

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA  
*Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana*



- ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION DE MADAGASCAR -

---

## MÉMOIRE DE FIN D'ETUDES

# LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS AU SERVICE DES CONTRIBUABLES

SECTION : Inspecteur des Impôts

PRESENTE PAR : ANDRIAMASINARIVO *Mamy*

ENCADRE PAR : Madame RAKOTOMANANTOANINA *Julie*

Inspecteur des impôts

Directeur du Projet SIGTAS

Direction Fiscale des Grandes Entreprises - Amparibe

PROMOTION SANGANY

Année académique 2004 - 2005

# LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

--0000--

- **CGA** : Centre de Gestion Agrée
- **CGI** : Code Générale des Impôts
- **DAAAF** : Direction d'Appui aux Actions de l'Administration Fiscale
- **DELF**: Direction de la Législation Fiscale
- **DFGE** : Direction de la Fiscalité des Grandes Entreprises
- **DGI** : Direction Générale des Impôts
- **DPI** : Directions Provinciales des Impôts
- **DTI** : Direction Technique des Impôts
- **IF** : Impôts Foncier
- **IR** : Impôt sue les Revenus
- **IRCM** : Impôt sur les Revenus des Capitaux Mobiliers
- **IS** : Impôt Synthétique
- **NIF** : Numéro d'Identification Fiscale
- **PME-PMI** : Petites et Moyennes Entreprises-Petites et Moyennes Industries
- **SIGTAS** : Standard Integrated Government Tax Administration System
- **SPGE** : Services Provinciaux des Grandes Entreprises
- **SURF**: Système Uniformisé de Recouvrement Fiscal
- **TP** : Taxe Professionnelle
- **TST** : Taxe sur les Transactions
- **TVA** : Taxe sur la Valeur ajoutée

# SOMMAIRE

--oo0oo--

## INTRODUCTION

1

## PARTIE I - APERÇU GENERAL SUR LA DGI ET LES CONTRIBUABLES

4

Chapitre I – Présentation de la DGI

I6

Chapitre II – Les contribuables en tant que partenaires de la DGI

17

Chapitre III – Etat des lieux des relations DGI contribuables

27

## PARTIE II - LES PRESTATIONS OFFERTES PAR LA DGI POUR ÊTRE AU SERVICE DES CONTRIBUABLE

33

Chapitre I – Interlocuteur fiscal unique

35

Chapitre II – Nouveaux modes de gestion de la fiscalité

44

Chapitre III – La révolution du système d'information

55

## PARTIE III - DES SERVICES DE QUALITE OFFERTS PAR LA DGI

63

Chapitre I - DGI accessible aux contribuables

65

Chapitre II – Respect de la sécurité juridique des contribuables

74

Chapitre III – La démarche qualité pour la DGI

85

## **CONCLUSION**

94

## **BIBLIOGRAPHIE**

## **ANNEXES**

## **LISTE DES ANNEXES**

## **TABLE DES MATIÈRES**

# ***INTRODUCTION***

Le domaine fiscal est un lieu de rencontre entre la Direction Générale des Impôts (la DGI) et les contribuables.

En effet, il y a d'un côté la DGI et son souci de rendement fiscal. La perception des impôts, le contrôle fiscal, l'application des textes montrent le caractère régalien de ses missions. L'Etat ne pourrait pas fonctionner sans argents. Sans l'impôt, pas de redistribution, pas de solidarité, pas de service public ni d'équipements collectifs. L'impôt est ainsi un moyen de financement très important. Il constitue l'essentiel des ressources alimentant les budgets de l'Etat et des autres collectivités publiques à Madagascar.

De l'autre côté; les contribuables. Ils ont l'obligation de payer l'impôt : un prélèvement pécuniaire obligatoire, à titre définitif et sans contrepartie. Cet aspect obligatoire donne à l'impôt son caractère exorbitant. C'est une obligation douloureuse puisque personne n'aime payer ses impôts.

Bien qu'elle assume au même titre que l'ensemble des administrations de l'Etat, une mission de service public, la DGI est loin d'être appréhendée comme telle par la majorité des contribuables. Le taux de prélèvements obligatoires et le nombre des impôts qui ne cessent d'augmenter, une répartition parfois injuste, entraînent un sentiment d'exaspération à l'égard de l'impôt dont l'utilité, les structures, la finalité sont insuffisamment perçues. Ce qui fait que très fréquemment, les rapports qui naissent entre eux se traduisent par des expressions conflictuelles qui vont des attitudes de résistances à l'impôt aux conflits générés par les contrôles fiscaux.

Traiter le thème « la Direction Générale des Impôts au service des contribuables » nous permettra de souligner l'importance d'une autre mission assignée à la DGI, et que l'on a souvent tendance à oublier: celle de rendre le civisme fiscal plus facile et plus simple. Quand on sait que les obligations fiscales sont des obligations douloureuses pour les contribuables, en contrepartie, la DGI doit essayer de les servir au mieux afin de fonder leur consentement à l'impôt sur une plus grande confiance réciproque.

