

REPUBLIQUE DU BENIN

*_*_*_*_*

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

*_*_*_*_*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

*_*_*_*_*

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

CYCLE II

OPTION :

ADMINISTRATION DES FINANCES
(AF)

FILIERE :

ADMINISTRATION DES FINANCES
ET DU TRESOR
(AFT)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION

Thème :

**EXONERATIONS FISCALES LIEES AUX
ACCORDS DE SIEGE DES O.N.G. :
NENCESSITE D'UN DISPOSITIF
D'ASSAINISSEMENT**

Réalisé et soutenu par :

Prosper Jean-Baptiste ADJINDA

Sous la direction de :

**Directeur de stage
Francis LOKOSSA**

Maître de mémoire

**Raymond DOSSA
Professeur de Droit à l'ENAM**

IDENTIFICATION DU JURY

Président :

Membre :

Membre :

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

DEDICACE

➤ A mon feu père Eloi

➤ A ma mère Joséphine

➤ A mon épouse Mélanie

REMERCIEMENTS

Au terme de ce travail, je tiens à témoigner ici ma profonde gratitude à tous ceux qui d'une manière ou d'une autre ont contribué à la réalisation de ce travail et plus particulièrement :

- **A monsieur Raymond DOSSA** qui a accepté encadrer ce travail et qui a fait preuve de disponibilité et d'une grande amabilité. Ses pertinentes remarques et observations ont été d'un apport capital ;
- **A messieurs Francis LOKOSSA et Raphaël MENSAH**, respectivement Directeur des Affaires Juridiques et des Droits de l'Homme (DAJDH) et Directeur de la Coopération Décentralisée et de l'Action Humanitaire (DICODAH) qui ont fait preuve d'une grande sollicitude à mon endroit lors de mon séjour dans leurs structures respectives ;
- **A mesdames Edwige AMOUSSOUGBEME, Emilienne AGOSSA, et messieurs Honoré GONÇALVES, Victor AHANHANZO-GLELE**, pour leur concours très précieux ;
- Aux personnels de la **DAJDH**, de la **DICODAH**, de la **DA** et de la **DPE** (du ministère en charge des Affaires étrangères) qui n'ont ménagé aucun effort pour mettre à ma disposition les informations utiles pour la réalisation du présent ouvrage ;
- **Messieurs le Secrétaire général du Gouvernement et ses adjoints** pour leur compréhension et leur ouverture d'esprit ;
- **A Adèle DABETO** pour son soutien indéfectible ;
- **A mes collègues de bureau et mes amis** pour leurs conseils et leurs soutiens très réconfortants ;
- Aux **honorables membres du jury** à qui il revient la charge de juger ce travail. Vos critiques et suggestions seront les bienvenues et contribueront, sans aucun doute, à son amélioration ;

LISTE DES SIGLES

1	CNSA/ONG	Comité National de Suivi des Activités des ONG
2	DAJDH	Direction des Affaires Juridiques et des Droits de l'Homme
3	DGDDI	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
4	DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
5	DICODAH	Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Action Humanitaire
6	DPE	Direction du Protocole d'Etat
7	MAE	Ministère des Affaires étrangères
8	MFRE	Mission Fiscale des Régimes d'Exception
9	ONG	Organisation Non Gouvernementale
10	RPI	Recette Principale des Impôts
11	SCLR	Service de la Codification, des Lois et Règlements

LISTE DES TABLEAUX

N° d'ordre	Titre	Page
Tableau n° 1	Structure du portefeuille des activités de la MFRE	12
Tableau n° 2	Tableau de l'évolution de nombre des accords de siège	16
Tableau n° 3	Montant des crédits d'impôt accordés à quelques ONG étrangères ayant un accord de siège, de 2002 à 2006	20
Tableau n° 4	Montant des crédits d'impôt accordés à toutes les ONG étrangères de 2002 à 2006	21
Tableau n° 5	Récapitulatif des problèmes identifiés	23
Tableau n° 6	Tableau de bord de l'étude	35
Tableau n° 7	Fréquence des causes du non respect des clauses des accords de siège par certaines ONG	41
Tableau n° 8	Fréquence des causes de la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accorde de siège des ONG	42
Tableau n° 9	Fréquence des causes du défaut de contrôle	42
Tableau n° 10	Eléments de réponse relatifs à l'existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège des ONG	43
Tableau n° 11	Fréquence des causes de l'existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège des ONG	43

LISTE DES FIGURES

Graphique unique : Graphique de l'évolution de nombre des accords de siège 16

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Accord de siège : C'est, selon le Lexique des termes juridiques « un traité conclu entre une Organisation internationale et l'Etat sur le territoire duquel elle est établie, pour régler les problèmes soulevés par cette situation ».

Régimes d'exception : C'est des allègements fiscaux, des exonérations hors Code général des impôts, hors Code général des douanes. Ces exonérations sont prévues par le Code des investissements, des dispositions conventionnelles et les accords de siège.

Exonérations : c'est la dispension totale ou partielle d'impôts sous certaines conditions fixées par la loi, pour des motifs variés.
L'exonération peut avoir pour objet d'exclure du champ d'application d'un impôt une personne, un bien ou une activité normalement assujettis.

RESUME

Face à l'ampleur prise par le phénomène de paupérisation depuis le début des années 1990 et en raison de la faible capacité de l'Etat à y faire face, des ONG tant nationales qu'étrangères s'activent à apporter un peu de soulagement aux couches sociales les plus vulnérables. Ces ONG interviennent dans des secteurs très variés de la vie des communautés à la base.

En considération de la contribution des ONG à l'effort de développement national et prenant en compte le fait que c'est la "philanthropie" qui sous-tend leurs actions, le Gouvernement a mis en place des mesures d'accompagnement en leur faveur.

Pour ce qui concerne les ONG étrangères, ces mesures consistent en la signature d'accords de siège. A travers ces accords de siège, le Gouvernement fait bénéficier les ONG, des facilités administratives et d'avantages fiscaux en l'occurrence les exonérations fiscales.

Celles-ci sont accordées dans le cadre de la mise en œuvre des accords de siège et occasionnent d'importants manques à gagner pour le Trésor public. Elles entraînent une réduction de recettes de l'ordre du milliard de francs CFA chaque année¹.

L'état des lieux de la gestion des accords de siège a révélé un **manque de suivi de la mise en œuvre des accords de siège des ONG**, malgré le montant élevé des exonérations accordées.

Notre objectif est de contribuer à l'amélioration du suivi de la mise en œuvre des accords de siège des ONG. L'atteinte de cet objectif passe par la résolution des trois problèmes spécifiques retenus à savoir :

- le non respect des clauses des accords de siège par certaines ONG,
- la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège,
- l'existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège.

Les enquêtes ont permis de poser les diagnostics suivants :

- le non respect des clauses des accords de siège des ONG est dû à l'absence de contrôle.
- l'insuffisance des textes explique la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège des ONG.
- l'existence d'évasions fiscales est due à l'indélicatesse de certains responsables d'ONG.

Pour résoudre ces différents problèmes, nous proposons :

- La mise en place d'un mécanisme de contrôle de l'activité des ONG,
- Le renforcement du cadre institutionnel de gestion des accords de siège des ONG passant par la relecture des textes et la prise de dispositions pratiques.

¹ Voir tableau n°4

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PRELIMINAIRE : DES OBSERVATIONS DE STAGE AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

- Section 1 :** CADRE INSTITUTIONNEL DE GESTION ET MECANISME DE FONCTIONNEMENT DES ACCORDS DE SIEGE
- Paragraphe 1 : Cadre institutionnel de gestion des accords de siège
- Paragraphe 2 : Restitution du mécanisme de fonctionnement des accords de siège
- Section 2 :** CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE
- Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique retenue
- Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

CHAPITRE 1^{ER} : DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE A L'ANALYSE DES DONNEES

- Section 1 :** CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE
- Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèse et revue de littérature
- Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude : approches empirique et théorique
- Section 2 :** COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES
- Paragraphe 1 : Mobilisation et présentation des données
- Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.

CHAPITRE 2^{ème} : DE L'ORGANISATION DES ENQUETES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

- SECTION 1 :** APPROCHES DE SOLUTIONS
- Paragraphe 1 : Solutions au problème spécifique n°1
- Paragraphe 2 : Les solutions au problème spécifique n°2
- Paragraphe 3 : Les solutions au problème spécifique n°3

- SECTION 2 :** CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE
- Paragraphe 1 : La relecture des textes
- Paragraphe 2 : Autres mesures d'ordre pratique

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

La crise économique des années 1980 a amenuisé la capacité financière des pays de l'Afrique au Sud du Sahara. Le Bénin a été particulièrement affecté par cette crise qui a obligé ses dirigeants à solliciter très tôt le concours des Institutions de Bretton Woods. Les négociations avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) ont abouti à l'adoption du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) dont le contenu impose comme thérapie, entre autres mesures, le désengagement de l'Etat des secteurs d'activités économiques, l'instauration d'une économie de marché avec un programme de libéralisation et de réorganisation des sociétés d'Etat.

La conséquence de l'application de ces mesures de réorientation et de redressement économique a été l'accroissement de la paupérisation qui a engendré d'innombrables problèmes sur le plan social.

Face à cette détresse sociale, des âmes sensibles ont commencé par manifester la volonté de porter assistance aux couches les plus défavorisées de la société, non par l'intermédiaire des structures étatiques, mais de façon directe.

Ainsi, des Organisations Non Gouvernementales (ONG) nationales ont été créées et des ONG étrangères se sont installées au Bénin et opèrent dans des domaines aussi variés qu'importants de la vie économique, sociale et culturelle.

Si jusqu'en 1989, il n'existait que moins d'une dizaine d'ONG (nationales et étrangères) opérant dans le pays, les années 1990 ont connu un accroissement notable de leur nombre. Celui-ci se poursuit jusqu'à nos jours¹.

Ce sont les ONG étrangères qui vont constituer notre centre d'intérêt.

En considération des avantages réels que procurent les activités menées par les ONG aux populations en général et particulièrement aux communautés à la base, le gouvernement béninois signe, avec les ONG étrangères qui le sollicitent, des accords de siège.

Un accord de siège, selon le Lexique des termes juridiques, est « un traité conclu entre une Organisation internationale et l'Etat sur le territoire duquel elle est établie, pour régler les problèmes soulevés par cette situation »²

¹ Voir tableau n°2 de l'évolution du nombre des accords de siège, p. 16

² « *Lexique des termes juridiques* » 14^{ème} édition, 2003

Pendant longtemps, la pratique des accords de siège a évolué dans un vide juridique. Il a fallu attendre l'année 1995 pour voir un début de réglementation des activités des ONG avec le décret n° 95-172 du 15 juin 1995 portant création, organisation et fonctionnement du Comité national de suivi de activités des ONG opérant en République du Bénin. Par la suite il y a eu le décret n° 2001-234 du 02 novembre 2001 fixant les conditions et les modalités de fonctionnement des ONG et de leurs organisations faîtières.

Le décret 2001-234 a été suivi de deux arrêtés en 2003 :

- l'arrêté interministériel n° 2003-017/MCRI-SCBE/MECCAG-PD/MAEIA/MFE/MISD/DC/SG/DAJDH/DBEVA/SA du 06 mai 2003 portant réglementation des accords de siège des ONG étrangères en République du Bénin ;

- l'arrêté interministériel n° 2003-018/MCRI-SCBE/MECCAG-PD/MAEIA/MISD/DC/SG/DAJDH/DBEVA/SA du 06 mai 2003 portant création, composition et fonctionnement du Comité interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège.

La signature de l'accord de siège permet à l'ONG de bénéficier de certaines immunités et surtout d'avantages fiscaux. Les avantages fiscaux consistent en des exonérations et constituent pour l'Etat une façon ''d'aider les ONG à aider les populations''.

Les exonérations fiscales liées aux accords de siège constituent la part contributive de l'Etat dans le financement des ONG. En conséquence, l'Etat doit pouvoir se réserver le droit d'exercer, sur l'utilisation de cet apport, tous les contrôles qui s'opèrent habituellement en matière de gestion de deniers publics. Ce contrôle doit s'intégrer dans un système de suivi des accords de siège des ONG.

Mais dans la pratique, le constat est que ces ONG fonctionnent sans faire l'objet de contrôles appropriés alors que le montant annuel des exonérations dont elles bénéficient dépasse le milliard de francs CFA¹.

Qu'est ce qui peut expliquer cet état de chose et comment y remédier ? C'est la recherche de réponses à ces questions qui nous a amené à faire une étude sur les relations qui existent entre l'Etat béninois et les ONG ayant un accord de siège afin de contribuer à la mise en place d'un mécanisme efficient de suivi de l'incidence financière des accords de siège des ONG étrangères.

¹ Voir tableau n°4 montant des exonérations accordées aux ONG.

Pour ce faire, dans un premier temps, nous présenterons le cadre institutionnel de gestion des accords de siège ainsi que le mécanisme de leur fonctionnement, ce qui nous permettra d'identifier les forces et les faiblesses du système et de cibler une problématique. (Chapitre préliminaire)

Ensuite nous définirons le cadre théorique de notre étude et nous chercherons les causes réelles des dysfonctionnements constatés dans la gestion des accords de siège des ONG. (Chapitre 1^{er})

Enfin, nous proposerons des solutions aux différents problèmes que nous aurons identifiés et nous préciserons les conditions de leur mise en œuvre. (Chapitre 2)

CHAPITRE PRELIMINAIRE

OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Dans l'optique d'une bonne restitution du mécanisme de fonctionnement des accords de siège, nous nous attelons dans ce chapitre, à présenter dans un premier temps le cadre institutionnel de gestion des accords de siège puis, dans un second temps, à procéder au ciblage de la problématique.

Section 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE GESTION ET MECANISME DE FONCTIONNEMENT DES ACCORDS DE SIEGE

Cette section est consacrée d'une part, à la présentation des structures chargées de la gestion des accords de siège signés entre la République du Bénin et les Organisations Non Gouvernementales (ONG) étrangères et, d'autre part, à la restitution du mécanisme de fonctionnement desdits accords.

Paragraphe 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE GESTION DES ACCORDS DE SIEGE

La gestion des accords de siège comporte deux volets :

- le volet administratif qui englobe les formalités et la procédure de signature ainsi que le suivi des accords de siège ;
- le volet financier relatif à la gestion des exonérations découlant des accords de siège.

Le volet administratif relève de la compétence du ministère en charge des Affaires étrangères et d'un certain nombre de comités alors que l'aspect relatif aux exonérations est du ressort du ministère en charge des Finances.

Ainsi donc, la gestion de la mise en œuvre des accords de siège relève d'une multitude de structures dont pas moins de trois (3) directions du ministère en charge des Affaires étrangères, d'une structure du ministère en charge des Finances notamment la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE) sise à la Direction Générale des Impôts et du Domaine (DGID), de la Direction des Affaires Intérieures (DAI) du ministère en charge de l'Intérieur.

Le ministère en charge des Affaires étrangères étant la cheville ouvrière de la gestion des accords de siège, notre état des lieux focalisera l'attention principalement sur les structures de ce département ministériel et subsidiairement sur les comités créés dans ce cadre.

A/ LES STRUCTURES DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET LES COMITES IMPLIQUES DANS LA GESTION DES ACCORDS DE SIEGE

Au regard des dispositions du décret n° 2006-748 du 31 décembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère des Affaires étrangères, trois directions techniques sur les neuf ont essentiellement des attributions relatives aux accords de siège : il s'agit de la Direction des Affaires Juridiques et des Droits de l'Homme (DAJDH) de la Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Action Humanitaire (DICODAH), puis de la Direction du Protocole d'Etat (DPE). Toutefois, nous ne présentons ici que les deux premières directions en raison de la prépondérance de leurs rôles et nous parlons aussi+ des comités.

