. Les activités des ONG étrangères sont régies par trois textes, à savoir :

- Décret n°2001-234 du 12 juillet 2001 fixant les conditions d'existence et les modalités de fonctionnement des ONG et des organisations faitières ;

- L'arrêté interministériel n°17/MCRI-SCBE/MCCAG-PD/MAEIA/MFE/MISD/DC/SG/DAJDH/DBEVA/SA du 06 mai 2003 ;

- L'arrêté interministériel n°18/MCRI-SCBE/MCCAG-PD/MAEIA/MFE/ DC/SG/DAJDH/DBEVA/SA du 06 mai 2003 ;

Aux termes de l'article 15 du décret n°2001-234 du 12 juillet 2001 « Toute ONG étrangère peut solliciter un Accord de siège auprès du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine sur présentation d'un dossier dont le contenu sera précisé par l'arrêté. L'accord de siège n'est signé qu'après avis d'un comité interministériel dont la composition est fixée par Arrêté conjoint du Ministre chargé des Affaires Etrangères, du Ministre du Plan, du Ministre chargé de la Société Civile et du Ministre chargé de l'Intérieur ».

Selon l'article 6 de l'Arrêté n°17 du 06 mai 2003, « l'Accord de siège fait bénéficier l'ONG des avantages ci-après :

- 1- l'immatriculation des véhicules dans la série réservée aux ONG ;
- 2- exonération du Prélèvement communautaire de solidarité de la redevance statistique, de la Taxe sur Valeur Ajoutée (TVA) à l'exception de la Taxe de voirie ;
- 3- l'immatriculation en admission temporaire de véhicule du personnel expatrié de l'ONG à raison d'un véhicule par ménage ;
- 4- exemption de l'IPTS du personnel expatrié en cas de réciprocité avec le pays d'origine ».

Quant à l'article 8 du même Arrêté, « la version normale de l'Accord de siège fait bénéficier l'ONG de l'exemption du Versement Patronal sur Salaire ».

En ce qui concerne l'arrêté 18 du 06 mai 2003, son article 2 dispose que : « le Comité Interministériel, chargé de l'étude des Accords de siège est composé comme suit :

Président : Le Ministre des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine ou son représentant ;

Vice – Président : Le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation ou son représentant ;

Rapporteur : Le Ministre chargé des Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur ou son représentant ;

Membres : - Le Ministre d'Etat, chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de la Prospection et du Développement ou son représentant ;

- Le Ministre des Finances et de l'Economie ou son représentant

Selon les autorités du MAEIA, la pratique suivie jusqu'à présent est que le Ministère des Finances et de l'Economie est représenté au sein du Comité par des cadres de la DGID et de la DGDDI qui font montre d'une rigueur au cours de l'examen des dossiers d'accord de siège.

Pour les responsables du MAEIA, les activités et les investissements des ONG étrangères sont des compléments nécessaires au budget d'investissement public dans le cadre de l'exécution du Programme d'Action du Gouvernement, notamment en matière de renforcement de la lutte contre la pauvreté et la promotion de la jeunesse.

Il s'agit d'investissements importants à savoir par exemple :

- des investissements de cinq milliards deux cent trois millions deux cent soixante seize mille six cent quatre vingt neuf (5.233.276.689) francs CFA réalisés entre 2001 et 2003 par l'ONG américaine CRS ;
- des investissements de plus de trois milliards huit cent millions de francs CFA au cours de la même période par l'ONG autrichienne SOS Village d'Enfants ;
- des investissements de plus d'un milliard cinquante six million cinq cent soixante sept mille huit cent quarante cinq (1.056.567.845) francs CFA réalisé entre 2001 et 2002 par la fondation Espace d'Afrique.

Les diplomates estiment que, grâce à ces fonds injectés dans l'économie nationale, les ONG installées au Bénin engagent du personnel local et font vivre ainsi des milliers de familles béninoises.

De même, les investissements suppléent aux actions du Gouvernement dans les secteurs où celles-ci s'avèrent insuffisantes comme dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Somme toute, au-delà de la lecture purement comptable faite des exonérations fiscales et douanières, lecture qui fausse la perception que l'on pourrait avoir des activités des ONG étrangères, il y a lieu d'avoir une vision globalisante, économique et sociale des activités de ces organisations humanitaires.