Il lui appartient alors de faire comprendre aux contribuables que ces impôts sont ceux qui financent l'éducation, les sécurités, les solidarités des contribuables qui, étant des citoyens, sont aussi des usagers, des clients. La DGI mettra ainsi en place une communication institutionnelle plus explicative, plus moderne. Les contribuables ont besoin d'être informés et on pourrait affirmer aujourd'hui que la seule information ne suffit plus, ils

veulent tout savoir, tout comprendre et se reconnaître dans les décisions prises.

La DGI essayera également de réduire la complexité de la législation fiscale, simplifier le calcul et la procédure, diminuer les taux, procéder à la réforme de l'Administration et à la généralisation de l'interlocuteur fiscal unique.

Pour ce faire, l'étude va toucher les questions de fond sur les normes fiscales, sur le mode d'organisation, ainsi que sur la relation de contact entre la DGI et les contribuables.

L'objectif à cette occasion, est de proposer une véritable offre de service, d'un niveau de qualité comparable à celui qui est attendu d'une grande structure collective au contact d'un usager. Le service public fiscal doit être au service du contribuable. D'ailleurs, les contribuables, de plus en plus en contact avec les services privés deviennent désormais plus exigeants dans la qualité des services qui reste leur souci permanent. Ils demandent plus de simplicité, de rapidité et surtout de sécurité en matière fiscale.

A cet effet, nous avons bâti notre étude autour de trois grandes parties.

La première partie essaye de nous fournir un aperçu d'ensemble de la DGI, de son fonctionnement. Après une description des traits caractéristiques de ses principales missions, nous allons aborder l'identification des contribuables, faire connaissance avec leur statut et leurs exigences, et enfin, nous essayerons d'appréhender la diversité et la complexité des rapports entre la DGI et les contribuables, et surtout, les problèmes rencontrés par ceux-ci.

Dans la deuxième partie, il s'agit de voir les prestations que la DGI offrent pour être au service des contribuables. Elle porte à la fois sur les questions d'organisation, sur le système fiscal et sur les relations de contact et de procédure.

La troisième partie essaye enfin de dresser un éventail des efforts à faire pour améliorer encore les services à rendre aux contribuables. Cette partie fera alors ressortir les grandes lignes d'actions de la DGI afin d'offrir un service de qualité à ses clients.

PARTIE I

*APERÇU GÉNÉRAL SUR  
LA DGI ET LES CONTRIBUABLES*

Le droit d'établir l'impôt est un attribut de la souveraineté. Cette assise souveraine du pouvoir d'établir l'impôt n'est pas une simple vue de l'esprit mais elle exprime :

- d'abord une réalité juridique, c'est à dire que le prélèvement fiscal est prévu par les dispositions du droit positif : celles-ci apparaissent dans l'article 13 de la Constitution malgache de 1975 qui affirme le devoir fiscal de tout citoyen dans les lois de finances votées annuellement par le parlement ;
- ensuite, une réalité politique, c'est-à-dire que l'impôt est consenti par les représentants élus des contribuables.

Alors, pour l'application de la loi fiscale, l'Etat dispose de deux moyens essentiels :

- des moyens juridiques tels les actes administratifs ;
- et un moyen matériel : l'appareil administratif dont la DGI.

La DGI souffre souvent d'un soupçon de la part des contribuables avec lesquels elle est en rapport. Un soupçon qui l'assimile à une machine de pouvoir, coercitive, dotée d'une force menaçante et de pouvoirs exorbitants. L'exigence d'une prestation pécuniaire par voie de contrainte pourrait être perçue par le contribuable comme étant un abus de pouvoir de l'agent du fisc.

En réalité, le pouvoir discrétionnaire de la DGI est limité car les textes laissent peu d'initiative à l'agent et sa décision est susceptible d'être soumise au contrôle de l'autorité hiérarchique ou du juge.

Le droit fiscal, comme le droit budgétaire et financier est une branche du droit public. Il repose sur des bases constitutionnelles, ce qui fait que la situation juridique des contribuables peut se définir dans le cadre du droit administratif, encore que le droit fiscal comporte des règles qui lui sont propres. L'accroissement des exigences financières de la puissance publique a provoqué des contreparties avec l'adoption des mesures de protection des contribuables.

Il sera analysé successivement l'organisation de la DGI, le fonctionnement de ses différents organes pour dresser par la suite un état des lieux des relations DGI-contribuables.