1/ la Direction des Affaires Juridiques et des Droits de l'Homme (DAJDH)

a) attributions

La DAJDH est chargée de :

- examiner les questions de droit ;
- donner, avant leur signature, des avis juridiques sur tous les projets d'accord impliquant le ministère ;
- interpréter les accords internationaux et répondre aux demandes d'avis juridique des autres ministères et institutions ;
- représenter l'Etat devant les juridictions internationales, en liaison avec les ministères et institutions concernés ;
- initier et suivre les formalités nécessaires à l'entrée en vigueur des traités, conventions et accords, notamment les formalités relatives à l'adhésion, à la ratification et au dépôt des instruments de ratification ;
- négocier et finaliser, dans le cadre du Comité interministériel qui en a la charge, les accords de siège avec les ONG étrangères ;
- connaître des questions relatives à la délimitation des frontières de concert avec la Commission nationale de délimitation des frontières et tous autres ministères concernés ;
- participer, en tant que de besoin, aux sessions des commissions mixtes des consultations intergouvernementales ;

- participer, en liaison avec les directions concernées, aux réunions impliquant des questions juridiques au niveau des Organisations internationales, régionales et sous-régionales ;
- tenir à jour la liste complète des traités, conventions, pactes, accords et autres instruments juridiques internationaux auxquels le Bénin est partie, et veiller à leur application ;
- suivre et analyser toutes les questions relatives à la codification et à l'application des normes du Droit international ;
- suivre, avec la direction des Organisations internationales et la direction Afrique et Moyen Orient en concertation avec les autres ministères concernés, et coordonner avec eux les relations du Bénin avec les organisation sous-régionales, régionales et internationales en charge de la promotion, de la protection et de la défense de droits de l'homme ;
- faire périodiquement la synthèse des rapports sur la situation des droits de l'homme dans le monde ;
- représenter le ministère dans les commissions, conseils et comités suivants :
 - Commission nationale de lutte contre le trafic des enfants, en collaboration avec la direction des affaires consulaires et des communautés ;
 - Commission nationale de la législation et de la codification ;
 - Commission nationale des droits des enfants ;
 - Comité interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège et du contrôle des activités des ONG, en collaboration avec la direction de la Coopération décentralisée et de l'action humanitaire et la direction du Protocole d'Etat ;
 - Autorité nationale béninoise de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques ;
 - Tous autres commissions, comités et organes dont l'activité relève de sa compétence.

b) *Organisation de la Direction des Affaires Juridiques et des Droits de l'Homme*

Afin de bien accomplir toutes ces missions, la DAJDH est structurée, conformément à l'arrêté n°012-c/MAE/DC/ SGM/DAJDH du 20 février 2007, en quatre (4) services mis à part le secrétariat. Il s'agit :

- du service des Traités ;
- du service du Contentieux territorial ;

- du service des Droits de l'homme ;
- du service des Archives juridiques ;
- **du Service de la Codification, des Lois et des Règlements (SCLR) qui s'occupe spécialement de la gestion des dossiers d'accord de siège ; c'est ce service qui fait pratiquement office de secrétariat permanent du Comité interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège.**

Le SCLR a en charge :

- le suivi de la codification des pratiques, des normes administratives régissant le fonctionnement de l'Administration centrale et des postes diplomatiques et consulaires ;
- le respect de la réglementation béninoise par les postes diplomatiques et consulaires et les organisations internationales installées au Bénin.

A ce titre, ce service a pour tâche :

- * le suivi de la codification des normes et pratiques régissant la vie des fonctionnaires en poste à l'étranger et au département ;
- * Le règlement des contentieux entre les missions diplomatiques et consulaires et les Organisations internationales installées au Bénin et leurs employés de nationalité béninoise ;
- * Le règlement de tous autres contentieux liés à la législation béninoise ;
- * **l'élaboration, la conclusion, la signature, l'application et l'interprétation des accords de siège avec les ONG étrangères exerçant leurs activités au Bénin ainsi que le contrôle de celles-ci sur le terrain, conformément aux dispositions en vigueur ;**
- * l'exécution des commissions rogatoires et des mandats internationaux.

2/ Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Action Humanitaire (DICODAH)

Créée seulement depuis 2004, la DICODAH apporte son assistance à toutes les ONG qui la sollicitent à l'occasion de toutes formalités administratives.

a) attributions

« La direction de la Coopération décentralisée et de l'action humanitaire est responsable de la mise en œuvre de la politique de coopération de l'Etat béninois avec les organisations, institutions et structures non gouvernementales étrangères et/ou de bienfaisance internationale ainsi qu'avec les administrations décentralisées des partenaires au développement bilatéraux et multilatéraux.

A ce titre, elle est chargée entre autres :

- de l'appui aux collectivités territoriales et aux structures déconcentrées de l'Etat en vue de l'identification de leurs partenaires à l'étranger ;
- de toutes questions de coopération entre les ONG, les associations de développement et les collectivités territoriales décentralisées du Bénin d'une part, et les collectivités locales étrangères ou toutes entités ou structures étrangères d'autre part ;
- de contribuer à la recherche et à la mobilisation de ressources financières et de toutes formes d'appui fournies par les acteurs étrangers à la coopération décentralisée ;
- **du suivi 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 signataires d'un accord de siège. »**

b) Organisation de la DICODAH

La DICODAH comprend :

- le secrétariat
- le service de la Coopération décentralisation
- le service de l'Action humanitaire.

C'est le service de la Coopération décentralisée qui assure la mise en œuvre de la coopération entre les collectivités territoriales décentralisées, les ONG, les associations de développement du Bénin d'une part, et les collectivités locales étrangères ou toutes entités ou structures étrangères d'autre part. A ce titre, ce service représente le ministère des Affaires Etrangères au sein du Comité National de Suivi des Activités des ONG au Bénin (CNSA/ONG).

Le service de la Coopération décentralisée est subdivisé en deux (2) divisions :

- la division des Collectivités locales qui est chargée :
 - des jumelages entre les villes et communes du Bénin avec les villes et communes étrangères ;
 - des appuis à apporter aux activités des mairies et collectivités locales du Bénin ;
 - de la recherche et de la mobilisation des ressources financières et de toutes autres formes d'appuis fournies par les acteurs étrangers de la coopération décentralisée ;

- la division des Mouvements associatifs qui est chargée de :
 - de la promotion des partenariats entre les ONG béninoises et les ONG étrangères ;
 - des relations avec le Comité National de Suivi des Activités des ONG au Bénin.

3/ les comités

a / Le comité interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège :

C'est l'Arrêté 2003 n° 18/MCRI-SCBE/MECCAG-PD/MAEIA/MISD/DC/SG/DAJDH/DBEVA/SA du 6 mai 2003 qui a créé le **Comité interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège**, en a fixé la composition et les modalités de fonctionnement.

Ledit arrêté est constitué de cinq (5) articles :

L'article 1^{er} annonce la création du Comité interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège sur le fondement de l'article 15 du décret n° 2001-234 du 12 juillet 2001 fixant les conditions d'existence et les modalités de fonctionnement des ONG et leurs organisations faîtières.

▫ Composition du comité interministériel

L'article 2 dudit arrêté fixe la composition du comité 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 (MISD) ou son représentant ;

Rapporteur : le ministre Chargé des Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur (MCRI-SCBE) ou son représentant.

Membres : - le ministre d'Etat, Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de la Prospective et du Développement (MECCAG-PDE) ou son représentant ;

- le ministre des Finances et de l'Economie (MFE) ou son représentant. »

▫ **Fonctionnement du comité interministériel**

L'article 3 prévoit que « le Comité se réunit en session ordinaire sur convocation de son président et en session extraordinaire à la demande de l'un de ses membres »

L'article 4 prévoit que « le Comité rend compte chaque année au Président de la République, en Conseil des ministres, des activités des ONG installées au Bénin ».

b / Le Comité National de Suivi des Organisations Non Gouvernementales (CNSA/ONG)

Prévu par l'article 6 de l'arrêté n° 008 du 20 février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DICODAH mais non encore créé, ce comité aura certainement un grand rôle à jouer en matière de suivi de la mise en œuvre des accords de siège en particulier.

c / Le Conseil ad hoc de discipline

L'article 25 du Décret 2001-234 du 12 juillet 2001 a prévu la création d'un Conseil ad hoc de discipline qui devrait avoir pour rôle de sanctionner les ONG qui se livrent à des activités incompatibles avec leurs statuts. L'article 24 du même décret dispose par ailleurs que des « sanctions sont prises par le ministre chargé de la Société civile, après avis du Conseil ad hoc de discipline prévu à l'article 25 lorsque :

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

Mais le Conseil n'a jamais fonctionné parce qu'il n'a jamais été créé.

B/ LA STRUCTURE DE GESTION DES EXONERATIONS : LA MISSION FISCALE DES REGIMES D'EXCEPTION

La gestion des exonérations est dévolue à la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE), une structure hybride (animée par des agents des Douanes et des agents des Impôts) placée sous la tutelle de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID).

Au départ, cette structure (d’abord dénommée Mission Fiscale des Marchés Publics – MFMP-) gérait uniquement les exonérations accordées dans le cadre des marchés publics à financement extérieur ; mais à partir de 1996, ses attributions ont été élargies à toutes les exonérations parmi lesquelles les exonérations dites classiques accordées aux Ambassades, aux Organisations intergouvernementales et aux ONG étrangères ayant signé un accord de siège avec le Bénin.

1/ Attributions de la Mission Fiscale des Régimes d’Exception (MFRE)

La Mission fiscale des régimes d’exception déploie trois types d’activités notamment :

- la gestion des exonérations ;
- l’étude des marchés et des contrats ;
- l’exécution de tâches diverses.

Le tableau ci-après donne la structure du portefeuille des activités de la MFRE

Tableau n°1 : Structure du portefeuille d’activités de la MFRE

N°	Portefeuille d’activités	Volume
1	Gestion des exonérations	55%
2	Etude des marchés et contrats	10%
3	Tâches diverses	35%

Source : MFRE/DGID

2/ Rôle de la Mission Fiscale des Régimes d’Exception (MFRE)

La MFRE est la structure chargée de gérer les régimes d’exception. C’est elle qui accorde les crédits d’impôt matérialisé par le formulaire MP2 après avoir étudié les dossiers des demandeurs. L’étude du dossier consiste en la vérification de la présence des pièces requises et de leur régularité.

Il n’existe pas de procédure particulière spécifique aux ONG. Les opérations les concernant sont gérées de la même manière que les opérations concernant les Ambassades et les Organisations internationales, à l’aide du logiciel **GESEXO**.

Paragraphe 2 : RESTITUTION DU MECANISME

DE FONCTIONNEMENT DES ACCORDS DE SIEGE

En République du Bénin, la signature d'un accord de siège implique plusieurs départements ministériels.

Dans ce paragraphe, nous décrivons les différentes étapes de la procédure de signature d'un accord de siège ainsi que les droits et obligations qui en découlent pour chacune des deux parties (l'ONG et l'Etat béninois) et nous mettons en relief le mécanisme d'exonération.

A/ SIGNATURE ET MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE SIEGE

1.- La typologie des ONG étrangères ayant un accord de siège.

Les ONG sont classées soit selon leur mode opératoire, soit selon la nature de leurs activités soit selon l'espace d'intervention.

- Il y a des ONG qui ont mis en place de véritables systèmes et des procédures permettant le déploiement de leurs activités.

Ainsi par exemple, des ONG ont implanté des infrastructures sociocommunautaires comme des orphelinats, des centres de récupération et d'assistance pour la prise en charge partielle ou totale de personnes en situation de détresse notamment les enfants abandonnés, maltraités, rescapés de trafics ou orphelins, les personnes vivant avec le VIH ou atteintes de maladies rares comme l'ulcère de Buruli.

D'autres construisent des centres de santé où sont prodigués des soins à moindre coût (consultations générales, pré et postnatales, accouchement, cession ou vente de médicaments essentiels, analyses médicales, vaccination et autres).

Les actions menées par cette catégorie d'ONG sont caractérisées par une bonne lisibilité, par du concret et il est possible d'en mesurer l'ampleur et l'impact qui peut s'observer sur le moyen et le long terme. Par exemple un enfant récupéré des mains des trafiquants pris en charge et formé à un métier ou scolarisé est destiné à coup sûr à un meilleur avenir.

Cette catégorie d'ONG participe réellement au développement durable des communautés à la base.

- Il y a une autre catégorie qui regroupe des ONG dont les actions se déploient de façon diffuse sans qu'il soit possible d'affirmer que ces actions ont un impact quelconque sur le quotidien des bénéficiaires. C'est notamment le cas des ONG qui se contentent d'actions

sporadiques, isolées de distribution de biens (vivres, médicaments). Ici l'impact de l'action ne s'inscrit guère dans la durée.

▫ Il y a d'autres ONG qui affichent sans ambages leur vocation confessionnelle et culturelle et qui s'investissent dans la promotion d'idées, de pratiques religieuses et dans la diffusion de certaines cultures.

▫ En fonction du lieu d'intervention, nous distinguons les ONG dont l'activité couvre toute l'étendue du territoire national de celles qui n'interviennent que sur une partie du territoire parfois dans une seule localité.

2.- Signature de l'accord de siège avec une ONG

En Droit international, il n'existe pas de règle relative à la procédure de signature des accords de siège, en conséquence, chaque pays a la latitude d'élaborer ses propres règles. Ainsi en République du Bénin, c'est l'Arrêté interministériel n° 2003-17/MCRI-SCBE/MECCAG-PDE/DC/SG/DAJDH/DBEVA/SA du 6 mai 2003 qui règlemente les accords de siège avec les ONG étrangères.

Selon l'article 2 de cet arrêté, pour signer un accord de siège avec le gouvernement de la République du Bénin, l'ONG étrangère doit remplir les conditions suivantes :

1) être reconnue comme Organisation Non Gouvernementale tant dans le pays d'origine qu'en République du Bénin et fournir à cet effet les documents ci-après :

- a- les statuts ;
 - b- le procès-verbal de l'Assemblée générale constitutive ;
 - c- une copie des extraits de casier judiciaire du président, du vice-président, du secrétaire général et du trésorier ;
 - d- le récépissé d'enregistrement au ministère de l'Intérieur du pays d'origine ;
 - e- l'extrait d'insertion de la déclaration au Journal Officiel ou toute autre pièce en tenant lieu ;
- 2) avoir une capacité suffisante d'autofinancement et produire à cet effet un rapport financier précisant les sources de revenus et le montant des investissements au Bénin sur une période de trois ans ;
 - 3) avoir fait la preuve que sa contribution s'inscrit dans le cadre de l'orientation générale du Programme d'Action du Gouvernement au moins sur une période d'un an et produire à cette fin un rapport et un programme d'activités ;
 - 4) produire un récépissé de versement des frais d'étude de dossier d'un montant de cent mille (100 000) francs CFA à verser au Trésor public béninois.

En effet, l'ONG qui demande à bénéficier d'un accord de siège avec le Bénin dépose, au ministère en charge des Affaires étrangères un dossier comportant les pièces citées ci-dessus.

Le service de la Codification, des lois et règlements reproduit ledit dossier en plusieurs exemplaires et envoie une copie à chaque membre du Comité interministériel pour étude avant la réunion plénière qui aura à statuer sur la validité et recevabilité de la demande de signature d'accord de siège.

Lorsque l'étude du dossier s'avère concluante, les responsables de l'ONG sont alors invités à une cérémonie officielle de signature de l'accord. C'est le Secrétaire général adjoint du ministère en charge des Affaires étrangères qui co-signe l'accord de siège pour le compte du gouvernement béninois.

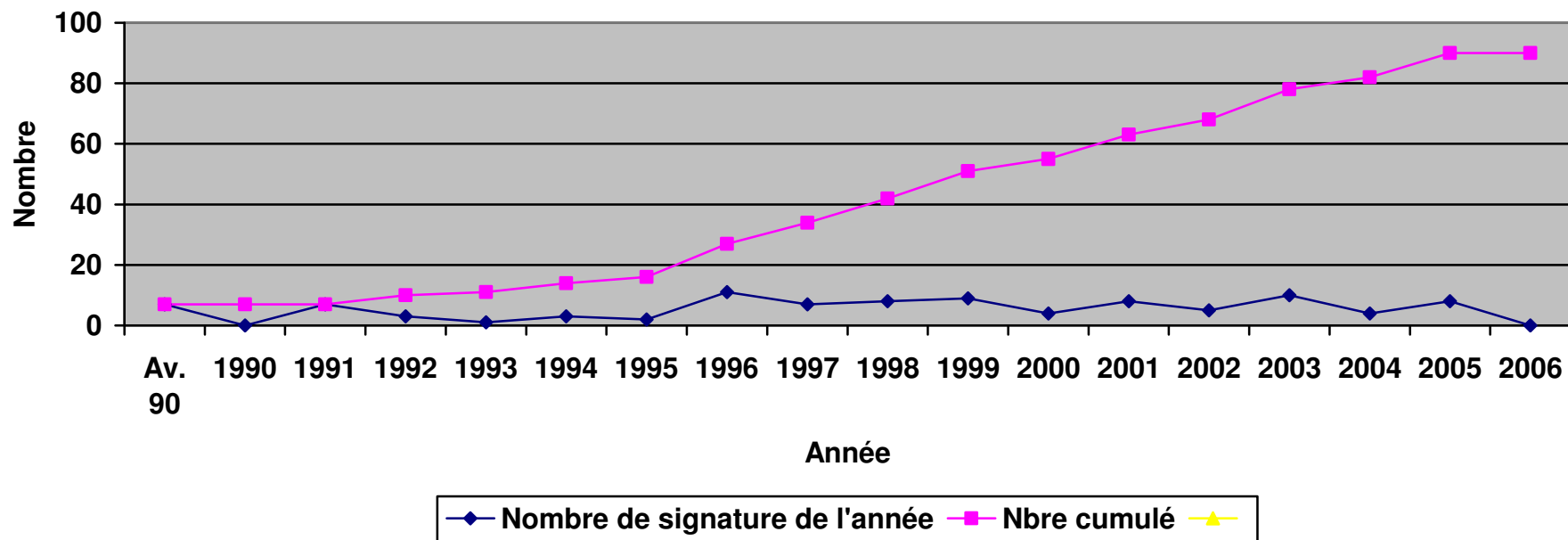
La procédure qui aboutit à cette signature se révèle relativement simplifiée si on considère la finalité de l'accord de siège qui aura pour conséquences la réduction de l'assiette fiscale.