En toute vérité et au regard des actions d'ONG comme celles citées plus haut, ou Plan International, BØRNEFonden, World Education, Terre des Hommes, Africare, il ne nous paraît pas exagéré d'admettre qu'il importe de distinguer le bon grain de l'ivraie.

En conclusion, l'hypothèse spécifique n°1 n'est que partiellement confirmée.

B – Hypothèse N°2

Le gros problème au niveau des fondements des exonérations liées aux Accords de siège d'après notre enquête, tient à l'écart entre les objectifs prévus et ceux poursuivis aujourd'hui par des ONG.

- Des ONG - Entreprises mènent des activités marchandes au vu et au su de tout le monde et sans être inquiétées par le fisc parce que protégés par les clauses des Accords de siège. Ce sont donc là des manœuvres d'évasion fiscale qui annihilent les efforts des différentes régies financières qui contribuent à la mobilisation des ressources budgétaires.

Une concurrence déloyale, insidieuse est faite aux structures légales assujetties aux différents impôts, mais fragilisées par cet environnement économique malsain.

- Le relèvement du niveau de vie, à la base de ces exonérations, s'éloigne chaque jour un peu plus devant des populations désabusées.

Ainsi, la question des fondements des exonérations des ONG demeure entière et confirme l'hypothèse de la revue des fondements des exonérations liées aux Accords de siège.

C – hypothèses n°3

Il ressort de l'analyse des résultats que la fraude fiscale est existante en matière d'exonération.

Ceci a été prouvé par la progression sans cesse du taux d'évasion de la TVA en matière d'exonérations d'une part et des écarts enregistrés entre les exonérations théoriques et réelles d'autre part comme l'a montré le Tableau n°10.

Les données recueillies montrent qu'il y a une faiblesse dans les contrôles exercés dans le domaine des exonérations en général et une absence du contrôle a posteriori en particulier.

De même l'évasion fiscale est aujourd'hui établie dans la mesure où beaucoup d'ONG opèrent sous le régime des exonérations dans le domaine d'activités purement marchandes, malheureusement soustraites du champ d'application des différents impôts en complicité avec les clauses de l'Accord de siège. Elles ont des cliniques, des hôpitaux, des ONG sont dans les Bâtiments et Travaux Publics (BTP), dans les activités de transformation, gèrent de grandes écoles et couvrent tout le pays comme l'indiquent les documents en annexe (cartes 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7).

On peut donc affirmer que l'hypothèse n°3 à savoir : l'existence de la fraude et de l'évasion fiscales due à la quasi absence de contrôle de l'utilisation faite des exonérations, est parfaitement vérifiée.

II – Synthèse du diagnostic

A – Elément du diagnostic n°1

La non limitation des régimes d'exception est à la base du coût très élevé des exonérations.

B – Elément du diagnostic n°2

La nature des fondements des Accords de siège explique le non encadrement des exonérations y relatives.

C – Elément du diagnostic n°3

La quasi absence de contrôle dans ce type d'exonération explique l'existence de l'évasion et de la fraude fiscales.

I – Approches de solutions

A – Les solutions au problème du coût élevé des exonérations liées aux Accords de siège.

La difficulté d'encadrer les exonérations liées aux Accords de siège est avérée. Le nombre des Accords de siège dépend finalement de la vision du Gouvernement qui peut agir à volonté sur les instruments juridiques qui servent de base à la conclusion de ces partenariats.

La situation de pays pauvre qui est celle du Bénin, réduit considérablement à notre avis, la marge de manœuvre des Autorités. Dans un pays où tout est prioritaire, il n'est pas prudent de lever des mesures propres à ralentir les élans de solidarité.

En fin de compte, le mal doit être perçu ailleurs, car a priori, dépenser beaucoup n'est pas une mauvaise chose. Ce qu'il faut chercher à savoir, c'est ce qui est fait des sommes dépensées. Et c'est le cas des exonérations liées aux Accords de siège.

Ainsi, des analyses de nos enquêtes, nous avons remarqué une différence de perception de l'opportunité de ces Accords entre les financiers et les diplomates.