## CHAPITRE I

### PRESENTATION DE LA DGI

La DGI est une administration qui figure parmi les Directions du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget. Son organisation et son fonctionnement sont encore peu ou mal connus du grand public et des contribuables. En effet, l'homme de la rue n'a pas toujours une idée bien précise de la structure de la DGI. Bien souvent, ses seuls contacts avec elle se bornent aux contrôles désagréables que les agents du fisc lui ont infligés et peu nombreux sont ceux qui connaissent ses différents rouages, alors que les missions de la DGI sont essentielles au fonctionnement de notre Pays.

Ainsi, il apparaît nécessaire de présenter l'Administration chargée de mettre en oeuvre la fiscalité malgache : la DGI.

#### **Section 1 – L'organisation de la DGI**

La DGI, dans sa forme actuelle est encore récente. C'était en 1998 en effet qu'il fut décidé d'entreprendre une grande réforme sur les structures existantes et de fusionner les trois (3) Services séparés que constituait la Direction des Impôts. Mais tout d'abord, il conviendrait de rappeler quel était le schéma de la DGI tel qu'il existait avant son organisation actuelle.

##### **1.1 – Historique**

La DGI n'est pas un organisme autonome. Elle fait partie de l'appareil étatique et plus précisément de l'exécutif. Ce qui suppose qu'elle agit dans le sens de l'intérêt général défini par le pouvoir politique. Selon les dispositions de l'article 1<sup>o</sup> du décret 75.074 du 12 juillet 1975 fixant les attributions du Ministre des Finances et du Plan ainsi que l'organisation générale de son ministère, qui constituait le droit positif en la matière : « *Le Ministre auprès de la Présidence chargé des Finances et du Plan organise la mise en œuvre de la politique du gouvernement dans le domaine monétaire et financier et dans celui de la planification économique et sociale de la nation dont il suit l'application dans tous les domaines, particulièrement dans celui des investissements...* »

En 1975, selon l'article 2 du décret suscité, la Direction des Impôts comprenait six (6) services de Régies financières :

- Le Service des Contributions directes ;
- Le Service des Contributions Indirectes ;
- Le Service de l'Enregistrement et du Timbre ;
- La Régie Malgache de Monopoles Fiscaux ;
- Le Service des Douanes ;
- Le Service de la Brigade nationale d'Enquêtes, de Recherches et de Vérifications.

Il est signalé que ledit Décret n'a jamais reçu un Arrêté d'application, les Services existant avant 1975 continuent à fonctionner sur la base de l'Arrêté n° 1482 du 1<sup>o</sup> avril 1968 qui avait réuni les trois premiers Services au sein de la « Direction des Impôts». Les autres Services nouvellement créés fonctionnent alors selon une organisation de fait.

Selon l'arrêté n°3102/87 du 14 juillet 1987<sup>1</sup> fixant les missions et les structures du Ministère auprès de la Présidence de la République chargée des Finances et de l'Economie, les Services fiscaux font partie de la Direction Générale des Ressources Publiques.

Cette dernière est divisée en :

- Service des Monopoles Fiscaux
- Service de la Brigade Nationale des Enquêtes, Recherches et Vérifications Fiscales et Douanières.
- Direction des Douanes et des Droits Indirects
- Direction des Impôts, des Droits et des Taxes divers

Jusqu'en 1998, la Direction des Impôts se trouvait toujours répartie essentiellement en trois (3) administrations distinctes : le Service des Contributions Directes, le Service des Contributions Indirectes, le Service de l'Enregistrement et du Timbre.

### **1.1.1 - Le Service des Contributions Directes**

Le Service des Contributions Directes était est chargé de la gestion de l'ensemble des Impôts directs. Il s'agissait surtout des impôts recouverts par voie de rôle. Pour chaque prélèvement de cette nature, le Service émettait un acte administratif (ou rôle) comportant une liste nominative des contribuables et des montants de l'impôt individuellement dus.

---

<sup>1</sup> *Journal Officiel de la république de Madagascar, n° 1819 du 24 août 1987, page 1902*

### **1.1.2 - Le Service des Contributions Indirectes**

Ce Service avait pour missions principales d'assurer l'assiette et le recouvrement des Impôts indirects, les taxes sur les chiffres d'affaires et les diverses taxes parafiscales. Ce Service avait aussi des attributions économiques et financières en ce sens qu'il participait à la mise en œuvre des régimes économiques de l'alcool en contrôlant la production et l'utilisation de ce produit. Il gérait également le monopole des tabacs et des allumettes.

### **1.1.3 - Le Service de l'Enregistrement et du Timbre**

Le Service de l'enregistrement et du Timbre était chargé de l'enregistrement des actes. Certains actes judiciaires doivent en effet être inscrits sur des registres publics et c'est à l'occasion de cette inscription que l'impôt est payé. C'est le cas des actes notariés, des actes judiciaires, des actes sous-seing privé qui comportent transmission de propriété ou d'usufruit, des actes portant mutation, partage, etc. Parfois, l'impôt est recouvré par le procédé de l'apposition du timbre. L'obligation peut être faite en apposant sur certains écrits des timbres ou des vignettes dont le prix d'achat représente l'impôt.