TABLEAU N° 2 : Evolution du nombre des accords de siège des ONG (de 1958 à 2006)

	Avant 1990	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de signatures l'année	7	0	0	3	1	3	2	11	7	8	9	4	8	5	10	4	8	0
Nombre cumulé	7	7	7	10	11	14	16	27	34	42	51	55	63	68	78	82	90	90

Source : Résultat de recherches au MAE

Graphique unique : Evolution de la signature des accords de siège des ONG



Source : A partir du tableau de l'évolution du nombre des accords de siège

3- Contenu de l'accord de siège

L'accord de siège contient les stipulations sur la base desquelles l'ONG s'établit et exerce ses activités en République du Bénin.

Comme toute convention, l'accord de siège comporte des obligations et des prérogatives pour chaque partie.

Ainsi l'ONG s'engage à mener les activités relevant de son domaine d'intervention, selon ses objectifs, dans le respect strict des textes en vigueur au Bénin. Elle s'engage également à établir chaque année un rapport d'activités faisant le point de l'exécution des programmes de l'année précédente.

De son côté, le gouvernement béninois s'engage à créer des conditions facilitant à l'ONG l'accomplissement de sa mission, entre autres, en accordant l'exonération des droits et taxes sur :

- les matériels et équipements ainsi que les véhicules, importés au Bénin ou acquis sur place, nécessaires à l'accomplissement de sa mission, à l'exception de la taxe de voirie. Les véhicules ainsi exonérés sont immatriculés dans la série réservée aux ONG ;
- le matériel technique, les ouvrages importés, à l'exception de la taxe de voirie ;
- les effets personnels importés par le personnel expatrié dans les six (6) premiers mois de son installation à l'exception de la taxe de voirie ;
- les véhicules importés ou acquis sur place par le personnel expatrié à concurrence d'un véhicule par ménage, à l'exception de la taxe statistique, du prélèvement communautaire de solidarité, du prélèvement communautaire et de la taxe de voirie ;

4.- Mise en œuvre d'un accord de siège

Dans divers domaines d'intervention des ONG, il s'avère que l'action des pouvoirs publics se révèle insuffisante voire inexistante par exemple en ce qui concerne la prise en charge des enfants abandonnés, l'assainissement, la protection de l'environnement en général et autres. **L'action des ONG vient donc suppléer au déficit de l'action des pouvoirs publics.**

Conformément aux clauses de l'accord de siège, les ONG étrangères installées au Bénin déploient des activités dans tous les domaines de la vie économique et sociale à l'exception de la défense et la sécurité publique. Elles interviennent notamment dans les

domaines de la santé, de l'éducation, de l'environnement, de l'enfance, de la gouvernance, de la micro finance, du développement rural, etc. En effet, des ONG :

- aident des femmes démunies, soit à travers des groupements, soit à titre individuel, à mener des activités génératrices de revenu,
- prennent en charge des enfants délaissés,
- construisent des infrastructures socio communautaires (centres de santé, écoles),
- accordent des micro crédits à des conditions avantageuses pour les populations,
- appuient des structures publiques dans la mise en œuvre de réformes sectorielles,
- etc.

En somme, ces ONG contribuent à l'amélioration des conditions de vie des communautés à la base et à la réduction de la pauvreté.

L'ONG ayant un accord de siège bénéficie dès lors des avantages liés à cet accord, notamment les exonérations fiscales. La gestion de ces exonérations se trouve aujourd'hui améliorée par l'informatisation de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (MFRE).

Le processus de mise en œuvre de l'exonération se présente comme suit :

Pour bénéficier d'un régime d'exonération de droits au niveau de la fiscalité intérieure comme au cordon douanier, l'ONG ayant un accord de siège adresse une demande d'admission en franchise au directeur du Protocole d'Etat. La demande est appuyée d'une copie de l'accord de siège et des documents commerciaux relatifs aux biens à savoir le connaissance, la lettre de transport aérien ou la lettre de voiture, les factures. La demande est matérialisée par un imprimé¹ que le représentant de l'ONG remplit et signe en six (6) exemplaires. Cette demande est visée successivement par le Directeur du Protocole d'Etat (DPE), le Directeur Général des Impôts et des Domaines (DGID) et le Directeur Général des Douanes et Droits Indirects (DGDDI).

Le représentant de l'ONG se rend à la MFRE muni d'un dossier comprenant, entre autres, trois (3) exemplaires de la demande d'admission en franchise dûment visée par les trois autorités (DPE, DGID, DGDDI). A la MFRE se déroule une procédure en trois (3) étapes aboutissant à l'établissement de trois pièces que sont : La déclaration MP 1, le certificat de crédit d'impôt MP2 et le formulaire MP3.

¹ Voir modèle en annexe n°3.

La déclaration MP1 constitue le point de départ de la procédure de crédit d'impôt. C'est un formulaire de déclaration qui permet à l'ONG de procéder à une évaluation de la fiscalité indirecte frappant les biens qu'elle veut importer. Pour ce qui concerne les Ambassades, les Organisations internationales et les ONG en particulier, le formulaire MP1 est un imprimé de couleur rose. Fourni par la MFRE, il est rempli en trois exemplaires.

La validation du formulaire MP1 permet à l'ONG d'obtenir un crédit d'impôt matérialisé par le certificat MP2.

Le crédit d'impôt peut être défini comme une dette de l'Etat envers le contribuable. En matière de régime d'exception, le crédit d'impôt correspond au coût de la fiscalité indirecte prise en charge par l'Etat. Il représente la participation de l'Etat au financement de l'activité de l'ONG bénéficiaire. Ce crédit d'impôt est matérialisé par la délivrance du certificat MP2 permettant au bénéficiaire de pouvoir payer ses impôts et taxes. Le certificat de crédit d'impôt MP2 constate donc le crédit d'impôt disponible. Son obtention se déroule en trois étapes :

- la fourniture d'un dossier par le demandeur,
- la détermination du crédit d'impôt,
- la délivrance du certificat de crédit d'impôt MP2.

Le certificat MP2 délivré aux ONG (comme aux Ambassades et autres Organisations internationales) porte la lettre d'identification « C » et comporte le montant du crédit d'impôt ainsi que toutes les indications relatives au bénéficiaire.

Une fois que le certificat de crédit d'impôt MP2 est établi, une copie est envoyée à la Recette des Douanes ou à la Recette principale des Impôts concernée.

Dès que le bénéficiaire se présente au niveau de la régie concernée pour les formalités il est procédé à la vérification et à la validation du certificat MP2 (liquidation des droits) après quoi il lui est délivré le formulaire MP3 à concurrence du montant des droits et taxes à acquitter. Le formulaire MP3 doit être certifié par le service du recouvrement avant d'être remis au bénéficiaire. Le bénéficiaire se présente à la caisse avec le formulaire MP3 pour se faire délivrer une ou plusieurs quittances au regard des droits et taxes acquittés.

Tableau n°3**MONTANT DES CREDITS D'IMPOTS (MP2) ACCORDES A QUELQUES ONG DE 2002 A 2006**

ONG	Nature du crédit	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAUX
AFRICARE BENIN	Crédit douanier	23751716	2193993	0	19000295	0	44946004
	Crédit intérieur	236129	2136923	14470	526953	347876	3441428
	Sous total	23987845	4330916	14470	19527248	347876	44.946.004
AL MUTADA AL ISLAM	Crédit douanier	-	3697777	-	-	4613788	8311565
	Crédit intérieur	-	0	-	-	0	0
	Sous total	-	3697777	-	-	4613788	8.311.565
BORNE FONDEN BENIN	Crédit douanier	12622361	28162035	27567894	38156866	18201325	124710481
	Crédit intérieur	1153476	0	4882579	20599872	8101119	34737046
	Sous total	13775837	28162035	32450473	58756738	26302444	159.447.527
CRS CATHWELL	Crédit douanier	916146930	1238881691	1185564761	562155001	249274694	4152023077
	Crédit intérieur	3202279	2602311	3187138	2540222	1857098	13389048
	Sous total	919349209	1241484002	1188751899	564695223	251131792	4.165.412.125
HUMANITY FIRST BENIN	Crédit douanier			1.301.926	6.333.813	1.001.280	8637019
	Crédit intérieur			0	0		0
	Sous total			1301926	6333813	1001280	8.637.019
PLAN INTERNATIONAL BENIN	Crédit douanier	5275968	4155599	38025913	54247792	20991125	122696397
	Crédit intérieur	293422	7873180	7748791	18873278	66638296	101426967
	Sous total	5569390	12028779	45774704	73121070	87629421	224.123.364
TOTAL GLOBAL							4.610.877.604

Source : MFRE/DGID

Tableau n°4 : Montant des exonérations accordées à toutes les ONG étrangères de 2002 à 2006

Année	Crédit douanier	Crédit intérieur	TOTAL
2002	1184483471	15065524	1.199.548.995
2003	1503753624	13548253	1.517.301.877
2004	1715263405	32715330	1.747.978.735
2005	991752459	77394361	1.069.146.820
2006	589091946	105855240	694.947.186
Total	5984344905	244578708	6.228.923.613

Source : MFRE/DGID

La gestion des différents formulaires est informatisée, ce qui permet un suivre les dossiers de chaque bénéficiaire et de contrôler l'utilisation des crédits d'impôt. Malgré cette informatisation le problème du contrôle et du fondement des exonérations liées aux accords de siège n'est pas résolu car il arrive que des responsables indécents de certaines ONG mènent des activités lucratives dans leurs intérêts personnels en se servant des facilités accordées aux ONG **ce qui révèle le détournement des activités de ces ONG de leur but initial.**

Ainsi, des opportunistes se placent sous le couvert d'une ONG ayant un accord de siège, pour bénéficier d'avantages fiscaux sur leurs activités économiques. Ce faisant, **ils occasionnent des évasions fiscales préjudiciables aux recettes budgétaires.**

De même, il arrive que des ONG ne soient plus actives depuis des années, certaines cessent même d'exister alors que l'accord de siège continue d'être valable, ainsi que la possibilité de bénéficier des exonérations.

Dans le texte de l'accord de siège, il est stipulé que l'ONG est tenue de fournir, chaque année, un rapport d'activités mais aucune précision n'est donnée quant à la forme et au contenu de ce rapport.

Les quelques rapports d'activités qui parviennent au ministère en charge des Affaires étrangères sont de formes très variées et ne permettent pas toujours (sauf quelques cas) d'apprécier et d'évaluer les activités menées au cours de l'année.

Chaque ONG élabore son rapport d'activités comme elle l'entend. Certaines présentent un rapport bien ficelé avec différentes rubriques permettant une appréciation facile des données. D'autres ONG présentent des rapports sous forme de narration plutôt vide de sens car ne comportant pas les éléments nécessaires à une bonne appréciation de l'efficacité de l'ONG.

Au cas où une ONG ne se conformerait pas aux clauses de l'accord de siège ou à toute autre loi ou réglementation en vigueur, les pouvoirs publics ont **la possibilité de dénoncer l'accord de siège.**

Au-delà de la dénonciation les articles 22 à 26 du décret 2001-234 ont prévu des sanctions à appliquer dans ces cas. Cependant force est de constater **qu'à ce jour, aucune dénonciation d'accord de siège n'a été notée ni aucune sanction appliquée à une ONG.**

B/ INVENTAIRE DES ELEMENTS D'OBSERVATIONS.

1.- Inventaire des forces et faiblesses

a) Inventaire des atouts

Au nombre des atouts nous avons pu noter :

- Contribution des ONG à l'amélioration durable des conditions de vie des communautés à la base et à la réduction de la pauvreté ;
- Suppléance des ONG au déficit de l'intervention publique dans maints secteurs comme l'éducation, la santé, la protection de l'environnement, la lutte contre le trafic des enfants, assistance aux enfants abandonnés ;
- Possibilité de dénonciation de l'accord de siège par les parties ;

b) Inventaire des problèmes.

Au nombre des problèmes nous avons pu noter :

- manque de personnel au niveau des structures impliquées dans la gestion des accords de siège ;

- inefficacité de l'étude des dossiers de demande d'accord de siège avec les ONG étrangères ;
- non respect des clauses des accords de siège par certaines ONG ;
- détournement des activités des ONG de leur but initial ;
- non maîtrise du coût des exonérations fiscales accordées dans le cadre des accords de siège ;
- existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège ;
- faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège des ONG.

Tous les problèmes énumérés ci-dessus sont regroupés en deux (2) problématiques comme l'indique le tableau ci-après :

2.- Récapitulatif des faiblesses

Tableau n°5 : Récapitulatif des problèmes identifiés

N°	Problèmes spécifiques	Problème général	Problématique
1	- inefficacité de l'étude des dossiers de demande d'accord de siège	<u>Problème général n°1</u> Insuffisances de la procédure de signature des accords de siège avec les O.N.G	Problématique de l'amélioration de la procédure de signature des accords de siège avec les O.N.G
2	- insuffisances du contenu des accords de siège ;		
4	Non respect des clauses des accords de siège par certaines ONG ;	<u>Problème général n°2</u> Manque de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des	Problématique du suivi de l'incidence financière des
5	Faiblesse du cadre institutionnel de la gestion des accords de siège		

6	- Existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège.	accords de siège avec les O.N.G.	accords de siège des O.N.G.
---	---	----------------------------------	-----------------------------

Section 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Cette section est consacrée au choix et à la spécification de la problématique d'une part et à la détermination de la vision globale de la résolution de la problématique d'autre part.

Paragraphe 1 : CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE RETENUE

A/ CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE RETENUE

Au cours de la restitution du mécanisme de fonctionnement des accords de siège, différents problèmes ont été identifiés et regroupés en deux (2) problématiques :

- la problématique de l'amélioration de la procédure de signature des accords de siège ;
- la problématique du suivi de l'incidence financière des accords de siège.

Il est à noter que jusqu'à la fin des années 1980, la signature des accords de siège a été caractérisée par une certaine complaisance, la procédure n'étant encadrée par aucun texte.

Face à cette situation qui frisait l'anarchie, le gouvernement de Transition de 1990 a décidé de voir un peu plus clair dans l'impact des accords de siège. Ainsi, une commission a été créée en vue d'analyser les avantages et les inconvénients que procurerait un accord de siège. Cela avait pour but d'éviter que les accords de siège, au lieu de profiter aux populations, ne constituent des moyens d'enrichissement pour quelques personnes. Malgré cette mesure, la procédure de signature de l'accord de siège reste toujours simplifiée et elle ne permet pas une étude approfondie, une véritable enquête sur le sérieux de l'ONG, car le cadre juridique de signature comporte certaines insuffisances.

Mais nous n'envisageons pas d'orienter nos recherches sur les insuffisances de la procédure de signature des accords de siège, notre travail risquerait d'être essentiellement juridique et ne prendrait pas en compte l'aspect financier qui constitue le centre d'intérêt de notre étude.

Les exonérations fiscales et autres avantages accordés aux ONG étrangères dans le cadre des accords de siège coûtent des centaines de millions de francs CFA au budget national. Or, il n'est pas évident que le montant de ces exonérations va en totalité au soutien des activités non lucratives des ONG car il existe des portes ouvertes au détournement des activités des ONG de leur but initial et donc à l'évasion fiscale.

Du reste, des ONG restent inactives pendant longtemps, ce qui rend sans objet les divers avantages dont elles peuvent cependant continuer de bénéficier du fait de l'accord de siège.

Dans le souci d'apporter notre modeste contribution à une meilleure efficacité des accords de siège nous avons donc choisi de mener notre étude sur la problématique du suivi de l'incidence financière de la mise en œuvre desdits accords.

Le problème général qui sous tend cette problématique est celui du manque de suivi et de contrôle de l'action des ONG ayant signé un accord de siège avec le Bénin.

Ce problème général est caractérisé par les problèmes spécifiques suivants :

- non respect des clauses de l'accord de siège par certaines ONG,
- faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège ;
- l'existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège.

Nous avons donc formulé notre thème de la façon suivante : « **exonérations fiscales liées aux accords de siège des O.N.G. : nécessité d'un dispositif d'assainissement** ».

B/ SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE RETENUE

La contribution des ONG était venue à point nommé, au regard de l'ampleur du phénomène de paupérisation consécutif à la mise en œuvre des différentes politiques de restructuration économique.

La contribution des ONG au développement économique et social du Bénin a atteint des proportions telles que les autorités publiques ont été amenées à considérer comme négligeables les mesures d'accompagnement qu'elles ont mises en place, mesures d'accompagnement consistant en des avantages fiscaux accordés aux Organisations internationales en général et aux ONG en particulier.

Pour mieux cerner les notions, il convient de faire la distinction entre les différents types d'Organisations internationales qui bénéficient des accords de siège. Ces Organisations peuvent être scindées en deux catégories :

- les Organisations intergouvernementales (OI) comme l'Organisation Mondiale pour la Santé (OMS), l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF). A côté de ces OI, on peut classer les institutions gouvernementales de coopération bilatérale comme l'USAID (United State Agency of International Development) du gouvernement américain, la GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) allemande, la DANIDA (Danish International Development Agency) du Royaume du Danemark
- les Organisations Non Gouvernementales (ONG) internationales qualifiées au Bénin d'ONG étrangères comme "Catholic Relief Service", "l'Association internationale d'appel à l'Islam", "Plan Bénin", "Terre des Hommes", "Messenger de la Paix".