Pour harmoniser les points de vue il faut :

- que tout Accord de siège soit signé en la présence effective de tous les membres du Comité Interministériel Ad'hoc ;
 - que l'administration fiscale crée un mécanisme de contrôle et de suivi des ONG.
- Cela pourrait prendre la forme d'une brigade de recherche ;
- évaluer deux fois par an, les ONG bénéficiaires des exonérations.

B – Les solutions au problème relatif à la nature de fondement des exonérations liées aux Accords de siège.

La mise en place d'une taxation des opérations irait à l'encontre des objectifs préalablement établis. Il convient donc de maintenir ces exonérations, mais de veiller à leur encadrement strict.

De même, les bases juridiques des Accords doivent être bien suivies et les conditions de forme et de fonds préalables à tout Accord de siège doivent être rigoureusement appliquées afin de barrer la route aux ONG aventurières.

Désormais, les ONG devront être agréées suite à une analyse approfondie de leurs statuts et de leurs objectifs mettant en évidence leur caractère à but social non lucratif.

C – Les solutions au problème de l'existence de la fraude.

En l'état actuel de la réforme, aucune structure n'organise un contrôle en amont et en aval des exonérations consenties par l'Etat béninois. Mais la MFRE y supplée tant bien que mal en exerçant un contrôle interne dans la mise en place du crédit.

Dans le cas précis des ONG étrangères, il faut que des mesures hardies soient prises, et ce, en conformité avec la volonté de l'Etat d'évaluer les activités des ONG. Mais en la matière, il est permis de douter de la sincérité de l'Etat :

En effet, dans le relevé n°45 des décisions prises par le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 09 novembre 2005, le Gouvernement a donné des instructions fermes au Ministre des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine (MAEIA) pour organiser une mission d'évaluation de l'impact des activités des ONG étrangères sur la vie des populations.

Malgré le souci du Ministre des Finances et de l'Economie (MFE) au sujet des exonérations, force est de constater que les 5.930.000 francs représentant l'incidence financière à la charge du budget national de la mission de contrôle et d'évaluation des ONG, ne sont pas débloqués jusqu'à ce jour par le MFE.

Pour une réduction substantielle de la fraude et de l'évasion, il faut :

- que l'Etat cesse de vouloir de quelque chose et de son contraire.
- qu'il donne les moyens aux différentes structures de contrôle qui ne demandent qu'à travailler ; c'est le cas de la Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Action Humanitaire du MAEIA dont les tâches sont entre autres : « suivi et contrôle, in situ, en concertation avec la Direction des Affaires Juridiques et des Droits de l'Homme et les ministères techniques concernés, de l'action des ONG étrangères bénéficiaires d'un accord de siège, conformément aux textes en vigueur ».

Avec le contrôle, les coûts des exonérations seront maîtrisés, leurs fondements ne seront plus un motif de regret et les ONG fidèles au cahier des charges seront fières et honorées.

La meilleure des solutions est de rendre les structures de contrôle financièrement autonomes.

II – Conditions de mise en œuvre

L'amélioration des recettes fiscales par le biais d'une meilleure gestion des exonérations des ONG, exige la résolution d'un certain nombre de problème à travers la mise en œuvre des solutions préconisées. De toute évidence, elles ne sont qu'à l'étape de bonnes intentions tant que des dispositions de mise en œuvre ne sont pas prises. Quelques recommandations s'imposent donc :

A – Recommandations de forme

1 – A l'endroit de la MFRE.

Une réforme du cadre institutionnel de la MFRE s'impose. il n'y a pas de répartition des tâches à la MFRE. Tous les types d'exonérations sont traités par tous les cadres. La conséquence est qu'il a été difficile pour nous, d'avoir des statistiques précises sur les ONG, puisque leur fiscalité est noyée dans les exonérations classiques. Il faut que chacun soit responsabilisé au niveau des divisions spécialisées.

Un service de contrôle et de vérification à compétence nationale près du MFRE pourrait être créé aux fins de suivre les ONG dans l'utilisation des biens pour lesquels les allègements fiscaux leur ont été consentis.