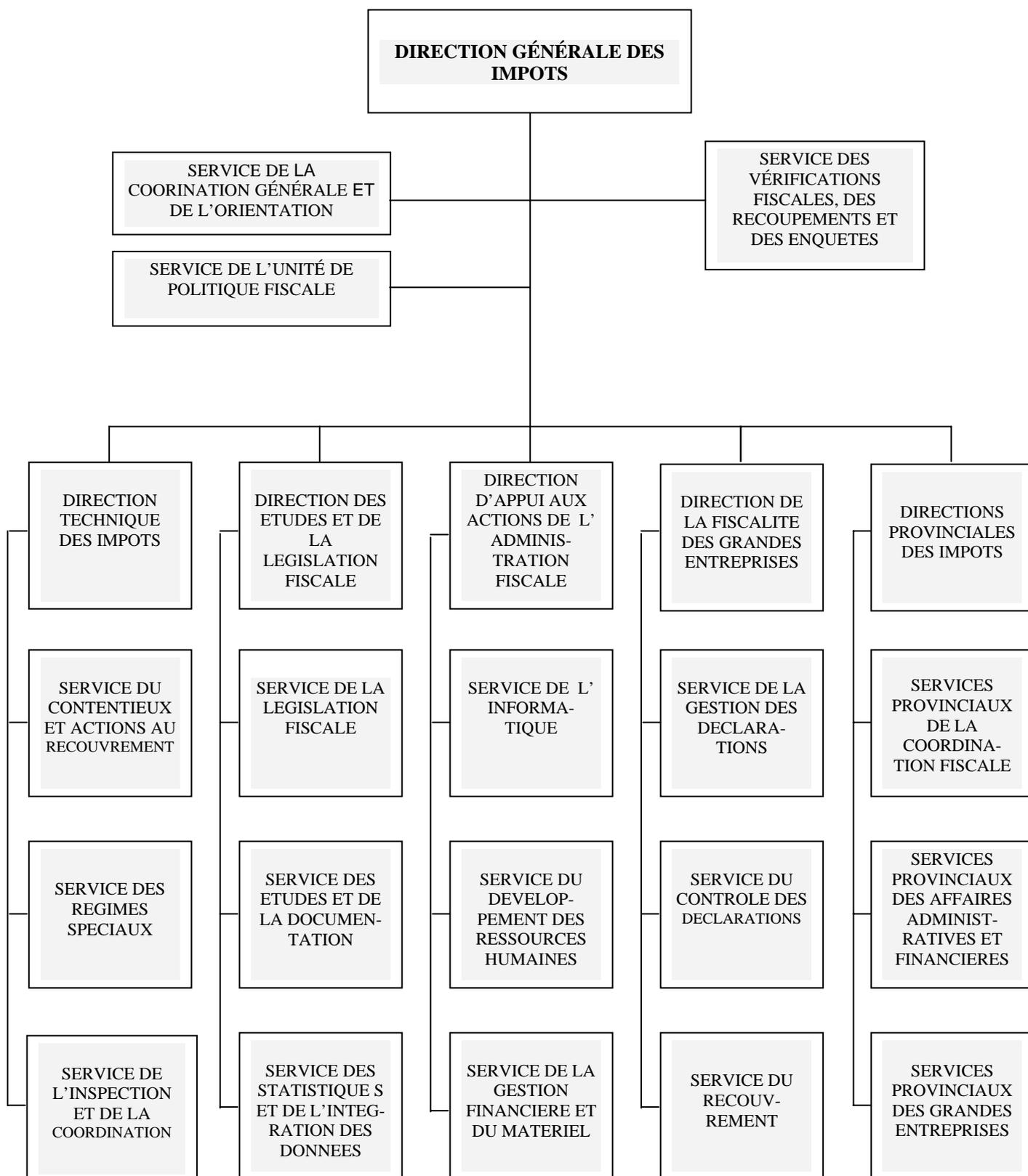
L'interpénétration des différents prélèvements fiscaux et leurs effets accrus sur l'économie, le besoin de l'administration de se doter de données statistiques fiables et unifiées aux fins de recoupement et d'analyse macroéconomique, le besoin des contribuables de se référer à un interlocuteur unique ont mis en évidence les inconvénients du cloisonnement des Services. Ainsi a-t-on décidé de fusionner les différents anciens Services pour les placer sous l'autorité d'une Direction Générale.

En 1998, le décret 98-915 du 28 octobre 1998 fixant les attributions et l'organisation de la Vice-Primature chargée du Budget et du Développement des Provinces Autonomes a institué « La Direction Générale des Impôts ».

