

**Mobilisation des ressources locales propres : de la
capitalisation du système « Ytax » comme outil de collecte de
taxes municipales au Sénégal, pour une proposition
d'expérimentation à Madagascar.**

présenté par

Flavelle Dama DANAHY

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département : Administration-Gestion

Spécialité : Gouvernance et Management Public

Sous la direction de :

Thierno Diallo, Ph.D.

Professeur Titulaire de Sciences économiques,
Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)- CANADA

le 26 mars 2017.

Devant le jury composé de :

Dr. Alioume DRAME Président

Directeur du Département Administration-Gestion
Université Senghor d'Alexandrie

Pr. Thierno DIALLO Examineur

Département des Sciences Economiques et Administratives
UQAC- CANADA

Dr. Hanane EL ZEINY Examineur

Responsable de la filière Francophone
Professeur à la Faculté de Commerce
Université d'Alexandrie

REMERCIEMENTS

Ce mémoire est le résultat d'un travail de recherche de plusieurs mois. En préambule, je veux adresser tous mes remerciements aux personnes avec lesquelles j'ai pu échanger et qui m'ont aidé pour la rédaction de ce mémoire.

En commençant par remercier tout d'abord Monsieur Thierno DIALLO, Directeur de recherche de ce mémoire, pour son aide précieuse et pour le temps qu'il m'a consacré.

Merci à Monsieur Alioume DRAME, Directeur de Département Administration-Gestion, pour sa grande disponibilité et ses précieux conseils.

Merci à Mme Suzanne Youssef, Chef de Service Administratif du département Administration-Gestion, pour son appui permanent.

Merci à tous les professeurs et personnels de l'Université Senghor pour le transfert de savoir et l'appui technique pour la réussite de ma formation à Senghor.

Merci à son Excellence Monsieur l'Ambassadeur de Madagascar au Sénégal, Auguste PARAINA, et son épouse, pour leur hospitalité durant mon séjour à Dakar, Sénégal.

Merci à Bachir KANOUTE et ses collaborateurs, pour l'encadrement et l'orientation durant le stage qui a fait grandir en moi l'amour du développement local.

Merci à Gaby SAVATSARAH, une senghorienne de la promotion 2013-2015, une aînée, une sœur, pour son soutien et assistance durant toute ma formation à Alexandrie.

Merci à RAVETSONIDASY Kelly Zozo, un collègue de travail pour son conseil et appui permanents durant la réalisation de ce travail de mémoire

Merci à toutes mes compatriotes, pour les moments passés à Alexandrie.

Je tiens également à remercier la promotion 2015-2017, spécialement mes collègues du département Administration-Gestion, pour les bons moments partagés durant les deux années de formation à Alexandrie. La bataille menée était difficile, mais la solidarité et la fraternité ont toujours régné en chacun de nous.

Je voudrais remercier aussi toutes les personnes qui ont participé de près ou de loin à la réalisation de ce travail de recherche.

Enfin, que tous les membres de ma famille retrouvent ici ma gratitude et ma reconnaissance pour leur aide, soutien et encouragement tout au long de mes études.

Flavelle Dama DANAHY, Gouvernance et Management Public

DEDICACE

Je dédie ce travail :

A ma mère, une femme battante : tu es la fierté de tes enfants.

A mon petit frère Stéphan Célestin RAZAFIASIMANANA, tu as toujours cru en moi, tu m'as toujours encouragé, tu m'as toujours soutenu. Cette œuvre est pour toi.

A toute ma famille, votre amour m'a toujours été d'une grande aide.

RESUME

Le déficit financier, la gestion défaillante des ressources financières et du système de recouvrement fiscal entravent le développement des Collectivités locales, en l'occurrence les Communes. Or, ces ressources qui sont destinées aux investissements et au fonctionnement des services publics locaux, doivent également leur permettre de faire face à leurs nouvelles responsabilités engendrées par la décentralisation. Les Communes disposent de diverses sources de financement. Les sources peuvent être externes qu'internes. Cependant, en plus d'être insuffisantes, le manque de transparence dans leur gestion ainsi que l'existence de fraude dans la collecte de certaines catégories de taxe aggravent la situation. A cela s'ajoute le défaut de collaboration entre les différents acteurs de la chaîne fiscale locale inhérent au système fiscal et au manque de maîtrise de l'assiette fiscale dû à la difficulté de recensement des contribuables. Ytax, un système de collecte de taxe nouvellement développé au Sénégal, permet de pallier à cet état de chose. En effet, étant un système et un démembrement de l'Etat, les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) ne peuvent pas se passer de l'évolution technologique et de ses effets sur le développement. Elles doivent en tirer profit pour assurer leur propre développement. Les technologies numériques, selon la Banque Mondiale, favorisent l'efficacité et l'innovation car elles améliorent les capacités du secteur public. Ytax, dérivé du mot bambara Yellen qui signifie lumière fait, à la fois, référence à la transparence et au numérique. L'expérimentation de ce système auprès de quelques Communes sénégalaises, pour collecter les droits de place au marché et de stationnement, a montré des résultats satisfaisants. Le système de géolocalisation automatique de l'Ytax permet d'identifier les contribuables, de les contrôler au même titre que les agents collecteurs et, d'avoir une nette maîtrise de l'assiette fiscale. Les Communes qui ont expérimenté le système au Sénégal ont montré leur satisfaction. D'où le défi de généralisation de ce système au Sénégal. Néanmoins, la capitalisation des expériences faites au Sénégal se confronte à un problème lié à la procédure comptable. Par ailleurs, Sénégal et Madagascar présentent les mêmes contextes politique, économique et social en général, l'exploitation de ce système à Madagascar ne devrait pas, en principe, avoir de difficulté. Cependant, étant un système de technologie moderne, l'exploitation de l'Ytax est fonction de certains facteurs comme l'électricité et la couverture en internet. La majorité des Communes malgaches, notamment les zones rurales, fait encore face aux problèmes de couverture en électricité et en TIC. L'hypothèse de notre recherche est que le système « Ytax » contribue, ainsi, à l'amélioration des ressources propres des Communes Urbaines de Madagascar. C'est la raison pour laquelle, en adoptant comme objectif la proposition d'expérimentation de ce système à Madagascar, nous avons proposé également la dématérialisation ou la réforme de la procédure comptable à Madagascar

MOT-CLEFS

Développement local, Ressources propres, Dématérialisation fiscale, CTD, Madagascar.

ABSTRACT

The deficit financial caused by corruption and lack of transparency in the management of Municipality resources represent sizeable obstacles in the local development realization. However, Municipality have various other sources of revenue, it has been too weak to ensure the smooth functioning of local public services or to allow capital investment. These resources also support its new responsibilities generated by decentralisation. As well, Municipality have found it very difficult to mobilize resources. Related of this is the absence of stakeholders chain-tax collaboration inherent in the tax system, and the lacks mastery of the tax base due to the difficulty to identifying taxpayers. In Senegal, Ytax, a tax collection system was developed to make the management of local public finances transparent and improved revenue collection. According to the World Bank, digital technologies and competencies are increasingly important. They are boosting productivity, increasing efficiency within the public sector. Then, local authorities should take advantage to ensure their own development. Ytax derived from the Bambara Yellen means the light, refers specifically to the relation of digital and transparency in management. In Senegal, the system that has been used to collecting fees for booths at the market and taxes of parking, has produced satisfying results. However, it is not specific local results which are of interest for Senegal, but the generalisation of the system used. The Ytax's geolocation system allows Municipality to identified taxpayers and to control together collectors and tax recovery operation. The system also provides for local financial management traceability and may be used to estimate the value of the assesment base. However, the exploitation of Ytax in Senegal is faced with the problem of the accounting procedure. It is for this reason that we proposed the dematerialization of the accounting procedure by adopting study objective : the Ytax testing proposal in Madagascar. With this goals in mind, a strategy was adopted to give Madagascar's Municipality a means of directly mobilising funds to improve their own revenues. Generally, Madagascar and Senegal have the same social, economic and political contexts, experiments Ytax in Madagascar should, in principle, no major problem. However, Ytax exploitation needs favorable condition like access to electricity and network coverage. The majority of Madagascar's municipalities, in particular rural areas, are still confronting of access to electricity and network coverage problems. Then, we work on the research hypotheses that Ytax is only recommended from Madagascar urban areas.

KEY-WORDS

Local development, Revenues of local authorities, Dematerialization of tax procedure, Territoriales authorities, Madagascar.

LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS UTILISES

- AFD : Agence Française de Développement
- ARD : Agence Régionale de Développement local
- ARTEC : Agence de Régulation de la Télécommunication
- ARTP : Agence de Régulation des Télécommunications et de la poste
- BIANCO : Bureau Indépendant Anti-Corruption
- BM : Banque Mondiale
- CGLU : Cités et Gouvernements Locaux Unis
- CL : Collectivités Locales
- CSI : Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
- CTD : Collectivités Territoriales Décentralisées
- CUA : Commune Urbaine d'Antananarivo
- DEL : Développement Economique Local
- ECOPOP : Espace Co production et d'Offres Populaires pour l'Environnement et le Développement en Afrique
- FAO : Food and Agriculture Organization
- FDCTD : Fonds de Dotation des Collectivités Locales Décentralisées
- FDL : Fonds de Développement Local
- IDH : Indice de Développement Humain
- INDDL : Institut National de Développement Local
- IRAM : Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de Développement
- NMP : New Management Public
- NTIC : Nouvelle Technologie de l'Information et de la Communication
- MDL : Maison de Développement Local
- OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique
- ONG : Organisation Non Gouvernementale
- ONU : Organisation des Nations Unies
- OSIWA: Open Society Initiative for West Africa
- PDM : Partenariat pour le Développement Municipal
- PED : Pays en Voie de Développement
- PND : Politique Nationale de Développement
- PNDL : Programme National de Développement Local
- PNUD : Programme des Nations Unis pour le Développement
- RLP : Ressources Locales Propres
- RDM : Rapport sur le Développement dans le Monde
- SMIG : Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
- TDRs : Termes de Référence
- TIC : Technologies de l'Information et de Communication.

SOMMAIRE

| | |
|--|------------|
| REMERCIEMENTS | I |
| DEDICACE | II |
| RESUME | III |
| MOT-CLEFS | III |
| ABSTRACT | IV |
| KEY-WORDS | IV |
| LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS UTILISES | V |
| SOMMAIRE | VI |
| INTRODUCTION | 1 |
| 1 PROBLEMATIQUE DES RESSOURCES LOCALES PROPRES A MADAGASCAR | 4 |
| 1.1 CONTEXTE GENERAL DE LA DECENTRALISATION A MADAGASCAR..... | 4 |
| 1.2 DEFI DE MOBILISATION DE RESSOURCES LOCALES PROPRES POUR LES COMMUNES MALGACHES | 8 |
| 1.3 OBJECTIF ET HYPOTHESE DE RECHERCHE | 12 |
| 2 ETUDES DE L'YTAX : FONDEMENT THEORIQUE | 14 |
| 2.1 YTAX : UN SYSTEME DE MOBILISATION DES DROITS DE PLACE ET DE STATIONNEMENT..... | 14 |
| 2.2 YTAX : UN DISPOSITIF DE LA TECHNOLOGIE MODERNE | 21 |
| 3 APPROCHE METHODOLOGIQUE | 25 |
| 3.1 TYPE DE RECHERCHE : L'APPROCHE QUALITATIVE..... | 26 |
| 3.2 EXPERIENCES PROFESSIONNELLES ET APPORTS DU STAGE | 31 |
| 3.3 DIFFICULTES RENCONTREES ET LIMITE METHODOLOGIQUE | 32 |
| 4 RESULTATS ET PROPOSITION DE RECHERCHE | 34 |
| 4.1 DISCUSSION SUR LA CAPITALISATION DE L'YTAX AU SENEGAL..... | 34 |
| 4.2 RESULTATS DE LA CAPITALISATION DE L'YTAX AU SENEGAL..... | 39 |
| 4.3 PROPOSITION DE STRATEGIE POUR L'EXPERIMENTATION DE L'YTAX AU NIVEAU DES COMMUNES MALGACHES | 44 |
| CONCLUSION | 51 |
| REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES | 52 |
| LISTE DES TABLEAUX | 58 |
| LISTE DES FIGURES | 59 |
| ANNEXES | 60 |
| TABLE DES MATIERES | 66 |

INTRODUCTION

De nos jours, la décentralisation est devenue le mode de gouvernance appliqué mondialement dans le but d'amorcer le développement à la base. En Afrique subsaharienne, la décentralisation a vu le jour vers les années 90 (*Bernard D., Thierry M., 2010*). Née, généralement, des différents soulèvements populaires, elle est l'apanage de la démocratie participative (*PNUD, 2000 a*) et considérée comme celle qui « garantit la réussite des politiques publiques »¹. Son effectivité est, d'ailleurs, définie, par la Banque Mondiale et le PNUD, comme étant une des composantes de la bonne gouvernance², en ce sens qu'elle favorise la participation citoyenne, la responsabilisation des élus locaux et la transparence dans la conduite des affaires locales (*BM,2000, PNUD,2000 b*).

A Madagascar la Constitution de la Quatrième République dans son article 3, et les séries de lois³, portant réforme de la décentralisation, prévoient la décentralisation comme un mode d'organisation du territoire. Elle implique, à cet effet, un transfert de compétence entre l'Etat, le pouvoir central, et ses démembrements dénommés Collectivités Locales (CL) ou Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD). De plus, la nouvelle Loi n°2014-020 portant réforme de la décentralisation, renforce les compétences du niveau local dans le territoire malgache. L'Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de développement (IRAM) distingue trois catégories de décentralisation : politique, administrative et financière (*IRAM, 2008, p4*)⁴. Cette dernière est actuellement au cœur des débats de développement économique et social local. Elle constitue le pilier majeur de la décentralisation et du développement local (*Yatta P., PDM, 2009, a*). En effet, la libre administration, principe gouvernant de la décentralisation, ne se limite pas tout simplement à l'existence d'un exécutif élu démocratiquement et au renforcement du pouvoir de celui-ci, mais nécessite un financement suffisant permettant à ce dernier de remplir son rôle de catalyseur du développement économique local (*Bordeleau D., 2011*). L'autonomie financière des CL est inscrite, à part entière, par l'article 142 de la nouvelle Constitution malgache précitée. Cette autonomie implique, à la fois, une autonomie de gestion et de recouvrement financier. Pourtant, force est de constater qu'en Afrique subsaharienne, dont Madagascar en particulier, les Collectivités, notamment les Communes, font face à un problème de mobilisation de ressources,

¹ Mohamed MOINDZE, consultant en Gestion des Finances Publiques. ENAM ou Ecole Nationale d'Administration de Madagascar : la décentralisation des pays en développement- Cours de GFP, ENAM 2009.

² La Banque Mondiale définit six indicateurs de la gouvernance à savoir : voix et responsabilité (V/R), instabilité politique et violence (IPV), efficacité et gouvernement (EG), qualité de la réglementation (QR), Etat de Droit (ED) et corruption (CORR). Les deux premiers indicateurs mesurent le principe de la responsabilité, tandis que les deux suivants mesurent la transparence et les deux derniers, l'intégrité. Comme la décentralisation responsabilise la communauté de base, et conditionne l'Etat de droit, son effectivité permet de mesurer la responsabilité ainsi que l'intégrité d'un Etat. Le rapport du PNUD sur le développement, 2000, ainsi que ce de la BM, Rapport sur le développement dans le monde 1999-2000, affirment que la décentralisation est un moyen d'accroître l'efficacité du secteur public car elle responsabilise le citoyen vis-à-vis de l'Etat et inversement.

³ Loi organique n°2014-18 du 14 Août 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires, Loi n°2014-020 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) et la Loi 2014-021 relative à la représentation de l'Etat.

⁴ Dans son étude qui s'intitule « Décentralisation et Gouvernance locale en Afrique : des processus, des expériences ». Edition Collet imprimeur, in Etudes et Méthodes. IRAM 2008, Montpellier février 2008. Pp4. 40p.

propres surtout (Yatta P., 2003, 2009, b) (Sylvain B., 2008). Une des raisons évoquées, à cet effet, est l'inadéquation du système de gestion et de mobilisation financière au niveau local vis-à-vis des responsabilités accrues engendrées par la décentralisation. Pour Madagascar, le CSI⁵ fait état du manque de rigueur et de transparence dans la gestion des affaires locales ainsi que de la difficulté des CL à mobiliser des ressources propres. Cette affirmation est confirmée par la Banque Mondiale en 2010 (*rapport 2010*)⁶. La majorité des financements des CL émane de l'Etat, financements qui restent insuffisants pour assurer la viabilité de celles-ci. Le taux de transfert financier s'élève à 3,5% du budget de l'Etat en 2010 pour finir à 2,9% en 2012 (*idem*).

Notons que les ressources des CL sont des ressources internes et externes. Les ressources internes sont celles gérées directement par les Collectivités à savoir les recettes fiscales et non fiscales. Parmi ces dernières, nous pouvons citer, comme exemple, les produits liés à l'utilisation et à l'exploitation du domaine de la Collectivité, dont les droits de place dans les marchés et le droit de stationnement. Notre étude concerne plutôt cette catégorie de recette non fiscale. En effet, les marchés constituent, à priori, des cuvettes de ressources pour les Collectivités. Ils englobent des équipements marchands partiellement importants. Pourtant, la faiblesse des recettes relatives aux droits de place et de stationnement dans la caisse des Collectivités est observée. Elles représentent seulement 5% des recettes communales (*Enda ECOPOP, 2013*). Cette faiblesse est due à diverses raisons dont l'existence de la fraude et le marchandage dans la perception de la taxe, la démotivation des contribuables à s'acquitter de leurs obligations financières, ainsi que l'absence de contrôle liée au défaut de collaboration entre les acteurs de la chaîne fiscale (Mairie, Trésor public, service de la perception). Bref, nous sommes en face de la non-maîtrise par les Collectivités de l'assiette et du recouvrement fiscaux.

C'est justement dans tel contexte qu'Enda ECOPOP, un partenaire de développement au Sénégal a créé le système Ytax. Ytax est un dispositif technologique de recouvrement des taxes municipales. Pour le moment, elle est développée pour collecter les droits de place et de stationnement. Le terme est dérivé du « Yelen », un mot des langues nationales *bambara* au Mali et *wolof* au Sénégal qui signifie lumière. Il fait, à la fois, référence à la transparence et au numérique. Son système de géolocalisation automatique permet d'identifier les contribuables et d'enregistrer automatiquement l'opération de recouvrement. C'est également un outil de contrôle. Le système est composé de serveur principal (ordinateur), au niveau de la mairie et du service de la perception, et des terminaux (téléphonies mobiles et mini imprimantes) comme outils de collecte de taxes.

Actuellement, les TIC sont devenues des moyens indispensables de la vie humaine face à leur incessante évolution. Leur intégration pour le développement économique et social d'un pays est,

⁵ Comité de Sauvegarde de l'Intégrité, dans son rapport de 2008. C'est une institution qui est rattachée directement à la primature qui se charge de l'études et évaluation de l'application de la bonne gouvernance à Madagascar.

⁶⁶ Banque mondiale, Madagascar vers un agenda de relance économique. Œuvrer pour un monde sans pauvreté. BM-Madagascar, juin 2010. 374p.

d'ailleurs, recommandée et encouragée (*World Economic Forum, 2016*)⁷ car, elles constituent un outil d'appui à la gouvernance (*Khanchel El M. et consorts, 2011*). Les TIC ne seraient donc pas, pour les Collectivités, un moyen d'améliorer la qualité du recouvrement de leurs taxes municipales, en occurrence les droits de place et de stationnement, et d'améliorer, ainsi, leur ressources propres ?

La satisfaction des élus locaux qui ont expérimenté ce système au Sénégal nous a incité à travailler sur ce thème. Malgré l'existence de quelques contraintes, qui n'ont pas rendu facile le processus de capitalisation des expériences, les nombreux avantages liés à l'exploitation de ce système sont autant de raisons qui expliquent notre intérêt pour ce thème.

La décentralisation à Madagascar est de trois niveaux: les Provinces, les Régions et les Communes. Notre étude se limite uniquement auprès des Communes. Ainsi, l'objectif de notre recherche consiste à proposer aux Communes malgaches un outil permettant d'améliorer le recouvrement de leurs recettes non fiscales pour augmenter leurs recettes propres.

Cependant, il est à signaler que l'exploitation de l'Ytax, étant que système numérique dépend de certains facteurs tels que, l'électricité et la couverture en réseau téléphonique et internet des Collectivités. En analysant les contextes politique, économique et social des Communes de Madagascar, une autre question se pose, celle de savoir si ces contextes sont favorables à l'utilisation de l'Ytax ?

Madagascar, à l'ère de l'évolution de l'économie numérique fait de la promotion des TIC une priorité. Des textes réglementaires, des programmes et projets gouvernementaux sont adoptés à cet effet. Dans ce contexte, nous adoptons comme hypothèse de recherche, la contribution du système Ytax à l'amélioration des ressources propres des Communes Urbaines de Madagascar.

Dans la réalisation de cette étude, nous avons adopté la méthodologie de recherche qualitative de type exploratoire et observatoire. La documentation constitue l'élément fondamental de la recherche. L'étude de terrain a été également marquée par l'observation participative, les enquêtes, les entretiens et les focus groupe. Un stage de trois mois auprès de l'ONG Internationale Enda ECOPOP à Dakar Sénégal, nous a permis de faire l'étude de terrain.

Le travail est traité sous quatre (4) chapitres. Le premier chapitre aborde de la problématique des ressources locales, et du défi de mobilisation des ressources locales propres des Communes de Madagascar (1). Le deuxième chapitre traite du fondement théorique du système Ytax, à savoir les théories et littérature relatives à la mobilisation des ressources locales et au rôle joué par les TIC dans l'Administration publique (2). Le troisième chapitre expose la démarche méthodologique (3) adoptée pour la réalisation de cette étude. Le dernier chapitre est consacré à la présentation des résultats de notre recherche et à la stratégie proposée pour l'expérimentation du système au profit des Communes malgaches (4).

⁷<http://www.agenceecofin.com/gestion-publique/1107-39460-top-10-des-pays-africains-qui-integrent-le-mieux-les-tic-a-leur-developpement-economique-et-social> - Rapport mondial 2016 sur les technologies de l'information. Consulté le 12/07/16.

1 PROBLEMATIQUE DES RESSOURCES LOCALES PROPRES A MADAGASCAR

La République de Madagascar dans le Plan National de Développement (PND) à l'horizon 2015-2019 a adopté comme vision « Madagascar : une nation moderne et prospère ». Ce PND est constitué de cinq (5) axes stratégiques dont la question de Gouvernance, Etat de droit, Sécurité et décentralisation, Démocratie et solidarité nationale. Les grandes orientations stratégiques de l'axe 1 du PND consistent au renforcement de la décentralisation, à savoir l'effectivité du transfert des compétences et des ressources aux Collectivités. Avec l'évolution du processus de la décentralisation que Madagascar a vécu jusqu'aujourd'hui, parviendra-t-elle à atteindre cet objectif ? La problématique des ressources locales propres des CL malgaches est liée à l'historique de la décentralisation du pays. De cet historique, nous verrons qu'il s'agit d'une décentralisation solidement institutionnalisée, mais qui fait face à un défi de mobilisation de ressources locales propres.

1.1 Contexte général de la décentralisation à Madagascar

Il s'agit de parler des traits qui caractérisent le processus de la décentralisation à Madagascar, comme l'existence de cadre légal qui la régit (1.1.1), le manque de financement (1.1.2) et l'existence de fraude dans le recouvrement des taxes (1.1.3).

1.1.1 Décentralisation fortement institutionnalisée

Comme tous les pays anciennement colonisés par la France, Madagascar hérite du système français en matière d'organisation territoriale. Les premiers jalons de la décentralisation sont institués dès les années 90 (BM, 2004)⁸. En effet, l'histoire de Madagascar est marquée par une décentralisation rythmée, elle change de structure à chaque changement de gouvernement et de régime. C'est un véritable défi pour les régimes qui se sont succédé. Serait-ce parce que la décentralisation est imposée par les bailleurs et partenaires externes comme un impératif de la bonne gouvernance et conditionne les financements. Ou bien tout simplement par esprit politique : le partage de siège et la quête de légitimité ? Peu importe, admettons que désormais, la territorialisation de la gestion des affaires publiques qui implique autonomie et libre administration, est érigée comme un modèle d'organisation institutionnelle efficace pour l'Etat⁹.

L'histoire de la décentralisation malgache débute avec l'instauration de la Première République (1960-1972), à la veille de l'indépendance (SEFAFI, 2008)¹⁰. Mais pourrait-on encore parler de la décentralisation en ce moment, dans ce régime que le SEFAFI baptise d'un régime façonné à l'image de l'ancienne puissance coloniale. La République de cette ère définit l'organisation du territoire en

⁸ Banque Mondiale, Décentralisation à Madagascar. Une étude de la Banque mondiale concernant un pays. BM, 2004.