Compte tenu de la spécificité des exonérations liées aux Accords de siège et pour leur meilleure gestion, nous proposons que l'organigramme de la MFRE soit appliqué.

2 – A l'endroit de la DPE

Afin d'alléger la Direction du Protocole d'Etat, qui a déjà trop de missions urgentes, il est souhaitable que les demandes d'admission en franchise soient confiées à la Direction des Relations Economique Commerciales Internationales (DRECI)

B – Recommandations de fond.

Dans le fond, l'efficacité de l'administration dépend des cadres et autorités à tous les niveaux, à ajuster au fur et à mesure les textes de base aux réalités du moment. Les ONG béninoises continuent par exemple, d'être régies par la loi de 1901. Est-ce à dire que les gens qui se mettent ensemble dans ce cadre aujourd'hui reflètent les réalités de 1901 ? Ces genres de léthargie sont monnaies courantes dans notre administration.

Le logiciel GESEXO, application destinée à la gestion des exonérations, soit rendue accessible à tous les cadres des services d'Assiettes I pour un meilleur suivi des déclarations de TVA.

L'informatisation des services de la Direction du Protocole d'Etat s'impose

Enfin une connexion à terme des deux réseaux informatiques de la DGID et de la DPE et même ceux des ONG seraient un grand outil de travail et une vraie réussite.

En direction des ONG, le décret n°2001-234 du 12 juillet 2001 dispose en son article 24 : « toute ONG ou toute organisation faïtière d'ONG, en tant que personne morale, peut faire l'objet d'un avertissement ou d'une suspension : ces sanctions sont prises par le Ministre chargé de la Société civile après avis du conseil ad hoc lorsque :

- des irrégularités graves sont constatées dans le fonctionnement ou la gestion des projets ou programmes ;
- les activités de l'ONG ou d'organisation faïtière d'ONG ne correspondent plus aux missions et objectif définis par ses statuts ou sont reconnues illégales par les textes en vigueur en République du Bénin ».

L'article 26 complète ses dispositions sur les sanctions : « tout détournement des biens et équipements exonérés donne lieu à l'application des sanctions prévues au Code Général des Impôts et au Code des Douanes sans préjudice des sanctions prononcées par le Conseil ad hoc de discipline ».

Nous applaudissons l'article 27 et nous ne trouvons pas mieux : « ... toutefois, lorsqu'il est établi que l'ONG ou l'organisation faitière poursuit une cause ou un objet illicite ou se livre à des activités contraires à ses statuts, sa dissolution est prononcée par voie judiciaire ».

Mais sans des missions de contrôle, comment pourra-t-on se rendre compte de ces irrégularités ?

D'ailleurs, aucun cas de sanction d'ONG indélicates ne nous a été signalé au cours de nos enquêtes.

Ces différentes propositions nous conduisent à un tableau de synthèse de l'étude sur la contribution à l'amélioration de la gestion des exonérations liées aux Accords de siège au Bénin.

Tableau de synthèse de l'étude sur « Contribution à l'amélioration de la gestion des exonérations liées aux Accords de siège au Bénin ».