## **1.2 – L'organisation actuelle de la DGI**

La nouvelle organisation de la DGI est une organisation par « compétence géographique » régie par le Décret 2004-570 du 01 juin 2004, modifiant les dispositions du Décret 2003-166 du 04 mars 2003 fixant les attributions du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son Ministère. Le schéma actuel de la DGI se présente comme suit :

## ORGANIGRAMME DE LA DGI



## **Section 2 – Le fonctionnement des différents organes de la DGI**

Une organisation doit être bien structurée et construite pour atteindre ses missions, et ce avec plus d'efficacité et d'efficience possible.

### **2.1 - Les fonctions de décision**

Elles viennent régir et piloter les fonctions de mission et de support pour assurer l'atteinte de la mission de la DGI. La DGI trace l'orientation générale de l'action de ses services, donne l'impulsion nécessaire et prend les décisions les plus importantes.

Ainsi, elle assure :

- la conception des directives générales pour la mise en œuvre de la politique fiscale ;
- l'orientation et coordination de l'ensemble des actions des Directions rattachées ;
- les relations et représentations à l'extérieur.

Au sein de l'Administration fiscale, ces fonctions sont dévolues au Directeur Général des Impôts. Le pilotage quotidien des diverses composantes de l'organisation revient aux Directeurs, aux Chefs de Services ainsi qu'à leurs collaborateurs directs.

### **2.2 - Les fonctions de support**

Ces fonctions viennent en appui à la réalisation des fonctions de mission. Elles sont dévolues aux services centraux dont les fonctions de gestion et d'information se combinent étroitement.

Constituant le cœur de l'appareil administratif fiscal, ces Services centraux se composent, d'une part, de deux (2) Directions : La Direction des Etudes et de la Législation Fiscale (DELF) et la Direction d'Appui Aux Actions de l'Administration Fiscale (DAAAF), et d'autre part, de deux (2) Services rattachés au Directeur Général des Impôts.

#### **2.2.1 - La Direction des Etudes et de la Législation Fiscale**

Elle est chargée de :

- la conception et de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires relatifs à la fiscalité ainsi que les instructions générales interprétatives nécessaires à leur application ;

- la centralisation des statistiques de recettes fiscales et socio-économiques, la préparation des prévisions de recettes fiscales et des simulations fiscales chiffrées ;
- la représentation de la Direction générale des impôts dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions fiscales des conventions internationales et/ou spécifiques d'exception.

### **2.2.2 - La Direction d'Appui aux Actions de l'Administration Fiscale**

La DAAAF assure essentiellement la gestion des moyens de l'administration fiscale (personnel, matériel, financier, informatique, etc.. ). Elle anime et coordonne les actions des trois services placés sous ses ordres.

En outre, il prépare le budget-programme de la DGI et assure la gestion des Crédits de fonctionnement.

### **2.2.3 - Le Service de la Coordination Générale et de l'Orientation**

Ce service est chargé de :

- l'organisation des services ainsi que du suivi et de la coordination de leurs activités ;
- la réalisation d'enquêtes et l'analyse du fonctionnement et de l'organisation des services ;
- l'animation et la coordination des actions de modernisation ;
- l'information et la communication interne : Rédaction des publications internes, revues de presses et note d'information ;
- la consolidation et la coordination des programmes d'activités (PTA) et des objectifs en collaboration avec chaque Service concerné ;
- la préparation et le suivi des dossiers à soumettre aux autorités supérieures.

Il exerce en outre, temporairement, des missions d'appui à caractère fiscal:

- appui aux services opérationnels dans leurs besoins d'informations internes ou externe ;
- programmation de l'action des services en matière de vérification fiscale.

### **2.2.4 - Le Service de l'Unité de Politique Fiscale**

Le Service de l'unité de politique fiscale est chargé de :

- l'analyse des situations économiques pour en dégager le traitement fiscal ;
- l'établissement de diagnostic ayant trait à l'organisation et à la gestion de l'autorité fiscale ;
- l'établissement des études d'impact économique des mesures fiscales ;
- la gestion administrative des projets initiés au sein de l'administration fiscale (SIGTAS, etc.)

### **2.3 - Les fonctions de mission**

Ce sont des fonctions qui participent directement à l'atteinte de la mission de l'organisation. Ces fonctions reviennent aux services extérieurs. En effet, l'exécution de la décision, de même que les retours d'informations vers les services centraux et enfin les coordinations horizontales et verticales s'effectuent par le biais des services extérieurs. Les services extérieurs, plus ou moins déconcentrés comprennent des Directions à compétence nationale ou provinciale et des Services de base.

#### **2.3.1 - La Direction Technique des Impôts (DTI)**

La DTI a compétence pour les missions fiscales : l'assiette, le recouvrement et le contentieux des impôts, droits et taxes. Elle est en outre chargée du pilotage et de l'évaluation des actions des Services déconcentrés.