⁹ RATSIMBAZAFY Olivas Josias, journaliste du « Madavenir » dans son article intitulé : Analyse de la décentralisation à Madagascar, in www.madagate.com, mise à jour le mercredi 13 Août 2014 à 16 : 22- Consulté le 03/01/07 à 17h.

¹⁰ SEFAFI (Sehatra Fanaraha-maso ny Fiainam-bahoaka ou Observatoire de la vie Publique à Madagascar), Rapport du 28 mars 2008.

« Collectivité Décentralisée » de quatre niveaux : le « Fokontany »¹¹, le « Firaisam-pokontany » ou Communes rurales, le « Fivondronam-pokontany » ou Régions et le « Faritany » ou Provinces. L'échec de l'expérience de la Première République réside dans la centralisation du pouvoir (*SEFAFI, 2008*). C'est en 1994 qu'une décentralisation à trois niveaux (régions, départements et communes) fut votée mais n'a jamais eu application. La révision constitutionnelle a gardé la décentralisation à trois niveaux mais sous une autre dénomination à savoir la Province Autonome, la Région et la Commune. La nouvelle réforme de la Troisième République avec la Loi du 17 juin 2004, qui se trouve abrogée par la Constitution révisée du 04 avril 2007, a institué la décentralisation à deux niveaux dont les Régions et les Communes dans son article 138. La dernière réforme a eu lieu tout récemment, en 2014. La Constitution de la Quatrième République malgache (*art 143*) ainsi que la nouvelle Loi n°2014-020 (*art 2*) et la Loi organique 2014-018 régissant le fonctionnement des collectivités locales (*art 3*) ont institué à nouveau la décentralisation à trois niveaux. Désormais, la circonscription territoriale malgache est subdivisée en Provinces, Régions et Communes. Dotées de la personnalité morale, ainsi que de l'autonomie financière et administrative, elles sont considérées comme le cadre institutionnel qui assure le mieux, la participation effective des citoyens dans la gestion des affaires publiques (*art 139 de la Constitution*).

Avec la nouvelle loi organisant la décentralisation à Madagascar, les compétences des Collectivités se trouvent renforcées. Des nouvelles missions, anciennement exercées par l'Etat leur sont, désormais, confiées. Certes, le transfert de compétence implique nécessairement transfert de ressources, par application du principe de parallélisme des formes (*Loïc P., mai 2002*), mais les Communes malgaches sont toujours confrontées à un déficit financier. Cette situation rend presque impossible l'accomplissement de leur rôle d'amorceur du développement local.

1.1.2 Décentralisation à faible financement

Les gouvernements locaux ne disposent pas de moyens suffisants pour satisfaire leurs constituants. C'est la raison pour laquelle la Banque Mondiale (*Rapport 2013*) parle d'une décentralisation politique à concentration budgétaire. Environ la moitié des ressources des CL de l'Afrique subsaharienne est formée par le transfert du gouvernement national (*CLGU, 2010*)¹².

A Madagascar, les Communes dépendent en totalité des subventions de l'Etat. En 2010, la subvention allouée par l'Etat aux collectivités est de 3,5% du budget national pour situer à 2,9% en 2012 (*BM, 2010*). Une augmentation fut observée en 2013, le budget des Collectivités forme les 5%¹³ du budget national contre 95%, pour le gouvernement central.

¹¹ Circonscription administrative territoriale dans le temps. Le Fokontany est un village traditionnel. Actuellement, le Fokontany n'est qu'une subdivision territoriale administrative de base mais qui a toujours son importance dans le processus de décentralisation à Madagascar. En effet, le Fokontany est toujours considéré comme la circonscription administrative et territoriale de base à Madagascar. Tout découpage territorial en prend considération jusqu'à maintenant.

¹² Deuxième rapport mondial sur la Décentralisation et la Démocratie locale : Le financement des collectivités locales, les défis du 21^{ème} siècle. Cités et Gouvernements Locaux-Unis, 2010, 75p.

¹³ 1,5% pour 22 régions et 3,5% pour 1549 communes. Banque mondiale, 2015.

D'après toujours ce rapport de la Banque Mondiale, le transfert, en plus d'être insuffisant, arrive souvent en retard (3 à 4 mois). Les CL éprouvent une difficulté récurrente à subvenir à leurs fonctions. Les Communes font souvent face à une grève des employés pour défaut ou retard de paiement des salaires. Cette situation handicape le fonctionnement des collectivités. Les crises successives que le pays a endurées depuis 2002 n'ont pas amélioré la situation. Au contraire, elle s'empire de jour en jour. Les contribuables, parallèlement, ne s'acquittent plus de leurs obligations fiscales. La population accuse souvent les responsables locaux de détournements de fonds publics. La raison en est que la population ne sent pas l'impact du service rendu par rapport au paiement des impôts locaux (CSI, 2008). Selon elle, la corrélation entre l'offre de service public de qualité et le paiement d'impôts n'est pas palpable. La répartition des fonds alloués par le gouvernement central est infime par rapport à la demande des CL. La Banque Mondiale l'a confirmé dans son rapport de 2010 que l'appareil administratif malgache est incapable, à tous les niveaux, de satisfaire les besoins de la population dont la confiance envers les pouvoirs publics s'amenuise de jour en jour. En plus de sa faiblesse, la majeure partie des budgets locaux est plus orientée vers les dépenses de fonctionnement que dans les dépenses d'investissement¹⁴.

Les difficultés financières des Collectivités sont également dues à la faiblesse de mobilisation des ressources propres. Cette faiblesse est due, soit à la méconnaissance des sources de financement, soit à la déficience du système de mobilisation et à l'inadéquation des moyens de recouvrement des taxes.

Apparemment, la situation ne s'améliore pas pour Madagascar, car la nouvelle loi régissant la décentralisation, en plus de renforcer les compétences des CL, a également renforcé celles-ci en nombre (environ 1549 communes pour 22 régions et 6 provinces)¹⁵. Par conséquent, l'évasion fiscale et la fraude dans la perception des taxes gagnent du terrain au sein de la grande île.

1.1.3 Décentralisation entravée par la fraude, l'inadéquation du système de recouvrement des taxes et le manque d'internalisation des élus locaux

Selon toujours la Banque Mondiale, les principales sources des crises politiques que vive Madagascar sont les crises de gouvernance et de redevabilité. Les causes sont, ainsi, les modes d'organisation et de gestion de la société malgache. Cette crise a mis en évidence l'apparition et l'intensification des problèmes de gouvernance à tous les niveaux du système étatique. Ce problème de gouvernance se reflète par un manque flagrant de transparence dans la gestion des affaires publiques, et une défection de rentabilité chez les dirigeants (BM, 2015).

Madagascar, est malheureusement, reconnue comme étant un des pays les plus corrompus du monde (PNUD, 2015). En effet, le Rapport National sur le Développement Humain, RNDH 2015, la classifie à la 154^{ème} place sur 188 pays avec un score de l'IDH de 0,50. La corruption est endémique à

¹⁴ Selon le rapport de la Banque mondiale : Madagascar vers un agenda économique, juin 2010. Globalement, 80% du budget communal est affecté au fonctionnement de la commune contre 20% pour les investissements. Le taux de transfert financier est de 3,5% en 2010, ceci pour arriver à 2,9% en 2012. En outre la part du budget consacré à l'investissement est plus infime que ce alloué au fonctionnement.

¹⁵ FDL ou Fonds de Développement Local 2016.

Madagascar, elle touche tout le secteur de l'économie et l'ensemble des services publics. Transparency International-IM¹⁶ la classifie au 123^{ème} rang sur 168 pays en 2015. Les principaux secteurs décriés et dénoncés en matière de pratique de corruption sont la gendarmerie nationale, les CTD, l'éducation, la justice, les services fonciers : services domaniaux et topographiques (*BIANCO*¹⁷, 2015). Les Collectivités tiennent ainsi la deuxième place après la gendarmerie nationale.

L'Administration locale joue un rôle important pour les citoyens et les entrepreneurs. Elle est en contact direct et fréquent avec ses administrés. Donc, elle offre généralement un service public de proximité. Le rapport d'activité du BIANCO 2015 susmentionné classifie les CTD comme un secteur le plus touché par la corruption. Le taux de corruption enregistré au niveau des CL (Régions et Communes) est de 26% contre un taux de 47,5% pour le secteur public dans son ensemble. Le discrédit des CL vient particulièrement des Communes. En termes de coût, la moyenne des pots-de-vin se situe entre Ar¹⁸ 5000 et Ar 250 000¹⁹. Ce chiffre est mesuré par rapport au revenu mensuel moyen des malgaches qui se situe entre Ar100 000 et Ar 200 000, avec un SMIG de Ar 100 000. Généralement, la corruption se caractérise soit en contrepartie d'un service rendu, soit un surplus aux obligations ou taxes payées. Le montant varie selon qu'il s'agisse d'une petite ou grande corruption.

Au niveau local, le « Kolikoly²⁰» s'observe à tous les niveaux: de la perception d'un droit de place sur le marché (*FAO, 1994*)²¹, jusqu'à la délivrance d'un permis de construire ou d'une autorisation d'exploitation (*Transparency International-IM, 2015*). Des études montrent que la corruption la plus fréquente et qui touche la couche sociale la plus vulnérable de la population locale s'observe au niveau des marchés. En fait, Madagascar, comme la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne ressemble, du moins pas trop loin, au contexte sénégalais. Une étude faite par l'AFD au Sénégal en 2000 et 2001 démontre l'existence de la fraude et de détournement dans la perception des taxes relatives aux droits de place et de stationnement. L'étude a été faite par Blundo Giorgio dans la ville de Kaolack²². Les marchés locaux sont considérés par l'auteur comme un lieu de négociation et de marchandage entre collecteurs et contribuables. Cette étude confirme le constat fait par Laurence Whilelm en étudiant les marchés des pays de l'Afrique de l'ouest et de Madagascar en 1994. A elle d'avancer les raisons de

¹⁶Rapport sur l'indice de perception de la corruption en 2015. Transparency International-Initiative Madagascar (TI-IM) est une association malgache créée en 2000 œuvrant pour la promotion des principes d'intégrité, de redevabilité ou rentabilité et de transparence auprès de l'ensemble des acteurs de la société. TI-IM est le représentant à Madagascar de la coalition Transparency International, la plus importante organisation issue de la société civile luttant contre la corruption. L'indice de la perception de la corruption (IPC) est un classement de pays basé sur la perception du niveau de corruption affectant leur administration publique.

¹⁷ Bureau Indépendant Anti-Corruption. Une institution créée afin de pallier au fléau de corruption qui ravage la grande île.

¹⁸ L'Ar est le diminutif de l'Ariary, l'unité monétaire malgache.

¹⁹ Soit environ 1 Euro 40 centimes à 71 Euros 41, avec un taux de change de 3 500 Ar pour 1 Euro. L'Ariary (Ar) est la monnaie malgache.

Selon une étude de RAZANAJATOVO Hajatiana, en 2011 pour l'obtention du diplôme de Maîtrise es-Sciences Economiques- Département Economie-Université d'Antananarivo de Madagascar.

²⁰ Corruption en langue malgache.

²¹ Laurence Whilelm : Les circuits d'approvisionnement alimentaire des villes et le fonctionnement des marchés en Afrique et à Madagascar. FAO, 1997, 62p.

²²Ville ou Commune du Sénégal qui se situe à 189 km au Sud-est de Dakar. Kaolack est la préfecture de la région de Kaolack.

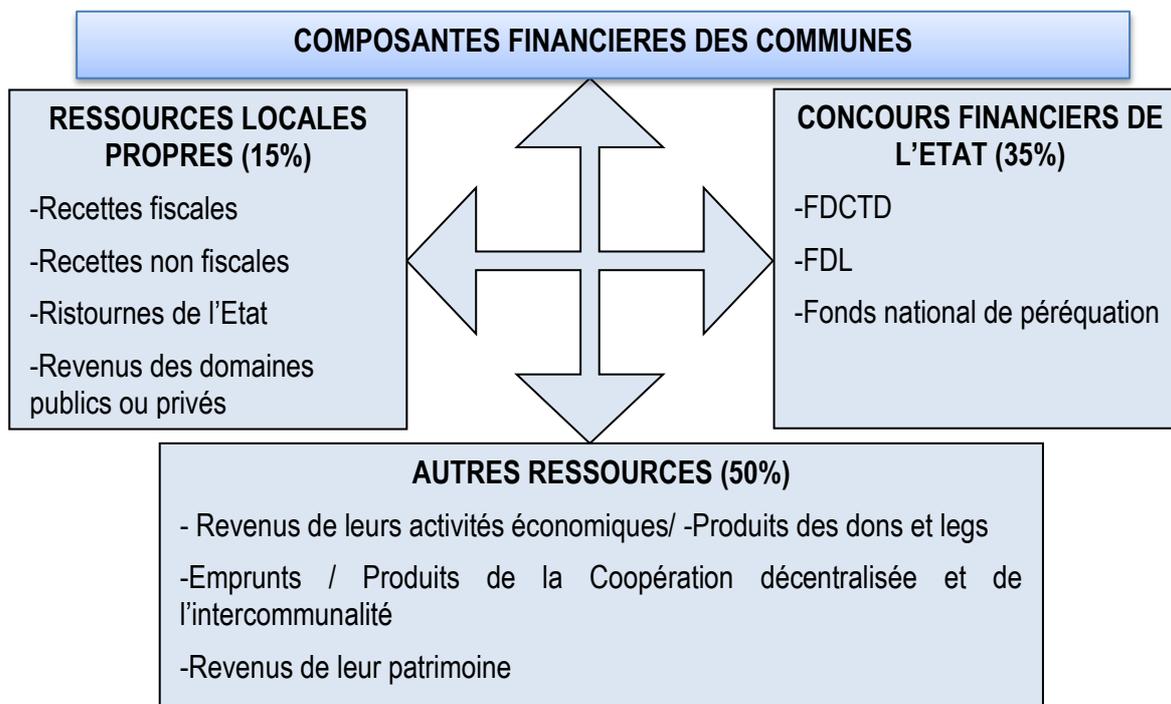
l'existence des fraudes, comme « [...] la faiblesse des rémunérations et des primes allouées aux agents collecteurs [...]», et le manque de contrôle ainsi que le fonctionnement de la chaîne fiscale (dû au principe de l'unicité de la caisse de l'Etat). De toutes ces situations, les contribuables ne sont pas très enthousiastes à s'acquitter de leurs dus fiscaux. Une telle pratique, qui est aussi observée à Madagascar ne laisse pas indemne les recettes des CTD, plus spécialement les Communes. A cela s'ajoute le manque d'internalisation des autorités locales. Ces dernières ont tendance à dépendre de l'Etat, elles n'ont ni du leadership ni l'esprit d'innovation. La situation est due aux critères d'éligibilité des élus locaux qui ne tiennent compte, en aucun cas, du critère de compétence. La fraude et la corruption occasionnent aux Communes une perte importante de leurs recettes propres. Les manquent à gagner de plusieurs milliers compromettent l'effort de développement local et national orienté sur la lutte contre la pauvreté. Par conséquent, elles font face à un défi de mobilisation de recettes locales propres.

1.2 Défi de mobilisation de ressources locales propres pour les communes malgaches

Le principe de l'autonomie financière reconnue aux CL (*art 142-Constistution*) sous-entend une liberté de gestion financière et administrative. Avec la décentralisation, la fiscalité locale est devenue un enjeu majeur de développement. Puisque les subventions de l'Etat sont insuffisantes, les Communes sont contraintes à mobiliser des ressources propres pour subvenir à leurs nouvelles responsabilités, et à assurer leur viabilité. Pour ce faire, elles doivent inciter les redevables à s'acquitter de leurs obligations financières.

1.2.1 Financement des Communes malgaches

Figure 1 : Ressources des Communes



Source : auteure, de l'esprit de la Loi n°2014-020 relative aux ressources des CTD, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.

Ici, il ne s'agit pas de traiter les composantes financières des Communes, mais de voir d'une manière globale les différentes catégories de ressources qui les composent. En général, les ressources des Communes et des autres CL sont formées par des ressources endogènes ou internes et des ressources exogènes ou externes. Les ressources internes sont aussi appelées ressources locales propres (RLP). Les ressources des Collectivités sont prévues par l'article 180 de la Loi 2014-020 régissant les CTD à Madagascar.

1.2.2 Ressources locales propres des Communes

Les ressources locales propres ou RLP sont l'ensemble des ressources fiscales, des taxes et redevances des collectivités dont la mobilisation ressort de la compétence exclusive des exécutifs locaux. La compétence dont nous faisons mention ici est la détermination de la nature et du montant de l'assiette fiscale. En vertu du principe de l'unicité de la caisse de l'Etat, le recouvrement fiscal est partagé entre la mairie et le service de la perception. Mais ces ressources sont perçues au profit des Collectivités, y compris les ressources fiscales versées par l'Etat central. Les RLP des Communes sont également formées par l'ensemble des recettes non fiscales (redevances, amendes, droits afférents aux actes de chancellerie et d'état civil)²³.

Cette fiscalité propre s'appuie sur les quatre impôts de base suivants : le foncier bâti, le foncier non bâti, la taxe d'habitation et la patente. A cela s'ajoute les taxes spécifiques liées au contexte du développement des différentes localités. La loi définit les ressources propres comme étant « tous prélèvements obligatoires, droits et taxes qui ne comportent pas de contrepartie directe individualisables ». La gestion, c'est-à-dire, l'identification et la détermination de l'assiette fiscale émane de la délibération municipale. Les ressources locales propres sont généralement formées par les ressources fiscales, ressources non fiscales ainsi que les produits du domaine public et privé de l'Etat.

➤ Les ressources fiscales (Loi 2014-020)

Les ressources fiscales sont les produits des impôts locaux (*art 183*), prévus par le Code Général des Impôts (CGI). L'article 184 liste les catégories des impôts et taxes sources de recettes fiscales des collectivités. Il s'agit notamment des impôts directs, les produits des droits et taxes directes. Ce sont, par exemple, les impôts de licence, les impôts fonciers sur le terrain et propriété bâtie, les taxes sur la publicité, eau et électricité, les taxes sur l'entrée à des fêtes foraines, pylônes, antennes, jeux vidéo, les installations temporaires, saisonnières et occasionnelles, etc...

➤ Les ressources non fiscales

Les ressources non fiscales des Collectivités sont notamment composées des : produits de subventions affectés ou non affectés consentis par le budget de l'Etat à l'ensemble ou à chacune des CTD, produits des aides extérieures non remboursables et les produits des dons à la CTD, revenus de leur patrimoine (*art 210*). Ce sont par exemple les taxes d'abattage, de visite et de poinçonnage de viandes, le droit

²³ Gérard Chambas et *all* : La mobilisation des ressources propres locales en Afrique-UNDESA, juin 2007. 24p.

relatif à la circulation des animaux (bovine et porcine), la redevance de collecte, de traitement d'ordures ménagères et de rejet d'eaux usés, etc...

Les revenus du domaine public font également partie des recettes non fiscales de la Commune. Il s'agit des revenus issus de l'exploitation du domaine de la collectivité (*art 181*). Nous pouvons en citer, entre autres, les taxes perçues au sein des marchés (droit de place), des gares routières (droit de stationnement), et la taxe perçue par l'exploitation des abattoirs et l'occupation des voies et domaines publics.

La création de cette catégorie de ressources doit être autorisée par la loi de finance sur proposition du Ministre chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation, mais leur adoption au sein d'une Collectivité et la fixation des taux ou tarifs relèvent de la compétence de l'organe délibérant de cette Collectivité (*art 211*).

1.2.3 Ressources externes des Communes

Ce sont les transferts et subventions de l'Etat, ainsi que les produits des emprunts et des partenariats.

➤ Transferts et dotations de l'Etat

La décentralisation exige de la part de l'Etat central un transfert de compétences et, parallèlement, un transfert de ressources adéquates (*PNUD, 2000*). Le transfert financier se présente, en général, sous forme de dotations et subventions. Elles sont, très souvent, soit ineffectives, soit insuffisantes ou aléatoires. Cette modicité et irrégularité de transfert constituent un handicap majeur pour les Collectivités dans l'exercice de leur mission.

Formant presque les 50% des ressources des Collectivités, les subventions de l'Etat sont composées des concours de l'Etat aux CL, des dégrèvements d'impôts locaux et des subventions spécifiques versées par le Ministère et Institutions comme le Fonds de Développement Local (FDL), ainsi que la fiscalité transférée. Il s'agit des parts qui reviennent de droit aux Collectivités sur les produits des impôts et taxes perçus au profit du budget de l'Etat. Ces parts, qui sont prélevées automatiquement au moment de la perception, sont déterminées par la loi suivant un pourcentage qui tient compte des charges assumées globalement et individuellement par les CTD. Ceci, afin d'assurer un développement économique et social équilibré entre les CTD sur l'ensemble du territoire national (*180.2*). Il s'agit également des produits de subventions affectées ou non affectées consenties par le budget de l'Etat à l'ensemble ou à chacune des CTD pour tenir compte de leur situation particulière, ou pour compenser les charges entraînées par des programmes ou projets décidés par l'Etat mis en œuvre par les CTD (*art 180.3*). Le FDL alloue annuellement environ 9,7 milliards d'Ar au profit de 1200 Communes sur 1549 Communes malgaches (*FDL, 2015*).

Enfin, dans le souci d'égalité et d'équité entre les CL, l'Etat utilise également le système de péréquation pour financer les CTD. La péréquation consiste à la redistribution équitable des ressources en fonction d'indicateur physique et financier, un moyen pour accompagner l'accroissement des compétences locales et l'autonomie des collectivités (*Chambas G., 2007*). Son objectif est ainsi de palier aux

inégalités nées de différences de richesses entre Collectivités en termes de potentialités naturelles, économiques ou humaines.

➤ Dons et emprunts (Internes, externes)

L'article 182 de la Loi 2014-020 cite les autres ressources des CTD à savoir, les revenus qui ne relèvent pas de la fiscalité locale, entre autres, les revenus de leurs activités économiques, les dons et legs, les produits des emprunts.

La responsabilisation des CL leur reconnaît le droit de contracter des emprunts pour le développement. Ces ressources constituent également des ressources exogènes des finances des CL. Par autorisation de la loi, elles peuvent y recourir tant au niveau national (Etat et autres CTD) qu'international pour financer leurs investissements et projets de développement. En effet, étant des démembrements de l'Etat, les CTD assurent certaines charges au nom et au profit de l'Etat comme l'état civil, la police de la propriété, la mission d'ordre public (*Yatta P., PDM, 2009*). D'où ce droit de contracter de partenariat et d'emprunts. D'ailleurs, le partenariat public-privé est devenu actuellement le mode de mobilisation de ressources locales le plus recommandé et appliqué par les Collectivités. Les produits du partenariat public privé constituent dans l'ensemble 20% des ressources des Collectivités à Madagascar.

Les autres sources de financement des CL viennent aussi du produit des divers partenariats comme la coopération décentralisée, l'intercommunalité et le partenariat public privé.

1.2.4 Marchés et domaines publics comme sources de financement potentiel des Communes

Premièrement, les marchés constituent des gisements importants de ressources à travers des loyers, des droits de place et patentes. Ils constituent au quotidien, des lieux d'échange entre opérateurs et consommateurs et des lieux d'approvisionnement des produits vivriers pour la communauté. Il est souvent dit que « là où il y a flux financier, il y a le fisc », les marchés et les domaines publics regroupent des équipements et installations dont les Communes attendent légitimement des gains considérables. Par conséquent, ces lieux constituent les principales sources de financement propres des Communes malgré la faiblesse de leur taux, qui est seulement de 10% des recettes municipales (*FAO, 1997*). La plupart des marchés relève de la compétence de la Commune. Ceci aussi bien pour l'aménagement et entretien que pour le recouvrement des droits et taxes rattachés (régie directe). Les infrastructures marchandes sont les plus prisées par la population, que ce soit dans les grandes villes ou dans les communautés rurales (*Blundo G, 2001, a*). En effet, la réalisation et l'entretien des marchés et gares routières sont considérés comme un des services municipaux prioritaires. Ainsi, l'intervention de la mairie en matière d'organisation des marchés et des gares routières recouvre principalement différentes fonctions dont l'attribution de place et le recouvrement des taxes susmentionnées.

En Afrique francophone, selon le CLGU, cette catégorie de recette représente le 5% des revenus financiers des CL. Le montant du ticket est fonction de la superficie occupée, de la pérennité ou non de l'occupation ainsi que de la caractéristique de l'infrastructure marchande. Une Commune à Madagascar, qu'elle soit de zone rurale ou urbaine, peut abriter en moyenne 500 à 10 000

infrastructures marchandes²⁴. Le ticket varie entre Ar 100 à Ar 2 000 selon la nature de la taxe qui est fonction du type de l'infrastructure, et de la surface occupée (*source : CUA, 2015*). Donc en calcul simple, le coût total moyen est de Ar 5 500 000.