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Hypothèses	Elément de diagnostic	Solutions
Niveau Général		<u>Problème Général</u> Accroissement des manques à gagner budgétaires liés aux Accords de siège	<u>Objectif Général</u> Contribution à l'amélioration des recettes fiscales par le biais des exonérations liées aux Accords de siège			
Niveaux spécifiques	1	<u>Problèmes Spécifiques n°1</u> Coût élevé des exonérations fiscales liées aux Accords de siège	<u>Objectifs Spécifiques n°1</u> Proposer des mesures visant la réduction des exonérations fiscales	<u>Hypothèse Spécifique n°1</u> Le coût élevé des exonérations fiscales est dû à la non limitation des régimes d'exception	<u>Elément de diagnostic n°1</u> Le coût élevé des exonérations est dû à la non limitation et à l'absence de contrôle	Planifier les exonérations liées aux Accords de siège.
	2	<u>Problèmes Spécifiques n°2</u> Faiblesse des fondements des exonérations fiscales liées aux Accords de siège	<u>Objectifs Spécifiques n°2</u> Revoir le mécanisme de fiscalisation des ONG étrangères. Harmoniser la perception de ce type d'exonération par les acteurs de sa gestion	<u>Hypothèse Spécifique n°2</u> Le coût très élevé des exonérations fiscales des ONG dépend des éléments de fiscalisation et de la perception que les acteurs ont de ces exonérations.	<u>Elément de diagnostic n°2</u> La nature des fondements des Accords de siège entraîne le non encadrement des exonérations liées aux Accords de siège.	Combattre les délivrances identifiées et faire le discernement entre le bon grain et l'ivraie. Maintenir les exonérations liées aux Accords de siège mais les suivre dans leur destination.
	3	<u>Problèmes Spécifiques n°3</u> Existence des fraudes et évasions fiscales liées aux Accords de siège	<u>Objectifs Spécifiques n°3</u> La quasi absence des contrôles explique l'existence de la fraude fiscale dans le domaine des exonérations	<u>Hypothèse Spécifique n°3</u> La quasi absence de contrôle des ONG bénéficiaires de ces Accords de siège.	<u>Elément de diagnostic n°3</u> L'absence de suivi et de contrôle favorise des comportements peu orthodoxes dans la gestion des exonérations liées aux Accords de siège	Rendre les structures de contrôle financièrement autonomes. Respecter une périodicité de contrôle.

CONCLUSION GENERALE

Le Bénin après quarante cinq (45) ans d'indépendance demeure un pays en voie de développement. Cette situation s'exprime à travers le niveau de vie de ses populations et tout reste une priorité pour la Nation.

Devant l'immensité des besoins, le pays continue de tendre la main à toutes les bonnes volontés. Les ONG étrangères apportent dans ce sens, leur concours aux tâches de développement.

Pour faciliter leurs interventions sur le terrain, l'Etat s'est fait l'obligation de leur accorder des allègements fiscaux. La prise en charge des exonérations par l'Etat est assurée par le mécanisme des MP (moyen de paiement)

Aujourd'hui, ces exonérations constituent un manque à gagner de plus en plus lourd pour le budget national : En effet les recettes d'ordre s'accroissent d'une année à l'autre au détriment des recettes cash.

Que faire ? Peut-on vouloir d'une chose et de son contraire ?

La vraie préoccupation, à notre avis, ne doit pas être le montant des exonérations accordées aux ONG mais plutôt leur utilisation qui devrait induire un impact favorable sur les conditions de vie de nos populations.

La gestion de ces allègements ne doit plus se limiter aux bureaux des différentes administrations concernées :

Une super structure à l'instar du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances est la bienvenue pour une meilleure coordination des actions dans ce domaine.

La question de la gestion de ces exonérations ne doit plus faire penser seulement à la maîtrise du coût, mais aussi et surtout à leur bonne utilisation.

Ainsi, les différents problèmes soulevés par cette étude à savoir le coût et la nature des exonérations, seraient réglés et les évasions et fraudes réduites.

BIBLIOGRAPHIE

I - OUVRAGES

- 1- **CONAM (M)**, « Finances Publiques », Nathan.
- 2- **DARRIAGND (A)**, « la passation des marchés de l'Etat », Armand colin, Paris 1970
- 3- **PHILIP (Loïc)**, « Dictionnaire ENCYCLOPEDIQUE de finances Publiques »,
Tome 1 et 2 Economica
- 4- **TADDEI (Bruno)**, « la Fraude fiscale », librairie technique, 17 Place Dauphine,
75001, Paris, 1974.

II – DOCUMENTS SPECIALISES

- 1- Bilan et Perspectives à court et à long terme de l'Economie Nationale, République du Bénin, 2001.
- 2- Code Général des Impôts
- 3- Code des Douanes
- 4- Code des Investissements
- 5- Code des Marché Publics
- 6- Rapport de la Direction Générale de Coopération Internationales et du Développement ; « Afrique au sud su Sahara : mobiliser des ressources fiscales pour le développement », mars 2004.
- 7- Rapport de l'atelier régional sur la gestion des exonérations dans la zone UEMOA ; novembre 2005.