Le Directeur Technique des Impôts assure la représentation de l'Administration fiscale avec possibilité de délégation devant les instances judiciaires pour les contentieux fiscaux.

#### **2.3.2 - La Direction de la Fiscalité des Grandes Entreprises (DFGE)**

La DFGE, Service à compétence nationale, est chargée de la gestion des dossiers des entreprises (personne morale ou physique) réalisant plus de deux (2) milliards d'Ariary de chiffre d'affaires annuel, des dossiers des entreprises de groupes, des entreprises de zone franche, ainsi que des exportateurs de droit commun.

Le Directeur de la fiscalité des grandes entreprises :

- assure la tutelle technique des six services provinciaux des grandes entreprises ;
- programme les actions à entreprendre pour atteindre les objectifs lui assignés.

### **2.3.3 - Les Directions Provinciales des Impôts (DPI)**

Les Directions Provinciales des Impôts constituent des organes de recours hiérarchique en cas de litige entre service taxateur et contribuable. Elles accordent la remise des pénalités et amendes suivant les réglementations en vigueur, et fixent le montant de transactions au niveau provincial.

*Les Directeurs provinciaux des impôts :*

- représentent la DGI auprès des autorités locales ;
- animent et coordonnent les actions des Services et Centres fiscaux placés sous leurs ordres ;
- identifient et mobilisent les moyens disponibles (financiers, matériels, humains) nécessaires pour atteindre les objectifs fixés (fiscalité de proximité, meilleur taux de contrôle fiscal) ;
- autorisent les procédures sur les produits soumis au contrôle administratif suivant les règles de compétence en la matière, et rendent compte directement à la DTI;
- centralisent et proposent au Directeur général des Impôts le programme de vérification.

### **2.3.4 - Les Centres Fiscaux**

Les centres fiscaux constituent les cellules de bases à caractère synthétique sur lesquelles repose en grande partie la nécessité de la réorganisation des services fiscaux. Il en existe 65 répartis dans toutes les provinces.

Chargé en matière fiscale d'un espace territorial déterminé et de la gestion du dossier de chaque contribuable qui s'y trouve domicilié, le centre fiscal réalise la totalité des tâches liées à l'assiette et au contrôle de tous les impôts d'Etat et de ceux des Collectivités territoriales.

## **Section 3 – Les missions de la DGI**

Les missions de la DGI sont très variées allant même jusqu'à dépasser les limites traditionnelles de la fiscalité. Sa mission traditionnelle est surtout de garantir des ressources à l'Etat et aux Collectivités territoriales. Même si les tâches proprement fiscales y demeurent prépondérantes, des fonctions non directement fiscales lui incombent également.

### **3.1 – Les missions fiscales**

En matière fiscale, les missions de la DGI sont éminentes et lourdes d'enjeux quantitatifs. Asseoir, contrôler l'impôt, et même pour la grande partie le recouvrer, telle est la nature des fonctions proprement fiscales confiées à la DGI.

Outre ses missions pour le compte de l'Etat, elle assure également des missions pour le compte des Collectivités territoriales ainsi que de certains organismes publics. En matière de fiscalité locale, la DGI assure l'assiette des principaux impôts locaux et détermine leur base. Elle n'a pas le monopole de la gestion du système de prélèvements fiscaux, sur ce point, sa compétence n'est donc pas exclusive mais partagée.

#### **3.1.1 - Les travaux d'assiette**

La DGI a pour tâche première l'établissement de l'impôt. Asseoir l'impôt consiste à déterminer, à partir des éléments portés dans la déclaration, la base d'imposition sur laquelle sera calculé ensuite, par application des taux et des barèmes en vigueur, le montant de l'impôt à payer par le contribuable.

Une fois le travail d'assiette accompli, les Services fiscaux doivent ensuite procéder aux opérations nécessaires à l'établissement définitif de l'imposition. Si le contribuable est redevable de l'impôt, un avis d'imposition est établi.

C'est essentiellement le cas pour les impôts perçus par voie de rôle. Par contre, pour la majorité des impôts, droits et taxes, le système malgache fait une large place à la déclaration spontanée.

#### **3.1.2 - Le contrôle fiscal**

Le contrôle fiscal constitue la contrepartie du système déclaratif. Bien que les éléments indiqués par les contribuables soient présumés exacts, il n'en demeure pas moins que des erreurs, involontaires ou non, peuvent s'y glisser. C'est ce qui fonde la légitimité, et la nécessité d'un contrôle a posteriori des déclarations.