Les marchés sont distingués en marché hebdomadaire et occasionnel. La sous-location ou sous-occupation est également observée. Les marchés saisonniers et occasionnels, (bazar de Noël et de fin d'année...) ainsi que les marchés des bétails (zébus, porcs) permettent aux Communes d'engranger des revenus très importants. Pendant les périodes de fête, le pouvoir d'achat des consommateurs, ainsi que le nombre des contribuables augmentent considérablement.

Deuxièmement, les droits de stationnement sont formés par les produits de permis de stationnement et de location sur la voie publique. Il s'agit, de ce fait, de la location d'une partie du domaine communal. Ils constituent les principales recettes de la Commune issues de l'exploitation du domaine public.

La difficulté du recouvrement des droits de place et de stationnement est également liée à l'existence des occupants ambulants. Leur mobilité et la déficience de moyens rendent presque impossible leur recensement. Pourtant, cette situation fait perdre à la Commune une somme considérable.

Le tableau ci-dessous nous donne un aperçu de la faiblesse du taux de recouvrement des droits de place et de stationnement (en Ariary).

Tableau 1 : Taux de recouvrement des droits de place et de stationnement

| Libellés | Budget primitif | Recouvrement effectué | Reste à recouvrir | Taux de recouvrement |
|------------------------------|-----------------|-----------------------|-------------------|----------------------|
| Droit de place sur le marché | 29 462 000 | 13 400 000 | 16 062 000 | 45,48% |
| Droit de stationnement | 1 280 000 | 621 000 | 659 000 | 48,51% |
| Droit d'abattoirs | 200 000 | 39 960 | 160 040 | 19,98% |
| Droit de parcage | 2 185 000 | 1 080 000 | 1 105 000 | 49% |

Source : Commune Urbaine d'Ambositra, 2013.

1.3 Objectif et hypothèse de recherche

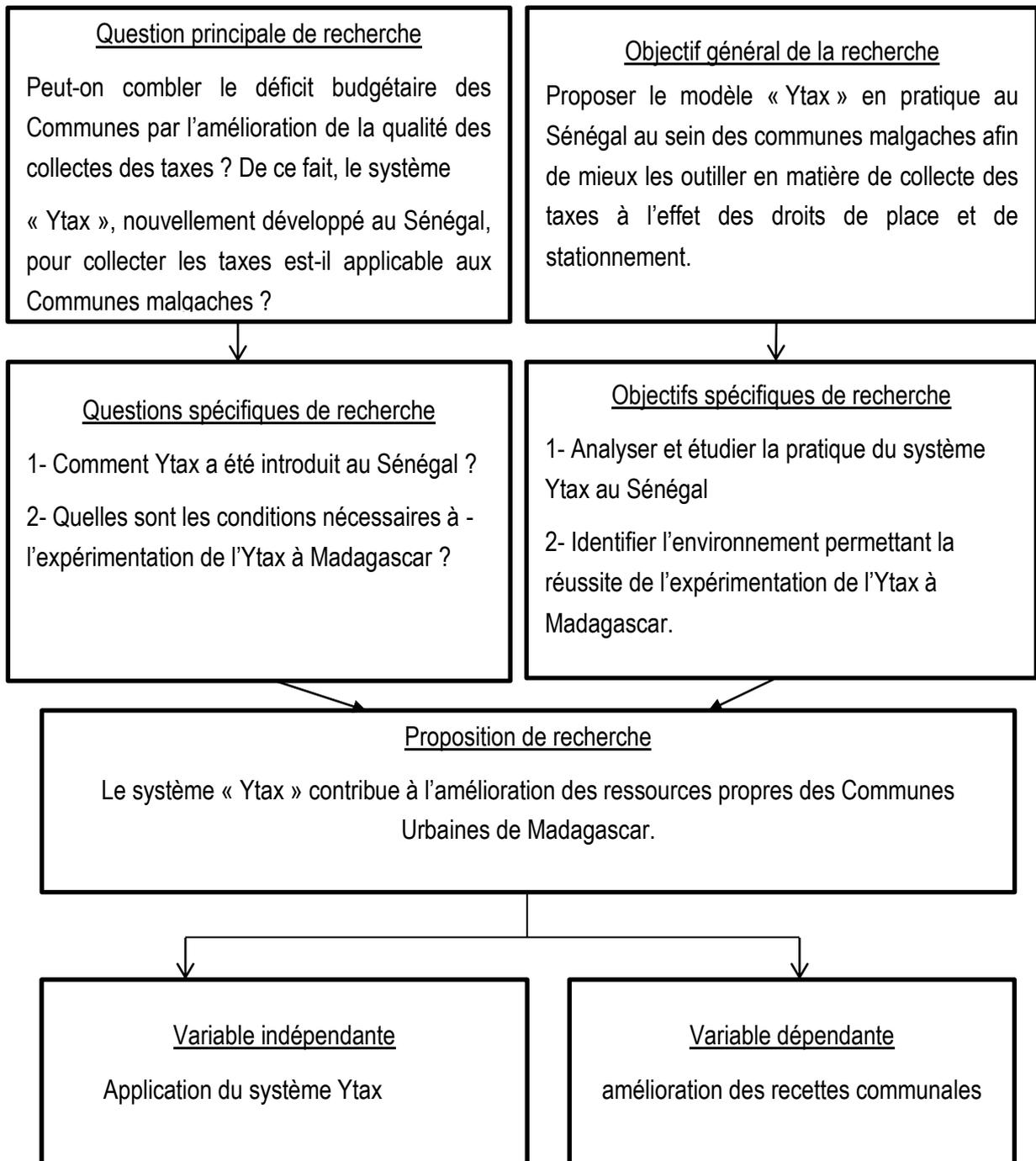
La problématique liée au financement des Collectivités malgaches ainsi que leur défi de mobilisation des RLP nous conduisent à effectuer une étude de l'Ytax. Ytax est un système qui permet aux CL d'améliorer leurs ressources. L'objectif de notre recherche est ainsi de proposer aux Communes malgaches l'expérimentation du système Ytax, nouvellement exploité au Sénégal, pour améliorer le recouvrement de la taxe liée aux droits de place et de stationnement. Mais, comme le système est un dispositif de la technologie moderne, l'environnement technologique du pays doit être considéré dans le processus d'expérimentation. Ainsi, la catégorie de la Commune est déterminante. Les variables de notre recherche sont, par conséquent, l'application du système Ytax et l'amélioration des ressources des Communes. La couverture en TIC et en électricité de la zone cible conditionne la réussite du projet.

²⁴ Cas de la Commune Urbaine d'Antananarivo, la capitale de Madagascar.

L'hypothèse de notre recherche est l'expérimentation de l'Ytax au sein des Communes urbaines, pour l'amélioration de leurs ressources propres.

Le deuxième chapitre de notre travail traite du fondement théorique de l'Ytax. Il s'agit de la mobilisation des ressources propres locales (2.1) et de l'impact de l'utilisation des TIC sur la qualité des services publics et le développement d'un pays (2.2).

Figure 2 : Synthèse de la recherche



Source : Inspiré des Notes de cours méthodologie, Diallo Thierno, Université Senghor, Mars 2016.

2 ETUDES DE L'Ytax : FONDEMENT THEORIQUE

Ytax est un système numérique conçu afin de pallier au problème de mobilisation de ressources des CL. En fait, les TIC sont actuellement prises en compte comme outil de gouvernance car elles permettent à l'Administration d'offrir un service public de qualité.

2.1 Ytax : un système de mobilisation des droits de place et de stationnement

2.1.1 Définitions des termes

a- Ytax

Ytax est le diminutif de Yelen tax. Yelen est emprunté des langues nationales *Wolof* au Sénégal qui signifie réveil, et *Bambara* au Mali qui signifie lumière, transparence, sourire et ascension. La lumière, en occurrence, fait référence à la transparence dans la gestion des taxes municipales. Le « Y » renvoi également à la technologie numérique. Ytax est ainsi un système d'application utilisée afin d'avoir de la transparence dans la gestion des taxes municipales : perception, contrôle et détermination des usagers. Autrement dit, c'est un outil de gestion mis à la disposition des Communes pour améliorer le recouvrement de leurs recettes non fiscales. Composé des serveurs principaux (ordinateurs) et des terminaux (téléphones portables), cet ensemble de système usant les technologies modernes offrent aux Communes une opportunité d'être un vrai acteur de la chaîne fiscale locale. Les appareils périphériques sont connectés en permanence avec les serveurs principaux (au niveau de la mairie et de la perception)²⁵. Les terminaux sont dotés d'une puce 3G constituant de relai entre le serveur et ces derniers. Son système de géolocalisation permet d'identifier, de recenser et d'enregistrer automatiquement les redevables. Tous les mouvements des agents collecteurs (emplacement, déplacement et collecte) sont, par conséquent, détectés et observés au niveau des serveurs.

b- Mobilisation des recettes

En définition simple, la mobilisation des recettes s'entend des stratégies ou initiatives des élus locaux à améliorer leurs caisses municipales. Le principal objectif de la mobilisation est ainsi d'améliorer les recettes de la Commune, afin de faire face à ses dépenses de fonctionnement et d'investissement d'abord, mais également, à répondre de ses nouvelles responsabilités engendrées par la décentralisation. Pour que les Communes puissent jouer pleinement ses rôles, il est essentiel de prendre des mesures adéquates en vue d'améliorer leurs recettes propres en perspective de l'amélioration du niveau des services rendus à la population.

c- Droits de place

Les droits de place sont les taxes perçues entant que droit lié à la location momentanée d'une parcelle du sol de la Collectivité. L'établissement, le règlement et les tarifs de ces droits sont fixés par

²⁵ Moustapha LY, Ingénieur informatique sénégalais, concepteur d'Ytax. Moustapha est un partenaire et collaborateur proche de l'ONG Internationale Enda ECOPOP à Dakar-Sénégal.

délibération du conseil municipal soumise à approbation préalable. Il s'agit donc des produits de l'exploitation du domaine public et des services comme les marchés et autres.

Ce sont des droits sur la superficie et non sur les produits qui y sont exposés²⁶. Les tarifs sont établis par rapport au mètre carré de la superficie occupée et non à raison de la nature des marchandises. Le caractère temporel de l'occupation ou de la location n'enlève en rien la possibilité que dispose la Commune d'instituer un système d'abonnement (location mensuelle) afin de mieux fidéliser les commerçants et de mieux maîtriser l'assiette fiscale. Les marchands ambulants sont soumis au même régime que les vendeurs fixes.

d- Produits de permis de stationnement et de location sur la voie publique

Généralement appelés droits de stationnement, ce sont les droits tirés des véhicules affectés normalement ou occasionnellement aux transports en commun, aux véhicules employés pour l'approvisionnement des halls et marchés, aux véhicules faisant un usage abusif de la voie publique, aux pirogues et chalands, aux objets stationnés sur les quais municipaux, aux charrettes, aux calèches, et tous véhicules hippomobiles...

En matière de détermination du taux, les droits de stationnement sont évalués par rapport à la surface occupée et non à la valeur des objets ou véhicules. Mais, par souci de simplification (*MDL Sénégal*), les tarifs sont fixés en raison du volume d'encombrement.

Les droits de stationnement comme les droits de place sont créés par les conseils municipaux suivant délibération approuvée par le représentant de l'Etat²⁷. Ces droits sont perçus à l'aide de ticket et versés au percepteur ou receveur municipal. Ces ressources sont gérées par la Commune en toute autonomie et elles maîtrisent également le mécanisme de recouvrement.

2.1.2 Définition des termes sous-jacentes

Notre sujet traite d'un outil permettant d'améliorer les ressources financières des Communes. La Commune est une Collectivité Locale de base instaurée par la décentralisation.

a- Décentralisation

La décentralisation peut se définir tout simplement comme le transfert de pouvoir politique, financier et administratif, du gouvernement central vers ses démembrements territoriaux, nommés CL ou CTD (*BM, 99-2000*). Elle se différencie, en principe, de la déconcentration par l'autonomie administrative et financière reconnue aux collectivités, et que les gouvernants sont des autorités élues (suffrage direct ou indirect) et non pas des fonctionnaires nommés. Le seul lien, qui en principe, devrait unir les Collectivités du pouvoir central est, dans ce cas, la tutelle.

²⁶ Cahier « Mobilisation des ressources financières » annexé du « régime financier des collectivités locales ». Capitalisation de l'expérience des Maisons du Développement Local. MDL Sénégal, 42p.

²⁷ Le préfet au Sénégal, le Chef de district pour Madagascar.

Son objectif consiste à promouvoir le développement à la base en développant la capacité de l'offre des biens et services publics. Ainsi, il s'agit d'un échelon de gouvernement susceptible d'offrir certaines catégories de biens et services publics de manière plus adaptée aux besoins de la population (*Chambas G., 2007, a*). Elle consiste, de ce fait, à accroître la responsabilisation des dirigeants politiques régionaux (*B M., 2013*)²⁸ afin de réduire les inégalités régionales et d'améliorer les services de l'Etat.

La décentralisation repose, en effet, sur la proximité politique entre les gouvernements locaux et leurs électeurs. Sa finalité principale est la mobilisation de ressources publiques supplémentaires (b). Autrement dit, il est plus facile au niveau local qu'au niveau central d'établir un lien entre la prestation des services publics locaux et des impôts locaux. De ce fait, l'accès à « [...] une meilleure information ou une plus grande transparence de l'utilisation des recettes collectées, grâce à la plus grande proximité du gouvernement [...] », devrait favoriser la mobilisation des ressources locales propres au niveau des CTD (c). Elle renforce ainsi le niveau des ressources globales.

b- Collectivité locale

Avec le processus de la décentralisation, les CL sont devenues des outils de proximité.

Le dictionnaire de politique « La Toupie » définit la CL comme étant une circonscription administrative dotée d'une personnalité morale. Autrement dit, une partie du territoire d'un Etat qui dispose d'une certaine autonomie de gestion²⁹. Elle est définie par trois critères :

- la personnalité morale distincte de l'Etat, ce qui lui permet d'avoir des droits et obligations, d'une autonomie juridique et du patrimoine propre ;
- l'autonomie administrative ou la libre administration, ce qui lui permet d'avoir son propre budget et des compétences propres;
- l'existence d'une assemblée délibérante, élue au suffrage universel direct (conseil municipal...).

Les différentes formes des collectivités varient d'un pays à un autre. Elles peuvent être de deux ou trois niveaux. Leurs dénominations varient également d'un pays à un autre. Il s'agit des Communes, Régions ou Départements, des Provinces etc...La compétence des Collectivités sont prévues et déterminées par la loi. Cette compétence est générale, elle leur permet de prendre en charge toutes les affaires d'intérêt local (*IRAM, 2008*).

A Madagascar, la Constitution de la Quatrième République prévoit une décentralisation à trois niveaux de Collectivités : les Provinces, les Régions et les Communes. Il est aussi à remarquer que certaines Collectivités, en raison de leur potentialité économique ou de leur superficie bénéficient d'un statut particulier. C'est l'exemple de la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA) et de la Ville de Nosy Be³⁰.

²⁸ Banque Mondiale, Madagascar : Pour un dialogue sur les enjeux du développement. Œuvrer pour un monde sans pauvreté. Banque mondiale, juin 2013.pp-32. 80p.

²⁹ www.toupie.org –consulté le 20/12/16 à 17h.

³⁰ La Commune Urbaine d'Antananarivo constitue le capital de Madagascar, de ce fait, elle desservie bon nombre de population et engorge diverses activités économiques. Quant à la ville de Nosy Be, comme son nom l'indique Nosy qui

L'esprit de la décentralisation est de donner une large autonomie aux CL de gérer leurs propres affaires. A cet effet, la loi leur reconnaît le droit de mobiliser et de gérer des ressources propres nommées ressources locales propres (RLP).

c- Ressources locales propres

Les RLP des CL sont formées par des recettes fiscales (obtenues par le procédé de l'impôt et de la taxe), des recettes non fiscales (produits du domaine et des services de la Commune) et des ristournes de l'Etat. Elles servent à financer aussi bien les dépenses de fonctionnement que d'investissement de la CL.

Les recettes fiscales représentent une part très importante pour l'ensemble des RLP de la Collectivité. Elles couvrent les 60 à 70% des recettes propres (Modou NDIAYE)³¹.

Quant aux recettes non fiscales, ce sont les recettes que les CL gèrent avec une certaine autonomie. Ce sont, en général, les produits du domaine public rattaché à la Collectivité (produits des permis de stationnement, de location des voies publiques, des droits de place perçus dans les marchés, des droits de voirie, des droits de fourrière municipale, etc...).

Enfin, les ristournes accordées par l'Etat sont les quotes-parts sur les produits de la taxe sur la plus-value immobilière et de la taxe annuelle sur les véhicules ou vignettes.

2.1.3 Ytax une stratégie de mobilisation des ressources locales propres

Ytax est une stratégie nouvellement adoptée au Sénégal. Mais, d'une manière globale, des stratégies de mobilisation des RLP sont déjà adoptées, voire proposée aux Communes afin de pallier à leur déficit financier. Ces stratégies, en principe, se différencient selon la nature de la taxe. Néanmoins, il existe des stratégies de mobilisation qui sont favorables à toutes les catégories de taxes et impôts.

a- Nécessité de mobiliser des ressources au niveau des Communes

L'une des causes de la faiblesse des budgets locaux est relative à la faiblesse du niveau réel de prélèvement local. Cette faiblesse est due aux moyens utilisés et à la pratique liée à la procédure de prélèvement. Blundo Giorgio en 2001³², Enda ECOPOP³³ en 2013 ainsi que Laurence Whilelm³⁴ parlent

signifie île est une île située dans la partie nord de Madagascar. C'est un endroit stratégique dans le cas où elle attire beaucoup de touristes et d'investisseurs étrangers. De ce fait, elle constitue une zone stratégique en matière de développement économique, notamment le secteur touristique.

³¹ Modou NDIAYE, Ressources des Collectivités locales sénégalaises et leur mobilisation au service du développement local durable. Consulté le 12 juillet 2016 in

<http://www.cooperationdecentralisee.sn/Les-ressources-des-collectivites.html>

Modou NDIAYE est le chef de service des finances des CL auprès de la Direction des CL, Ministère de la Gouvernance, du Développement et de l'Aménagement du Territoire au Sénégal.

³² « Je n'ai pas besoin de ticket » : négociation de droits de place dans les marchés et petites corruptions dans les CL sénégalaises, dans « Décentralisation et pouvoirs en Afrique- en contrepoint modèles territoriaux français. IRD, 2006.517p. Je n'ai pas besoin de droit de ticket pour dire de l'entente entre contribuables et collecteurs sur le taux de la taxe due.

³³ Une ONG internationale, branche du réseau Enda Tiers monde à Dakar Sénégal. Etant un partenaire de développement, elle intervient dans beaucoup de domaines dont le développement local, plus exactement l'amélioration des financements des collectivités. Autrement dit, appuyer les collectivités dans le processus de développement économique local.

de l'existence de fraude et marchandage dans la procédure de collecte des taxes liées au droits de place et de stationnement en Afrique subsaharienne, plus particulièrement le Sénégal pour le premier. Blundo en faisant une étude pour le compte de l'AFD dans la ville de Kaolack³⁵ au Sénégal en 2000 et 2001 fait état de chose de la négociation entre collecteurs et contribuables pour se détourner du paiement de taxe en payant rien ou en payant moins du taux légal. L'auteur parle également de l'existence des collecteurs bénévoles, pour aider les collecteurs officiels selon l'importance du marché ou de la zone desservie. Ces derniers peuvent, également, avoir, à leur tour des sous-aides. Le rôle des aides-collecteurs consiste, en principe, à épauler les agents officiels dans le secteur de marché très important. Mais, dans la pratique, il arrive souvent que ces agents remplacent les agents collecteurs dans l'exécution de leur mission quotidienne. Pourtant, selon toujours l'auteur, le bénévolat favorise le détournement.

La procédure est la suivante : le collecteur reçoit tôt le matin les carnets de ticket du surveillant des halles et marché. Ce dernier enregistre le numéro de série de départ de chaque carnet. Le collecteur remet tout de suite les carnets à ses aides qui vont se répartir dans différentes zones de collecte. Ces derniers distribuent immédiatement les tickets aux commerçants pour revenir encaisser les redevances fiscales vers la fin de la journée. Ce « double passage » du collecteur est déjà contraire à la procédure normale. Mais les collecteurs évoquent la raison de l'insolvabilité des contribuables à la matinée ainsi que le refus de ceux-ci à payer un dû au début de la matinée³⁶. Pour eux, toucher le ticket le matin, et sortir de l'argent en même temps est porteur de malheur. La distribution préalable du ticket permet de connaître les recettes fiscales réelles de la journée d'une zone bien déterminée. Ce fait offre aux aides et collecteurs l'opportunité d'organiser une stratégie de détournement d'une certaine partie des recettes fiscales.

Les stratégies de contournement de contrôle qui conduisent au détournement des fonds se présentent comme suit :

-les tickets sont rachetés à l'usager pour être à nouveau placer dans la journée auprès de plusieurs commerçants d'un même secteur ou d'une autre zone. Ce fait est possible en jouant sur la durée différentielle d'occupation des lieux par les vendeurs, les vendeurs à l'étalage quittent tôt le marché. Le ticket leur est acheté par le collecteur à 50 FCFA. C'est pareil pour le droit de stationnement, avec seulement un prix différent. Le ticket d'une valeur de 1 200 FCFA est repris au chauffeur pour la somme de 500 FCFA ;

-les collecteurs modifient la date des tickets pour les utiliser le lendemain ;

³⁴ Laurence Whilelm : Les circuits d'approvisionnement alimentaire des villes et le fonctionnement des marchés en Afrique et à Madagascar. FAO, 1997, 62p.

³⁵ Ville ou Commune du Sénégal qui se situe à 189 km au Sud-est de Dakar. Kaolack est la préfecture de la région de Kaolack.

³⁶ La croyance sénégalaise fait que : pour les contribuables ou vendeurs, le fait de sortir de l'argent le bon matin est maudit. Ce geste compromet définitivement les affaires de la journée. A Madagascar, nous pensons la même chose, y a même certaine ethnie qui ne sort pas de l'argent un jour de jeudi ou mardi, selon la croyance.

-les collecteurs, profitant de l'illettrisme des commerçants, utilisent des souches en lieu et place des tickets, falsifient les carnets et la tenue d'une double comptabilité.

Les pertes fiscales quotidiennes sur les seuls droits de marchés et de stationnement, d'après cette étude, s'élèvent en moyenne à 400 000 FCFA³⁷. En faisant le calcul simple, si la totale des sommes détournées journalières s'élèvent à 400 000FCFA, en un mois nous pouvons enregistrer une perte de 12 000 000 FCA³⁸. Soit, une perte annuelle de 144 400 000 FCFA. Les situations ainsi que les mêmes pratiques précédentes sont confirmées par l'Agence de Développement Municipal (ADM) au Sénégal, lors d'une étude faite à Tambacounda³⁹ en 2011.

Laurence Wilhelm, en étudiant les marchés des pays de l'Afrique de l'ouest et de Madagascar pour le compte de la FAO en 1997, a déjà parlé des mêmes faits.

La Banque Mondiale, depuis 89⁴⁰, dénonce la pratique de collecteurs bénévoles. Pour elle, l'utilisation de ces derniers constitue une source de perte fiscale très importante pour la Commune puisqu'elle encourage l'évasion fiscale. Les auteurs ajoutent que, la difficulté des agents collecteurs à recenser et à identifier les contribuables est aussi liée au défaut de moyens (humains, matériels et financiers).

D'autres auteurs comme Danièle Bordeleau (2011), Gérard Chambas et al (2007), Paul Yatta (2003, 2009) parlent de l'inadéquation du système de recouvrement, du défaut de collaboration entre les divers acteurs de la chaîne fiscale, et la méconnaissance des élus locaux de leurs potentialités fiscales. La Banque Mondiale (Madagascar, 2010), quant à elle, parle de l'inadéquation du système de transfert de subventions de l'Etat vers les collectivités qui, en plus d'être faibles, arrivent souvent en retard.

Ces faits ne sont pas exhaustifs, beaucoup d'autres pratiques handicapent le plein « épanouissement » de la caisse municipale. Pour pallier à de telles circonstances, des stratégies sont proposées aux Communes pour améliorer leurs recettes.

b- Stratégies de mobilisation des ressources locales propres

Rares sont les études consacrées uniquement à la mobilisation des ressources locales relatives aux droits de place et de stationnement. Pourtant, les stratégies proposées aux Communes pour le recouvrement des autres recettes locales propres peuvent être appliquées au recouvrement des droits de place et de stationnement.