S'il est difficile de douter de la sincérité, de l'honnêteté, de la régularité et de l'effectivité des activités des Organisations intergouvernementales (malgré l'absence d'une étude dans ce cadre), de sérieuses réserves sont émises en ce qui concerne certaines ONG étrangères au Bénin. C'est pourquoi nous avons orienté notre réflexion sur ces types d'Organisation.

Ainsi donc, pour mieux appréhender l'activité des ONG, certaines mesures ont été décidées dès 1990. Mais ces mesures n'ont pas connu une réelle application et donc n'ont pas abouti à des résultats probants.

Le nombre d'ONG ayant un accord de siège au Bénin s'est accru au fil des années. A ce jour, quatre vingt dix (90) ONG sont signataires d'un accord de siège avec la République du Bénin⁶.

Toutes ces ONG bénéficient des exonérations dans le cadre de la mise en œuvre des accords de siège et elles sont sensées mener des activités à but non lucratif dont la finalité est d'accompagner le développement économique et social du Bénin.

L'Etat béninois honorant sa part de la convention, la question se pose de savoir si les ONG, de leur côté, en font autant.

⁶ Voir liste en annexe n°8

A suivre l'actualité au niveau des mass media, on se rend compte aisément que des ONG participent réellement, aux côtés des pouvoirs publics, à la réalisation de l'objectif de développement. **Toutefois, aucun élément ne permet de savoir si toutes les ONG concernées se conforment aux clauses des accords de siège.**

Les accords de siège sont des conventions comportant des dispositions dont la mise en œuvre implique la réduction des recettes budgétaires. En l'absence de tout contrôle sur l'usage fait de ces avantages, ne serait-il pas tentant pour des membres de certaines ONG de détourner ces avantages en vue d'en faire un usage à des fins personnelles et égoïstes ?

Cette éventualité commande que les autorités compétentes prennent des dispositions en vue de mettre en place des systèmes de contrôle afin de s'assurer de l'usage des avantages fiscaux ainsi accordés aux ONG aux fins prescrites par les accords de siège. Mais, force est de constater que jusqu'en 2006, aucun texte n'a prévu le contrôle des activités des ONG étrangères ayant un accord de siège avec le Bénin.

Ce n'est que le Décret n° 2006-748 du 31 décembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du MAE qui a ajouté l'activité de contrôle aux attributions du Comité interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège des ONG.

De même, jusqu'à présent aucune étude, aucune enquête n'a été faite sur la mise en œuvre des accords de siège ; ce qui nous conforte dans notre idée de maintenir les trois problèmes spécifiques que sont :

- le non respect des clauses des accords de siège par certaines ONG ;
- la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège ;
- L'existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège.

La proposition de solution à ces trois problèmes spécifiques visera donc à rendre plus efficaces et plus profitables à l'Etat béninois les accords de sièges signés avec les ONG.

Notre but est donc de contribuer à une meilleure efficacité financière des accords de siège signés par le Bénin c'est pourquoi la présente étude portera sur la problématique du suivi de l'incidence financière des accords de siège des ONG.

L'examen de cette problématique nous permettra de réfléchir sur le suivi et le contrôle des activités des ONG signataires d'un accord de siège avec le Bénin.

Cette étude permettra de mettre en évidence une certaine négligence des pouvoirs publics quant aux incidences financières des accords de siège avec les ONG, négligence qui laisse la porte ouverte à l'évasion de ressources fiscales et douanières ainsi qu'aux abus de droit.

Comment entendons nous aborder la résolution de ces problèmes identifiés ?

Paragraphe 2 : DETERMINATION DE LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE SPECIFIEE.

A/ VISION GLOBALE DE RESOLUTION

Les trois (3) problèmes spécifiques étant retenus, il importe de préciser la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

A propos du problème général du suivi et du contrôle de la mise en œuvre des accords de siège, il faut faire remarquer que l'Etat s'est toujours abstenu de mettre en œuvre ses prérogatives par rapport aux activités des ONG sur le territoire national. En effet, en vertu du principe de souveraineté et de son pouvoir régalién, l'Etat devrait suivre les ONG dans leurs activités en contrôlant de près leur conduite, par la mise en place de mécanismes appropriés et en procédant périodiquement à l'évaluation de leurs activités. La nécessité de l'exercice de ce droit de regard se justifie en ce sens que les exonérations dont bénéficient les ONG doivent être regardées comme un apport de l'Etat à leur financement.

En ce qui concerne le problème du non respect des clauses de l'accord de siège par certaines ONG, le fondement de l'accord de siège est que l'ONG vise la promotion de la personne humaine dans toutes ses dimensions culturelle, sociale, économique et politique et contribue directement ou indirectement à l'amélioration durable des conditions de vie des communautés de base. Les exonérations accordées sont donc conditionnées au respect des engagements pris par l'ONG dans l'accord de siège. Il est nécessaire que des mesures idoines soient prises par les autorités compétentes dès que l'ONG signataire de l'accord de siège n'honore plus ses engagements.

A l'Etat actuel des choses, il se pose la question de savoir parmi les structures impliquées dans la gestion des accords de siège, laquelle est compétente pour prendre des initiatives face aux déviances d'une ONG.

En ce qui concerne le problème de la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège, rappelons qu'il a été noté une grande multiplicité de structures et organes intervenant dans la gestion des accords de siège des ONG notamment : la direction des Affaires juridiques et des Droits de l'homme, la direction de la Coopération décentralisée et de l'Action humanitaire, la direction du Protocole d'Etat, la Mission fiscale des régimes d'exception, la

direction des Affaires intérieures du ministère en charge de l'Intérieur, le comité national de suivi des activités des ONG, le Comité interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège. Cette multiplicité empêche d'avoir une certaine lisibilité dans les limites de compétence de chaque structure et surtout de situer les responsabilités.

Pour ce qui est du problème de l'existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège des O.N.G., les exonérations fiscales étant la contrepartie des engagements pris par l'ONG elles deviennent alors sans objet dès lors que l'ONG ne respecte pas ses engagements. A fortiori ces exonérations constituent à plus d'un titre un manque à gagner pour le budget de l'Etat lorsque les responsables de l'ONG importent des biens avec bénéfice d'exonération et les insèrent ensuite dans le circuit commercial. Pour enrayer ces évasions des ressources il importe de rechercher des moyens efficaces qui permettront de les empêcher.

B/ LES ETAPES DE LA RECHERCHE

La vision globale de résolution retenue ci-dessus sera restituée à travers le canevas suivant :

- fixation des objectifs ;
- détermination des causes supposées être à l'origine des problèmes spécifiques et formulation des hypothèses de recherche, ce qui nous permettra l'établissement du tableau de bord l'étude ;
- revue de la littérature ;
- adoption d'une méthodologie ;
- l'établissement du diagnostic ;
- proposition des approches de solution ;
- conditions de mise en œuvre des solutions.

CHAPITRE PREMIER

**CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE
DE L'ETUDE SUR LA GESTION
DES ACCORDS DE SIÈGE DES O.N.G.**

Section 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Paragraphe 1 : OBJECTIFS, HYPOTHESES ET REVUE DE LITTERATURE

Ici nous nous fixons des objectifs à atteindre, nous formulerons des hypothèses et nous passons en revue les résultats des travaux qui ont été réalisés sur des thèmes proches de notre centre d'intérêt.

A/ OBJECTIFS DE L'ETUDE

Il s'agit de l'objectif général lié au problème général et des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques.

1°- Objectif général

Notre intention, d'une façon générale, est de contribuer à instituer un mécanisme de suivi et de contrôle des activités des ONG étrangères afin de rendre les accords de siège réellement profitables au Bénin.

2°- Objectifs spécifiques

Ils sont formulés en fonction des problèmes spécifiques :

- l'objectif spécifique n°1 : proposer un mécanisme pouvant permettre de mettre fin au non respect des clauses des accords de siège ;
- l'objectif spécifique n°2 : proposer une solution pour renforcer le cadre institutionnel de gestion des accords de siège des ONG ;
- l'objectif spécifique n°3 : de proposer des solutions visant à résorber les évasions fiscales liées aux accords de siège des ONG.

Pour atteindre ces objectifs, il est indispensable d'identifier les causes supposées être à l'origine de problèmes soulevés, ce qui permettra d'émettre des hypothèses de relation de cause à effet.

B/ HYPOTHESES DE RECHERCHE ET TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE

1- Cause liée au problème du non respect des clauses des accords de siège par certaines ONG.

Nous avons recensé trois (3) causes possibles au problème du non respect des clauses des accords de sièges par certaines ONG :

- la mauvaise foi ;
- la négligence ;
- l'absence de contrôle de la part des autorités publiques.

La mauvaise foi est certes une des causes du non respect des clauses des accords des par certaines ONG, mais elle n'est pas la plus plausible ni la plus déterminante car malgré les velléités de déviance, si ces responsables d'ONG sentent derrière eux la présence d'un "gendarme", ils seront dissuadés dans leurs tentatives de violation de leurs engagements.

La négligence et la mauvaise foi sont donc favorisées lorsqu'il y a des failles au niveau des dispositions du contrat ou des textes, ou lorsqu'il y a manque de vigilance de la part de l'autre partie. C'est cette vigilance qui devrait amener les autorités à surveiller de près l'action des ONG ayant un accord de siège. Ainsi, le contrôle de la mise en œuvre des accords de siège se révèle fondamental pour la canalisation de l'action des ONG.

"L'absence de contrôle" nous paraît la cause la plus plausible.

En effet il s'est révélé qu'une fois l'accord signé, les ONG semblent laissées à elles mêmes ; les pouvoirs publics ne sont plus préoccupés de voir de très près ce que font les ONG. Rien ne leur permet donc de savoir :

- si les ONG se conforment aux clauses de l'accord de siège ;
- si les ONG continuent d'être actives ou non ;
- si les ONG ont cessé d'exister.

Sur les quatre vingt dix (90) ONG répertoriées comme ayant un accord de siège avec le Bénin, il y en a qui n'existent plus et qui ont cessé toute activité mais qui continuent de figurer dans le répertoire. Cet état de chose est favorisé par l'absence de contrôle ; c'est pourquoi nous formulons l'hypothèse spécifique n°1 de la façon suivante : ***le non respect des clauses des accords de siège par certaines ONG est dû à l'absence de contrôle de l'action desdites ONG de la part de l'Etat.***

2- Cause liée au problème de la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège des ONG.

En examinant le problème de la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège, nous l'avons relié à trois causes possibles :

- les insuffisances des textes,
- le manque de moyens matériels et financiers,
- le manque de moyens humains.

Il est vrai que l'exercice de contrôle sur l'activité, le suivi in situ de l'action des ONG nécessitent d'importants moyens financiers et matériels étant entendu que leurs activités se déroulent sur toute l'étendue du territoire national. Or le manque de moyens financiers ou la mise à disposition tardive de ces moyens est un fait dont se plaignent presque toutes les entités administratives chargées d'une mission de service public. Avec un peu d'ingéniosité et de perspicacité, les problèmes de moyens matériels et financiers pourraient être réglés.

Pour ce qui est du manque de personnel, la question est vraiment récurrente au niveau de l'Administration publique dans son ensemble, ce qui explique la surcharge de tâches qui pèse sur certains agents et la présence dans les services d'agents occasionnels et même d'agents bénévoles qui viennent renforcer l'effectif du personnel permanent.

Quant aux insuffisances des textes, nous entendons par cette notion les lacunes que contiennent ces textes et qui sont à l'origine de la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège.

En effet, nous constatons d'abord que la gestion des relations de l'Etat avec les ONG étrangères fait intervenir plusieurs ministères et divers organes dont notamment le ministère en charge de l'Intérieur, le ministère en charge de Affaires étrangères, le ministère en charge des Relations avec la Société civile, le ministère en charge du Plan, le ministère en charge des Finances, le Comité interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège et autres. Cette multiplicité d'acteurs exige la rédaction de textes harmonisés dont la mise en œuvre rencontrerait le moins de difficultés possible. De plus, il n'est pas prévu un cadre de coordination des activités de toutes ces structures impliquées dans la gestion des accords de siège.

Ensuite, le décret 2001-234 a prévu des sanctions à l'encontre des ONG qui ne respecteraient pas les clauses de l'accord de siège (ou qui violeraient les lois ou règlements en vigueur) sans prévoir un mécanisme de contrôle devant permettre de constater les violations.

Au demeurant, l'arrêté interministériel n°17 qui a prévu l'éventualité du contrôle conditionne son exercice à l'autorisation du Conseil des ministres.

En conséquence, nous pouvons alors formuler l'hypothèse de la façon suivante : **les insuffisances des textes expliquent l'inefficacité du cadre institutionnel de gestion des accords de siège des ONG.**

3° Cause liée à l'existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège des ONG.

L'observation du processus de mise en œuvre de l'accord de siège nous a permis d'identifier deux causes possibles des évasions fiscales liées aux accords de siège des ONG :

- le manque d'encadrement des ONG par l'Etat ;
- l'indélicatesse de certains responsables d'ONG.

L'observation du processus permettant l'importation en franchise de biens par les ONG ayant un accord de siège a révélé que le seul contrôle qui s'effectue se limite au contrôle de régularité des pièces exigées. Il n'y a visiblement pas de contrôle a posteriori permettant de savoir si l'ONG ne détourne pas ses activités de son but initial.

Ce qui engendre des évasions fiscales qui s'observent à différents niveaux :

- à l'occasion de l'importation
- à l'occasion de l'exercice d'une activité commerciale déguisée (non paiement du BIC) ;
- par des pertes éventuelles en matière d'Impôts Progressifs sur les Traitements et Salaires (IPTs) et de frais relatifs aux véhicules (taxes et frais divers) utilisés par l'ONG et immatriculés dans la série ONG ou en admission temporaire.

Ces évasions fiscales sont possibles parce qu'il y a des délinquants fiscaux dont la seule motivation dès le départ est de réaliser des affaires sous le couvert de l'accord de siège.

L'indélicatesse des responsables d'ONG nous semble déterminant ici parce que dès le départ, leur objectif est de frauder.

En conséquence, nous avons donc formulé l'hypothèse de la manière suivante : **l'existence d'évasions fiscales est due à l'indélicatesse de certains responsables d'ONG.**

4° Cause liée problème général du manque de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des accords de siège des O.N.G.

Les causes spécifiques n'étant rien d'autre que les manifestations de la cause générale, nous n'avons pas trouvé une cause générique qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Ceci étant, nous n'avons pas formulé une cause générale au problème général, ni par conséquent une hypothèse générale.

Tableau n° 6 : tableau de bord de l'étude : Contribution à un meilleur suivi de l'incidence financière des accords de siège des ONG

Niveau d'analyse		Problème	Objectif	Cause supposée	Hypothèse
Général		Manque de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des accords de des ONG.	Améliorer le suivi de la mise en œuvre des accords de siège des ONG		
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	Non respect des clauses des accords de siège par certaines ONG	Proposer un mécanisme pour enrayer la violation des accords de siège	L'absence de contrôle des ONG par les autorités publiques	L'absence de contrôle des ONG favorise le non respect des clauses par certaines ONG
	2	Faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège	Renforcer le cadre institutionnel de gestion des accords de siège des ONG	Les insuffisances des textes régissant les accords de siège.	La faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège s'explique par les insuffisances des textes
	3	- existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège des ONG ;	Enrayer les possibilités d'évasions fiscales	L'indélicatesse des responsables de certaines ONG	L'indélicatesse de certains responsables ONG est à l'origine des évasions fiscales

C/ REVUE DE LITTÉRATURE : POINT DES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES A LA POLITIQUE DE GESTION DES ACCORDS DE SIEGE

La revue de littérature nous permet de prendre en compte les contributions antérieures à la résolution des différents problèmes identifiés et de faire le point des connaissances sur lesdits problèmes sur les plans théorique et empirique.

Pour ce faire, nous mettons en exergue les approches de certains auteurs qui ont abordé, fut-ce partiellement, les problèmes que nous avons identifiés et auxquels nous nous efforcerons de formuler des solutions à l'issue du présent travail.

Notre recherche documentaire ne nous a conduit à aucune documentation traitant spécifiquement du suivi de la mise en œuvre des accords de siège des ONG. Aussi, notre revue de littérature portera –t-elle sur les problèmes spécifiques soulignés dans notre travail et évoqués essentiellement dans des mémoires de fin de formation à l'ENAM et à la Faculté de Droit de l'Université d'Abomey-Calavi.

1.- Les mémoires

- En 1993, M. SAIZONOU⁷, après avoir décrit la pratique des accords de siège, a préconisé des solutions visant une meilleure étude des dossiers avant la signature desdits accords, car il avait déjà noté l'absence de contrôle des activités des ONG.

Il a également observé que les multiples avantages concédés dans le cadre des accords de siège « constituent pour le Bénin un véritable manque à gagner » et « qu'il est nécessaire pour les autorités compétentes d'exercer un contrôle adéquat » sur les activités des ONG.