Le contrôle est destiné à assurer une bonne rentrée de l'impôt, mais il est aussi un instrument au service de justice contributive. En effet, tout manquement aux obligations fiscales constituerait un supplément de charges aux contribuables scrupuleux et une

distorsion de concurrence pour les agents économiques en situation de compétition. L'activité de contrôle est alors tout aussi fondamentale. Elle connaît deux grandes modalités :

**Le contrôle sur pièces :** Il peut s'agir d'un contrôle formel qui tend, au vu des déclarations, à repérer les erreurs matérielles les plus évidentes. Mais il peut prendre un aspect plus approfondi, celui d'un examen critique des pièces figurant dans le dossier du contribuable (recoupement, factures), en vue de relever des anomalies ou discordances éventuelles.

**Le contrôle sur place :** A la différence des contrôles sur pièce, il implique une intervention dite « *sur place* », c'est à dire le fait pour l'agent des impôts de se déplacer chez le contribuable pour obtenir les éléments d'information qui lui sont indispensables.

Il est à noter que la vérification est soumise à des règles de procédure précises : le Service est tenu d'informer le contribuable de la décision d'engager une vérification à son encontre, de la date du début de celle-ci, des opérations concernées, et de la possibilité qu'a le contribuable de se faire assister d'un conseil de son choix. (article 20.02.69 du Code Général des Impôts – CGI- ).

### 3.1.3 - Le recouvrement

Outre l'assiette et le contrôle, les services de la DGI procèdent également au recouvrement de la plupart des impôts. Une tâche souvent source de confusion car le grand public ne discerne pas toujours clairement les rôles respectifs de la DGI et de la Direction Générale du Trésor.

Cela concerne surtout certains impôts locaux qui continuent d'obéir au principe de la séparation entre ordonnateur et comptable. Sur ce plan, l'encaissement est une mission partagée avec la Direction Générale du Trésor laquelle assure par le canal de ses services extérieurs le recouvrement de l'impôt.

Mais c'est la DGI qui recouvre la plupart des ressources budgétaires<sup>2</sup> : elle assure le recouvrement des taxes sur les chiffres d'affaires, les droits indirects prélevés sur les opérations intérieures, les Droits d'Enregistrement et du Timbre, les Impôts Directs ne

---

<sup>2</sup> *Situation des recettes fiscales en annexe I*

nécessitant pas la délivrance de titre de paiement ou émission de rôle (retenue à la source). Incombe également à la DGI le recouvrement de certaines taxes parafiscales affectées à différents fonds et organismes publics. (Taxe parafiscale pour la jeunesse et le sport).

Dans le domaine de la fiscalité locale, les recouvrements de la DGI concernent les taxes indirectes, et principalement la TPF et la Vignette.

Pour la plupart des impôts, droits et taxes, la déclaration et l'encaissement sont simultanés.

### **3.2 - Les missions extra fiscales**

Outre ses missions proprement fiscales, la DGI assure un ensemble de tâches à caractère économique et une mission d'information.

#### **3.2.1 – Les tâches à caractère économique**

En dehors du rôle économique général que joue la fiscalité dans son ensemble, il existe une réglementation particulière à certains secteurs économiques en matière de droits indirects, et la DGI a en charge la surveillance de sa bonne application.

Elle participe à l'application de certaines réglementations à caractère économique en exerçant une action de surveillance dans le domaine des alcools, des tabacs où la DGI assure un contrôle sur la culture, la production, la circulation, le commerce, elle veille à l'application de la réglementation, vérifie la qualité des vins, réprime la fraude. La DGI autorise la création de débit de boisson.

#### **3.2.2 – La mission d'information et d'éducation des masses**

La DGI s'efforce d'améliorer l'animation de son réseau : Information du public et simplification de procédure. L'objectif est de permettre une meilleure compréhension du système fiscal et par conséquent, sa meilleure acceptation. A cet effet la DGI organise des structures d'accueil, des campagnes d'information et des documents pratiques mis à la disposition du public.

Il convient de rappeler que la DGI est tenu de répondre à tous recours émis par un contribuable concernant l'établissement de l'impôt, ou encore l'opération du contrôle fiscal. Ce recours doit être obligatoirement effectué devant l'administration avant de pouvoir être porté devant les juridictions compétentes.

## CHAPITRE II

### LES CONTRIBUABLES EN TANT QUE PARTENAIRES DE LA DGI

Face à l'Administration fiscale, la qualité fondamentale de citoyen, qui est normalement un administré ou usager, prend la caractéristique spécifique de l'assujetti, de contribuable ou de redevable.

De manière plus simple, le contribuable est un terme désignant toute personne devant verser un impôt. Plus spécifiquement, ce terme s'applique « *aux personnes devant un impôt direct (pour un impôt indirect, on parlera plutôt d'assujetti)* ». <sup>3</sup>

Certaines définitions vont même aller jusqu'à définir le contribuable comme étant un « *un généreux bienfaiteur ayant décidé de renoncer définitivement à toute notion de confort en vue d'assurer celui des notables* » <sup>4</sup>

Mais Lucien MEHL et Pierre MELTRAME, in « Science et Technique Fiscales », ont donné une définition plus générale du contribuable en le considérant comme étant « *une personne physique ou morale, assujettie au champ d'application d'un impôt et qui supporte la charge des contributions, impôts, droits ou taxes dont le recouvrement est autorisé par la loi* ».