Les stratégies de mobilisation des recettes locales sont fonctions du type de recettes, c'est-à-dire de la nature de la taxe et de son mode de recouvrement. Mais dans le cas général, des auteurs et acteurs de développement prônent la promotion du partenariat public-privé pour améliorer les ressources, notamment internes, des Communes. L'AFD (2007) et le CGLU (2007) soulignent l'importance du partenariat public privé comme stratégie de mobilisation des recettes locales.

³⁷ Soit environ 500 euros par jour dans le cas où nous prenons le taux de change actuel 1Euro= 650 FCFA.

³⁸ 400 000*30= 1 200 000 soit 1200 000*12= 14 400 000 par an.

³⁹ Chef-lieu de région qui se trouve à l'Est du Sénégal, à environ 462 km de la capitale, Dakar.

⁴⁰ Système financier et développement : indicateurs du développement dans le monde. Rapport sur le développement dans le monde 1989. BM, 1989.

Gérard Chambas et *al* (2007) prônent le renforcement des moyens de l'administration fiscale pour qu'elle soit en mesure d'asseoir et de recouvrer les impôts locaux. Les grandes institutions internationales des Nations Unies comme la Banque Mondiale et le PNUD parlent de la promotion d'une culture de transparence pour la mise en œuvre de la bonne gouvernance, qui est un moyen de lutter contre l'incivisme fiscal. Cette promotion de la bonne gouvernance doit s'accompagner d'une démarche participative afin de responsabiliser la population locale. L'objectif final de cette démarche est l'établissement d'un lien de redevabilité entre les exécutifs locaux et les citoyens. Le Budget participatif, utilisé dans plusieurs pays comme le Sénégal et Madagascar constitue une stratégie de mobilisation des ressources locales favorisant la participation citoyenne. Une étude faite par Enda Tiers-monde en concours avec ONU-Habitat sur la pratique du Budget participatif dans les pays francophones en 2005 démontre cette importance de la participation citoyenne dans le processus de mobilisation des ressources.

Outre le partenariat public privé et la participation citoyenne, Bordeleau, Paul Yatta, dans leurs études respectives de 2011 et de 2009 sur les finances locales dans quelques pays africains, proposent comme stratégie permettant d'aider les gouvernements locaux à améliorer leurs recettes locales le renforcement des capacités des acteurs locaux.

Mais dans tous les cas, le traitement de l'information, voire l'exploitation du numérique est fortement recommandée. Danièle Bordeleau (2011), ainsi que l'OCDE (2003) et la Banque Mondiale (2016) ont mis en exergue la nécessité de l'utilisation des technologies modernes de traitement de l'information par les Communes. En effet, pour eux, les Communes devraient mettre en profit les instruments souples gérables qui leurs permettent d'améliorer leurs recettes propres. Divers pays ont œuvré en la matière pour augmenter les rendements fiscaux de leurs Communes. Au Bénin par exemple, les Registres Fonciers Urbains (RFU) établis au sein de vingtaine de Communes du pays constituent un moyen de mobiliser les ressources relatives au foncier. Il s'agit d'un système d'information foncière constitué d'un plan parcellaire de repérage, des bases de données communes, des applications informatiques, et des modalités de mise en œuvre, spécialement conçu pour le recouvrement des impôts fonciers⁴¹.

Une autre stratégie a déjà été testée au sein de la Commune Urbaine de Mahajanga (CUM) à Madagascar en 2012, avec l'appui de l'AFD. Il s'agit de percevoir les droits de place au sein des marchés par le biais d'un téléphone mobile⁴². Mais l'initiative a été arrêtée puisqu'elle ne cadre pas avec la règle de la comptabilité publique nationale. En principe, les recettes municipales doivent passer par un circuit précis et devait être déposé sur le compte de la Trésorerie générale. Par contre, avec ce système, les recettes ont directement été déposées sur un compte ouvert au nom de la Commune. Dans cette perspective, d'autres stratégies modernes ont été développées comme le système Ytax nouvellement exploité au Sénégal.

⁴¹ ONU/Habitat, Mobilisation des ressources financières locales. Documentation des registres fonciers urbains des Communes du Bénin. Rapport 3/2012. ONU/HABITAT, 2012. Pp 36-58. 102p.

⁴² FMDV, Renforcer les recettes fiscales locales pour financer le développement urbain en Afrique. AFD, Octobre 2014.

2.2 Ytax : un dispositif de la technologie moderne

Dans ce paragraphe, nous allons essayer de définir les TIC en premier lieu et voir leur importance dans la gouvernance et management public, en second lieu.

2.2.1 TIC : définition

Malgré les multitudes tentatives pour définir les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), les auteurs se concèdent à les définir comme étant le croisement, l'accouplement ou l'union entre la télécommunication, l'audiovisuel et l'informatique⁴³. Larousse les définit comme l'ensemble des techniques et des équipements informatiques permettant de communiquer à distance par voie électronique.

D'après la Banque Mondiale (*RDM, 2016, p2*), les technologies numériques (TIC) sont formées par internet, les téléphones mobiles et tous les autres outils servant à recueillir, à stocker, à analyser et à partager des informations sous une forme numérique. Par conséquent, les TIC rassemblent une large gamme de produits informatiques dont l'utilisation principale est de produire, de stocker et d'échanger de l'information (ordinateurs, téléphones portables et tablettes, logiciels et réseaux virtuels qui accompagnent ces matériels informatiques).

De nos jours, les TIC sont devenues indispensables dans la vie des êtres humains. Cette évolution est considérée d'influencer considérablement l'économie mondiale ainsi que les secteurs de développement (*idem*). Auparavant, l'utilisation des TIC dans le cadre de la gestion est plus développée au niveau du secteur privé que public. Désormais, dans le cadre de la modernisation de l'Administration publique en Afrique francophone, y compris Madagascar, l'intégration des TIC dans la gestion des services publics est devenue incontournable.

2.2.2 TIC : des outils de Gouvernance et de management public

Les réseaux de communication corrects, une connectivité à Internet et des contenus innovants sont déclarés par les organismes internationaux comme cruciaux pour le développement de l'Afrique (*Chéneau-L., 2004*)⁴⁴. Les TIC sont, d'ailleurs, considérés comme un des facteurs d'identification de développement d'un pays (*Imen K., 2008*)⁴⁵. Elles offrent aux services publics plus de performance et de qualité (*BM, 2016*). En effet, le développement de l'e-service et de l'e-gouvernance conditionnent la modernisation du management public. En dématérialisant les pratiques de gestion, leur intégration permet de lutter contre la lourdeur et la lenteur administrative (*IGPDE*⁴⁶, décembre 2002).

⁴³ Moussa P et cons, Communiquer demain, Datar, 1994. In Ndèye Khaïba Fall « TIC et développement au Sénégal : enjeux et perspectives du marketing territorial de Dakar pour les téléservices ». Mémoire de fin d'études. Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

⁴⁴ Annie Chéneau-Loquay. « Quelle insertion de l'Afrique dans les réseaux mondiaux ? Une approche géographique », dans Annie Chéneau-Loquay (sous la dir. de) Enjeux des technologies de la communication en Afrique. Du Téléphone à Internet, Paris : Karthala, 2000, p. 42-43, in Revue Française des Sciences de l'Information et de la Communication n°4, avril 2014.

⁴⁵ Imen Kanchel El Mehdi : Gouvernance et TIC : cas des pays d'Afrique. In <http://www.cairn.info/revue-recherches-en-sciences-de-gestion-2011-5-page-63.htm>, consulté le 30/12/16.

⁴⁶ Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique consulté le 10/06/16 via

Le paragraphe ci-dessous met en exergue la relation entre les TIC et gouvernance.

a- TIC : moyens de modernisation de l'Administration publique

Les changements technologiques s'accompagnent souvent de changements organisationnels qui influencent les conditions de travail des agents publics. La diversité des TIC induit une pluralité des équipements et des usages, et donc, des effets différents sur les conditions de travail. La dématérialisation de la gestion restreint les mauvaises pratiques des agents de l'Etat. Les TIC évoluent, créent de nouvelles opportunités visant, non seulement l'amélioration des prestations, mais aussi à réduire le nombre d'obstacles classiques liés au temps et à la distance. Dans les PED, l'intégration des TIC dans la gestion est déjà un acquis total depuis des années. Par contre, pour les pays d'Afrique, notamment subsaharienne, les TIC leur donnent l'occasion de « [...] sauter les étapes du développement [...]», d'accélérer sa marche vers un avenir meilleur et de faciliter le grand bond technologique (Bonjawo, 2002)⁴⁷. Selon les statistiques de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), l'Afrique a enregistré pendant la période 2005-2010 le taux de croissance le plus élevé du monde pour ce qui est de la pénétration de l'Internet qui est de 34% (Imen Kanchel, 2008, a). Les technologies numériques se diffusent rapidement dans les pays en développement. En 2016, la Banque Mondiale⁴⁸ a enregistré un taux de pénétration de 73% contre 98% au sein des pays développés. Imposée par les bailleurs de fonds, l'application des TIC à la bonne gouvernance est justifiée par l'obligation de mettre en place des procédures transparentes. Ainsi, les États africains sont contraints à l'amélioration du processus de décisions porteuses d'impact sur les activités économiques du pays et sur les relations économiques extérieures.

Selon toujours la Banque Mondiale, l'utilisation des TIC dans le processus de gestion conditionne la transparence et donc la bonne gouvernance. En effet, dans les années 90, plusieurs organismes internationaux dont la Banque Mondiale (RDM, 98-99) condamnent les problèmes de gouvernance en Afrique. Les raisons évoquées dans ce cas sont, entre autres, l'abus de certains dirigeants des fonds publics et l'ignorance des pratiques politiques locales par les organisations donatrices. Par ailleurs, dans une perspective de développement et de réduction de la pauvreté, la Banque Mondiale a conditionné son aide à certains pays par la création d'un cadre juridique et institutionnel favorisant la responsabilité, la transparence et l'Etat de droit (Imen K., 2008, b). Pour ce faire, les nations et les organisations internationales se sont focalisées à appliquer des moyens les plus efficaces permettant d'améliorer la gouvernance en Afrique.

<http://www.economie.gouv.fr/files/pgp04.pdf>

⁴⁷ In Imen Kanchel El Mehdi : Gouvernance et TIC : cas des pays d'Afrique. In <http://www.cairn.info/revue-recherches-en-sciences-de-gestion-2011-5-page-63.htm>, consulté le 30/12/16.

⁴⁸ Banque mondiale, Les dividendes numériques. Rapport sur le Développement dans le monde 2016.pp.6. 58p.

b- TIC : moyens pour garantir la transparence dans la gestion publique et de responsabilisation des dirigeants

Les TIC peuvent permettre aux acteurs du développement ainsi qu'aux citoyens d'améliorer l'efficacité des services (BM, 2016). Le développement économique et social de nos jours repose sur la participation des citoyens dans tout le processus. Afin d'améliorer la participation et la représentation citoyennes, les TIC peuvent constituer pour les dirigeants nationaux et institutions internationales, une solution. Les technologies numériques peuvent rendre le développement plus inclusif, efficace et innovant (*idem*). En effet, le partage de l'information ainsi que l'automatisation et la gestion axée sur les données par les services numériques contribuent à l'amélioration de collaboration entre les acteurs du développement, d'une part, entre ceux-ci et la population, d'autre part. Les TIC constituent également un moyen de contrôle. Elles représentent, pour la société civile, « un moyen qui permet de structurer et d'organiser les mouvements sociaux [...] » (*Imen K., 2008, c*). Ainsi, les TIC sont à la fois un moyen de concertation (prise de décision) et de contrôle de l'action publique.

Le problème de gouvernance en Afrique a toujours été pointé du doigt par la Communauté internationale. Sous le poids des pressions exercées par les institutions financières internationales, les pays africains n'avaient pas d'autre choix que d'engager des réformes politiques et institutionnelles allant dans le sens de la volonté de ces institutions. Les numériques sont considérées comme celles qui facilitent le processus des réformes adoptées. En fait, ces dernières sont considérées comme des moyens efficaces pour asseoir la démocratie et la bonne gouvernance, puisqu'elles améliorent les capacités et les réactivités des administrations (BM, 2016). En effet, les technologies facilitent la communication, l'échange, la transparence et donc le contrôle des actions des pouvoirs publics. Et peuvent ainsi concourir au développement économique et social des pays. Ce faisant, les technologies numériques en facilitant la recherche, la comparaison et la diffusion des informations influencent et façonnent la façon dont le secteur privé fonctionne, et sur la communication entre administration et citoyen (*idem*). Elles facilitent la diffusion et l'accès aux informations internationales. Par conséquent, les services numériques sont admis comme des moyens qui permettent de lutter contre la pauvreté et l'exclusion en Afrique (*Chéneau-L., 2008*). Toutefois, l'Afrique fait encore face à un défi de généralisation de l'accès aux TIC dans toutes les zones. Les milieux ruraux sont largement démunis en technologies, pourtant la majorité de ces zones engorgent des potentialités économiques et humaines très développées. En général, 62%⁴⁹ de la population active de l'Afrique subsaharienne vivent dans le milieu rural selon la Banque Mondiale en 2015. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la décentralisation est institutionnalisée. Cette désolante situation exclue ces zones rurales des opportunités de développement économique et social, local ou régional. L'OCDE (2003)⁵⁰ pose comme principe de

⁴⁹ Population rurale, pourcentage de la population totale. Estimations du personnel de la Banque mondiale utilisant les perspectives des Nations Unies de l'urbanisation de la population. BM, 2015. Consulté le 12/12/16.
<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.RUR.TOTL.ZS>

⁵⁰ OCDE, Intégrer les technologies de l'information et des communications (TIC) dans les programmes de développement. Revue de l'OCDE sur le développement. 2/2003 N°4. Pp 155-168. Consulté le 10/11/16.
<http://www.cairn.info/revue-de-l-ocde-sur-le-developpement-2003-2-page-155.htm>

gouvernance un régime qui garantit au moment opportun des informations exactes sur tous les sujets significatifs. Par conséquent, la transparence constitue un pilier majeur de la bonne gouvernance. Autrement dit, en diffusant des informations à temps, internet et autres services numériques améliorent l'efficacité grâce à son système automatique. Les TIC, en facilitant l'accessibilité des informations, créent, de ce fait, un terrain favorable à la transparence des décisions économiques, sociales et politiques. Elles facilitent également, de cette manière, le contrôle sur les décideurs et administrateurs publics.

En ce qui concerne la responsabilité, elle repose sur l'application des règles de gouvernance sociale. Les parties prenantes, en participant à la gestion des ressources et des institutions, influencent ainsi sur la prise de décision publique (*idem*). Les TIC forment un moyen efficace favorisant la lutte contre la corruption par la détection, le suivi et le contrôle efficace de la gestion des ressources publiques. (*Jensen, 2000*)⁵¹.

Bref, la nécessité de mise en œuvre de procédures transparentes et d'amélioration des relations entre les élus locaux et les populations justifie l'application des TIC comme appui à la bonne gouvernance. Une meilleure interaction entre l'État, ses institutions et le public peut être, à cet effet, assurée par l'utilisation des numériques.

Après avoir étalé le cadre théorique que nous pensons être le fondement de l'Ytax, nous allons maintenant décrire la méthodologie adoptée pour réaliser ce travail de recherche (3).

⁵¹ In Imen Kanchel El Mehdi : Gouvernance et TIC : cas des pays d'Afrique. In <http://www.cairn.info/revue-recherches-en-sciences-de-gestion-2011-5-page-63.htm>, consulté le 30/12/16.

3 APPROCHE METHODOLOGIQUE

L'objectif de notre recherche c'est de proposer aux Communes malgaches un outil permettant d'améliorer le recouvrement de leurs recettes non fiscales, en occurrence, les droits de place et de stationnement. Il s'agit en fait, d'étudier et de comprendre les enjeux liés à la capitalisation de cet outil nouvellement exploité au Sénégal et de mieux cerner le contexte malgache avant toute proposition d'expérimentation à Madagascar. Analyser et étudier l'expérience du Sénégal pourra, à cet effet, nous aider à comprendre la situation du pays, qui n'est pas très loin de la réalité de Madagascar.

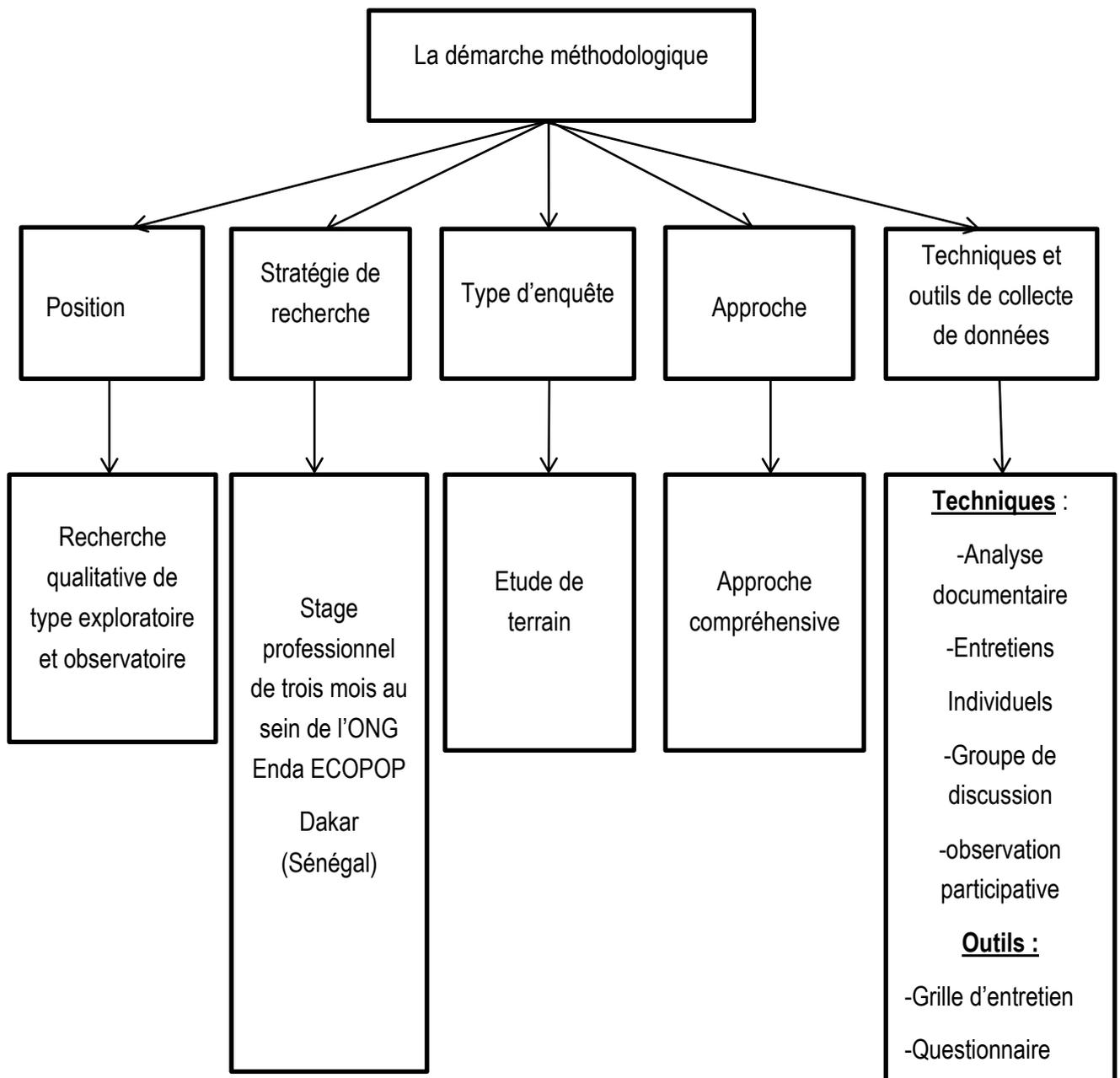
Choix de la zone d'étude

Sénégal est l'un des premiers pays africains qui ont procédé à la décentralisation de son territoire, juste après son accession à l'indépendance avec la création des Communes de Gorée et de St Louis en 1972⁵². Le Sénégal fait partie d'ailleurs des pays surnommés « premiers laboratoires d'expérimentation de la décentralisation en Afrique de l'Ouest » (AFD, 2011). Certes, le pays est toujours dans le processus de décentralisation comme tout autre pays de l'Afrique subsaharienne, mais le Sénégal a fait des avancés remarquables en matière de décentralisation. Nous pouvons citer par exemple la réforme de la politique de décentralisation appelée « Acte III de la décentralisation » qui a donné lieu à l'adoption de la Loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant nouveau Code des Collectivités Locales au Sénégal. De plus, Dakar abrite une des plus grandes ONG qui œuvrent en faveur du développement local (Enda ECOPOP), un partenaire de développement, initiateur du projet Ytax, objet de la présente étude.

Dans le cadre de la réalisation de cette étude, nous avons utilisé la recherche qualitative (3.1). Il s'agit, entre autres, d'une observation participative, de la recherche et consultation documentaire. Des entretiens semi-dirigés et interview ont été également effectués à cet effet. Le stage professionnel par le biais de ses acquis (3.2)) nous a également permis d'avoir beaucoup de conception sur la conduite du présent travail.

⁵² En l'occurrence le rapport de la maison de développement local ou MDL du Sénégal en 2014 intitulé « Eléments pour un cadrage du développement économique local dans le processus de décentralisation au Sénégal, décembre 2014.36p. Ainsi que ce de l'AFD en 2011 : Histoire de la décentralisation au Sénégal », dans L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays de l'Afrique subsaharienne : Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya- BM et AFD 2011. 359p.

Figure 3 : Synthèse de la méthodologie de recherche



Source : Inspiré des Notes de cours méthodologie de recherche, Diallo Thierno, Université Senghor, Mars 2016.

3.1 Type de recherche : l'approche qualitative

Il s'agit, en effet, d'une étude de cas, celle de la capitalisation du projet Ytax, comme outil de collecte des taxes municipales au Sénégal, plus précisément dans deux Communes bien déterminées. L'étude consiste à l'analyse de l'outil et à l'étude des progrès et limites liés à sa vulgarisation ou généralisation. Ceci, afin de déterminer en avance les facteurs conditionnant la réussite de son expérimentation à Madagascar. L'objet de la recherche ne consiste pas, dans ce cas, à vérifier une hypothèse généralisable, mais de contribuer à l'identification des limites et les facteurs de réussite relative à l'exploitation, voire, à la vulgarisation de ce nouvel outil.

Comme méthodologie, nous sommes partie du contexte général de la problématique liée à la mobilisation des recettes locales propres à Madagascar. Pour ce faire, une analyse PESTEL pour l'intégration de l'Ytax à Madagascar par le biais d'un état de lieu de l'usage des TIC à Madagascar a été effectuée. Mais nous ne pouvons pas non plus effectuer la présente étude sans analyser les écrits et résultat de recherche liée à la mobilisation des ressources des CL, donc à la décentralisation fiscale, au développement des TIC et son intégration dans la gouvernance en Afrique et à Madagascar, éventuellement. De prime à bord, une étude de terrain accompagnée d'une observation participative, des interviews et entretien individuel et focus groupe nous ont également aidés dans la quête des données et informations pour la réussite du présent travail.

3.1.1 Documentation

La recherche documentaire est une étape très importante dans la réalisation de ce travail. Connaître les opinions et les études faites sur le sujet nous aidera beaucoup à comprendre et à appréhender le contexte que ce soit de niveau national qu'international. Elle permet également de situer le sujet, qui se rattache à la décentralisation, d'une part, et aux technologies de l'information et de communication, d'autre part, dans un contexte historique pour connaître leur évolution et la façon dont elles se sont construites. La documentation se faisait par une revue de littérature qui nous aidait à obtenir une large compréhension des faits, et de savoir comment conduire notre travail de recherche.

La documentation s'avère nécessaire, en effet, pour nous donner des informations factuelles sur le phénomène. Il s'agit entre autres des statistiques, des rapports d'études, des rapports d'activités, des déclarations, des textes juridiques et des comptes financiers. En effet, la documentation a, davantage, été accentuée par l'analyse et études des documents financiers des Communes, comme les comptes administratifs ou le budget de la Commune. Ces documents nous ont permis de connaître la situation financière de la Commune, surtout du recouvrement de la catégorie des taxes objets de la présente étude. Outre ces documents, les rapports et compte rendu de réunion et ateliers de travail de l'Enda ECOPOP avec les Communes intéressées par le projet nous ont également donné une très nette vision sur le processus de création, les obstacles liés à sa vulgarisation ainsi que ses perspectives d'avenir.