- En 1998, M. HOUHANOU⁸ a proposé l'institution d'un « régime fiscal des ONG » après avoir constaté qu'aucune réglementation spécifique ne régit la fiscalité des ONG.

Il a fait remarquer que « le mouvement associatif et le monde des ONG sont mal connus des structures de développement publiques et des services administratifs ».

⁷ SAIZONOU (Victor M.), « **La pratique des accords de siège entre le Bénin et les organisations internationales** », Maîtrise, SJ, FASJEP/UNB, 1993.

⁸ HOUHANOU (O. G. Marcel), « **Le régime fiscal des ONG au Bénin : évaluation des exonérations et de leur incidence sur les recettes fiscales** », Cycle II, ENA, 1998.

Il a également noté que « des ONG sont devenues de véritables sociétés commerciales et dévient ainsi de leur but initial et principal. Beaucoup de responsables d'ONG ont créé leur organisation, rien que pour se donner un emploi et s'associent à des étrangers pour bénéficier d'avantages fiscaux ».

Il a proposé des mesures visant à assurer un meilleur suivi des ONG afin d'éviter les évactions fiscales.

- Toujours en 1998, Madame N. ADECHINA⁹ a expliqué que « les exonérations dites classiques (dont les exonérations liées aux accords de siège des ONG) sont surtout celles qui sont sujettes au développement de la fraude fiscale ».

Elle a suggéré que « pour améliorer l'efficacité de l'administration fiscale, il faut poursuivre la rationalisation de la fiscalité intérieure, limiter les exonérations fiscales et douanières ».

- En 2006 M. ADEGNANDJOU dans son étude sur la « contribution à l'amélioration de la gestion des exonérations liées aux accords de siège au Bénin » a constaté que le coût de ces exonérations est élevé et que les exonérations sont accordées dès que le bénéficiaire remplit les conditions réglementaires.

Son étude a montré que « la quasi absence de contrôle explique l'existence d'évasion et de fraudes fiscales » et il estime qu'il faut des mesures hardies de la part de l'Etat. Il a toutefois émis des doutes sur la volonté des autorités politiques de procéder aux réformes souhaitées.

2.- Points de vue de certains auteurs

- En 1990, Marie Stéphanie MARADEIX¹⁰ a dégagé quelques éléments qui caractérisent une ONG notamment : la structure interne, l'importance de son personnel, son budget, son programme, ses cibles géographiques et humaines. Elle a ensuite, citant le rapport d'une étude commandée par l'USAID en 1988, énuméré « quatre critères par lesquels l'efficacité des ONG peut être mesurée :

- la pérennité et la viabilité de leurs activités ;
- leur efficacité interne en matière de gestion et d'organisation ;
- leur rigueur financière ;
- leur influence sur les changements structurels des décisions politiques ».

⁹ ADECHINA (Noélie R. M.), « **La réforme du régime des exonérations et son impact sur les recettes budgétaires** », Cycle I, ENA, 1998 ;

¹⁰ Marie-Stéphanie MARADEIX, *les ONG américaines en Afrique : activités et perspective de 30 ONG*, Paris, Syros Alternative, 1990, Coll. Ateliers du développement, p.119.

Paragraphe 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE : **APPROCHES EMPIRIQUE ET THEORIQUE**

A/ APPROCHE THEORIQUE

Parmi les outils d'analyse disponibles, notre choix porte sur les seuils de décision qui seront appliqués aux données recueillies à l'aide des guides d'entretien.

Ainsi, à l'issue des entretiens avec les différents acteurs impliqués dans la gestion des accords de siège, les réponses identiques recueillies auprès de la majorité seront retenues comme étant les causes réelles des problèmes spécifiques.

B/ DIMENSION EMPIRIQUE

Nous mettons ici en exergue la méthode d'enquête que nous envisageons adopter à travers les outils de mobilisation des données.

1.- Objectifs de l'enquête et identification des cibles

Notre objectif en démarrant l'enquête est de vérifier les différentes hypothèses formulées que nous avons récapitulées dans le tableau de bord de l'étude.

Pour collecter les données nécessaires à notre étude, nous allons faire une étude par sondage en utilisant essentiellement des guides d'entretien. Le choix du guide d'entretien se justifie par plusieurs raisons :

- la gestion des accords de siège est un domaine méconnu de la plupart des cadres de l'Administration sauf ceux qui sont en fonction dans les structures impliquées et même dans ce cas, seuls les agents en fonction dans les services assurant une partie de la gestion des accords de siège ont une opinion pertinente sur les questions relatives aux accords de siège.
- Le nombre d'ONG ayant un accord de siège avec le Bénin est de quatre vingt dix (90)¹¹, ce qui n'atteint pas le minimum de 100 nécessaire pour l'utilisation de questionnaire. Au demeurant, la plupart de ces ONG sont basées à l'intérieur du pays en dehors de Cotonou. Nos moyens limités ne nous permettent pas de parcourir tout le pays pour la collecte des données.

¹¹ Au mois de mai 2007 au moment où nous menions l'étude.

- La non disponibilité des agents fait que lorsque nous réussissons à les rencontrer, au lieu de prendre un hypothétique rendez-vous pour une autre fois, nous préférons les entretenir séance tenante si tant est qu'ils consentent à répondre à nos questions.

Nous nous contentons d'un échantillon de 15 personnes issues des différentes structures concernées par la gestion des accords de siège réparties ainsi qu'il suit :

DAJDH : 3 ; DICODAH : 4 ; DPE : 2 ; MFRE : 3 ; DGDDE : 2 ; Mission de la Décentralisation : 1

Un autre échantillon de 20 responsables ou employés d'ONG est pris en compte par un guide d'entretien.

Nous avons mené une enquête interne et une enquête externe.

L'enquête interne s'est déroulée essentiellement dans deux structures du MAE impliquées dans la gestion des accords de siège notamment la DAJDH et La DICODAH où nous avons effectué un stage de quelques semaines.

Pour ce qui est de l'enquête externe, elle s'est déroulée à la MFRE, à la DPE qui est une autre structure concernée par les accords de siège ainsi qu'au niveau de quelques ONG.

2.- Centre d'intérêt des guides d'entretien

Les guides d'entretien que nous avons conçus comportent des questions de base et des questions subsidiaires : ce système nous permet de confirmer (à l'aide de la question de base) l'existence du problème inventorié avant de chercher à le diagnostiquer (à l'aide de la question subsidiaire).

Les questions que nous avons posées à nos interlocuteurs lors de l'enquête nous ont permis d'obtenir des informations susceptibles de nous éclairer sur :

- les raisons qui expliquent le non respect des clauses des accords de siège par certaines ONG ;
- les raisons qui justifient la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège ;
- les raisons qui expliquent les évasions fiscales liées aux accords de siège.

Les données recueillies sont dépouillées de façon manuelle et les résultats présentés dans des tableaux selon la méthode de tri à plat.

Le seuil de décision retenu pour la vérification de toutes les hypothèses est le point de vue de la majorité des personnes interrogées.

Section 2 : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES

Paragraphe 1 : MOBILISATION ET PRESENTATION DES DONNEES

A/ PREPARATION ET REALISATION DE LA COLLECTE

1.- Préparation de la collecte

Les entretiens ont été réalisés à partir de guides que nous avons élaborés en fonction des hypothèses émises à l'intention des responsables et agents des différentes structures publiques impliquées dans la gestion des accords de siège ainsi que de responsables et employés d'ONG.

2.- Réalisation de la collecte

La réalisation de cette étude nous a amené à séjourner pendant quatre (4) semaines au MAE précisément à la DAJDH et à la DICODAH et à aller vers d'autres acteurs du système.

Notre séjour dans les deux structures citées ci-dessus nous a permis d'accéder à des informations très utiles pour notre étude, soit suite à la consultation de documents, soit suite aux entretiens que nous avons eus avec les personnes en service dans ces structures.

Pour ce qui est des autres acteurs, nous les avons rencontrés et nous leur avons posés des questions sur la base des guides d'entretien après leur avoir expliqué le bien fondé de notre enquête et l'intérêt que chaque acteur peut tirer d'une bonne gestion des accords de siège, ceci afin de les déterminer à donner de réponses vraies et sincères.

Notons que pour certaines ONG basées hors de Cotonou, l'entretien s'est fait par téléphone.

L'enquête s'est réalisée pendant la période mai – juin 2007.

3.- Difficultés rencontrées

Toute œuvre digne d'intérêt ne se réalise pas sans difficultés, l'essentiel étant de les surmonter ou de les contourner pour continuer à progresser. Ainsi donc, tout en relativisant, nous relatons ici quelques difficultés que nous avons rencontrées :

- l'indisponibilité de certains membres d'ONG que nous n'avons jamais pu rencontrer ;
- l'indisponibilité de certains agents des structures étatiques qui nous a obligé à aller plusieurs fois faire le pied de grue pour les attendre ;
- la réticence de certains agents à nous fournir des informations ou des documents qu'ils jugent, le plus souvent à tort, confidentiels.

B/ PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES COLLECTEES

1.- Eléments de réponse à la question sur la cause du non respect des clauses des accords de siège par certaines ONG.

Les données contenues dans le tableau ci-dessous rendent compte des causes du non respect des clauses des accords de siège par certains responsables d'ONG.

Tableau n°7 : Fréquence des causes du non respect des clauses des accords de siège

Cause	Effectif	Pourcentage
Négligence	5	14.29
Mauvaise foi	11	31.42
Absence de contrôle	19	54.29
TOTAL	35	100

Source : Nos enquêtes

Pour ce qui est du non respect des dispositions des accords de siège par certaines ONG, 54,29 % des personnes interrogées estiment que cela est favorisé par le manque de contrôle. Ces personnes indélicates qui ne sentant pas la présence et le regard dissuasifs des autorités cèdent facilement à la tentation de détourner les activités de leur ONG de son but initial tout en profitant des avantages liés à l'accord de siège. Ce manque de contrôle qui se retrouve tant amont qu'en aval favorise le phénomène suivant :

Un béninois décide et crée une ONG nationale. N'ayant pas les moyens de son ambition ou du moins voulant se servir de l'ONG comme tremplin pour émerger socialement, il se met en rapport avec une ONG étrangère et négocie la représentation de cette dernière au Bénin. L'ONG nationale se mue ainsi en antenne locale de l'ONG étrangère.

Ceci permet à l'ONG nationale (du moins à son responsable) de bénéficier des avantages liés à l'accord de siège. Dans ce cas, elle bénéficie des exonérations non seulement sur les biens envoyés par l'ONG étrangère, mais également sur les biens qu'elle importe elle-même.

Pour ce qui est de la gestion des biens ainsi importés avec bénéfice d'exonération, une partie peut être distribuée gratuitement à grand renfort de battage médiatique. L'autre partie est déversée sur le marché par des circuits informels alors qu'aucun de ces biens n'était destiné à la commercialisation.

2.- Eléments de réponse à la question sur la cause de la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège des ONG

Les données contenues dans le tableau ci-dessous restituent les éléments de réponse recueillis par la question relative à la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège :

Tableau n°8 : Fréquence des réponses relatives à l'efficacité du cadre institutionnel de gestion des accords de siège.

Réponse	Effectif	Pourcentage
Oui	6	40%
Non	9	60%
TOTAL	15	100%

Source : Nos enquêtes

Dans le tableau suivant sont recueillis les éléments de réponse à la question de savoir pourquoi le cadre institutionnel n'est pas à même d'assurer un contrôle efficace des ONG :

Tableau n°9 : Causes du défaut de contrôle :

Cause ou source	Effectif	Pourcentage
Manque de moyens financiers	2	25
Manque de personnel	2	25
Insuffisances des textes	5	50
TOTAL	9	100%

Source : Nos enquêtes

Pour ce qui concerne le problème spécifique n° 2 relatif à la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège, nous avons d'abord voulu savoir le degré de satisfaction des acteurs par rapport à la situation actuelle et 60% des personnes interrogées

trouvent que le cadre institutionnel actuel ne permet pas un suivi et un contrôle efficaces de la mise en œuvre des accords de siège.

Sur ces 60%, 50% estiment que la faiblesse du cadre institutionnel est due aux insuffisances des textes. Certains responsables d'ONG souhaitent vivement le suivi de leurs activités par les autorités, car estiment-ils, cela permettrait de trouver des solutions aux problèmes qu'ils rencontrent sur le terrain.

Le suivi des activités des ONG devra donc viser un double objectif :

- l'assistance aux ONG sérieuses qui rencontrent des difficultés sur le terrain,
- la détection des "brebis galeuses" ou des ONG inefficaces qui sont des sources d'évasions fiscales.

Depuis sa création en 2004, la DICODAH s'occupe du volet assistance aux ONG mais le volet contrôle en vue de la détection des ONG indécrites n'a pas fait l'objet de préoccupation.

3.- Eléments de réponse à la question sur la cause l'existence d'évasions de fiscales liées aux accords de siège des ONG.

Les éléments réponse à la question relative à l'existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau n° 10 : Eléments de réponse à la question relative à l'existence d'évasions de fiscales liées aux accords de siège des ONG

Réponse	Effectif	Pourcentage
Oui	14	93,4
Non	0	0
Peut être	1	6,6
TOTAL	15	100

Source : Nos enquêtes

Les éléments de réponse à la recherche de cause des évasions fiscales liées aux accords de siège sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau n° 11 : Causes des évasions fiscales liées aux accords de siège

Source	Effectif	Pourcentage
Manque d'encadrement des ONG	6	42,9
Indélicatesse de certains responsables d'ONG	8	57,1
TOTAL	14	100

Source : Nos enquêtes

En ce qui concerne le problème spécifique n°3, presque à l'unanimité, les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des accords de siège reconnaissent l'existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège des ONG. Sur les 15 personnes interrogées, 14 ont répondu par l'affirmative à la question : « existe-il des évasions fiscales liées aux accords de siège des ONG ? », une seule a répondu « peut être » ce qui est sans doute une réponse "diplomatique" signifiant tout simplement « oui ».

Certaines personnes ont déploré le fait que l'accord de siège (document engageant les Finances de l'Etat) est signé simplement sur la base de papiers, avec des ONG dont certaines n'ont aucune assise financière. Elles ont souhaité que l'accord de siège ne soit signé à l'avenir qu'avec des ONG qui ont effectivement travaillé pendant un certain nombre d'années et dont les résultats des activités sont probants.

Etant convaincu de la réalité des évasions fiscales, il faut en chercher la cause afin de pouvoir l'éradiquer. A ce sujet, 57,1% des personnes interrogées trouvent que c'est parce qu'il y a des individus indélicats qui sont responsables d'ONG que des fraudes existent.

Les autres 42,9% pensent plutôt que c'est parce que les ONG ayant un accord de siège manquent d'encadrement de la part des autorités compétentes que les évasions fiscales sont possibles.

C/ LIMITE DES DONNEES

Certains agents des structures impliquées ignorent parfois le rôle exact que joue leur structure dans la gestion des accords de siège, ils n'ont pas une vision globale assez claire du cadre institutionnel. Leurs réponses à certaines questions ne sont alors basées que sur une observation superficielle.

Par ailleurs, l'échantillonnage des ONG paraît faible.

Tous ces éléments pourraient faire infléchir légèrement les données sans toutefois remettre en cause fondamentalement les grandes tendances révélées par nos recherches.

Paragraphe 2 : VERIFICATION DES HYPOTHESES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC.

Les analyses ci-dessus vont nous permettre d'apprécier le degré de validation des hypothèses en vue de l'établissement du diagnostic.

A/ DEGRE DE VALIDATION DES HYPOTHESES

1- Hypothèse relative au problème du non respect des clauses des accords de siège par certaines ONG.

L'analyse des résultats de l'enquête montre que parmi les ONG étrangères ayant un accord de siège avec le Bénin, il y en a qui ne se conforment pas aux prescriptions de l'accord de siège. Cette hypothèse est confirmée par la majorité des personnes enquêtées.

En effet, il y a des ONG qui sont pratiquement inactives et se contentent de quelques actions isolées, sporadiques parce qu'elles n'ont pas la capacité suffisante pour mobiliser les ressources nécessaires à leurs actions.

Il y en a d'autres dont les activités ne correspondent plus aux missions et objectifs définis par leur statuts ou sont reconnues illégales par les textes en vigueur en République du Bénin.

Il y en a qui ont cessé d'exister mais qui n'ont pas pris la peine d'en informer les autorités compétentes.

Ces ONG se comportent de cette façon malgré qu'elles bénéficient des exonérations de la part de l'Etat béninois. Ces exonérations devraient être regardées comme une participation de l'Etat béninois au financement des activités de l'ONG. A l'instar des sociétés d'économie mixte, l'Etat devrait donc être représenté au sein des instances dirigeantes afin de voir clair dans la gestion des ressources. A défaut de cette présence, la soumission de l'ONG au droit de contrôle et de communication des autorités compétentes (Administration fiscale et structures chargées du suivi) devrait permettre d'éviter les déviations constatées de la part des ONG indélicates.

Un contrôle rigoureux aurait permis de détecter ces "brebis galeuses" et de leur appliquer les sanctions prévues.