III – MEMOIRES

- 1- **ADECHINA (Noëlie Rachel M.)**, « La reforme du régime des exonérations et son impact sur les recettes budgétaires », cycle 1, ENA promotion 1996-1998.
- 2- **FADONUGBO (H) et HADEGBE (C. K)**, « Réflexion sur la pratique des marchés publics en République du Bénin ».

- 3- **GBAGUIDI (Houéhanou Oreste) et MIGAN (Léocadie Totchémé)**, « Régime fiscal des marchés publics à financement extérieur » cycle 2, ENA promotion 1991-1993.
- 4- **HINSOU (Syvain Noël Sèdjro)**, « Les régimes d'exception dans le système fiscal béninois : application et point de vue » ; cycle 1, ENA
- 5- **HOUEMAGNON (Lydwine A)**, « Impact de l'exécution des marchés publics sur la gestion des finances publiques en République du Bénin », cycle 2, ENA
- 6- **HOUNZANDOU (Andromarque Hermane)**, « Problématique des régimes d'exception face à l'automatisation des recettes fiscales au Bénin »

IV – TEXTES LEGALISATIFS ET REGLEMENTAIRES

- 1- Décret n°85-535 du 19 décembre 1985 portant privilèges diplomatiques et consulaires en matière de douane
- 2- Décret n°2004-094 du 14 février 2004 portant attributions, organisations et organisation du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine
- 3- Décret n°2001-234 du 12 juillet 2001 fixant les conditions d'existence et les modalités de fonctionnement des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et leurs organisations faïtières.
- 4- Arrêté n°212/MF/DC/DI du 19 octobre 1985 portant régime fiscal des marchés publics à financement extérieur
- 5- Arrêté n°081/MF/DC/DGIDMEMP du mai 1996 portant modification
des articles 3, 4, 7, 8, 9, 15, 17, 21 de l'arrêté n°212/MF/DC/DI du 19 octobre 1992
- 6- Arrêté 081/MF/DC/DGID/DGDDI/MFMP du 17 septembre 1996 portant généralisation de la procédure MP à toutes les exonérations
- 7 Note de service n°490/MF/DC/DIDDIDB/DGCTP du 02 juin 1993 portant disposition d'ordre comptable et budgétaire.
- 8- Note de service n°129/MF/DC/DGD/MFMP du 15 novembre 1995 portant attributions, organisations et fonctionnement de la mission fiscale des marchés publics.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE :	.....1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : De la restitution des observations de stage à la démarche méthodologique liée à la gestion des exonérations liées aux Accords de siège	.....4
SECTION 1 : Cadre de l'étude et restitution des observations de stage	.....5
PARAGRAPHE 1 : Historique et fonctionnement de la MFRE	.....5
I – Historique et présentation	.....5
A – Historique	.....5
B – Présentation de la MFRE	.....6
II – La Procédure de délivrance des certificats MP	.....8
A - Le dépôt et l'affectation du dossier	.....8
B – Le traitement du dossier	.....8
PARAGRAPHE 2 : Champ d'application des Régimes d'Exception au Bénin	.....9
I – Les exonérations des MPFE	.....10
II – Les exonérations liées aux contraintes socio-économiques	.....10
III – Les exonérations classiques	.....11
SECTION II : Problématique et méthodologie de la recherche	.....12
PARAGRAPHE 1 : Problématique et justification du Sujet	.....12
I – Etat des lieux de base	.....12

	A – Les atouts de la MFRE	12
	B – Quelques difficultés de la MFRE.....	12
	II – Problématique et justification du sujet.....	12
	A – Problématique.....	12
	B – Intérêt de l'Etude.....	14
PARAGRAPHE 2	: Spécification de la problématique et choix de la démarche méthodologique.	15
	I - Spécification de la problématique.....	15
	II - Démarche méthodologique.....	15
CHAPITRE PREMIER	: Des objectifs de l'étude à la méthodologie de travail liée à l'impact des exonérations dues aux Accords de siège.....	16
SECTION 1	: Objectifs de l'étude et élaboration du tableau de bord.....	17
PARAGRAPHE 1	: Objectif et hypothèse de l'étude.....	17
	I – Objectif de l'Etude : Ils sont déterminés par rapport aux problèmes sus-indiqués.	17
	A – Objectif Général.....	17
	B – Objectifs Spécifiques.....	17
	II – Causes et hypothèses liées à la problématique choisie.....	18
	A – Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1.....	18
	B - Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2.....	18
	C - Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3.....	19
PARAGRAPHE 2	– Synthèse des préoccupations et Tableau de bord de l'Etude.....	20