3.1.2 Etudes de terrain

a- Observation participative

L'observation participative nous permet de mieux apprécier les faits sur le terrain. La participation nous permet d'obtenir la confiance des agents collecteurs et des contribuables qui sont, généralement, très réticents à répondre à des questions, notamment quand celles-ci touchent leur habitude⁵³. L'observation nous donne également plus d'évocation sur ce qui se passe réellement sur le terrain. Elle permet de pouvoir comparer les informations reçues sur le terrain avec celles obtenues lors des entretiens individuels. Ce type de méthodologie est indispensable, en ce sens que nous avons eu

⁵³ Ici nous faisons référence à leur manière de travailler. Autrement dit, au mode de collecte de taxes et au copinage qui existent entre les collecteurs et les contribuables.

l'opportunité d'appréhender les vrais raisons liées à la réticence des agents et de certaines catégories de fonctionnaires locaux ainsi que des contribuables à l'utilisation de l'Ytax. Enfin, connaître la réalité nous aide beaucoup à mieux reformuler les objectifs de cette étude.

b- Entretien individuel semi-structuré et groupe de discussion

Des responsables de niveau national et local ont été interviewés au Sénégal comme à Madagascar. L'entretien individuel semi-structuré nous a permis d'avoir directement les opinions et conceptions des responsables sur le sujet. Cet outil de collecte de données nous fournit des informations sur les expériences vécues, souvent distinctes de celles décrites dans les documents. Des entretiens individuels et des groupes de discussion sont réalisés avec des responsables et expert de la décentralisation et des finances locales en Afrique. Ceci, nous a vraiment orientés dans le choix de notre revue de littérature et dans l'analyse des données reçues.

Au Sénégal, nous avons pu interviewer quelques responsables auprès du Ministère de la Gouvernance, du Développement et de l'Aménagement du Territoire. Le responsable du Programme National du Développement Local (PNDL) nous a également accordé une interview. Nous avons aussi discuté avec quelques élus locaux (maires et conseillers municipaux) et le percepteur de la Commune de Dalifort Foirail. L'échange en groupe de discussion a été réalisé avec le personnel d'Enda ECOPOP, les agents collecteurs et les contribuables. La participation à des ateliers et réunion de travail nous ont donné l'opportunité d'élargir notre cercle de contact et de discuter avec des hauts responsables étatiques, des coordonnateurs d'ONG et partenaires de développement. Etant des experts en la matière, avoir leur vision nous aide à appréhender davantage le sujet de recherche.

A Madagascar, nous avons des entretiens avec des responsables ministériels, en occurrence le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le responsable du Fonds de Développement Local (FDL), des élus issus de quelques Communes (urbaines et rurales). Ces entretiens nous ont permis de cerner le contexte des collectivités locales malgaches et leurs problèmes ainsi que les préalables nécessaires avant l'expérimentation de l'Ytax à Madagascar.

La durée moyenne des interviews était d'une heure (60mn), et l'entretien qui a été semi-dirigé a prévu une vingtaine (25) de questions.

Tableau 2 : Outils de collecte de données

| Outils utilisés | Rôle de l'outil | Nombre de thèmes abordés | Idée générale de thèmes abordés | Objectif visé |
|---|---|--------------------------|--|---|
| 1- Entretien individuel | Etablir le profil des acteurs, leur connaissance du sujet, leur avis sur l'utilisation de l'outil, ses enjeux et ses perspectives Avoir des idées pour la réussite du projet, sa généralisation et sa vulgarisation. | 4 | La procédure de collecte des taxes municipales La portée juridique des TIC Les enjeux et difficultés liés à l'usage des TIC comme outil de collecte des taxes municipales Les mesures accompagnatrices ou les préalables à son réalisation. | Analyser la perception globale de l'utilisation de l'Ytax : ses avantages et inconvénients, voir quelles sont les conditions préalables à son utilisation, son utilisation est-elle vraiment bénéfique aux CL et de voir également s'il est nécessaire ou pas de les étendre dans d'autres collectivités. |
| 2- Groupe de discussion | Recueillir des informations sur la complexité de la mise en œuvre du projet Ytax, Connaître les avis et opinions des personnes les plus réticentes à la réalisation du projet, essaye de comprendre leurs points de vue. | 2 | Les raisons de la réticence des cibles Avoir plus d'idées sur la conception des personnes cibles | Avoir plus d'orientations sur la manière de conduire le projet |
| 3- Observation directe et participative | Observer directement des faits, les comportements et les actions conduites. Participer en même temps aux activités. | - | - | Comprendre les faits existants et les actions conduites (projet Ytax). |

Source : Inspiré de Raby Gabrielle, Mémoire de fin d'études-Université Senghor 2015.

3.1.3 Publics cibles et zones d'études

Dans la réalisation de la présente étude, nous avons contacté des personnes ressources de profil diversifié. L'étude de terrain a été faite de mai à juillet 2016, mais l'entrevue proprement dite a été conduite de fin mai à mi-juillet 2016. Nous avons choisi deux (2) Communes du Sénégal pour la réalisation de notre travail. Il s'agit de la Commune de Dalifort Foirail et celle de Mbacké. Le choix de Mbacké réside dans le fait que la première expérimentation de l'Ytax au Sénégal, depuis sa création en

2011 a été réalisée dans cette Commune. Le choix de Dalifort Foirail, par contre, est lié au fait qu'elle est une des Communes qui expérimentent le système Ytax actuellement. Aussi, la volonté et l'enthousiasme du maire à instituer le contrôle et la transparence dans la gestion des taxes municipales ont été une autre raison du choix de cette Commune. Dans la Commune de Dalifort Foirail, nous avons étudié deux marchés et deux types de taxe : la taxe journalière et hebdomadaire.

La liste des personnes ressources est résumée dans les tableaux suivants :

Tableau 3 : Personnes ressources- échantillon du Sénégal

| CATEGORIES | FONCTIONS / STRUCTURES | NOMBRE |
|--|---|---------------|
| Responsables au niveau national (MGDAT) | Directeur de la Collectivités locales | 1 |
| | Chef de division chargée des Finances des Collectivités | 1 |
| Responsable au sein du Trésor Public | Personnel du Trésor Public | 1 |
| Autorités locales | Maire | 1 |
| | Conseil Municipal | 5 |
| | Adjoint au maire | 2 |
| | Secrétaire municipal | 2 |
| | Délégués du quartier | 5 |
| | Percepteur municipal | 1 |
| Structures d'appui aux Collectivités Locales | Unions des Associations des Elus Locaux (UAEL) | 2 |
| | Programme National de Développement Local (PNDL) | 2 |
| | Agence Régional de Développement de Dakar (ARD) | 1 |
| | Cellule d'Appui aux Elus Locaux (CAEL) | 1 |
| | Agence Sénégalaise d'appui à la Décentralisation et aux Initiatives Citoyennes « TAATAAN » (ASEDIC) | 1 |
| | Enda ECOPOP | 3 |
| Autres | Collecteurs | 8 |
| | Contribuables | 10 |
| | Chercheur en développement et finances locales | 1 |
| TOTAL | | 51 |

Tableau 4 : Personnes ressources : échantillon de Madagascar

| CATEGORIES | FONCTIONS / STRUCTURES | NOMBRE |
|--|--|---------------|
| Responsables ministériels (Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation) | Directeur de la Coopération Décentralisée | 1 |
| | Chef de service financier | 1 |
| | Responsable informatique et logistique | 1 |
| Programme d'appui aux collectivités territoriales | Responsable Fond de Développement Local (FDL) | 1 |
| | Directeur de l'INDDL | 1 |
| Autorités locales | Maires | 3 |
| | Adjoints au maire | 6 |
| Responsable local | Responsable du service de la perception municipale | 1 |
| Personnel local | Agents collecteurs | 4 |
| Investisseur en TIC | Responsable Fondation Telma | 1 |
| Autres | Contribuables | 8 |
| TOTAL | | 28 |

3.1.4 Outils d'analyse de données

Il est question de codifier et regrouper les réponses pour les traiter par la suite, afin de rendre plus expressive ou illustrative la masse d'information obtenue. Les étapes de notre analyse sont ainsi : la retranscription en vue de la production de la verbatim, le codage des informations du verbatim et le traitement des données proprement dits. Pour ce faire, nous appliquons le modèle d'analyse par appariement, à savoir une confrontation de la réalité observée à la littérature existante.

Les logiciels utilisés pour la réalisation de ces analyses sont :

- Microsoft Word 2010 pour la saisie des variables et des données et ;
- Microsoft Excel 2010 pour l'enregistrement, la compilation des données.

3.2 Expériences professionnelles et apports du stage

Il s'agit de présenter l'organisme de stage et d'étaler les apports personnels du stage.

3.2.1 Présentation de la structure d'accueil

Enda ECOPOP, abréviation de « Espace Co production et d'Offres Populaires pour l'Environnement et le Développement en Afrique » est une ONG d'envergure internationale créée en 1990 au sein du réseau Enda Tiers-monde. Elle a été créée afin de développer une approche alternative du développement urbain. Actuellement, et ce depuis 2003, elle est sous l'égide d'un urbaniste⁵⁴. Etant un urbaniste de formation, ce nouveau Coordonnateur exécutif d'Enda est reconnu par son dévouement et son engagement en faveur de l'émergence et le développement durable des pays du sud.

ECOPOP œuvre dans plusieurs domaines, à savoir l'urbanisme, la démocratie, la gouvernance, le développement local, le leadership et genre etc...En termes de stratégies d'intervention, la structure, comme toute autre branche d'Enda Tiers monde, conditionne son intervention en trois étapes. Il s'agit de l'étude ou recherche-action accompagnée de l'expérimentation, le plaidoyer et requête (à travers les ateliers et conférences internationaux, rencontre avec les dirigeants nationaux etc...), et la capitalisation de l'expérience.

En termes de financement, ECOPOP dispose de deux sources de financement : interne et externe. Les 66% du budget de l'organisation émanent de ses partenaires tandis que les 40 % proviennent des frais de formation (internationale et nationale) dispensés par Enda et des financements issus des projets gérés par l'organisme après soumission à des différents appels d'offres. Les partenaires traditionnels d'ECOPOP sont l'ONU- Habitat, ONU-Femme, OSIWA, la coopération Allemande et le PNDL.

Les activités de cette organisation se résument aux études et expérimentation des résultats des études, à la présentation des fruits de ces études par le biais des conférences et ateliers internationaux. A cela s'ajoute le travail de lobbying auprès des différents acteurs de développement et notamment auprès des dirigeants des pays d'intervention. Parallèlement, Enda gère des projets de développement et

⁵⁴ A l'endroit de M. Bachir KANOUTE

d'émergence des villes. La préparation et l'élaboration des TDRs de formations font, également, partie intégrante de ses activités quotidiennes. La formation est dispensée sur demande, par soumission à un appel d'offre, ou en tant qu'activité hebdomadaire. Les thèmes débattus en la matière sont relatifs aux domaines d'activités de l'ONG, entre autre, les questions de développement.

3.2.2 Acquis du stage

Nombreux sont les acquis de ce stage. Le réseau mis en place par Enda nous a permis de bénéficier et d'avoir des importants contacts. De plus, le stage a renforcé notre compétence et savoir-faire en matière de gouvernance et développement local. Autrement dit, ayant déjà travaillé aussi bien dans le secteur privé que le secteur public, ce stage nous a conféré davantage de connaissances et savoir-faire entre le partenariat public et privé. Le stage nous a offert l'opportunité de cerner les stratégies d'intervention des ONG dans la conduite de leurs actions. De plus, ce stage a fait naître en nous l'amour et la passion du développement local. Les trois (3) mois passés avec l'équipe d'Enda ont tonifié notre désir d'approfondir et de s'engager dans ce domaine de la gouvernance, démocratie, leadership et leurs corollaires.

En ce qui concerne le présent travail, Ytax est un outil, nouvellement conçu par Enda. Malgré quelques résistances et difficultés pour son développement, au regard des avantages liés à l'utilisation de ce système, il mérite d'être exploité. Sa généralisation et sa vulgarisation au profit de toutes les CL sont suggérées, parce que Ytax permet, non seulement, d'éradiquer la corruption, mais surtout d'améliorer les ressources de celles-ci. Son utilisation permet, potentiellement, de lutter contre l'évasion fiscale.

3.3 Difficultés rencontrées et limite méthodologique

En général, notre étude de terrain s'est bien déroulée à l'exception de quelques difficultés que nous jugeons minimales, mais qui méritent quand même d'être évoquées.

Les difficultés rencontrées dans la réalisation de ce stage et qui a impacté notre méthodologie de recherche ainsi que le résultat de notre recherche sont d'ordre culturel et temporel. Certes, le Sénégal a comme langue nationale le français, mais la majorité de la population parle le « wolof », la deuxième langue nationale du pays. Cette situation a rendu un peu difficile notre étude de terrain, notamment dans l'exécution de l'enquête auprès des contribuables et agents collecteurs. Nous avons dû recourir à un interprète pour contourner cette difficulté. Pour ce qui est des responsables ministériels, ceux-ci sont rarement joignables, pour des fréquents déplacements et réunions de travail.

Nous avons également eu des difficultés à avoir accès à des comptes financiers, ce qui a impacté en grande partie la réalisation de ce travail, car nous traitons de la finance locale, avant tout. Cette situation est compréhensible. Malgré cela, nous avons pu mener à terme notre travail de recherche et avoir les données nécessaires à la réalisation de cette étude.

Il y a également la réticence de certaines personnes interviewées à répondre aux questions, quand la question touche principalement leur domaine d'activité et intérêts.

En ce qui concerne la période de réalisation de l'étude : dans un pays à majorité musulman comme le Sénégal, le fait que le travail de terrain coïncidait avec la période du ramadan rendait un peu difficile la collecte de données.

Ce troisième chapitre avait pour objectif de décrire la démarche méthodologique afin de réaliser la présente étude. Les résultats de cette recherche, ainsi que la proposition de la stratégie pour l'expérimentation de l'Ytax à Madagascar seront le dernier chapitre (4) de notre étude.

4 RESULTATS ET PROPOSITION DE RECHERCHE

4.1 Discussion sur la capitalisation de l'Ytax au Sénégal

4.1.1 Présentation de l'Ytax

Ytax, un système intégré de collecte de taxe municipale, est une application inventée et créée par un ingénieur informatique sénégalais⁵⁵ qui collabore étroitement avec l'ONG Enda ECOPOP. Le dispositif est conçu dans une architecture trois-tiers (percepteur, mairie, collecteur) accessible depuis un navigateur web. Le navigateur est sécurisé et constitue le serveur principal du système. Il offre ainsi la possibilité au percepteur de pouvoir se connecter et gérer l'ensemble des Communes dont la gestion lui est confiée⁵⁶. Le système a également pris en compte les découpages territoriaux et toutes les règles de gestion financière des Communes. Les données du système sont hiérarchisées et spécifiques à chaque Commune.

Le système est composé essentiellement de deux parties : la partie mobile (outil de travail de l'agent collecteur et du contrôleur municipal), et le « backend » ou serveur principal (ordinateurs, outils de travail du percepteur et du gestionnaire de la mairie). Les deux appareils sont interconnectés en permanence, grâce à une puce 3G, qui leur sert de relai. Elle permet une connexion online par un accès mobile et un transfert systématique des données de géolocalisation et de l'opération de recouvrement. La spécificité de l'application réside, en effet, dans son système de géolocalisation. La géolocalisation permet à la fois de déterminer l'assiette fiscale et de contrôler les collecteurs en même temps que les assujettis.

En collaboration avec le service recouvrement de la mairie, l'idée à la conception de l'Ytax est celle d'offrir aux Communes un outil transparent d'aide à la décision concernant la gestion des recettes fiscales (*Enda ECOPOP, janvier 2016*). A travers la mise en œuvre d'une base de données sur les contribuables, la mairie a la possibilité de situer les sujets fiscaux par rapport à un emplacement géographique bien déterminé. En effet, la maîtrise de l'assiette fiscale ainsi que le recouvrement correct, tout comme les opérations de contrôles des taxes ne peuvent être effectifs sans l'identification de l'entité à contrôler, en occurrence, les contribuables. Dans ce cas, le système numérique de collecte des taxes ne fera que renforcer la traçabilité dans l'identification des contribuables. De plus, il rend plus transparente la gestion des ressources fiscales locales tout en prenant en compte des pénalités à l'égard des assujettis ou redevables.

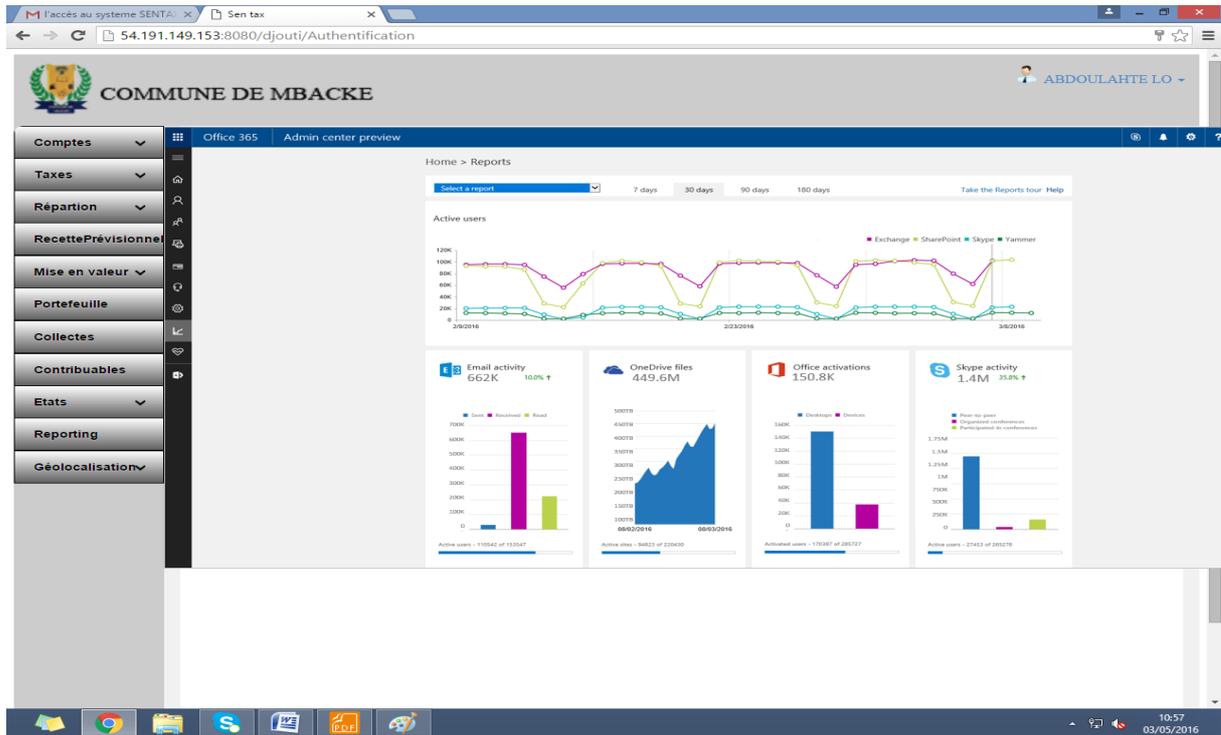
Le recouvrement se fait à l'aide du terminal (téléphone portable) en contrepartie d'un ticket. Dans l'application, il est inscrit le nom des contribuables, la nature de la taxe ainsi que son montant, l'adresse ou la zone d'exploitation, la longitude et la latitude de la zone en question, la nature de l'activité commerciale et le type de l'infrastructure marchande.

⁵⁵ Monsieur Moustapha Ly

⁵⁶ Au Sénégal, un percepteur peut gérer jusqu'à 16 communes. D'où la complexité du pouvoir de contrôle.

Les schémas ci-dessous nous montrent les composants du système Ytax

Figure 4 : Le serveur principal - outil de travail du percepteur et du gestionnaire.



Source : Enda ECOPOP, juin 2016.

A gauche de l'écran, nous avons les fonctionnalités du système qui sont regroupées en modules :

- Compte : ce module contient le compte administratif, c'est à dire la comptabilité administrative de l'ordonnateur (mairie)
- Taxe : ce module a la possibilité de créer ou charger un ensemble de taxe. Il y est possible de modifier également les valeurs de taxes. Les taxes sont organisées dans le système en type, catégorie et nature.
- Mise en valeur : ce module permet de gérer les valeurs dans le système, qui est la gestion du portefeuille. Seul le percepteur peut agir à ce niveau. Il dispose de tous les droits et des outils décisionnels, formules lui permettant de faire des estimations sur les valeurs et de pouvoir contrôler l'évolution des valeurs.
- Opérations : toutes les opérations de collecte sont paramétrées dans ce module, qu'il s'agisse d'une opération journalière, hebdomadaire, mensuelle ou annuelle.

Il est à signaler que les opérations journalières et hebdomadaires sont faites par le collecteur par le biais du kit mobile. Par contre, les opérations mensuelles et annuelles se font directement sur l'interface, par le percepteur.

- Contribuables : ce module gère l'ensemble de tous les contribuables fixes d'une Commune. Ce sont les contribuables qui ont été répertoriés, codifiés et géo localisés.

- Etats: C'est la situation financière ou l'écriture comptable proprement dite (comptabilité de gestion).
- Géolocalisation: les fonctionnalités de découpage territorial ont été intégrées afin de transposer le découpage réel dans le système.
- Reporting: ce module offre la possibilité d'éditer tous les types d'état. A ce niveau aussi, le percepteur a la possibilité de choisir tous les types de graphique qu'il souhaite utiliser pour visualiser l'évolution des recettes. Ainsi, certains paramètres des Communes peuvent être modifiés au choix (Logo, adresse, Boite postale, Téléphone, coordonnées géographique...).

A droite de l'écran, en haut se trouve l'identité de l'administrateur. Il s'agit en fait du gestionnaire et du percepteur principal, selon qu'il s'agit du serveur de la mairie ou de la perception. L'administrateur a son identifiant propre (mot de passe et nom de compte). Seul lui, à cet effet, peut accéder à son compte.

L'agent collecteur a également son propre application sur le téléphone portable, son outil de travail. Chaque collecteur a son propre appareil mobile : le terminal, avec son propre mot de passe et nom d'utilisateur. Nous verrons dans la figure ci-dessous que l'agent accède à son compte pour enregistrer l'opération, selon qu'il est dans une zone couverte de réseau ou non. Dans le premier cas, il appuie sur « connexion », tandis que dans le second cas, il appuie sur « hors-ligne ». Dans ce dernier, le système enregistre automatiquement l'opération dès que le collecteur se trouve dans une zone à réseau.

Figure 5 : La partie mobile du système : appareil à l'usage du collecteur

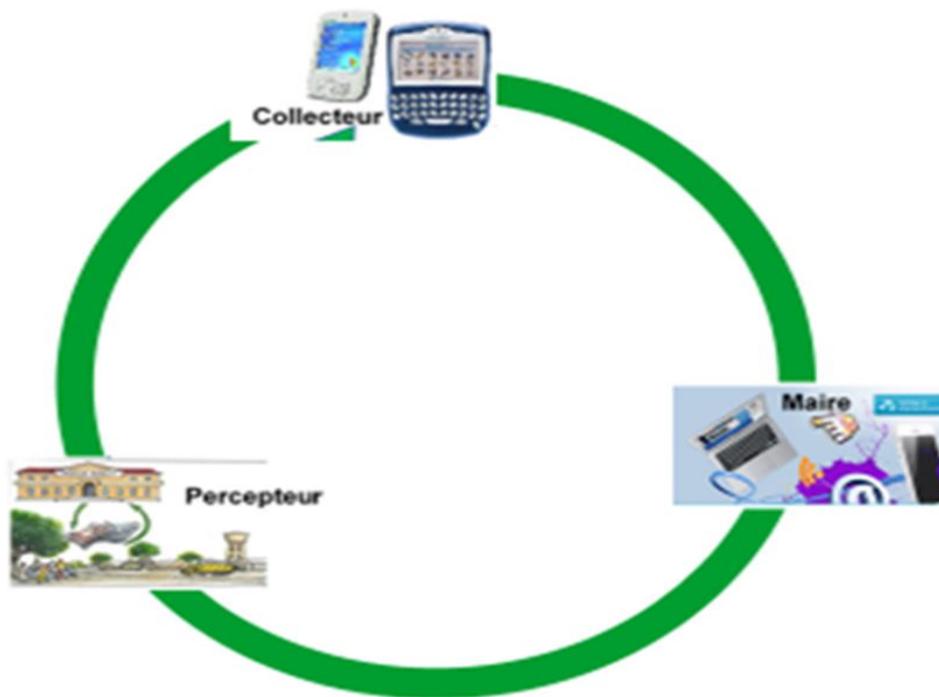


Source : Enda ECOPOP, juin 2016.

Toutes actions dans le système est retraçable. Les kits mobiles sont contrôlés depuis le serveur principal en mode synchrone.

L'image ci-dessous montre le circuit et l'interconnexion des matériaux composant le système Ytax.

Figure 6 : Cartographie générale du système Ytax



Source : Enda ECOPOP, juillet 2016.