En matière de sanction, le décret 2001-234 du 12 juillet 2001 en ses articles 22 à 26, a prévu des sanctions allant de l'avertissement au retrait du récépissé en passant par la suspension

(sans préjudice des sanctions prévues par le Code général des impôts et le Code des douanes en cas de détournement des biens et équipements exonérés). De même, l'article 10 de l'arrêté 2003-17 a prévu des sanctions à la non exécution des obligations contenues dans l'accord de siège : le rappel à l'ordre, la dénonciation de l'accord de siège, la cessation d'activité de l'ONG.

Malgré toutes ces dispositions, aucune sanction n'a été prononcée à ce jour contre une ONG, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'ONG ayant contrevenu aux dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles, au contraire.

Le défaut de contrôle approprié n'a pas permis de détecter formellement une seule ONG ayant violé des clauses de l'accord de siège.

En conclusion, nous pouvons confirmer l'hypothèse que le non respect des clauses des accords de siège est dû à l'absence de contrôle.

L'hypothèse spécifique n°1 est donc vérifiée

2- Hypothèse relative à la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège des ONG

Soixante pour cent (60%) des personnes interrogées estiment que le cadre institutionnel actuel ne peut assurer une bonne gestion des accords de siège et elles ont préconisé un réaménagement.

La majorité (50%) de ces personnes explique cette faiblesse du cadre institutionnel par des lacunes au niveau des textes.

Elles expliquent que les textes n'ayant pas prévu le contrôle, toute action menée dans ce sens par une structure n'aura pas une base juridique. Ce qui explique le fait que c'est suite à l'introduction d'une communication en Conseil des ministres que le Gouvernement a ordonné le contrôle et l'évaluation des activités des ONG étrangères ayant un accord de siège avec le Bénin¹² et qu'une commission a été mise sur pied à cet effet¹³. Sans cette décision du Conseil des ministres, la commission n'aurait pas pu obtenir le décaissement par les services du ministère des Finances des moyens matériels et financiers nécessaires à l'accomplissement de cette mission.

En effet, si au début des années 1990, le secteur des ONG en général et des ONG étrangères ayant un accord de siège en particulier évoluait dans un vide juridique, ce n'est plus

¹² Confère relevé n° 45-05/REL/SGG, Communication n°1474

¹³ La commission qui a commencé ses travaux en décembre 2006 n'a pas encore déposé son rapport au moment où nous finissons notre étude.

tellement le cas aujourd'hui. Mis à part les textes organiques des structures impliquées dans la gestion des accords de siège, il y a deux décrets et deux arrêtés qui régissent le secteur :

Le décret n° 95-172 du 12 juin 1995 portant création, organisation et fonctionnement du Comité national de suivi des activités des ONG (CNSA/ONG) opérant en République du Bénin. Ce comité avait pour mission entre autres : de superviser les activités des ONG au Bénin, de procéder à une prospection permanente sur les plans national et international en vue d'intéresser les divers ONG à intervenir sur toute l'étendue du territoire national.

Au regard de ces missions dévolues au CNSA/ONG, on se rend compte que les autorités d'alors étaient beaucoup plus préoccupées par la contribution que peuvent apporter les ONG au développement national. Elles n'avaient pas perçu qu'il pouvait y avoir des déviations de la part de certains opportunistes. Aussi se sont-elles contentées, à travers le décret 95-172, de prescrire au CNSA/ONG de « veiller au respect par les ONG agréées au Bénin des lois et règlements en vigueur », sans se préoccuper de la conduite à tenir lorsqu'une ONG viendrait à contrevenir aux lois et règlements. Ce décret n'a pas prospéré dans sa mise en application jusqu'à l'intervention du second décret : le décret n° 2001-234 du 12 juillet 2001 fixant les conditions d'existence et les modalités de fonctionnement des ONG et leurs organisations faîtières.

Ce dernier est allé plus loin en prévoyant des sanctions en cas de violation des lois et règlement après avoir énuméré les obligations des ONG nationales et étrangères. C'est ce texte qui a prévu et énuméré les avantages que le gouvernement peut accorder aux ONG notamment des appuis techniques et les exonérations de droits et taxes. Ce décret n'a pas prévu de contrôle.

Deux arrêtés interministériels ont suivi ce décret ; Il s'agit des arrêtés n° 17 et n° 18 du 6 mai 2003.

L'arrêté interministériel n°17 portant réglementation des accords de siège des ONG étrangères en République du Bénin fixe seulement les conditions et les formalités à remplir par l'ONG étrangère en vue de la signature de l'accord de siège. Cet arrêté prévoit deux versions d'accord de siège :

La version normale pour les ONG dont le montant des investissements est inférieur à un milliard de francs CFA,

La version spéciale réservée aux ONG dont le montant des investissements est égal ou supérieur à un milliard de francs CFA.

Mais l'arrêté n'a pas précisé la période de réalisation desdits investissements.

L'arrêté met dans la même catégorie des ONG ayant investi 999 millions et celles qui n'ont investi que quelques dizaines de millions voir quelques millions de francs CFA.

Par ailleurs, en plus des rapports d'activités annuels que les ONG sont tenues de produire, elles peuvent faire l'objet d'un contrôle en tant que de besoin mais « **les missions de contrôle dudit comité sont soumises à une autorisation préalable du Conseil des ministres** ». Cette disposition constitue un blocage de taille à toute initiative de contrôle et donc à un suivi efficace des ONG ; si des informations parvenaient aux membres du comité faisant état d'irrégularités graves dans le fonctionnement ou la gestion des projets ou programmes d'une ONG, il faut d'abord introduire une communication en Conseil des ministres pour solliciter et obtenir d'abord l'autorisation du Gouvernement avant d'aller opérer un contrôle. Rien que la perspective de cette procédure peut décourager toute initiative allant dans ce sens.

L'autre arrêté interministériel, le n°18, portant création, composition et fonctionnement du comité interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège a un contenu assez vague. En effet ce texte ne donne de précision ni sur les missions ni sur le fonctionnement du comité. Le contrôle des activités des ONG n'est pas prévu mais le décret organique du MAE de décembre 2006¹⁴ a ajouté cette mission aux attributions du Comité, ce qui prouve que les nouvelles autorités ont perçu à juste titre la nécessité, voire le caractère indispensable du contrôle qui doit être fait sur les ONG ayant un accord de siège et donc la nécessité de retoucher à fond le cadre juridique de gestion des accords de siège. Ce qui justifie notre hypothèse. En conclusion, nous pouvons confirmer que les insuffisances des textes expliquent la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège des ONG.

L'hypothèse spécifique n° 2 se trouve donc vérifiée.

3- Hypothèse relative à l'existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège des ONG

Presque à l'unanimité, les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des accords de siège ont reconnu l'existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège des ONG.

57,1% des personnes interrogées trouvent que c'est parce qu'il y a des individus indéliçables qui sont responsables d'ONG que des fraudes existent.

Les autres 42,9% trouvent plutôt que c'est parce que les ONG ayant un accord de siège manquent d'encadrement de la part des autorités compétentes que les évasions fiscales sont possibles.

¹⁴ Cité supra

L'écart n'est que de 3%, ce qui nous amène à ne pas négliger la deuxième hypothèse (l'existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège est également favorisée par le manque d'encadrement des ONG) à l'occasion de la recherche de solutions.

Les opportunistes ont toujours existé partout. Ce qui est important, c'est de pouvoir mettre en place un dispositif assez efficace en vue de réduire voir d'enrayer les possibilités de manœuvres frauduleuses de la part des délinquants fiscaux. A l'état actuel des choses il est facile pour des opportunistes de s'infiltrer dans le système des accords de siège. C'est pourquoi des nationaux s'arrangent pour se placer sous le couvert d'ONG étrangères pour bénéficier de l'accord de siège. Leur objectif initial est de se servir de l'accord de siège à des fins personnelles.

En conclusion, l'hypothèse spécifique n° 3 relative au problème spécifique de l'existence d'évasions fiscales est vérifiée.

B/ SYNTHESE DU DIAGNOSTIC

La réalisation de l'enquête de terrain à l'aide de guides d'entretien nous a permis de collecter des données. L'analyse de ces données a débouché sur la vérification des hypothèses émises supra. Cette vérification a donné un élément de diagnostic pour chaque problème spécifique.

Elément de diagnostic n° 1 : le non respect des clauses des accords de siège est dû à l'absence de contrôle de la part des autorités.

Elément de diagnostic n° 2 : les insuffisances des textes expliquent la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège des ONG.

Elément de diagnostic n° 3 : l'existence d'évasions fiscales est due à l'indélicatesse de certains responsables d'ONG.

CHAPITRE DEUXIEME

APPROCHES DE SOLUTION AUX DISFONCTIONNEMENTS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN OEUVRE

Nous proposons maintenant proposer des approches de solution aux problèmes spécifiques sur la base des diagnostics que nous avons établis et nous précisons quelles sont les conditions de mise en œuvre de ces approches de solution.

Section 1 : APPROCHES DE SOLUTIONS

Apporter une solution à un problème c'est donner les moyens d'éradication des causes réelles se trouvant à la base dudit problème. Aussi proposons-nous des approches de solution pour mettre un terme aux causes liées aux problèmes spécifiques identifiés au cours de l'étude.

Paragraphe 1 : INSTITUTION D'UN MECANISME DE CONTRÔLE DE LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS DE SIEGE DES ONG.

La cause du non respect des clauses des accords de siège par certaines ONG étant le manque de contrôle, nous proposerons des solutions pour rendre effectif et efficace ce contrôle dans l'optique de mettre fin ou tout au moins de réduire les violations.

Nous parlons du contrôle au regard de son objet, de sa finalité et de ses modalités.

A/ OBJET ET FINALITE DU CONTROLE

L'objet du contrôle de façon globale concerne toutes les activités menées par l'ONG. En particulier ce contrôle portera sur :

La vraie destination des biens et équipements importés en franchise,

L'utilisation du bénéfice tiré de l'entreprise créée ou des activités lucratives menées par l'ONG.

La finalité de ce contrôle est multiple :

- *- Dissuader toute velléité de déviance ;
- *- Détecter et éjecter du système les ONG qui se révéleraient être des brebis galeuses ;
- *- S'assurer du réinvestissement du bénéfice réalisé par l'ONG (par son entreprise ou sur ces activités lucratives) dans le but de « découpler ses moyens, d'accroître sa capacité d'autofinancement et d'améliorer la qualité de ses prestations, conformément à ses objectifs » ;
- *- Evaluer les activités de l'ONG ce qui permettra de mesurer son efficacité et de quantifier sa part contributive au développement national.

B/ MODALITES DU CONTROLE

Plusieurs méthodes doivent être utilisées simultanément notamment :

☛ contrôle sur la base du rapport annuel d'activités (que toute ONG ayant un accord de siège est tenue d'élaborer) suivant un canevas type permettant de retrouver les rubriques suivantes :

- un rapport moral faisant le point entre autres des observations, des difficultés rencontrées par l'ONG sur le terrain,

- un bilan d'activités faisant le point des réalisations matérielles de l'ONG au cours de l'année avec précision de la localisation géographique et des bénéficiaires,

- Un rapport financier faisant le point des prévisions et des réalisations en matière de financement et d'investissement, et faisant ressortir le taux de réalisation de leurs objectifs,

- le point des exonérations de droits et taxes dont l'ONG a bénéficié au cours de l'année,

- le point de la situation du personnel.

Il peut être annexé au rapport des documents nécessaires à sa compréhension ou apportant des preuves supplémentaires de la réalisation des activités ;

☛ Descentes programmées sur le terrain pour visiter les réalisations des ONG ;

☛ Descentes non programmées en vue de contrôles inopinés ;

☛ Enquêtes discrètes au niveau des communautés à la base sur les agissements des membres des ONG.

☛ Contrôle fiscal réglementaire sur les activités lucratives des ONG intervenant dans le domaine de la micro finance ou ayant créé une entreprise privée (hôpitaux, centres de formation, institutions de micro finance).

Paragraphe 2 : RENFORCEMENT DU CADRE INSTITUTIONNEL DE GESTION DES ACCORDS DE SIEGE DES ONG

Pour renforcer le cadre institutionnel de la gestion des accords de siège des ONG, il est nécessaire de remanier à fond le mécanisme actuel.

En effet, la DAJDH et la DICODA (les deux structures constituant la cheville ouvrière de la mise en œuvre des accords de siège) croulent sous le poids de multiples autres attributions qui ne leur permettent pas de s'occuper convenablement du suivi et du contrôle des activités des ONG ayant un accord de siège. C'est pourquoi nous suggérons que le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des accords de siège soient isolés un tant soit peu des missions de ces structures pour être confiés à un organe ad hoc et surtout permanent. La composition, l'organisation et le mode de fonctionnement dudit organe doivent lui assurer l'efficacité.

Paragraphe 3 : APPROCHES DE SOLUTIONS A L'EXISTENCE D'EVASIONS FISCALES LIEES AUX ACCORDS DE SIEGE DES ONG.

Quant à "l'indélicatesse de certains responsables d'ONG", l'éradication de cette cause passe par le durcissement des conditions à remplir par l'ONG avant de pouvoir bénéficier de la signature de l'accord de siège, pour empêcher à l'avenir les opportunistes de s'infiltrer dans le système.

Il pourra être exigé de l'ONG d'avoir fait ses preuves au Bénin pendant au moins cinq (5) années et d'avoir réalisé des investissements d'au moins cent millions (100.000.000) de francs CFA chaque année.

L'institution d'un mécanisme de contrôle proposée comme solution au problème spécifique n°1 est valable aussi pour assurer un meilleur encadrement des ONG.

Section 2 : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre des solutions proposées ci-dessus requiert un certain nombre de préalables notamment : la relecture des textes régissant la gestion des accords de siège accompagnée d'autres mesures d'ordre pratique.

Paragraphe I : LA RELECTURE DES TEXTES

La relecture est nécessaire d'autant plus que sur la forme, tous les textes régissant les accords de siège sont devenus caduques du fait des différents changements de dénominations de ministères impliqués. Sur le fond, la relecture s'impose afin d'opérer la réforme du système.

1-/ Le décret n°2001-234 du 12 juillet 2001 fixant les conditions d'existence et la modalités de fonctionnement des ONG et leurs organisations faitières : L'article 20 de ce décret a prévu la reconnaissance d'utilité publique d'une ONG nationale fait l'objet d'un décret pris en Conseil des ministres ; cette disposition doit être étendue à la signature des accords de siège avec les ONG étrangères afin de permettre une meilleure appréciation de leur situation la signature.

2-/ L'arrêté 2003 n°17/MCRI-SCBE/MCCAG-PD/MAEIA/MISD/DC/SG/ DAJDH/DBEVA/SA du 6 mai 2003 portant réglementation des accords de siège en République du Bénin : Ce texte doit être purement et simplement abrogé et remplacé par un décret. Désormais, la réglementation des accords de siège fera donc l'objet d'un décret pris en Conseil des ministres.

3-/ L'arrêté 2003 n°18/MCRI-SCBE/MCCAG-PD/MAEIA/MISD/DC/SG/ DAJDH/DBEVA/SA du 6 mai 2003 portant création, composition et fonctionnement du comité interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège : à l'occasion de l'étude du dossier d'accord de siège d'une ONG, le Comité doit pouvoir faire appel au ministre relevant du domaine d'activité de ladite ONG.

Tenant compte du fait que les accords de siège feront désormais objet de décret en Conseil des ministres, les rapports de session du comité interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège feront l'objet de communication en Conseil des ministres.

Paragraphe 2 : RECOMMANDATIONS

A /RECOMMANDATIONS AUX MINISTRES CHARGES : DES AFFAIRES ETRANGERES ; DES FINANCES ; DE L'INTERIEUR

1.- Création d'un organe ad hoc de gestion des accords de siège

☛ Cet organe, de caractère permanent, qui pourrait être dénommé "cellule ad hoc de suivi des ONG", sera chargé entre autres :

- d'assurer le contrôle des activités des ONG étrangères bénéficiant des avantages fiscaux,

- d'assurer le suivi évaluation des activités desdites ONG ;
- ☛ la Cellule ad hoc sera composée des membres du Comité interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège et sera animée par un bureau permanent composé d'un (1) cadre de conception, de deux (2) cadres d'encadrement, d'un (1) agent d'exécution et d'un (1) agent d'application soit au total quatre (4) agents ;
- ☛ La Cellule est rattachée directement au secrétaire général du ministère en charge des Affaires étrangères ;
- ☛ Le fonctionnement de la Cellule sera financé par une ligne budgétaire prévue au budget du secrétariat général du MAE.
- ☛ La Cellule élabore pour chaque année son Plan de Travail Annuel (PTA) lui permettant de faire le suivi in situ de toutes les ONG ayant un accord de siège.
- ☛ En fin d'année, la cellule est tenue de présenter un rapport d'activité à introduire en Conseil des ministres. Ledit rapport fera le point sur chaque ONG ainsi que des propositions en vue du maintien ou de la dénonciation d'accords de siège.
- ☛ La Cellule sera le seul dépositaire des rapports d'activité des ONG, à charge pour elle de les ventiler vers qui de droit.
- ☛ La Cellule crée et gère une base de données sur les ONG ayant un accord de siège en vue d'un suivi efficace de chaque ONG. Cette base de données doit pouvoir fournir tous les renseignements, toutes les informations relatives à une ONG par exemple le montant des investissements réalisés par l'ONG au cours d'une année, le montant des exonérations dont elle a bénéficié, ses zones d'interventions etc.