<i>I – Synthèse des préoccupations</i>	20
II - TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE : Contribution à l'amélioration de la gestion des exonérations liées aux Accords de siège au Bénin.	21
SECTION II : Revue de littérature et méthodologie de travail liée a l'amélioration des recettes fiscales liées aux accords de siège	22
PARAGRAPHE 1 – Revue littéraire	22
<i>I – Les Mémoires de fin d'Etude universitaire et Rapports de Missions et Séminaires</i>	22
<i>A – Les mémoires de fin d'Etude universitaire</i>	22
<i>B – Rapports de Missions et Séminaires</i>	24
<i>II – Synthèse de la revue de littérature</i>	25
PARAGRAPHE 2 : Méthodologie de l'Etude : approches empirique et théorique.	26
<i>I – Approches théoriques retenues.</i>	26
<i>A – Choix d'outils d'analyse du problème du coût élevé des exonérations liées aux Accords de siège.</i>	26
<i>B – Approche théorique liée au problème de la nature des fondements des exonérations</i>	27
<i>C – Choix d'outils d'analyse par rapport au problème de l'existence de fraude et d'évasion fiscales dans le domaine des exonérations.</i>	27
<i>II - Dimension empirique</i>	28
<i>A – Objectifs de l'enquête et identification de la population mère.</i>	28
<i>B – De l'échantillon aux outils de présentation des données.</i>	29
CHAPITRE DEUXIEME : De l'organisation des enquêtes à la vérification des hypothèses et aux conditions de mise en œuvre des solutions.	31

SECTION I	: L'organisation des enquêtes et analyse des résultats obtenus.....	32
PARAGRAPHE1	: Organisation des enquêtes et limites des données.....	32
	<i>I – Préparation et réalisation des enquêtes.....</i>	<i>32</i>
	<i>A – Préparation des enquêtes.....</i>	<i>32</i>
	<i>B – Conduite des enquêtes.....</i>	<i>33</i>
	<i>II – Difficultés rencontrées et limites des données.</i>	<i>33</i>
	<i>A – Difficultés rencontrées.....</i>	<i>33</i>
	<i>B – Limites des données recueillies.....</i>	<i>35</i>
PARAGRAPHE 2	: Présentation et analyse des résultats de l'enquête.....	35
	<i>I – Présentation et analyse des données relatives aux problèmes identifiés.....</i>	<i>35</i>
	<i>A – Le point de vue des Agents de la MFRE.....</i>	<i>35</i>
	<i>B – Le point de vue des cadres du MAEIA.</i>	<i>36</i>
	<i>C – Point de vue des ONG.....</i>	<i>37</i>
	<i>II – Revue documentaire.</i>	<i>38</i>
	<i>A–Le problème du coût élevé des exonérations liées aux Accords de siège</i>	<i>38</i>
	<i>II - Présentation et analyse des données relatives a la nature des fondements des exonérations.</i>	<i>42</i>
	<i>III – Problème lié à la fraude et à l'évasion fiscales.....</i>	<i>44</i>

SECTION II : De la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.	46
PARAGRAPHE I : Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic	46
I – Degré de validation des hypothèses.	46
A – Hypothèses n°1	46
B – Hypothèse N°2.....	50
C – hypothèses n°3.....	51
II – Synthèse du diagnostic	52
A – Élément du diagnostic n°1	52
B – Élément du diagnostic n°2.....	52
C – Élément du diagnostic n°3.....	52
I – Approches de solutions	52
A – Les solutions au problème du coût élevé des exonérations liées aux Accords de siège.	52
B – Les solutions au problème à la nature de fondement des exonérations liées aux Accords de siège.	53
C – Les solutions au problème de l’existence de la fraude.	53
II – Conditions de mise en œuvre	55
A – Recommandations de forme.....	55
B – Recommandations de fond.	56
CONCLUSION GENERALE	59