Malgré quelques limites dans la conduite du processus comme la résistance de certaines cibles du projet, le fait que Sénégal est actuellement en phase de capitalisation montre la réussite des expériences faites. Les facteurs de limites ainsi que les avancés du projet méritent ainsi d'être démontrés.

4.1.2 Processus de mise en œuvre de l'Ytax au Sénégal

Au Sénégal, la Commune de Mbacké a été la première Commune à expérimenter Ytax en 2013. L'expérimentation a été faite sur une période de 6 mois. Elle a permis de déceler certaines pratiques et fiabiliser les recettes sur ces segments. Depuis, nombreuses sont les Communes qui sollicitent l'utilisation de l'outil. Le système a été aussi expérimenté en Mauritanie dans la Commune de Sebka. La ville de Bangui en République Centre Africain sollicite actuellement l'expérimentation du système. L'expérimentation du système intégré de collecte de taxe, Ytax, se faisait par phase. Les expériences conduites ont montré des résultats de réussite, malgré quelques difficultés qui méritent améliorations. Actuellement, le Sénégal est en phase de capitalisation des expériences opérées.

Cependant, il est indispensable de connaître le processus menant à la capitalisation du système Ytax. Le concepteur du projet a commencé par le recouvrement optimal des taxes et la détermination de l'assiette fiscale en partenariat avec la Commune intéressée. L'opération débute par le recensement général des contribuables en dotant de la Commune des agents supplémentaires. Les agents sont dotés des équipements mobiles munis d'une puce 3 G afin de procéder à la géolocalisation. Ces agents

sont dispatchés par site. Les sites sont formés par les marchés, lieux de commerce et parking. Après, les équipes procèdent à la saisie à l'aide d'un formulaire saisi sur Word. Ceci constitue la base de données pour la Commune. Lors de ce recensement général, les agents ont à la fois procédé aux collectes des taxes (avec le concours des agents d'Enda ECOPOP) ainsi qu'au recensement des nouveaux contribuables. Ce recensement était aussi l'occasion de connaître la nature des taxes ainsi que le véritable montant relatif à chaque catégorie de taxe. Les contribuables déjà identifiés par la Commune ainsi que les nouveaux redevables seront, ainsi, rajoutés à la base déjà existante à l'issue du contrôle des taxes journalières inhérentes aux droits de place des marchés et autres lieux réservés à cet effet. Les données sont, par la suite, saisies et enregistrées sous format Excel dans le serveur principal avant d'être exportées sur le système numérique Ytax.

Les données à saisir sont relatives à l'identité du contribuable : nom et prénom, type de la taxe, libellé de la taxe, nature de la taxe, montant de la taxe, la longitude et la latitude de l'emplacement. La longitude et la latitude servent à géo localiser les contribuables.

L'invention de l'Ytax n'est pas restée inaperçue au Sénégal. Des enjeux de taille d'ordre procédural, et comportemental sont observés. De forte résistance existe au motif qu'Ytax ne cadre pas avec la législation fiscale, surtout en matière de procédure. Pourtant, avec une certaine volonté et régularisation, il est possible de revoir la législation fiscale pour harmoniser Ytax avec la procédure comptable.

4.1.3 Les limites observées dans la conduite du processus.

La mise en œuvre d'un tel outil innovant met en cause divers conflits. De nombreuses contraintes ont été décelées durant le processus de capitalisation du système.

➤ La procédure comptable

La procédure de recouvrement des droits de place et de stationnement est prévue par la législation fiscale. Les tickets, nommées valeurs inactives en comptabilité publique, créés des valeurs fiduciaires, tandis que le système non. La procédure est la suivante : le conseil municipal, fixe le type et le montant des taxes par délibération. Cette délibération est envoyée au préfet qui signe l'acte et l'envoie, à son tour, au percepteur. Le Maire lance un appel d'offres pour l'achat des souches de tickets et vignette auprès de l'imprimerie nationale ou autre imprimerie (sur autorisation du Service du Budget, ou de la Décentralisation) sur la base d'un bon de commande. Il remet ces valeurs au percepteur qui en tient comptabilité. Ce dernier est chargé d'approvisionner les collecteurs ou régisseurs communaux. Le transit de valeur entre les mains du Maire ne donne lieu à aucune écriture comptable. Le produit de la vente de ces valeurs est versé entre les mains du percepteur au moyen d'un titre de recette de régularisation. A cette opération correspond un mouvement en comptabilité des valeurs inactives. Ces valeurs inactives sont donc comptabilisées à la suite des opérations suivantes : prise en charge des tickets, remise des tickets aux agents collecteurs, restitution des tickets invendus par les collecteurs, vente des tickets par les collecteurs, destruction des tickets qui n'ont plus d'utilité et la réévaluation des tickets.

La difficulté réside, de ce fait, dans la régularisation du système, pour que le reçu fournisse par celui-ci à titre de preuve soit prise en compte par la comptabilité comme des valeurs inactives, et donc fiduciaires.

➤ Le Conflit d'intérêts

Le manque d'intérêts de certaines autorités et agents de l'utilité et de la portée du projet réside dans la peur de perdre certains avantages personnels. Nous faisons référence ici à certains responsables locaux et nationaux qui sont défavorables au projet. De notre observation, certains décideurs locaux tirent profit du système de recouvrement actuel (le ticket). En fait, ces gens ont vu attribué une certaine part des fonds détournés. La mise en place de l'Ytax va sans doute mettre fin à cette pratique. Par conséquent, ils n'hésitent pas à s'opposer à la réalisation du projet en avançant toute sorte d'excuse. Il ne s'agit pas seulement de certains hauts responsables mais également de certains agents de l'Etat (pour la même raison que ces premiers) et, évidemment, des contribuables et agents collecteurs.

La même raison explique également l'absence notoire de motivation et d'implication de certains agents collecteurs et certains responsables de la mairie. Ces agents sont les seuls qui sont habilités à effectuer convenablement les opérations de recensement et de relevé de coordonnées GPS des contribuables. Cette situation a engendré plusieurs fois la reprise des opérations. Ce fait a eu d'impact direct sur les moyens financiers et temporels du processus et a retardé la conduite dudit processus.

La réticence de certains contribuables a été également observée. Ils refusent catégoriquement de notifier leurs coordonnées aux agents recenseurs. Cette situation a inéluctablement une répercussion sur la saisie adéquate des données relatives à l'identification. Elle pourra, ainsi, engendrer un déséquilibre entre le montant réel de l'assiette fiscale établie et collectée au niveau de la perception et celle collectée par les agents municipaux. Mais, ce déséquilibre ne peut pas être important car le refus des contribuables à livrer leur identification est minime. Un refus de 2 sur 100 a été enregistré. Autrement dit, sur un nombre de 100 personnes, deux seulement refusent. De plus, les recenseurs ont pu obtenir les informations auprès des semblables de ces contribuables.

Après conclusion et réflexion, certes la réticence de ces personnes réside principalement dans la peur de perdre certains avantages personnels, mais il y a également la méconnaissance des enjeux réels de la mise en œuvre de l'outil.

4.2 Résultats de la capitalisation de l'Ytax au Sénégal

Les résultats obtenus lors de cette étude sont de deux ordres : en premier lieu, il est observé qu'en maîtrisant son assiette fiscale, les Communes ont la possibilité d'améliorer ses recettes fiscales. Par conséquent, le système doit être élargi dans le recouvrement d'autres types de recettes, et proposé à d'autres Collectivités locales. D'où le défi de généralisation du système pour le Sénégal à une seule condition, la formalisation du système.

4.2.1 Maîtrise de l'assiette fiscale et transparence dans la gestion des recettes non fiscales

Ytax, avec son système de géolocalisation automatique, offre à la Commune la possibilité de disposer d'une base de données qui lui permet de situer les sujets fiscaux par rapport à un emplacement géographique précis. De ce fait, en disposant le système, la Commune a une bonne maîtrise de ses sujets fiscaux et donc de l'assiette fiscale. Le système permet à la Commune de déterminer convenablement son potentiel fiscal. Ytax est, ainsi, un outil de gestion prévisionnel des taxes. Comment pouvons-nous d'ailleurs prétendre à un recouvrement adéquat des taxes, ou à des opérations de contrôle de taxe effective sans une identification préalable et fiable des sujets à contrôler, qui sont les contribuables ? Cette possibilité d'identification systématique des redevables donne à l'Ytax son importance et son caractère innovant. C'est un outil d'aide à la décision dans ce cas : l'utilisation efficace et efficiente du système numérique offre aux décideurs locaux la large information sur tous ses contribuables, ainsi que la valeur journalière et mensuelle de ses recettes. Par conséquent, une nette prévision des dépenses et recettes se fournit à ceux-ci.

Les données fiables et transparentes, obtenues à l'issue des opérations de géolocalisation permettent aux autorités municipales d'avoir en temps réel un système de contrôle et de gestion des taxes municipales pour mieux maîtriser les opérations de recouvrement et l'assiette fiscale⁵⁷. C'est un outil de contrôle par rapport aux états financiers et également de prévision par rapport aux recettes attendues. En effet, la réalité est que la collecte des recettes non fiscales se limite seulement entre le percepteur et les agents collecteurs. La Mairie ne maîtrise pas trop ses assiettes fiscales. Son rôle se limite uniquement à l'identification et fixation du taux des taxes municipales par voie délibérative. Certes les agents sont du ressort de la Commune (recrutement et paiement), mais ces derniers rendent compte directement au percepteur. Autrement dit, les collecteurs étant rattachés directement au percepteur dans l'exercice de leur fonction se comportent comme des agents du Ministère de l'Economie et des Finances et ne collaborent plus avec la mairie. Or, l'esprit du texte est que les agents servent de relai entre la mairie et la perception, pour permettre à cette première de faire son compte administratif. Avec le système Ytax, la Mairie, au même titre que le percepteur, est en connaissance de toutes les opérations, du début à la fin de la procédure de recouvrement fiscal. La maîtrise de l'assiette fiscale impacte conséquemment les recettes non fiscales. Ytax est, par conséquent, un outil de mobilisation effective des recettes propres des Communes, en occurrence les droits de place et de stationnement.

Pour illustrer les idées que nous venons d'avancer, dans la Commune de Dalifort Foirail, le taux journalier relatif aux droits de place dans les marchés est de 100 à 150 FCFA. Le tableau ci-dessous nous résume la situation avant et après pour les deux zones étudiées.

⁵⁷ Propos de M. Idriss Diallo, député et à la fois maire de la Commune de Dalifort Foirail au Sénégal, lors d'une entrevue passée avec lui.

Tableau 5 : Illustration des recettes relatives au droit de place avant et avec utilisation du système Ytax

| Situation Libellés | Avant | | | Actuelle | | |
|-----------------------------------|-------------------------|--------------|--------------|-------------------------|--------------|--------------|
| Type de la taxe | Droit de place | | | Droit de place | | |
| Zone ou Secteur | Marché Dalifort Foirail | | Marché Diola | Marché Dalifort Foirail | | Marché Diola |
| Nature de la taxe | Journalier | Hebdomadaire | Journalier | Journalier | Hebdomadaire | - |
| Nombre des contribuables recensés | 116 | 350 | 150 | 116 | 368 | 165 |
| Montant (en FCFA) | 14 650 | 35 000 | 20 000 | 14 650 | 55 200 | 24 750 |
| TOTAL | 69 650 | | | 94 600 | | |

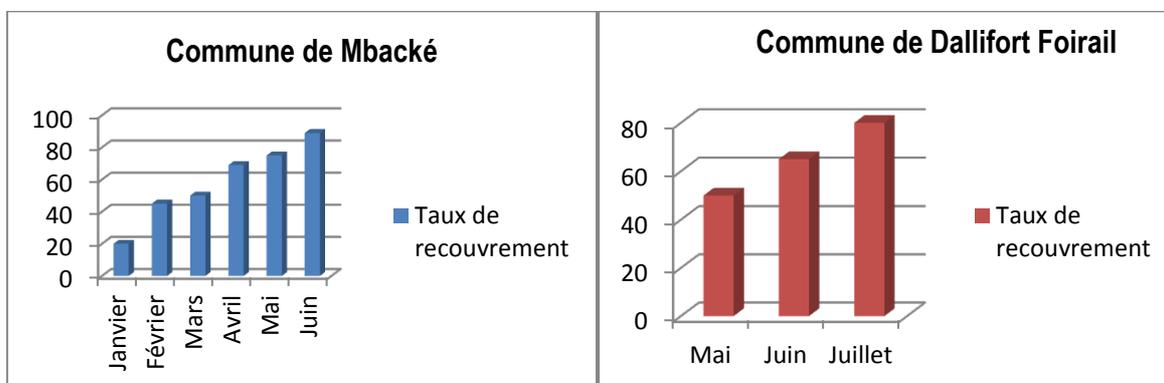
Source : Enda ECOPOP, 2016/ Service comptable Commune Dalifort Foirail 2016

Avec le système Ytax, la Commune de Dalifort Foirail a pu augmenter ses recettes non fiscales d'une somme de 24 950 FCFA, soit un recouvrement de 26% de plus en une semaine. Pourtant, il s'agit uniquement des droits de place récoltés auprès de deux marchés différents, sans parler du droit de stationnement.

L'expérimentation de Ytax a permis de stabiliser les acquis dans les Communes pilotes sénégalaises. A Mbacké, le recouvrement de taxe sur l'occupation de la voirie publique est passé d'une moyenne quotidienne de 40 157 FCFA à 389 215 FCFA⁵⁸ après six mois d'expérimentation. Dans la Commune de Dalifort Foirail, les taxes du parc des ruminants sont passées de 176 072 FCFA/ jour à 894 381 FCAF/ jour en un mois d'expérimentation (soit de 285\$/jr à 1448\$/jr). D'où la nécessité de la généralisation du système pour le recouvrement d'autres types de taxes.

La figure ci-dessus montre le taux de recouvrement des droits de place et de stationnement dans les deux Communes étudiées en 6 et 3 mois d'expérimentation, au cours de la première phase d'expérimentation.

Figure 7: Taux de recouvrement des droits de place et de stationnement



Source : Enda ECOPOP, 2016.

⁵⁸ Soit à peu près 65\$ à 630\$ ou 61Euros à 593 Euros, calcul basé sur le cours de change en date du 13/02/17.

En résumé, Ytax permet à la Commune d'améliorer la transparence des actions et finances municipales, car il permet de lutter contre la corruption et la fraude dans la gestion financière locale. D'où le défi de généralisation de ce système au Sénégal.

4.2.2 Défi de généralisation de l'Ytax au Sénégal

Après l'expérimentation de l'Ytax par les Communes de Mbacké et de Dalifort Foiral, nombreuses sont les Communes sénégalaises qui sollicitent l'expérimentation du système à savoir Darou, Mousty, Diaobe, Vilingara, Yoff, Pikine etc... En se passant de la politique gouvernementale pour l'effectivité de la décentralisation, le défis de généralisation du système au profit de recouvrement d'autres taxes, ainsi qu'au profit d'autres CL au Sénégal s'expliquent par l'existence des cadres juridique et environnementale favorables à l'exploitation, et à l'institutionnalisation du système au pays.

➤ L'environnement juridique

Conscient de l'évolution de la technologie et de l'importance du rôle que joue celle-ci sur le développement d'un pays, le Gouvernement du Sénégal a adopté la Loi n° 2008-08 du 25 janvier 2008 garantissant la validité et la sécurité des transactions électroniques. Il s'agit, entre autres, des transactions liées au commerce électronique, à la conclusion du contrat électronique, à la signature électronique, à la preuve électronique et à la transmission électronique de documents ou actes administratifs. Ce texte ouvre des perspectives non négligeables pour Ytax. En effet, le titre IV de ladite loi traite de la « transmission par voie électroniques des documents ou actes administratifs ». Certes, ce titre régit expressément les marchés publics, mais le reçu décerné aux contribuables en contrepartie du paiement de taxe, toutes les données enregistrées par le serveur et le terminal constituant le système Ytax ne sont-ils pas des documents et actes administratifs ? Rappelons qu'un acte administratif s'entend d'un acte émanant d'une autorité administrative, créant des droits et obligations, ayant pour finalité l'intérêt général. De ce principe, et de tous les éléments constitutifs d'un acte administratif, nous pouvons conclure qu'Ytax remplit les conditions d'un acte administratif. De plus, le Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) a identifié les TIC comme un instrument privilégié pour l'amélioration de la productivité du service public. Le Gouvernement sénégalais s'engage dans la modernisation de l'administration financière et à la dématérialisation des procédures depuis les années 2000.

➤ L'environnement technologique

Le Sénégal est l'un des pays africains, francophones qui enregistre un fort taux de couverture en TIC. En 2015, le pays a enregistré un taux de pénétration des TIC de 53,72% pour internet, contre 108,81% pour les téléphones⁵⁹. Avec un taux de croissance économique de 6,5% en 2015 et estimé par les

⁵⁹ ARTP ou Autorité de Régulation des Télécommunications et des Postes au Sénégal –Rapport trimestriel 30 juin 2015. Le taux de pénétration permet de connaître le taux d'utilisation des TIC.

Selon le rapport de l'IUT ou Institut Universitaire des Technologies 2015. Toujours d'après ce même rapport, le Sénégal occupe la 11e place en Afrique sur 37 pays et 132e dans le monde sur 167 pays. Et dans le classement du rapport 2014 de

autorités sénégalaises à 7,6% pour 2016, le Sénégal commence à voir émerger une classe moyenne connectée et consommatrice de contenus (*OSIRIS, 2016*)⁶⁰. La loi 2011-01, portant code des télécommunications et la lettre de politique sectorielle de télécommunications (2005-2012) au Sénégal définissent chacune des stratégies plus entrepreneuriales et susceptibles de faire du secteur de la télécommunication le propulseur de l'économie sénégalaise. Le secteur des TIC contribue à hauteur de 7% du PIB au Sénégal (*Cres*)⁶¹.

En ce qui concerne le ratio utilisation TIC milieu urbain contre milieu rural, certes le taux de pénétration des TIC dans le milieu rural reste encore faible au Sénégal (24%), mais, l'adoption de plusieurs textes juridiques en la matière montre la volonté politique réelle de l'Etat de faire progresser rapidement le secteur des TIC⁶². Une bonne application de ces textes permettra au Sénégal de disposer d'un solide environnement favorable à une croissance portée par le numérique qui vise à libérer les avantages économiques et sociaux de services TIC de qualité, omniprésents et abordables.

Parallèlement, la promotion de l'électrification rurale favorise cette politique promouvant les services numériques. En effet, entre 2012 à 2015, le Sénégal a enregistré un taux d'électrification de la zone rurale de 72% : 1.648 villages électrifiés en 2012 à 2.840 villages à la fin de 2015 (*PERACOD*)⁶³. Ce projet est une préoccupation du gouvernement sénégalais vu l'importance de la population rurale dans ce pays (57,4 % en 2011)⁶³. Selon toujours le PERACOD, le Sénégal est l'un des pays de l'Afrique subsaharienne dans lesquels l'Agence Internationale de l'Energie (AIE) a observé des améliorations en ce qui concerne l'accès à l'électricité. Actuellement, le Sénégal mise sur le solaire pour augmenter le taux d'accès à l'électricité.

➤ L'engagement des acteurs de développement

Le dévouement des élus locaux et des acteurs qui œuvrent pour la gouvernance et le développement local constitue un facteur de réussite pour la généralisation du système. Selon les propos du Coordonnateur exécutif d'Enda ECOPOP, vue les avantages liées à l'exploitation de ce système, l'équipe va faire tout ce qui est à leur possibilité pour institutionnaliser ce système. Des élus locaux, à l'exemple du Maire de la Commune de Dalifort Foirail, partage la même vision.

Après avoir étudié la capitalisation du système Ytax au Sénégal, nous allons maintenant voir la proposition de stratégie à mettre en œuvre pour l'expérimentation du système à Madagascar.

l'accès à l'internet publié par l'organisation L'Alliance pour un Internet abordable (Alliance for Affordable Internet - A4AI), le Sénégal est à la 13eme place sur 22 pays africains.

⁶⁰OSIRIS ou Observatoire sur les Systèmes d'Information, les Réseaux et les Inforoutes au Sénégal, 2015. In <http://www.osiris.sn/Numerique-au-Senegal-Etat-des.html>- consulté le 06/01/16.

⁶¹ Consortium pour la recherche Economique et sociale.

⁶² Décret n°2016-1987 relatif aux modalités d'attribution de l'autorisation d'opérateur d'infrastructures, et le Décret n°2016-1988 relatif au partage d'infrastructures de télécommunication. Ces décrets s'ajoutent à la lettre de politique sectorielle et constituent la réforme du cadre juridique des TIC pour le développement de l'économie numérique au Sénégal.

⁶³ PERACOD ou Programme pour la promotion de l'électrification rurale et l'approvisionnement durable en combustibles domestiques.

4.3 Proposition de stratégie pour l'expérimentation de l'Ytax au niveau des Communes malgaches

L'expérimentation du système Ytax au profit des Communes de Madagascar, pour le court terme, se circonscrit à une échelle géographique limitée, les villes ou Communes urbaines. Pour ce faire, des préalables et une stratégie de mise en œuvre sont nécessaires. Ces préalables ainsi que la stratégie proposée tiennent compte à la fois du contexte de Madagascar ainsi que des difficultés pratiques rencontrées par la mise en œuvre du système au Sénégal.

4.3.1 Préalables à l'expérimentation de l'Ytax à Madagascar

Ces préalables qui sont considérées comme des mesures d'accompagnement sont tirés de l'analyse PESTEL du contexte malgache. De cette analyse, les limites et forces à l'expérimentation de ce système au sein des Communes de la grande île sont les suivantes.

a- Limites à l'expérimentation

Les facteurs qui peuvent entraver la mise en expérimentation de cet outil à Madagascar sont nombreux. Nous pouvons y trouver les mêmes contraintes observées au Sénégal, entre autres, la procédure comptable, les contestations des contribuables et des agents collecteurs, la réticence de la perception et de certaines personnalités politiques, le niveau d'études des agents collecteurs. En effet, 85% (Laurence W., FAO 94) des agents collecteurs sont illettrés. Avec l'utilisation des carnets ou tickets, ils rencontrent des difficultés dans la réalisation de leur mission, et imaginons avec l'utilisation des matériaux sophistiqués formant le système Ytax. Certes, le terminal utilisé se résume à un téléphone portable pour le moment, et qu'il suffit seulement au collecteur d'appuyer sur un bouton pour enregistrer l'opération. Mais, l'utilisation d'une application nécessite une certaine connaissance et un minimum de savoir-faire. À côté, les ressources humaines de compétence sont réticentes à travailler au niveau des Communes. Le motif avancé à cet effet est la sous-exploitation, et le bas niveau de salaire.

Les marchés à Madagascar, notamment les marchés de bovidés constituent un réseau important de trafic et de corruption qui implique parfois des personnalités importantes qui peuvent vouloir bloquer l'instauration du système Ytax.

Les autres limites liées à l'exploitation du système Ytax est l'enclavement ou le problème de couverture en TIC de certaines zones (notamment rurales), les contraintes financières, le défaut de ressources humaines de qualité et les moyens matériels.

Néanmoins, face à ces limites, de nombreuses opportunités sont offertes par le contexte malgache pour la réussite de l'expérimentation du système au sein des Communes de Madagascar.

b- Les opportunités pour la réussite de l'expérimentation

Il s'agit à la fois du cadre juridique, du cadre politique et technologique du pays.

➤ Le cadre politique et juridique

Le Plan National de Développement (PND) priorise l'effectivité de la décentralisation dans son axe stratégique n°1. L'Etat malgache, fait de la décentralisation une voie privilégiée pour le développement local. De nombreux lois et programmes gouvernementaux sont élaborés à cet effet depuis des décennies, dont dernièrement la nouvelle loi régissant les CTD (2014). L'autonomisation financière des collectivités locales sont les objectifs finaux de ce processus de décentralisation. Des institutions comme l'Institut National de Développement Local (INDDL) et FDL sont également créées pour accompagner et appuyer les collectivités dans la conduite du processus de développement local.

Parallèlement, la réforme de l'Administration, dont l'administration fiscale, pour la dématérialisation des procédures que l'Etat a lancé depuis l'année 2000 constitue également une force pour faciliter l'expérimentation de l'Ytax auprès des Communes du pays. Madagascar se lance actuellement dans l'e-gouvernance et l'e-administration. Le Décret n°2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, prévoit dans son article 28 la possibilité de régler les recettes par voie électronique. C'est l'exemple du paiement des carburants par carte.