La création de cette Cellule aura l'avantage de décharger, un tant soit peu, le service de la Codification, des lois et règlements (de la DAJDH) dont les attributions sont assez nombreuses.

Elle s'appropriera des attributions dudit service relatives au suivi des ONG, au contrôle et à la coordination de leurs activités et à l'évaluation de l'impact de leurs actions sur la vie des populations.

2.- Autres mesures

Pour accompagner la cellule, d'autres mesures peuvent être prises notamment :

- la définition de critères de performance qui permettront de juger de l'opportunité de la signature de l'accord de siège, critères de performance qui serviront de base d'appréciation et de notation des ONG chaque année ;
- la création d'un réseau informatique de communication et d'échange d'informations entre toutes les structures chargées de la gestion des accords de siège ou avec lesquelles les ONG sont en relation.

B/ RECOMMANDATIONS AU MINISTRE CHARGE DES FINANCES

L'administration fiscale doit exercer des contrôles (en vue de procéder à des redressements fiscaux le cas échéant) de toutes les ONG ayant créé des entreprises privées ou exerçant des activités génératrices de revenus. Il n'est point besoin d'une autorisation légale ou réglementaire pour exercer ces contrôles. Dans un Etat moderne, le seul fait pour une personne (physique ou morale) d'exercer une activité économique assujettie à l'impôt habilite le fisc à faire des contrôles sur l'activité en question, a fortiori une personne qui bénéficie d'exonérations fiscales est tenue de se soumettre à des contrôles plus rigoureux.

Il n'est pas exclu que les autres corps de contrôle comme l'Inspection générale des Finances, l'Inspection générale des affaires administratives, l'Inspection générale d'Etat fassent des contrôles sur les activités des ONG ayant un accord de siège.

C/ RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT

Nous voudrions enfin suggérer au Gouvernement la création au niveau de la direction de la Programmation et de la prospective de chaque ministère relevant du domaine d'activité des ONG d'un service chargé du suivi des activités des ONG avec lesquelles le ministère est en relation. Ce service produira annuellement des rapports faisant le point de la contribution des ONG (prises individuellement d'abord et collectivement ensuite) au développement du secteur.

CONCLUSION GENERALE

Dans le souci d'encourager et de stimuler les ONG étrangères dans leur œuvre de solidarité et de contribution au développement du pays, le gouvernement signe avec elles des accords de siège.

La présente étude qui porte sur la mise en œuvre de ces accords de siège nous a permis de mettre en évidence un certain nombre de facteurs qui favorisent des évasions fiscales.

Le mécanisme des accords de siège dont la finalité est d'accorder des avantages fiscaux et certaines facilités aux ONG étrangères a été perçu par certaines personnes indélicates comme "un filon", un créneau à exploiter pour s'enrichir, au détriment du fisc, et en violation du contenu de l'accord de siège ainsi que d'autres dispositions légales et réglementaires.

C'est le manque de suivi des ONG dans le cadre de la mise en œuvre des accords de siège favorise cet état de chose.

C'est pourquoi il est indispensable de mettre en œuvre un système de suivi et d'évaluation des ONG, en vue d'assainir le secteur. Un contrôle rigoureux doit pouvoir réduire le non respect des textes par les ONG et contribuer à enrayer les évasions fiscales liées aux accords de siège.

Le problème n'est ni de supprimer ni de réduire le nombre des accords de siège des ONG. Ce qui importe, c'est de mieux encadrer ces dernières afin d'éviter que des escrocs ne profitent de cette mesure d'accompagnement pour mener des activités lucratives sous le couvert des accords de siège au détriment des populations.

En somme, il est question de pouvoir distinguer le bon grain de l'ivraie afin d'empêcher ce dernier de corrompre tout le système. Il est faut pouvoir détecter les ONG qui ne respectent pas les lois et règlements et dénoncer leurs accords de siège.

Au demeurant, n'est-il pas opportun de revoir les procédures afin d'assurer une sélection plus rigoureuse des ONG étrangères avec lesquelles le Bénin signe un accord de siège ?

BIBLIOGRAPHIE

- Marie Stéphanie MARADEIX, (1990) : « *les ONG américaines en Afrique : activités et perspective de 30 ONG* », Paris, Syros Alternative, Coll. Ateliers du développement.
- « **Lexique des termes juridiques** », 14^{ème} édition, Dalloz, 2003
- Victor M. SAIZONOU, « **La pratique des accords de siège entre le Bénin et les organisations internationales** », Maîtrise, FASJEP/UNB, 1993.
- Emilienne A. AGOSSA, « **La gestion des exonérations à la Mission Fiscale des régimes d'exception : problèmes et perspectives** », Cycle I, ENA, 2001 ;
- Thomas Adjani ADEGNANDJOU, « **Contribution à l'amélioration de la gestion des exonérations liées aux accords de siège** », Cycle II, ENAM, 2006 ;
- Noélie R. M. ADECHINA, « **La réforme du régime des exonérations et son impact sur les recettes budgétaires** », Cycle I, ENA, 1998 ;
- O. G. Marcel HOUHANOU, « **Le régime fiscal des ONG au Bénin : évaluation des exonérations et de leur incidence sur les recettes fiscales** », Cycle II, ENA, 1998.
- **Décret n° 2006-718 du 31 décembre 2006** portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Affaires Etrangères.
- **Arrêté n° 2003018/MCRISCBE/MECCAG6PD/MAEIA/MISD/DC/SG/DAJDH/DBEVA/SA du 06 mai 2003** portant création, composition et fonctionnement du Comité Interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège.
- **Arrêté n° 2003-017/MCRISCBE/MECCAG6PD/MAEIA/MISD/DC/SG/DAJDH / DBEVA/SA du 06 mai 2003** portant réglementation des accords de siège des ONG étrangères en République du Bénin.
- **Décret n° 2001-234 du 02 novembre 2001** fixant les conditions et les modalités de fonctionnement des ONG et de leurs organisations faîtières.
- **Arrêté n°12-C//MAE/DL/SGM/DAJDH du 20 février 2007** portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction des Affaires Juridiques et des Droits de l'Homme.
- **Arrêté n° 08-C//MAE/DC/SGM/DICODAH du 07 février 2007** portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Action Humanitaire.

ANNEXES

- ANNEXE N°1:** Article de presse : Sénégal : Pour ses efforts dans l'éducation, un accord de siège à l'ONG Aide et Action.
- ANNEXE N°2** Communiqué de presse : dénonciation de l'accord de siège conclu avec l'O.I.C.R. (par la Belgique).
- ANNEXE N°3** Formulaire de demande d'admission en franchise.
- ANNEXE N°4** Guide d'entretien à l'intention des responsables et personnels d'ONG.
- ANNEXE N°5** Guide d'entretien à l'intention a l'intention des responsables et agents des structures impliquées dans la gestion des accords de siège.
- ANNEXE N°6** Liste des ONG ayant un accord de siège avec le Bénin.

ANNEXE N°1

ARTICLE DE PRESSE : SENEGAL : POUR SES EFFORTS DANS
L'EDUCATION, UN ACCORD DE SIEGE A L'ONG AIDE ET ACTION.

Sénégal: Pour ses efforts dans l'éducation, un accord de siège à l'Ong aide et action

Le Soleil (Dakar)

30 Mai 2007

Publié sur le web le 30 Mai 2007

Mbaye Sarr Diakhate

Après un long processus de vérification et de contrôle des actions de l'Ong Aide et Action, le gouvernement du Sénégal vient de lui signer un accord de siège. Le ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, Cheikh Tidiane Gadio, qui a signé l'accord de siège, au nom du gouvernement, a exprimé les félicitations du Sénégal aux responsables de l'Ong Aide et Action et à son représentant, à Dakar, Youssouf Cissé.

Le patron de la diplomatie sénégalaise a précisé que si le dossier de cet accord de siège a pris quatre ans avant d'être validé par le gouvernement, c'est par souci de transparence et de rigueur dans l'octroi de ce statut. Cet accord est donc pour le ministre d'Etat, une reconnaissance du gouvernement, des efforts permanents déployés par l'Ong depuis plus de 20 ans dans le combat pour l'éducation pour tous.

Le directeur d'Aide et Action, Youssouf Cissé, s'est réjoui de cet accord qui consacre une nouvelle page dans la vie de l'Ong. M. Cissé a remercié le gouvernement du Sénégal pour cette marque de reconnaissance de leur travail au Sénégal. Il a souligné que cet accord sera un plus dans la dynamique d'internationalisation de l'Ong qui compte transférer son siège de Paris à Genève.

Présente au Sénégal depuis 20 ans, elle apporte un appui à la mise en œuvre de la politique éducative du pays dans les départements de Kolda, Vélingara, Sédhiou, Mbour, Pikine, Guédiawaye et Rufisque. Aide et action intervient en Afrique dans le domaine de l'éducation dans 11 pays (bénin, Burkina Faso, Guinée, Madagascar, Mali, Niger, Rwanda, Sénégal, Tanzanie et Togo). L'Ong participe dans ce cadre à la mise en œuvre des objectifs mondiaux de l'éducation.

Source : Internet : <http://www.lesoleil.sn>

ANNEXE N°2

**COMMUNIQUE DE PRESSE : DENONCIATION DE L' ACCORD DE SIEGE
CONCLU AVEC L'OICR (PAR LA BELGIQUE).**

Dénonciation de l'accord de siège conclu avec l'OICR

Communiqué de presse

Berne, le 8 avril 1998

Dénonciation de l'accord de siège conclu avec l'Organisation internationale de la circulation routière (OICR)

Le Conseil fédéral a décidé, lors de sa séance du 8 avril 1998, de dénoncer l'accord conclu le 7 juillet 1995 avec l'Organisation internationale de la circulation routière en vue de déterminer le statut juridique de l'Organisation en Suisse (accord de siège). Cette dénonciation prendra effet deux ans après sa notification à l'OICR, soit en avril 2000.

L'OICR a été fondée en 1994 à Genève par les Etats de la Communauté des Etats indépendants (CEI), sauf la Russie, avec pour buts le règlement des problèmes de circulation routière dans les Etats membres de l'Organisation, l'établissement d'une politique et d'une législation communes relatives à la circulation routière, ainsi que la lutte contre la criminalité dans ce domaine. Depuis plus d'une année, l'OICR connaît des difficultés de fonctionnement en raison de dissensions internes et de désaccords entre ses Etats membres. Ces difficultés sont de nature à empêcher durablement un fonctionnement normal de l'Organisation et à porter atteinte au renom de Genève en tant que centre de coopération internationale.

Dès 1997, les autorités suisses se sont adressées à plusieurs reprises à l'OICR et à ses Etats membres pour demander que des mesures concrètes soient prises afin que l'Organisation règle ses problèmes et se consacre aux tâches qu'elle s'est fixées dans ses statuts. Constatant que la situation n'avait pas progressé dans le sens souhaité par les autorités suisses, le Conseil fédéral a décidé de dénoncer l'accord de siège conclu avec l'OICR, en application de l'article 29 dudit accord.

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES
Information

Source : Internet : <http://www.adm.ch/cp/f/1998>

ANNEXE N°3

FORMULAIRE DE DEMANDE D'ADMISSION EN FRANCHISE.

Réf :
N° INSAE :

DEMANDE D'ADMISSION EN FRANCHISE

=====@=====

..... à l'honneur de demander l'admission en franchise en vertu des dispositions de la marchandise ci-après

NATURE :

VALEUR :

ORIGINE :

POIDS :

NOMBRE DE COLIS :

EXPEDITEUR :

BUREAU DE DEDOUANEMENT :

..... soussigné, certifie que les marchandises ci-dessus décrites, sont destinées exclusivement :

- à l'usage officiel de

- à l'usage personnel de M

Qualité :

Titulaire :

Cotonou, le

Visa du Ministère des Affaires Etrangères (Protocole d'Etat)	Pour le Directeur Général des Impôts et des Domaines	Pour le Directeur Général des Douanes et Droits Indirects

ANNEXE N°4

**GUIDE D'ENTRETIEN A L'INTENTION DES RESPONSABLES ET
PERSONNELS D'ONG.**

GUIDE D'ENTRETIEN

A l'intention des responsables et personnels des ONG

+++++

1) Quelles sont les activités que mène votre ONG ?

.....
.....
.....

2) Rendez vous compte de vos activités aux autorités compétentes ?

Oui Non

6) Comment appréciez vous vos relations avec les autorités publiques ?

Sans problème
Tracassant

3) Subissez vous des contrôles réguliers de la part des autorités publiques ?

Oui
Non
Très rarement

4) Il y aurait des ONG qui ne se conforment pas aux clauses des accords de siège : Qu'elle peut être selon vous la cause de ce comportement ?

Négligence
Mauvaise foi
Absence de contrôle

ANNEXE N°5

**GUIDE D'ENTRETIEN A L'INTENTION DES RESPONSABLES ET AGENTS
DES STRUCTURES IMPLIQUEES DANS LA GESTION DES ACCORDS DE
SIEGE.**

GUIDE D'ENTRETIEN

A l'intention des responsables et agents des structures impliquées dans la gestion des accords de siège.

+++++

1°/ Quelles sont les attributions de votre structure par rapport aux accords de siège ?

.....

.....

.....

2°/ Existe-il un mécanisme formel de suivi et de contrôle de ONG étrangères ayant un accord de siège ?

Oui Non

2.1°/ Si oui sur quoi porte les contrôles ?

.....

.....

3°/ Est ce qu'il existe des ONG indécrites qui ne respectent pas les clauses des accords de siège ?

Oui

Non

Peut être

3.1°/ Si oui qu'est-ce qui expliquerait ce comportement ?

Négligence

Ignorance

Absence de contrôle

4°/ Pensez vous que l'état actuel du cadre institutionnel de gestion des accords de siège favorise un réel contrôle des ONG ?

Oui

Non

3.1°/ Si non, à cela serait-il dû ?

Manque de moyens financiers

Manque de personnel

Insuffisance des textes

5°/ Existe-t-il des évasions fiscales liées aux accords de siège ?

Oui

Non

Si non à quoi cela est-il dû ?

- indécatesse de certains responsables d'ONG

- Manque de rigueur dans la procédure de signature des accords de siège

ANNEXE N°6

**LISTE DES ONG AYANT UN ACCORD DE SIEGE AVEC LE
GOUVERNEMENT DU BENIN**

**LISTE DES ONG AYANT SIGNE UN ACCORD DE SIEGE AVEC LE GOUVERNEMENT DU BENIN
(A la date du 30 mai 2007)**

N° d'ordre	Dénomination	Sigle	Date de Signature	Nationalité	Domaine d'intervention	Lieu d'intervention
1	AFRICARE		05-11-1992	Française	Santé et nutrition, bonne gouvernance, lutte contre la pauvreté, enfants	Tout le Bénin
02	Agence des Musulmans d'Afrique	AMA	13-02-1997	Koweïtienne	Religieux et social	Tout le Bénin
03	Agence pour la Coopération Technique Intégrée de la Belgique	PROTOS	22-11-1996	Belge	Santé	Mono Couffo
04	AKTION PRO HUMANITAT	APH	21-10-1999	Allemande	Enfant, Santé, nutrition, épargne, crédit, et autres	Tout le Mono
05	AL –MUNTADA AL -ISALAMI		09-10-1998	Britannique	Santé et Social	Tout le Bénin
06	Amour sans frontières	ASF	24-12-2003	Française	Santé et Social	Porto-Novo
07	Appropriate Technology International	ATI	01-12-1999	Américaine	Agriculture élevage, artisanat, culture, femmes (Technologie)	Tout le Bénin
08	AGOA Training Center	ATC	25/09/03	Américaine	Normes et, qualité	Afrique de l'Ouest et du Centre
09	Association de gestion du Programme de Développement Municipal Module de l'Afrique de l'ouest et Centre	PDM	21-11-1996 Avenant 22/10/03	Béninoise	Décentralisation	Tout le Bénin

10	Association Française des Volontaires du Progrès	AFVP	09-01-1965	Française	Formation paysanne et groupements villageois, infrastructures.	Kouandé Pehunco, Kerou, Porto-Novo, Grand-Popo, Malanville, Copargo
11	Association Française Raoul Follereau	AFRF	21-04-2004	Française	Santé	Tout le Bénin
12	Association Internationale de l'Appel Islamique		11-08-1989		Religieux et Social	
13	Association Internationale pour la Promotion agropastorale	APAP	02-10-2003	Suisse	Agriculture	Départements du Mono
14	Association Kolping	AKB	17-11-1999	Allemande	Santé, nutrition, infrastructure communautaire, agriculture, élevage et autre	Kpomassè Aplahoué, Sèmè-Kpodji
15	Association pour la renaissance du patrimoine Islamique	ARPI Bénin	26-11-1996	Indéterminée	Religieux et social	Indéterminé
16	Association pour le Développement de la Région de Possotomè	ADRP	06-09-2001 et 27-03-2003 (Avenant)	Française	Education, Economie, social	Possotomè et Zou-Collines
17	Assistance et Secours médical aux Pauvres	ASMAP	04-02-2000	Française	Santé	Tout le Bénin
18	Association des Retraités pour la coopération et l'aide au Développement	ARCADE	11-03-2001	Française	Education et Santé	Tout le Bénin