➤ L'environnement technologique

Les TIC, selon M. Brahim Sanou⁶⁴ « contribueront à réaliser les futurs objectifs de développement durable [...] ». Par conséquent, tout programme de développement national doit en tenir compte. Conscient de l'évolution des technologies présentement, et de son importance dans la société moderne, le gouvernement malgache actionne vers la promotion des TIC, même si le taux de pénétration reste encore faible. En 2015, l'ARTEC a pu enregistrer un taux de pénétration de lignes fixes de 1,08% contre 1,11% en 2014, un taux de pénétration de 46% contre 43% en 2014 pour les services mobiles et un taux de pénétration d'internet de 5,4% contre 3,6% en 2014. La grande île est actuellement à l'ère du 3G, le 4G commence déjà à s'installer. De plus, le domaine d'exploitation (investissement) ainsi que les conditions d'utilisation des TIC sont règlementées à Madagascar⁶⁵.

Nous pouvons citer comme force également le projet d'électrification des zones rurales dans lequel le pays s'engage actuellement.

Le tableau ci-dessous nous démontre l'analyse des facteurs PESTEL influençant l'expérimentation de l'Ytax à Madagascar, qui nous a orienté dans la détermination de la stratégie d'expérimentation.

⁶⁴ Directeur du Bureau de développement des télécommunications de l'UIT ou Union Internationale des Télécommunications, dans son rapport d'activités 2015. Ce rapport montre que les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont connu un essor sans précédent au cours des 15 dernières années, ouvrant ainsi de vastes perspectives pour le développement socio-économique.

⁶⁵Le nouveau code de la télécommunication, la loi 2014-0036 sur la cybercriminalité, la loi 2005-023 régissant le secteur des télécommunications et des TIC, Décret 2001-027 nouveau régissant les entreprises et établissements œuvrant dans le secteur des TIC à Madagascar. A cela s'ajoute la création de l'ARTEC ou Autorité de Régulation des Technologies de Communication. Sous tutelle du MPTDN ou Ministère de la Poste, de la Télécommunication et du Développement Numérique, cette structure est chargée de l'octroi des licences, bref de tout ce qui concerne la gestion, voire la coordination du secteur TIC à Madagascar. Toujours dans le cadre de la promotion des TIC, et par le biais du MPTDN, des projets d'envergure nationale sont mis en œuvres si nous n'allons citer que quelques-uns à savoir ; le projet VILLAGE PHONE (projet qui consiste à faciliter et développer les accès aux services de télécommunication et TIC dans les zones rurales), le projet VOHIKALA (projet présidentiel qui consiste à desservir et développer les zones enclavées) et le projet VITRINES NUMERIQUES (projet pour l'informatisation du secteur éducatif).

Tableau 6: Analyse des facteurs PESTEL influençant l'expérimentation de l'Ytax à Madagascar

| | Forces | Faiblesses |
|------------------------|--|---|
| Politique | Volonté politique du gouvernement Plan National de Développement pour l'effectivité de la décentralisation et la promotion des TIC Partenariat public-privé | Instabilité du gouvernement Pas de continuité en ce qui concerne les programmes et politiques publiques Changement de structure à chaque changement de Gouvernement |
| Economique | Investissement en TIC favorisé et encadré Diversité des opérateurs et fournisseurs en TIC Existence de marché potentiel de consommation | Coût des produits encore élevé Manque de ressources financières |
| Sociologique | Quête de l'innovation Population locale se sent être responsable avec l'avènement de la participation citoyenne et la gouvernance participative Population de base facile à sensibiliser | Incivisme fiscal Résistance au changement Existence du secteur informel Niveau de formation des agents collecteurs |
| Technologique | Secteur TIC, en vogue à Madagascar Couverture en TIC de plus en plus en expansion Disponibilité des compétences | Détérioration, perte, vole, piratage Dépendant de certains facteurs comme l'électricité |
| Environnemental | Bonne relation avec les Partenaires Techniques et Financiers Existence de marché potentiel dans les îles voisines | Contexte géographique du pays : enclavement de certaines zones |
| Légal | Existence de cadre légal régissant le TIC et la décentralisation | La procédure comptable |

Au regard de ce qui précède, quels peuvent être les conditions préalables pour la réussite de Ytax à Madagascar ?

c- Les préalables proprement dites

Les préalables sont les suivants :

- l'établissement des rencontres et consultation avec des élus et personnels du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, ainsi que des organismes rattachés. Il consiste à identifier les tenants et cibles du projet. C'est également le moyen qui permet de leur présenter le système.
- l'organisation des réunions et ateliers de travail, ceci afin de discuter et d'adopter ensemble la stratégie adoptée pour la mise en œuvre de la politique d'expérimentation.
- l'établissement d'une note de présentation adressée aux Ministres tutelles
- l'établissement du projet d'expérimentation

- l'établissement d'un partenariat public-privé (communes, Ministères et opérateurs)
- la mobilisation des ressources (humaines, financières et matérielles)
- la formation des ressources humaines
- la dotation des Communes de personnels techniques (informaticiens)
- l'établissement d'une politique de motivation des ressources humaines de compétence
- la mise en place d'un comité interministériel de coordination du projet (Ministères tutelles)
- la mise en place d'un comité régional de suivi et évaluation
- la mise en place d'un comité intercommunal de concertation
- l'identification et la mise en place des Communes pilotes ou « vitrines »
- la mise en place d'un comité d'études (juriste, fiscaliste, comptable) chargé de la régularisation ou de la normalisation du système
- l'organisation des réunions auprès des « Fokontany », pour informer et impliquer la population locale dans la conduite du processus. Leur intervention est surtout utile dans le cadre de l'élaboration du recensement général des contribuables.

Si certains préalables sont urgents, d'autres peuvent être progressifs. Après ces préalables, voici maintenant la stratégie adoptée pour la réussite de l'expérimentation du système au sein de la grande île.

4.3.2 Stratégie proposée pour la mise en œuvre de l'expérience au niveau des Communes malgaches

Dans ce dernier sous-titre du travail, nous allons, en premier lieu, proposer la stratégie à adopter pour la mise en expérimentation du système, et en second lieu, les actions conduites pour formaliser le système en vue de sa généralisation.

a- Stratégie adoptée pour l'expérimentation du système Ytax

La stratégie consiste à l'ensemble des plans et actions nécessaires pour mettre en œuvre l'innovation, Ytax pour notre cas, dans les politiques, programmes et prestations de service. La conduite de notre stratégie se fait sous six phases :

- ✓ la phase plaidoyer,
- ✓ la phase organisationnelle,
- ✓ la phase communicationnelle et informationnelle,
- ✓ la phase renforcement de capacité,
- ✓ la phase mobilisation de ressources.
- ✓ la phase réalisation.

La réalisation de ces actions se résume dans le plan d'action ci-dessous.

Tableau 7- Plan d'action pour l'expérimentation de l'Ytax à Madagascar

| Actions | | Responsables | Délai | | Cibles | Résultats attendus |
|------------------------------|--|--|--------------|--------------|---|---|
| Phases | Description | | Date début | Date fin | | |
| Plaidoyer | Lobbying et plaidoirie | Expert Agent de l'Etat Partenaire de développement | A déterminer | A déterminer | Conseillers techniques du Président et du PM Ministères tutelles (MID, MFB, MPTS) ⁶⁶ Organismes rattachés (FDL, INDDL) CL | Dialogue politique Volonté politique ou engagement des autorités et responsables étatiques Identification du cadre légal |
| Organisation | Mobilisation des acteurs de développement Création d'un cadre de concertation Organisation d'atelier et réunion de travail | MID, INDDL, Régions Districts, Communes Service de la perception Expert | A déterminer | A déterminer | Société civile Partenaire Technique et Financier Organismes et ONG locaux Fokontany | Mise en place d'un comité de coordination Mise en place d'un comité de suivi-évaluation Mise en place d'un cadre de concertation |
| Communication et Information | Sensibilisation des cibles du projet (agents collecteurs, contribuables, population, etc...) et de la population | Partenaire de Développement Société civile Communes Fokontany | A déterminer | A déterminer | Agents de la mairie Agents du service municipal Contribuables Population locale Le public en général | Mise en place d'une Gouvernance participative ⁶⁷ Information de tous Identification et prévention de tout risque de résistance Vulgarisation du système |
| Renforcement de capacité | Formation | INDDL Expert, Consultant | A déterminer | A déterminer | Régisseurs Percepteurs Agents municipaux | Maitrise du système |
| Mobilisation des | Développement des | MID | A déterminer | A déterminer | PTF | Les Communes sont dotées |

⁶⁶ MID ou Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, MFB ou Ministère des Finances et du Budget, MPT ou Ministère de la Poste et de la Télécommunication, INDDL ou Institut National de Développement Local, FDL ou Fonds de Développement Local.

⁶⁷ Un processus par lequel les parties prenantes exercent une influence sur les décisions d'intérêt général et assurent un contrôle conjoint des moyens et des institutions.

| Actions | | Responsables | Délai | | Cibles | Résultats attendus |
|---------------|--|--|--------------|----------|---|--|
| Phases | Description | | Date début | Date fin | | |
| ressources | relations de partenariat Recrutement des ingénieurs en informatique | Régions Communes MFB | | | FDL Opérateurs et Fournisseurs en TIC Partenaire et organismes en Développement ONG Société civile | en ressources matérielles de qualité à moindre coût Les Communes sont dotées en ressources humaines compétentes. Les Communes bénéficient des appuis techniques, financiers et matériels |
| Mise en œuvre | Expérimentation du système | Communes identifiées comme pilote MFB (Trésor et perceptions) MID FDL Régions Partenaire de développement Société civile | A déterminer | - | Tous les acteurs de développement, Etat, ses démembrements et organismes rattachés Les PTF La Société civile Les contribuables Les populations locales | |

b- Proposition d'actions pour la formalisation du système Ytax

Les actions menées pour la formalisation du système Ytax dépendent en plus grande partie de la volonté politique des hauts responsables de l'Etat, qui va conduire à la réforme des lois comptables. Donc les actions sont conduites à court terme (parallèlement avec l'expérimentation) et à long terme.

➤ Action à court terme : Décision politique de formalisation du système

En analysant le système, nous pouvons avancer qu'il n'est pas totalement en contradiction avec la règle comptable mais seulement avec la procédure. En effet, la valeur probante d'une comptabilité suppose que les conditions suivantes soient remplies : la tenue régulière de livres de trésorerie (livre de recettes, livre de dépenses) enregistrant les opérations dans l'ordre chronologique et la conservation des pièces justificatives conformément aux textes en vigueur (PCOP, 2006). Dans le cas d'espèce, l'opération de recouvrement est centralisée « en live » au niveau de la Commune et de la perception. Puisque, le serveur principal enregistre automatiquement l'opération, le principe de la centralisation de l'opération comptable est, dans ce cas, respecté. En ce qui concerne la conservation des pièces justificatives, l'esprit de la loi en la matière est la nécessité de toute preuve dans l'exécution d'une obligation. Dans le cas du système Ytax, le reçu livré aux contribuables constitue une preuve probante de paiement. Par conséquent, nous pouvons avancer que le système crée, de fait, de la valeur fiduciaire à partir du moment où le collecteur appuie sur le bouton et que l'opération soit enregistrée automatiquement au niveau du serveur principal.

Pour régulariser le système, les actions menées sont les suivantes :

- Lancement de l'idée de formalisation et proposition auprès des Conseillers techniques du Président de la République ou du Premier Ministre (présentation des résultats de l'expérimentation)
- Plaidoyer et consultation des Ministres tutelles. Cette consultation se fait par l'établissement d'une note de présentation adressée expressément adressée aux Ministres tutelles, visée par le Directeur Général du Trésor Public.
- Arrêté interministériel pris par le MFB et le MID présentant le système et son intégration dans l'Administration publique, suivi d'un Communiqué en Conseil de Gouvernement pour information
- Préparation technique (renforcement de capacités et recrutement des nouveaux agents techniques, établissement du projet de loi portant réforme de la procédure comptable et de la comptabilité publique)

➤ Action à long terme : Dématérialisation et réforme de la procédure comptable

Avec l'évolution des services numériques, les règles comptables doivent être adaptées à la promotion de la transaction numérique. Il est temps de revoir les textes et de les adapter à l'innovation technologique. La réforme de la procédure comptable est ainsi indispensable. Le Décret n°2005-03 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics et la Loi 2004-024 sur les transactions électroniques peuvent servir de cadre légal de référence, dans ce cas.

Il est à noter que l'électrification des zones rurales, constitue également une stratégie favorable à Ytax.

CONCLUSION

La mobilisation et la gestion transparente des ressources financières font partie des questions majeures auxquelles les Collectivités territoriales sont actuellement confrontées. Dans les Communes, le rendement des impôts et taxes locaux est fortement influencé par la capacité des contribuables. Aussi, les Communes sont confrontées à un problème d'identification des contribuables. La base de données pour déterminer l'assiette fiscale est incomplète, la procédure pour établir les rôles est trop lente et le recouvrement se heurte à un manque de compétence, de moyens financiers, informatiques et de transports. Ce fait empêche un recensement annuel des contribuables. La chaîne fiscale est complexe et inadaptée à la dualité de l'économie locale. Le faible, ou le manque de collaboration entre les institutions responsables (impôt, trésor et collectivité) aggrave la situation. Cette faiblesse de ressources ne permet pas aux Communes d'alimenter ses dépenses de fonctionnement et d'investissement, ainsi que ses nouvelles responsabilités nées de la décentralisation. Par conséquent, elles doivent adopter des politiques de recouvrement efficace et à bons rendements. A l'ère de l'évolution des technologies et des rôles qu'elles jouent sur le développement, des acteurs et experts en développement local comme la Banque Mondiale et autres recommandent aux Communes l'utilisation des technologies modernes pour mobiliser des ressources locales propres. C'est le cas de l'Ytax : un système de collecte des droits de place sur les marchés et de stationnement nouvellement exploité au Sénégal. Les résultats de notre recherche ont pu montrer les limites et les opportunités de l'expérimentation du système. Pourtant, les avantages observés de l'expérience sénégalaise nous ont montré l'importance et le rôle que ce système joue sur l'amélioration des ressources propres des Communes. Son système de géolocalisation automatique permet un recensement et un contrôle des contribuables. Il permet également de contrôler les agents collecteurs. Ce système de contrôle met fin à toute fraude et entente dans la procédure de recouvrement des taxes. Le fait que le système soit composé de serveur principal et de terminal met fin à la marginalisation de la mairie dans la chaîne fiscale. Par conséquent, c'est un outil de gestion prévisionnelle des recettes fiscales, car il offre aux Communes l'opportunité de prévision de l'assiette fiscale de la prochaine année d'exercice.

Etant un système de technologies numériques, son utilisation est conditionnée par l'environnement technologique des Communes. De ce fait, notre synthèse de recherche est celle de l'expérimentation partielle du système, pour le court terme, au bénéfice des Communes urbaines de Madagascar seulement. Mais son institutionnalisation, voire sa généralisation au profit de toute catégorie de Collectivité, et son extension à d'autres types de taxe locale est recommandée. Néanmoins, les TIC ne sont pas une fin en soi, étant un système, Ytax fait face à certains risques comme la détérioration ou le piratage des appareils, perte ou vol.

Enfin, le système ne résout pas en totalement le problème lié à l'emprise du secteur informel. Les vendeurs ambulants, du fait de leur mobilité seront toujours difficiles à maîtriser. L'éducation, la formation et la sensibilisation de tous les acteurs restent les meilleurs moyens en matière de mobilisation des recettes.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages:

Agence Française de Développement, AFD, *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*. Paris, AFD, novembre 2008. 117p.

Bernard DAFFLON, Thierry MADIES, *L'économie politique de la décentralisation des pays d'Afrique Subsaharienne (Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya)*. AFD, World Bank, 2010. Pp 30-42, 123-184. 342p.

Bernard DAFFLON, *La Gestion des Finances Publiques locales*. Edition economica, 2^{ème} éd°. 275p.

Danièle BORDELEAU, *Les finances locales, moteur de développement*. Collection Université Senghor Riveneuve. 2011, 244p.

Revue, articles, rapports:

AFD, *Guide méthodologique de développement économique*

Afrobarometer, *Gouvernance, corruption et confiance à l'égard des institutions à Madagascar : Expérience, perception et attentes de la population*. Afrobarometer briefing paper n°140. March 2014.

Ahmed MOUMI, *La mobilisation des ressources fiscales et son impact sur les niveaux de vie des ménages : cas du Niger*. BAD- Working Paper series n° 165. BAD, décembre 2012. 42p.

ARTEC, *Rapport d'activités 2015*.

ARTP, *Rapport d'activités 2015*.

Banque Mondiale, *Le savoir au service du développement*. Rapport sur le développement dans le monde 1998-1999. BM, 1999.

Banque Mondiale, *Le développement au seuil du XXI^{ème} siècle*. Rapport sur le développement dans le monde 1999-2000. BM, 2000.

Banque Mondiale, *Décentralisation à Madagascar*. Une étude de la Banque mondiale concernant un pays. BM, 2004.

Banque Mondiale, *Madagascar : vers un agenda de relance économique*. Banque Mondiale-Madagascar, juin 2010.

Banque Mondiale, *Madagascar : Pour un dialogue sur les enjeux du développement*. Œuvrer pour un monde sans pauvreté. Banque mondiale, juin 2013. 80p.

Banque Mondiale, *Diagnostic systématique des pays : Madagascar*. Groupe Banque mondiale-Madagascar, Août 2015.

Banque Mondiale, *Les dividendes du numérique. Renforcer le socle analogique de la révolution numérique*. Rapport sur le développement dans le monde 2016. BM, 2016. 58 p.

Bernard DAFFLON, Thierry MADIÉS, *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*. AFD, Département de la Recherche et de la Division Collectivités locales et développement urbain. Lyon, octobre 2008. 118p.

BIANCO, *Rapport d'activités 2015*.

Cités et Gouvernements Locaux Unis, CGLU, *Argumentaire Technique sur les finances locales*. CGLU, Commission Finances locales et développement, 2007. 63P.

Cités et Gouvernements Locaux Unis, *Note d'orientation de CGLU sur les finances locales*. Documents de travail de CGLU sur les finances locales.

Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, CEA, *Mobiliser les ressources financières intérieures à l'appui de la mise en œuvre des programmes nationaux et régionaux du NEPAD- L'Afrique compte sur ses propres ressources*. NEPAD, CEA, janvier 2014. 64 p.

Enda ECOPOP, *Rapports d'activités 2013, 2014*.

Enda Tiers-monde- ONU-Habitat, *Guide pour la pratique du Budget participatif dans les pays de l'Afrique francophone*. 2005.

FAO, *Les circuits d'approvisionnement alimentaire des villes et le fonctionnement des marchés en Afrique et à Madagascar*. Communication présentée au séminaire sous régional FAO ISRA. Dakar 1997. Laurence Whilelm. FAO, 1997.

François VAILLANCOURT, *La gouvernance locale en Afrique francophone : sept notes sur des enjeux traités par le réseau FAGLAF*. Cirano, février 2013. Note 2 PP 11-18. Note 7 PP 47-52. 63p.

François VAILLANCOURT, Richard BIRD, *Décentralisation financière et Pays en développement : concepts, mesure et évaluation*. IMF, septembre 2007.

Gérard CHAMBAS, *Aide et mobilisation fiscale dans les Pays en développement*. HAL archives ouvertes. CERDI, juillet 2008. 76p.

Gérard CHAMBAS, Jean-François BRUN, Grégoire ROTA, *La mobilisation des ressources locales propres en Afrique –UNDESA*, Juin 2007.

Giorgio Blundo. *Je n'ai pas besoin de ticket. Négociation dans les droits de marchés et petites corruptions dans les collectivités locales sénégalaises*. AFD, 2003.

IUT, *Rapport d'activités 2015*.

Libass SECK, *Autonomie financière-Fiscalité locale : Comment améliorer le recouvrement des taxes et impôts locaux ?*, PRODEL, GIZ, 2008.44 p.

Maison de développement local, MDL, *Eléments pour un cadrage du développement économique local dans le processus de décentralisation au Sénégal*, MDL. Sénégal, décembre 2014.36p.

Olivier WEIL, Mari TIKKANEN, Seni KOUANDA, *L'utilisation des nouvelles technologies de l'Information et des Communications (TIC) dans le domaine de la santé maternelle et infantile en Afrique subsaharienne*. AFD, juillet 2013. PP 21-47. 67p.

ONU/Habitat, *Mobilisation des ressources financières locales*. Documentation des registres fonciers urbains des communes du Bénin. Rapport 3/2012. ONU/HABITAT, 2012. Pp 36-58. 102p.

Partenariat pour le Développement Municipal, PDM, *Pour une meilleure mobilisation des ressources*. Revue africaine des finances locales n°9. Octobre 2006. 82p.

PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2000*, PNUD, 2000. 307p.

Villes en développement, *Développement local*. Bulletin de la coopération française pour le développement urbain, l'habitat et l'aménagement spatial. Villes en développement n°59, avril 2003.

Villes en développement, *Bulletin des professionnels de Adp*. Villes en développement n°140. Novembre 2016.

Fondation Friedrich Ebert, *Guide des conseillers ruraux*. Tome III.

Transparency International-IM, *Indice de la perception de la corruption. Rapport d'activités 2015*.

Textes juridiques et politiques gouvernementales:

Constitution de la Quatrième République de Madagascar

Loi Organique n°2014-18 du 14 Août 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires (Madagascar).

Décret n°2005-03 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics.

Loi 2004-024 sur les transactions électroniques à Madagascar

Loi n°2005-023 du 17 Octobre 2005 portant Réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications à Madagascar.

Loi n°2008-08 du 25 janvier 2008 relative aux transactions financières au Sénégal

Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code Général des Collectivités Locales au Sénégal

Loi n°2014-020 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) de Madagascar

Loi n°2014-021 relative à la représentation de l'Etat à Madagascar

Loi n°2016-007 du 12 décembre 2016 portant Loi de Finances Rectificatives 2016 (Madagascar)

Loi n°2016-029 du 14 juillet 2016 portant nouveau code de communication de Madagascar.

Code Général des Impôts (Madagascar)

Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP) de Sénégal et de Madagascar

Plan Sénégal Emergent à l'horizon 2035

Plan Nationale de Développement 2015 - 2019 (Madagascar)

Acte III de la Décentralisation du Sénégal

Mémoires. Cours et autres :

Hajatiana RAZANAJATOVO, *La Corruption au sein de l'Administration Publique malgache : causes, effets et politique de lutte contre la corruption*. Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme de Maîtrise es-Sciences économiques. Département Economique. Université d'Antananarivo de Madagascar, mai 201. 89 p.

Mohamed MOINDZE, *La décentralisation dans les Pays en Développement*. Consultant en Gestion Publique. Cours de Gestion des Finances Publiques. ENAM, Madagascar 2009.

Ndèye Khaiba Fall, *TIC et développement au Sénégal : enjeux et perspectives du marketing territorial de Dakar pour les téléservices*. Mémoire de fin d'études. Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

Théogène RAJAONARIVELO, *Organisation administrative et territoriale de l'Etat*. Cours de Décentralisation territoriale –ENAM, Madagascar 2009.

Thierno DIALLO, *Cours de méthodologie et de recherche appliquée*. Université Senghor d'Alexandrie, mars 2016.

Webographie :

Alain PIVETEAU, *Décentralisation et développement local au Sénégal : chronique d'un couple hypothétique*. Revue Tiers-monde, 2005, n°181. Consulté le 16/06/17 via

<http://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2005-1-page-71.htm>.

Annie Chéneau-Loquay, *Quelle insertion de l'Afrique dans les réseaux mondiaux ? Une approche géographique*. Dans Annie Chéneau-Loquay, *Enjeux des technologies de la communication en Afrique, du téléphone à internet*. Paris Karthala 2000. Dans Évariste Dakouré, *TIC et développement en Afrique : approche critique d'initiatives et enjeux*, *Revue française des sciences de l'information et de la communication* [En ligne], 4 | 2014, mis en ligne le 01 janvier 2014, consulté le 06 février 2017.

<http://rfsic.revues.org/939> ; DOI : 10.4000/rfsic.939

Banque Mondiale, *Le secteur de la Communication*. Documents n°13. Consulté le 20/01/2017 via documents.worldbank.org

Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1989*. BM, 2009. www.worldbank.org.

Bernard DAFFLON, Abraham KY, *Décentralisation et gouvernances locales: les finances publiques locales des collectivités territoriales au Burkina Faso*. Consulté le 12/06/16 via

http://www.unifr.ch/finpub/assets/files/RecherchesPublications/Bernard%20Dafflon/110_chapter_8_voluntary-amalgamation-of-local-governments-the-swiss-debate-in-the-european-context.pdf.73p.

Bernard DAFFLON, *The Political Economy of Decentralization in Sikkim: Strengthening Gram Panchay at Planning and Budgeting*. Consulté le 12/06/16

http://www.unifr.ch/finpub/assets/files/RecherchesPublications/Bernard%20Dafflon/110_chapter_8_voluntary-amalgamation-of-local-governments-the-swiss-debate-in-the-european-context.pdf

Bernard DAFFLON, *Voluntary Amalgamation of Local Governments: The Swiss Debate in the European Context*. Consulté le 12/06/16

http://www.unifr.ch/finpub/assets/files/RecherchesPublications/Bernard%20Dafflon/110_chapter_8_voluntary-amalgamation-of-local-governments-the-swiss-debate-in-the-european-context.pdf.

Bonjawo 2002, in Imen Khanchel E.M, *Gouvernance et TIC: cas des pays d'Afrique*. Recherches en sciences de gestion 2011/5 (N°86).

<https://www.cairn.info>. Pp 63-84.

EDBM, ou Economic Development Board of Madagascar, *Madagascar, l'île connectée*. Consulté le 03/01/17 via

<http://www.edbm.gov.mg/fr/Informations-economiques/Secteurs/TICs-Madagascar-l-ile-connectee>.

El Mehdi Imen Khanchel, *Gouvernance et TIC : cas des pays d'Afrique*, Recherches en Sciences de Gestion, 5/2011(N°86), p. 63-84.

<http://www.cairn.info/revue-recherches-en-sciences-de-gestion-2011-5-page-63.htm>

Évariste Dakouré, *TIC et développement en Afrique : approche critique d'initiatives et enjeux*, *Revue française des sciences de l'information et de la communication* [En ligne], 4 | 2014, mis en ligne le 01 janvier 2014, consulté le 06 février 2017.

<http://rfsic.revues.org/939> ; DOI : 10.4000/rfsic.939

François Paul Yatta, *La décentralisation fiscale en Afrique : Enjeux et perspectives* (2009), ed° Karthala, et *La Gouvernance financière locale, Partenariat pour le Développement Municipal (PDM)*. 3/2013 (n°112), pp 127-135. 136p. PDM, 2009.

<http://www.cairn.info/revue-techniques-financieres-et-developpement-2013-3-page-127.htm>.

Fonds Mondial pour le Développement des villes, *Renforcer les recettes fiscales locales pour financer le développement urbain en Afrique*. FMDV, octobre 2014. 107p.

<http://localizingthesdgs.org/library/150/Renforcer-les-recettes-fiscales-locales-pour-financer-le-dveloppement-urbain-en-Afrique.pdf>

Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique, IGPE. Recherche, Etude-Veille n°4, décembre 2002. Consulté le 12/12/2016 via <http://www.economie.gouv.fr/files/pgp04.pdf>.

IRAM, *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique*. In Etudes et Méthodes. IRAM, 2008. Ed° Collet Imprimeur. Montpellier, février 2008. Pp2-10. 40p.

<https://www.iram-fr.org/ouverturepdf.php?file=426.pdf>.

Jean-François BOUDET, *La gestion publique au prisme du développement durable : l'administration exemplaire*. Politiques et management public [En ligne], Vol 28/4 | 2011, mis en ligne le 27 octobre 2012, consulté le 30 septembre 2016.

<http://pmp.revues.org/4502>.

Jensen 2005, in Imen Khanchel E.M, *Gouvernance et TIC : cas des pays d'Afrique*. Recherches en sciences de gestion 2011/5 (N°86). Pp 63-84.

<https://www.cairn.info>.

Joel RAKOTOMAMONJY *et al*, *Gouvernance, corruption et confiance à l'égard des institutions à Madagascar : expérience, perception et attente de la population*. Afro baromètre briefing paper n°140, mars 2014. www.afrobarometer.org

Modou NDIAYE, *Ressources des Collectivités locales sénégalaises et leur mobilisation au service du développement local durable*. Consulté le 12 juillet 2016 in

<http://www.cooperationdecentralisee.sn/Les-ressources-des-collectivites.html>

OCDE, *Financer le développement local*, décembre 2007. Consulté le 12/06/16 via

http://jaga.afrique-gouvernance.net/_docs/39811590.pdf

OCDE, *Intégrer les technologies de l'information et des communications (TIC) dans les programmes de développement*. Revue de l'OCDE sur le développement. 2/2003 N°4. Pp 155-168. Consulté le 10/11/16.

<http://www.cairn.info/revue-de-l-ocde-sur-le-developpement-2003-2-page-155.htm>

Olivas Josias RATSIMBAZAFY, *Analyse de la décentralisation à Madagascar*. Consulté le 12/12/16.

www.madagate.com

Pierre JACQUEMOT, *Afrique contemporaine* 2007/1 n°221. Ed° De Boeck Supérieur-

www.cairn.info/revue-afrique.contemporaine-2007-1.page-55.htm

World Economic Forum, *Rapport mondial 2016 sur les technologies de l'information*. Consulté le 12/07/16 via

<http://www.agenceecofin.com/gestion-publique/1107-39460-top-10-des-pays-africains-qui-integrent-le-mieux-les-tic-a-leur-developpement-economique-et-social> -

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|---|----|
| Tableau 1 : Taux de recouvrement des droits de place et de stationnement..... | 12 |
| Tableau 2 :Outils de collecte de données | 29 |
| Tableau 3 : Personnes ressources- échantillon du Sénégal | 30 |
| Tableau 4 : Personnes ressources : échantillon de Madagascar..... | 30 |
| Tableau 5 : Illustration des recettes relatives au droit de place avant et avec utilisation du système Ytax | 41 |
| Tableau 6: Analyse PESTEL des facteurs de réussite de l'expérimentation de "Ytax" à Madagascar... | 46 |
| Tableau 7 : Plan d'action pour l'expérimentation de l'Ytax à Madagascar | 48 |

LISTE DES FIGURES

| | |
|---|----|
| Figure 1 Ressources des Communes | 8 |
| Figure 2 Synthèse de la recherche | 13 |
| Figure 3 Synthèse de la méthodologie de recherche | 26 |
| Figure 4 Le serveur principal : outil de travail du percepteur et du gestionnaire. | 35 |
| Figure 5 La partie mobile du système : appareil à l'usage du collecteur | 36 |
| Figure 6 Cartographie générale du système Ytax..... | 37 |
| Figure 7: Taux de recouvrement des droits de place et de stationnement..... | 41 |

ANNEXES

Annexe 1 : Recettes des Communes (exemple de la Commune Urbaine d'Ambositra, 2015).

| RECETTES | Budget Primitif | Budget Additionnel | Autorisation Spéciales | Total | Titres émis | Recettes totales | % recette | Restes à recouvrer |
|---|----------------------|--------------------|------------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|------------|----------------------|
| CHAP I- IMPOTS DIRECTS | | | | | | | | |
| 2-1 IFPB | 13 033 200,00 | | | 13 033 200,00 | 67 583 747,00 | 8 110 704,40 | 62% | 59 473 042,60 |
| 2-2 IFT | 2 957,00 | | | 2 957,00 | 6 800 685,80 | 1 158,00 | 39% | 6 799 527,80 |
| 2-3 TAFB | 14 596 600,00 | | | 14 596 600,00 | 85 132 848,60 | 11 894 103,00 | 81% | 73 238 745,60 |
| 3-1 Centimes additionnels | 15 000 000,00 | | | 15 000 000,00 | 18 943 873,57 | 18 943 873,57 | 126% | - |
| 4-2 Taxes véhicules | | | | - | | - | | - |
| 4-3 Taxes vélomoteurs | 834 000,00 | | | 834 000,00 | 515 100,00 | 515 100,00 | 62% | - |
| | 43 466 757,00 | | | 43 466 757,00 | 178 976 254,97 | 39 464 938,97 | 91% | 139511 316,00 |
| CHAPII IMPOTS INDIRECTS | | | | | | | | |
| 1-1 Impôt de licence foraine | 200 000,00 | | | 200 000,00 | 100 000,00 | 10 000 | 5% | 51 840,00 |
| 1-2 Licence vente boisson | 100 000,00 | | | 100 000,00 | 5 000,00 | 5 000,00 | 5% | |
| 2-1 Taxes sur les appareils automatiques | 788 000,00 | | | 788 000,00 | 92 000,00 | 92 000,00 | 12% | |
| 2-2 Taxes sur fêtes | 660 000,00 | | | 660 000,00 | 54 000,00 | 54 000,00 | 8% | |
| 2-3 Taxes cérémonies coutumières | 180 000,00 | | | 180 000,00 | 72 000,00 | 72 000,00 | 40% | |
| 2-5 Taxes visites et poinçonnages viandes | 1 308 000,00 | | | 1 308 000,00 | 1 200 100,00 | 1 200 100,00 | 92% | |
| 2-9 Taxes publicité | 5 744 200,00 | | | 5 744 200,00 | 5 045 551,00 | 3 745 216,00 | 65% | 1 300 335,00 |

| | | | | | | | | |
|--|----------------------|--|--|----------------------|----------------------|----------------------|------------|-------------------|
| 2-12 Taxes d'eau | 1 000 200,00 | | | 1 000 200,00 | | - | 0% | - |
| 2-13 Taxes d'électricités | 12 226 814,00 | | | 12 226 814,00 | | - | 0% | - |
| 2-14 Droit de délivrance de passeport bovidés | 374 400,00 | | | 374 400,00 | 3 592 180,00 | 3 592 180,00 | 959% | - |
| 2-15 Taxes appareils vidéo | 1 152 000,00 | | | 1 152 000,00 | 255 000,00 | 255 000,00 | 22% | - |
| 2-17 Taxe d'abattage | 2 216 000,00 | | | 2 216 000,00 | 2 402 300,00 | 2 402 300,00 | 108% | - |
| 2-18 Désinfection voitures | 300 000,00 | | | 300 000,00 | 461 000,00 | 461 000,00 | 154% | - |
| | 26 249 614,00 | | | 26 249 614,00 | 13 279 131,00 | 11 888 796,00 | 45% | 1300335,00 |
| CHAP III - REVENUS DOMAINES ET SERV | | | | | | - | | |
| 1-1 Location des bâtiments et terrains | 11 256 000,00 | | | 11 256 000,00 | 6 154 740,00 | 6 154 740,00 | 55% | 0 |
| 1-6 Location salle de fêtes | 720 000,00 | | | 720 000,00 | 285 000,00 | 285 000,00 | 40% | 0 |
| 1-7 Gare routière | 2 185 000,00 | | | 2 185 000,00 | 1 080 000,00 | 1 080 000,00 | 49% | 0 |
| 2-1 Locations d'objets mobiliers | 24 000,00 | | | 24 000,00 | | | 0% | 0 |
| 3-1 Droit voirie | 1 200 000,00 | | | 1 200 000,00 | 1 502 879,80 | | | |
| 3-2 Droit de place sur marchés | 29 462 000,00 | | | 29 462 000,00 | 13 400 000,00 | 13 400 000,00 | 45% | 0 |
| 3-3 Permis de stationnement | 3 722 000,00 | | | 3 722 000,00 | 2 796 800,00 | 2 796 800,00 | 75% | 0 |
| 3-4 Terrains affectés aux inhumations | 2 000,00 | | | 2 000,00 | 1 100,00 | 1 100,00 | 55% | 0 |
| 3-8 Droit de fourrière | 200 000,00 | | | 200 000,00 | 6 300,00 | 6 300,00 | 3% | 0 |
| 3-9 Droit de parcage | 1 280 000,00 | | | 1 280 000,00 | 821 000,00 | 821 000,00 | 64% | 0 |

| | | | | | | | | |
|--|----------------------|---|---|----------------------|---------------------|--------------|------|---|
| 4-4 Cession électricité | 20 000,00 | | | 20 000,00 | | - | 0% | 0 |
| 4-5 Cession des divers | 52 000,00 | | | 52 000,00 | 15 000,00 | 15 000,00 | 29% | 0 |
| 4-6 Travaux exécutés | 400,00 | | | 400,00 | | - | 0% | 0 |
| 4-8 Expéditions des actes administratifs | 7 500 000,00 | | | 7 500 000,00 | 6 998 920,00 | 6 998 920,00 | 93% | 0 |
| 4-9 Droit de légalisation | 1 800 000,00 | | | 1 800 000,00 | 3 278 700,00 | 3 278 700,00 | 182% | 0 |
| 4-10 Droit d'exhumation | 100 000,00 | | | 100 000,00 | 45 000,00 | 45 000,00 | 45% | 0 |
| 4-11Droit de délivrance vente bovidés | 624 000,00 | | | 624 000,00 | | - | 0% | 0 |
| 4-13 Dividendes | 70 000,00 | | | 70 000,00 | | - | 0% | 0 |
| 4-14 Prestations de services | 400,00 | | | 400,00 | | - | 0% | 0 |
| 4-15 Droit d'arbitrage | 10 000,00 | | | 10 000,00 | | - | 0% | 0 |
| | 60 227 800,00 | - | - | 60 227 800,00 | 36385 439,80 | | | |
| CHAPIV-PRODUITS DIVERS ET ACCD | | | | | | | | |
| 1-2 Vérification paratonnerre | 10 000,00 | | | 10 000,00 | | - | 0% | |
| 1-3 Autorisation de sortie des produits | 200 000,00 | | | 200 000,00 | 104 850,00 | 104 850,00 | 52% | 0 |
| 2-1 Produit de majoration | 250 000,00 | | | 250 000,00 | 52 618,00 | 52 618,00 | 21% | 0 |
| 3-1 Produits des amendes | 200 000,00 | | | 200 000,00 | 152 400,00 | 152 400,00 | 76% | |
| 4-1 Frais de poursuite | 150 000,00 | | | 150 000,00 | 19 307,00 | 19 307,00 | 13% | 0 |
| 5-1 Recettes accidentelles | 200 000,00 | | | 200 000,00 | 57 700,00 | 57 700,00 | 29% | 0 |
| 5-2 Ristournes de produits agricoles | 30 000,00 | | | 30 000,00 | | - | 0% | |

| | | | | | | | | |
|---|-----------------------|-------------------|----------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-------------|--|
| | 1 040 000,00 | | | 1 040 000,00 | 386 875,00 | 386 875,00 | 37% | |
| CHAP V - PRODUITS DES RISTOURNES | | | | | | - | | |
| 1-1 Ristournes sur taxe | 37 235 000,00 | | | 37 235 000,00 | | - | 0% | |
| 1-2 Ristourne exceptionnelle | 6 000 000,00 | | | 6 000 000,00 | 19 779 154,00 | 19 779 154,00 | 330% | |
| 1-3 Ristourne pour les SEC | 7 064 986,00 | | | 7 064 986,00 | 2 690 907,00 | 2 690 907,60 | 38% | |
| 1-6 Dotation EPP | 6 340 000,00 | | | 6 340 000,00 | 2 295 973,40 | 2 295 973,40 | 36% | |
| 1-7 Dotation CSB | 4 186 000,00 | | | 4 186 000,00 | 2 101 853,20 | 2 101 853,20 | 50% | |
| 2-1 Recettes additionnelles | 120 000,00 | | | 120 000,00 | | | 0% | |
| | 60 945 986,00 | | | 60 945 986,00 | 26 867 887,60 | 26 867 888,20 | 0,44 | |
| CHAP-IX-RECETTES ADDITIONNELLES | | | | | | - | | |
| 1-1 produit | | 1482957,00 | | 1 482 957,00 | | - | | |
| | | | | 1 482 957 | | | 0% | |
| | 191 930 157,00 | 1482957,00 | - | 193 413 114,00 | 255 895 588,37 | | | |

Annexe 2: Questionnaire

Ce questionnaire est élaboré dans le cadre d'un mémoire pour l'obtention de *MASTER II en DEVELOPPEMENT*, département : *ADMINISTRATION ET GESTION*, spécialité : *Gouvernance et Management Public*. Le questionnaire vise à *étudier les facteurs de succès et les limites liées à l'utilisation du système Ytax de collecte de taxes municipales développé au Sénégal pour une proposition d'expérimentation dans les Communes Urbaines de Madagascar*.

De ce fait, nous voulons accueillir votre avis sur certains points relatifs audit thème. Nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions. Les données et informations recueillies sont confidentielles et utilisées uniquement à des fins de recherche.

Au Sénégal

- 1- L'amélioration du système de recouvrement des ressources locales fait-elle partie des préoccupations de l'Etat sénégalais actuellement ?
- 2- Quels sont, selon vous, les différents facteurs et sources de blocage dans le mécanisme de collecte des ressources locales sénégalaises ?
- 3- L'Administration locale sénégalaise souffre-t-elle de l'insuffisance du personnel et de renforcement de capacités en matière de collecte des ressources fiscales ?
- 4- Les contribuables sont-ils réticents ou confiants sur les perceptions fiscales ?
- 5- En quoi sont-ils plus réticents, sur le caractère rudimentaire du mécanisme classique de perception ou sur le comportement des percepteurs ?
- 6- Le phénomène d'évasion et de fraude a-t-il un lien sur le mode de gestion de ressources locales ?
- 7- Les contribuables ont-ils les droits de connaître la destination et l'affectation réelle des droits et taxes, et sur la base de quel système ?
- 8- D'après vous la technologie constitue-t-elle une opportunité pour rationaliser la technique de recouvrement ?
- 9- Le système Ytax déjà exploité par quelques Communes comme outil de collecte des droits de place et de stationnement ici au Sénégal a-t-il sa raison d'être selon vous ?
- 10- Y a-t-il selon vous des difficultés pour mettre en œuvre ce nouveau système ? Si oui, dans quel contexte ? Et quelle serait selon vous la meilleure solution pour y pallier.
- 11- Y a-t-il déjà des stratégies efficaces que l'Etat compte entreprendre pour détourner ces problèmes ?

Madagascar

- 12- L'amélioration du système de recouvrement des ressources locales fait-elle partie des préoccupations de l'Etat malgache actuellement ?

- 13- Quels sont, selon vous, les différents facteurs et sources de blocage dans le mécanisme de collecte des ressources locales malgaches ?
- 14- L'Administration locale malgache souffre-t-elle de l'insuffisance du personnel et de renforcement de capacités en matière de collecte des ressources fiscales ?
- 15- Les contribuables sont-ils réticents ou confiants sur les perceptions fiscales ?
- 16- En quoi sont-ils plus réticents, sur le caractère rudimentaire du mécanisme classique de perception ou sur le comportement des percepteurs ?
- 17- Le phénomène d'évasion et de fraude a-t-il un lien sur le mode gestion de ressources locales ?
- 18- Les contribuables ont-ils les droits de connaître la destination et l'affectation réelle des droits et taxes, et sur la base de quel système ?
- 19- D'après vous la technologie constitue-t-elle une opportunité pour rationaliser la technique de recouvrement ?
- 20- Dans d'autres pays d'Afrique, on pratique déjà des systèmes basés sur l'utilisation de l'NTIC pour faciliter la collecte des droits et taxes locaux, pensez-vous que ces systèmes sont transposables à Madagascar ?
- 21- Au Sénégal par exemple l'on utilise l'Ytax comme outil de collecte des droits de place, selon vous devons-nous actuellement orienter vers cette tendance de réforme ?
- 22- Y a-t-il selon vous des difficultés pour mettre en œuvre ce nouveau système à Madagascar ?
- 23- Quel genre ou nature de problème pourrait-on confronter dans la mise en œuvre de ce nouveau système ?
- 24- Y a-t-il des moyens efficaces pour dépasser ces problèmes afin de mettre en marche et pérenniser le système ?
- 25- Y a-t-il déjà des stratégies efficaces que l'Etat compte entreprendre pour détourner ces problèmes ?

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|------------|
| REMERCIEMENTS | I |
| DEDICACE | II |
| RESUME | III |
| MOT-CLEFS | III |
| ABSTRACT | IV |
| KEY-WORDS..... | IV |
| LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS UTILISES..... | V |
| SOMMAIRE | VI |
| INTRODUCTION | 1 |
| 1 PROBLEMATIQUE DES RESSOURCES LOCALES PROPRES A MADAGASCAR | 4 |
| 1.1 CONTEXTE GENERAL DE LA DECENTRALISATION A MADAGASCAR | 4 |
| 1.1.1 <i>Décentralisation fortement institutionnalisée</i> | 4 |
| 1.1.2 <i>Décentralisation à faible financement</i> | 5 |
| 1.1.3 <i>Décentralisation entravée par la fraude, l'inadéquation du système de recouvrement des taxes et le manque d'internalisation des élus locaux</i> | 6 |
| 1.2 DEFI DE MOBILISATION DE RESSOURCES LOCALES PROPRES POUR LES COMMUNES MALGACHES | 8 |
| 1.2.1 <i>Financement des Communes malgaches</i> | 8 |
| 1.2.2 <i>Ressources locales propres des Communes</i> | 9 |
| 1.2.3 <i>Ressources externes des Communes</i> | 10 |
| 1.2.4 <i>Marchés et domaines publics comme sources de financement potentiel des Communes</i> | 11 |
| 1.3 OBJECTIF ET HYPOTHESE DE RECHERCHE | 12 |
| 2 ETUDES DE L'YTAX : FONDEMENT THEORIQUE | 14 |
| 2.1 YTAX : UN SYSTEME DE MOBILISATION DES DROITS DE PLACE ET DE STATIONNEMENT | 14 |
| 2.1.1 <i>Définitions des termes</i> | 14 |
| a- Ytax..... | 14 |
| b- Mobilisation des recettes..... | 14 |
| c- Droits de place | 14 |
| d- Produits de permis de stationnement et de location sur la voie publique | 15 |
| 2.1.2 <i>Définition des termes sous-jacentes</i> | 15 |
| a- Décentralisation | 15 |
| b- Collectivité locale | 16 |
| c- Ressources locales propres | 17 |
| 2.1.3 <i>Ytax une stratégie de mobilisation des ressources locales propres</i> | 17 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| a- | Nécessité de mobiliser des ressources au niveau des Communes | 17 |
| b- | Stratégies de mobilisation des ressources locales propres | 19 |
| 2.2 | YTAX : UN DISPOSITIF DE LA TECHNOLOGIE MODERNE | 21 |
| 2.2.1 | <i>TIC : définition</i> | 21 |
| 2.2.2 | <i>TIC : des outils de Gouvernance et de management public</i> | 21 |
| a- | TIC : moyens de modernisation de l'Administration publique | 22 |
| b- | TIC : moyens pour garantir la transparence dans la gestion publique et de responsabilisation des dirigeants | 23 |
| 3 | APPROCHE METHODOLOGIQUE | 25 |
| 3.1 | TYPE DE RECHERCHE : L'APPROCHE QUALITATIVE | 26 |
| 3.1.1 | <i>Documentation</i> | 27 |
| 3.1.2 | <i>Etudes de terrain</i> | 27 |
| a- | Observation participative | 27 |
| b- | Entretien individuel semi-structuré et groupe de discussion | 28 |
| 3.1.3 | <i>Publics cibles et zones d'études</i> | 29 |
| 3.1.4 | <i>Outils d'analyse de données</i> | 31 |
| 3.2 | EXPERIENCES PROFESSIONNELLES ET APPORTS DU STAGE | 31 |
| 3.2.1 | <i>Présentation de la structure d'accueil</i> | 31 |
| 3.2.2 | <i>Acquis du stage</i> | 32 |
| 3.3 | DIFFICULTES RENCONTREES ET LIMITE METHODOLOGIQUE | 32 |
| 4 | RESULTATS ET PROPOSITION DE RECHERCHE | 34 |
| 4.1 | DISCUSSION SUR LA CAPITALISATION DE L'YTAX AU SENEGAL | 34 |
| 4.1.1 | <i>Présentation de l'Ytax</i> | 34 |
| 4.1.2 | <i>Processus de mise en œuvre de l'Ytax au Sénégal</i> | 37 |
| 4.1.3 | <i>Les limites observées dans la conduite du processus</i> | 38 |
| 4.2 | RESULTATS DE LA CAPITALISATION DE L'YTAX AU SENEGAL | 39 |
| 4.2.1 | <i>Maîtrise de l'assiette fiscale et transparence dans la gestion des recettes non fiscales</i> .. | 40 |
| 4.2.2 | <i>Défi de généralisation de l'Ytax au Sénégal</i> | 42 |
| 4.3 | PROPOSITION DE STRATEGIE POUR L'EXPERIMENTATION DE L'YTAX AU NIVEAU DES COMMUNES MALGACHES | 44 |
| 4.3.1 | <i>Préalables à l'expérimentation de l'Ytax à Madagascar</i> | 44 |
| a- | Limites à l'expérimentation | 44 |
| b- | Les opportunités pour la réussite de l'expérimentation | 44 |
| c- | Les préalables proprement dites | 46 |
| 4.3.2 | <i>Stratégie proposée pour la mise en œuvre de l'expérience au niveau des Communes malgaches</i> | 47 |
| a- | Stratégie adoptée pour l'expérimentation du système Ytax | 47 |
| b- | Proposition d'actions pour la formalisation du système Ytax | 50 |

| | |
|--|-----------|
| CONCLUSION..... | 51 |
| REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES | 52 |
| LISTE DES TABLEAUX..... | 58 |
| LISTE DES FIGURES | 59 |
| ANNEXES | 60 |
| TABLE DES MATIERES | 66 |