19	Association pour le Développement par la recherche et l'Action Intégrée	ADRAI	26-6-2001	Belge	Agronomie et Social	Tout le Bénin
20	Association suisse pour la Coopération Internationale	HELVETAS-BENIN	05-11-1998	Suisse	Infrastructures communautaires, agriculture-élevage, formation paysanne et groupements villageoise (Economie et social)	Agbangnizoun, Savè, Kétou
21	Association « TOUCOULEUR)		05-11-2001	Française	Environnement	Atlantique
22	Better Africa Foundation	BAF	20-8-2002	Américaine	Social et Santé	Collines
23	BORNE FONDEN		21-11-1996	Néerlandaise	Enfants, Santé, nutrition, éducation formelle, et autres	Copargo, Bantè, Grand-Popo, Glazoué, Bassila Ouaké, Savalou.
24	CARE international		09-9-1999	Britannique	Lutte contre la pauvreté, santé, nutrition, éducation formelle, et autres	Gogonou, Kalalé, Dogbo
25	Casa Grande		27-12-2002	Espagnole	Enfance malheureuse	Atlantique et Littoral
26	Catholics Relief Services	CRS/BENIN	12-12-1958 20-12-2000	Américaine	Santé, nutrition, éducation formelle, alphabétisation, et autres Education, social, humanitaire	Tout le Bénin
27	Centre des Ressources pour l'Appui au Développement durable	CERADI	11-12-1997	Togolaise	ormation paysanne et groupements villageois, éducation formelle, agriculture- élevage.	Cotonou, Abomey, Parakou, Mono et Couffo

28	Centre International de Développement et de Recherche	CIDR	01-01-1992 et/ou octobre 1996	Belge	Bonne gouvernance, lutte contre la pauvreté, épargne et crédit, santé et nutrition (artisanat et culture)	Savè, Glazoué, Bantè
29	Centre Panafricaine de Prospectives Sociales	CPPS	17- 8 -1987	Suisse	Education formelle, aide d'urgence, artisanat et culture, et autres (Formation paysanne)	Porto-Novo, Kouandé, Cotonou
30	Chantier d'Afrique	CHAFI	02-09-1999	Belge	Agriculture –élevage, Epargne-crédit, santé-nutrition (agriculture-élevage, éducation formelle)	Misséréfé
31	CODEV OCCITANIE		03-05-2001	Française	Electricité	Couffo Atlantique Ouémé
32	Comité Tiers Monde Isigny-CARANTAN		12-01-1999	Française	Santé Hydraulique villageoise, activités caritatives	
33	Coup de Cœur pour le Bénin		10-04-2003	Française	Social	Possotomè et Dassa
34	Croix rouge (Béninoise)	CRB	07-03-1997	Suisse	Humanitaire et social (éducation formelle, femme)	Tout le Bénin

35	Ecoliers du Monde-Aide et Action	EDMAEA ou AEA	14-12-1993 et 20-12-2002	Française	Education formelle enfants, alphabétisation, et autres	Zè, Ouidah, So-Ava
36	ENDA TIERS MONDE		05-04-2000	Sénégalaise	- aménagement urbain - développement local - protection de l'environnement	
37	Fédération Africaine du Cuir et des Industries Connexes	FACIC	13-09-2001	Tunisienne	Economie, industrie	Tout le Bénin
38	Fondation espace Afrique	FEA	22-01-2004	Suisse	Santé	Glo-Djigbé
39	Fédération Nationale France Bénin		28-11-2002	Française	Education et scolaire	Tout le Bénin
40	Fondation Georges		24-10-1997		Santé nutrition	
41	FONDATION KONRAD ADENAUER	FKA	01-01 ou 10-06-1992	Allemande	Appui institutionnel bonne gouvernance (promotion de la démocratie)	Tout le Bénin
42	Fondation luxembourgeoise Raoul Follereau		22-4-1999 et 25-7-2002 (avenant)	Luxembourgeoise	Lutte contre l'ulcère de Buruli	Tout le Bénin
43	Fondation Terre des Homme / Terre des Homme	TDH	19-5-1995	Française	Enfants, santé, nutrition , femmes, et autres (social et humanitaire)	Tout le Bénin
44	France –Bénin Football Plus		06-6-1997	Française	Développement football	Tout le Bénin

45	Fraternité Internationale des Prisons	FIP	26-4-2002	Américaine	Assistance à la population carcérale	Tout le Bénin
46	Gerdes-Afrique /CIRD		30-5-1995	Néerlandaise	Elections	Bénin-Afrique
47	Gruppo Aleimar		25-11-2004	Italienne	Enfance malheureuse	Toutcountouna, Cotonou
48	Groupement des Retraités Educateurs Sans Frontière	GREF	01-01-2000	Française	Enfant, femmes, éducation formelle, et autres.	Houéyogbé Porto-Novo
49	Handicap international	HI	21-06-2001	Française	Santé nutrition, réadaptation à base communautaire	Poto-Novo, Bermbérékè, Abomey-Calavi
50	Homme –enfance –entraide	HEE-BENIN	01-04-1994	Française	Santé nutrition, alphabétisation éducation formelle, et autre	Kétou, Avrankou Adjahouèrè
51	Humanité Bénin	HB	14-03-1997	Française	Humanitaire et social (aide d'urgence, santé-nutrition)	Tout le Bénin
52	Humanity First International		18-12-2003	Anglaise	Social et religieux	Tout le Bénin
53	Impact International		07-02-2003	Américaine	Social et religieux	Tout le Bénin
54	Initiative développement	ID	22-01-1998	Française	Education formelle, santé-nutrition, épargne-crédit, et autres (social et	Cotonou, Kpomassè, Allada

					économie)	
55	Initiative développement/Programmation des classes d'application	ID/PCA	01-01-1998	Française	Agriculture- élevage, épargne-crédit, alphabétisation, et autres	Allada, Toffo, kpmassè
56	International Fondation for education and Sif-Help	IFESH-BENIN	01-01-1994	Américaine	Education formelle	Natitingou Couffo, Sinendé, Kouandé, Savè
57	Jeunes Entreprises/junior Achievement Afrique francophone	JA/JE-BENIN	16-10-2003	Américaine	Formation –éducation formation –emploi	Tout le Bénin
58	La Linguistique au service du Développement	SIL	16-04-1998	Américaine	Recherche, alphabétisation, traduction	Tout le Bénin
59	Ligue Islamique Mondiale	LIM	24-04-2003	Saoudienne	Social	Porto-Novo, Cotonou, Djougou
60	Louvain développement (Ex ADRAI)		27-06-2001	Belge	Lutte contre la pauvreté, santé nutrition, formation paysanne et groupements villageois, et autres	Collines, Atacora
61	Mani Tese		21-02-1997	Italienne	Enfants, agriculture élevage, infrastructures communautaires, et autres	Tout le Bénin
62	Mécanique Sans Frontières Bénin	MSF-BENIN	02-04-1999	Française	Agriculture élevage, femmes, éducation, et autres	Tori-Bossito, Porto-Novo, Ouidah
63	Médecins sans Frontières	MSF	30-10-2003	Luxembourgeoise	Santé nutrition, aide d'urgence	Couffo , Mono
64	Medical Care Développement International	MCDI	29-11-1996		Santé nutrition, environnement, infrastructures communautaires (éducation	Perere, Gogounou Tchaourou,

					formelle, recherche et recherche –action)	
65	Organisation Islamique Internationale pour la Charité	IICO	02-02-2000	Koweitienne	Religieux et Social	Tout le Bénin
66	Organisation Néerlandaise de développement d'Assistance au Développement	SNV	02-08-1972	Néerlandaise	Lutte contre la pauvreté, infrastructures communautaires, bonne gouvernance et autres (agriculture élevage, formation paysanne et groupements villageois)	Toviklin, Banikoara, Kandi
67	Organisation Régionale Africaine de la Confédération Internationale des Syndicats Libres	ORAF CISL/ORAF- CILS	08-01-1998		Syndicat	Tout le territoire national
68	Oxfam –Québec		25-04-1985	Canadienne	Environnement, droit, aide juridique, formation paysanne et groupements villageois, et autres	Kpomassè, Porto-Novo, Sakété
69	Pharmaciens sans Frontières		12-02-1999	Française	Pharmacie Santé	Tout le Bénin
70	Plan International Bénin	PIB	21-03 ou 11-1996	Anglaise	Enfant, santé nutrition, formation paysanne et groupements villageois, épargne crédit et autres.	Lalo, Toviklin, Aplahoué, tout le Couffo
71	Population service International	PIS	28-11-1996	Américaine	Santé nutrition, planification familiale, éducation formelle	Tout le Bénin
72	Solidarité et Cultures		19-02-2004	Française	Education formation	Tout le Bénin
73	Radio Nederland (Fondation Radio Nederland International)		10-09-1996	Néerlandaise	Radio	Tout le Bénin

74	Soroptimist International club (Doyen) de Cotonou	SI/DOYEN	01-01-1989	Suisse	Environnement, femmes, épargne crédit, et autres	Porto-Novo Athiémé, Ouidah
75	SOS Kinderdorf International	SOS KI	18-11-03	Autrichienne	Social et humanitaire (aide d'urgence, éducation formelle)	Abomey-Calavi Dassa
76	STICHTING AKTIE Bénin		23-11-2004	Néerlandaise	Santé	Atacora
77	The Hunger Projet (Bénin)	THP-B	08-08-2002	Américaine	Lutte contre la pauvreté, agriculture élevage, santé nutrition, et autres	Abomey-calavi, Grand-Popo, Zè
78	Toi et moi		12-12-1996		Formation paysanne et groupements villageois	
79	Union Africaine pour le progrès Scolaire	UNAPROS	12-11-1998	Sénégalaise	Education formelle, infrastructure communautaires, alphabétisation	Tout le Bénin
80	Volunteers in Technical Assitance	VITA (PADME)	15-12-1998	Suisse	Epargne crédit	Tout le Bénin
81	Vredeseilanden (COOPIBO-BENIN)	VE VeCo-BENIN	22-11-1996	Belge	Agriculture élevage, artisanat-culture, radios communautaires, et autres	Savè, Glazoué, Abomey-Calavi
82	World Education Bénin	WEB	29-11-1996	Américaine	Education non-frmelle, infrastructures communautaires, enfants et autres (éducation formelle)	Agbangnizoun, Tori-Bossito, kouandé

83	AKTION Pro Humanität	APH	23-06-2005	Allemande		Tout le mono Tout le Couffo
84	Association pour la promotion de l'information en Afrique	APPIA	28-04-2005	Française	Distribution d'outils informatiques	Tout le Bénin
85	Giraldin Luigi		11-11-2005	Italienne	Agro pastoral	Allada
86	Iles de Paix		07-04-2005	Belge		Tout le Nord du Bénin
87	Institut des Filles de Marie Auxiliatrice		15-12-2005	Italienne	Education des filles	Tout le Bénin
88	Paul Gérin Lajoie	PGL	10-05-2005	Canadienne		Tout le Bénin
89	Projet maison Dogbo	PMD	22-12-2005	Allemande	Education	Tout le Mono
90	World Learning		23-06-2005	Américaine	Education	Tout le Bénin

Source : DAJDH (Juin 2007)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	1
Chapitre préliminaire	
OBSERVATIONS DE STAGE ETCIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	4
<u>Section 1</u> Cadre institutionnel de gestion et mécanisme de fonctionnement des accords de siège	4
<u>Paragraphe 1</u> Cadre institutionnel de gestion des accords de siège	5
A/ Les structures du ministère des Affaires étrangères et les comités impliqués dans la gestion des accords de siège	6
1/ La Direction des Affaires Juridiques et des Droits de l'Homme (DAJDH)	6
2/ Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Action Humanitaire (DICODAH)	8
3/ les comités	10
A / <i>Le comité interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège</i>	10
b / <i>Le Comité National de Suivi des Organisations Non Gouvernementales (CNSA/ONG)</i>	11
c / <i>Le Conseil ad hoc de discipline</i>	11
B/ La structure de gestion des exonérations : la Mission Fiscale des Régimes d'Exception	11
1/ Attributions de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception	12
2/ Rôle de la Mission Fiscale des Régimes d'Exception	12
<u>Paragraphe 2 :</u> Restitution du mécanisme de fonctionnement des accords de siège	13
A/ Signature et mise en œuvre de l'accord de siège	13
1.- La typologie des ONG étrangères ayant un accord de siège.	13
2.- Signature de l'accord de siège avec une ONG.....	14
3.- Contenu de l'accord de siège	17
4.- Mise en œuvre d'un accord de siège	17
B/ Inventaire des éléments d'observation	22
1.- Inventaire des forces et faiblesses	22
2.- Récapitulatif des faiblesses	23
<u>Section 2</u> Ciblage de la problématique	24
<u>Paragraphe 1</u> Choix et spécification de la problématique retenue	24

A/	Choix de la problématique retenue	24
B/	Spécification de la problématique retenue	25
<u>Paragraphe 2</u>	Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée	27
A/	Vision globale de résolution	27
B/	Les étapes de la recherche	29

Chapitre 1^{er}

CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE SUR LA GESTION DES ACCORDS DE SIEGE DES O.N.G.	30
---	-----------

<u>Section 1</u>	Cadre théorique et méthodologie de l'étude	31
-------------------------	---	-----------

<u>Paragraphe 1</u>	Objectifs, hypothèse et revue de littérature	31
----------------------------	---	-----------

A/	Objectifs de l'étude	31
----	----------------------------	----

1°-	Objectif général	31
-----	------------------------	----

2°-	Objectifs spécifiques	31
-----	-----------------------------	----

B/	Hypothèses de recherche et tableau de bord de l'étude	31
----	---	----

1-	Cause liée au problème du non respect des clauses des accords de siège par certaines ONG	31
----	--	----

2-	Cause liée à la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège des ONG	32
----	---	----

3-	Cause relative à l'existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège des ONG	34
----	---	----

4-	Cause liées au problème général	34
----	---------------------------------------	----

C/	Revue de littérature : point des contributions antérieures a la politique de gestion des accords de SIEGE	36
----	---	----

1.-	Les mémoires	36
-----	--------------------	----

2.-	Points de vue de certains auteurs	37
-----	---	----

<u>Paragraphe 2</u>	Choix de la méthodologie de l'étude : approches empirique et théorique	38
----------------------------	---	-----------

A/	Approche théorique	38
----	--------------------------	----

B/	Dimension empirique	38
----	---------------------------	----

1.-	Objectifs de l'enquête et identification des cibles	38
-----	---	----

2.-	Centre d'intérêt des guides d'entretien	39
-----	---	----

<u>Section 2</u>	Collecte et analyse des données	40
-------------------------	--	-----------

<u>Paragraphe 1</u>	Mobilisation et présentation des données	40
----------------------------	---	-----------

A/	Préparation et réalisation de la collecte	40
----	---	----

1.-	Préparation de la collecte	40
2.-	Réalisation de la collecte	40
3.-	Difficultés rencontrées	40
B/	Présentation et analyse des données collectées	41
1.-	Eléments de réponse à la question sur la cause du non respect des clauses des accords de siège par certains responsables d'ONG.	41
2.-	Eléments de réponse à la question sur la cause de la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège des ONG	42
3.-	Eléments de réponse à la question sur la cause de l'existence de d'évasions fiscales liée aux accords de siège des ONG	43
C/	Limite des données	44
<u>Paragraphe 2</u>	Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.	44
A/	Degré de validation des hypothèses	44
1-	Hypothèse relative au problème du non respect des clauses des accords de siège par certaines ONG.....	44
2-	Hypothèse relative à la faiblesse du cadre institutionnel de gestion des accords de siège	46
3-	Hypothèse relative à l'existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège des ONG	48
B/	Synthèse du diagnostic	49
<u>Chapitre deuxième</u>		
APPROCHES DE SOLUTION AUX DISFONCTIONNEMENTS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE		50
<u>Section :1</u>	Approches de solutions	51
<u>Paragraphe 1 :</u>	Institution d'un mécanisme de contrôle de la mise en œuvre des accords de siège des ONG	51
A/	Objet et finalité du contrôle	51
B/	Modalités du contrôle	52
<u>Paragraphe 2</u>	Renforcement du cadre institutionnel de gestion des accords de siège des ONG	52
<u>Paragraphe 3</u>	Approches de solution à l'existence d'évasions fiscales liées aux accords de siège des O NG	53
<u>Section 2</u>	Conditions de mise en œuvre	53
<u>Paragraphe I</u>	La relecture des textes	53

Paragraphe 2	Les recommandations	54
A /	Recommandations aux ministres chargés : des affaires Etrangères ; des Finances ; de l'Intérieur	54
1.-	Création d'un organe ad hoc de gestion des accords de siège	54
2.-	Autres mesures	56
B/	Recommandations au ministre chargé des finances	56
C/	Recommandations au Gouvernement	56
CONCLUSION	57
BIBLIOGRAPHIE	59
ANNEXES	61
TABLE DES MATIERES		