Le CGI quant à lui, considère comme contribuable « *toute personne physique ou morale qui, de par sa profession ou ses activités doit se soumettre à la réglementation fiscale* » (article 20.02.76 du CGI).

A partir de ces définitions, on peut dire que le contribuable est un élément fondamental de l'environnement fiscal. Nous verrons successivement les droits du fisc et ses prérogatives, et partant, la situation juridique du contribuable et ses garanties, ainsi que l'évolution des leurs attitudes devant l'impôt.

---

<sup>3</sup> [perso.wanadoo.fr/fiscaliste/lexique.html](http://perso.wanadoo.fr/fiscaliste/lexique.html)

<sup>4</sup> [www.gonthier.ch/humour/c.html](http://www.gonthier.ch/humour/c.html)

## **Section 1 – Le Statut juridique des rapports entre la DGI et les contribuables**

Le contribuable se trouve placé, à l'égard de la DGI, dans une situation statutaire, c'est-à-dire dans une situation légale, réglementaire et objective, exclusive de toute notion de contrat. L'impôt une fois consenti par le peuple ou ses représentants, est imposé au contribuable. La DGI pour sa part est dotée de prérogatives. Elle peut se délivrer un titre à elle-même (rôle, titre de perception...)

Les rapports qui s'établissent entre les contribuables et la DGI sont donc des rapports inégaux, caractéristiques des situations du droit administratif. Toutefois, si le contribuable n'est pas sur un même pied d'égalité avec le fisc, il bénéficie des garanties tels le principe de légalité de l'impôt, les voies de recours, les procédures contradictoires etc. Toutes les obligations auxquelles il est soumis, toutes les garanties dont il bénéficie découlent de la loi et des textes pris pour son application.

### **1.1- Les pouvoirs et prérogatives de la DGI dans ses rapports avec les contribuables**

Pour l'établissement de l'impôt, la loi fiscale attribue aux administrations financières des pouvoirs et prérogatives qui définissent les compétences de la DGI. Ces pouvoirs s'exercent d'une part, en matière d'assiette et de contrôle, et d'autre part, en matière de recouvrement et de sanctions.

#### **1.1.1 - Les pouvoirs de la DGI en matière d'assiette et de contrôle**

Ces pouvoirs peuvent être classés en deux catégories : les pouvoirs d'investigation et les pouvoirs d'interprétation.

##### **1.1.1.1 - Pouvoirs d'investigation de la DGI**

D'une manière générale, en vue de l'établissement de l'assiette des divers impôts, droits et taxes, la DGI dispose d'un pouvoir d'investigation directe chez les contribuables. (Article 20.06.21 du CGI). Les agents de la DGI peuvent pénétrer, sous certaines conditions, dans les locaux professionnels et parfois dans l'habitation privée du contribuable.

A ce droit s'ajoute l'accès aux sources d'information les plus diverses. Naturellement, la sincérité du contribuable, lorsqu'il déclare ses propres revenus est moins grande que lorsqu'il déclare les revenus d'autrui, ce qui fait que le fisc a souvent recours aux

déclarations faites par des tiers. Il peut obtenir auprès des entreprises ou sociétés, et notamment des banques, la communication des divers livres dont la tenue est exigée par la loi ainsi que tous les livres ou documents annexes permettant de fournir à la DGI des renseignements nécessaires à l'établissement de l'impôt (article 20.06.01 du CGI).

#### **1.1.1.2 - Pouvoirs d'interprétation de la DGI :**

Ces pouvoirs peuvent s'exercer aussi bien sur les actes législatifs et réglementaires (préparation et diffusion des instructions, notes ayant trait à l'interprétation des dispositions fiscales) que sur les actes et conventions passées par les contribuables.

#### **1.1.2- Les pouvoirs de la DGI en matière de recouvrement et de sanctions**

Le recouvrement des impôts étant d'une particulière importance pour le bon fonctionnement de la machine administrative et pour assurer la rentrée des recettes fiscales, il convient que celui-ci puisse être effectué en temps utile et, au besoin, poursuivi par tous moyens de droit. En cas de défaillance, l'administration fiscale peut infliger des sanctions et même engager les divers mécanismes de poursuites : mise en demeure, titre de perception, avis à tiers détenteurs et saisie. En outre, des sanctions fiscales sont prévues par le CGI pour chaque impôt (pénalités, intérêt de retard).

Si la mise en œuvre de l'impôt comporte des actes de puissance publique, créant des obligations unilatérales à la charge du contribuable, des garanties doivent être accordées à celui-ci pour le protéger de l'arbitraire.

#### **1.2 - Les garanties accordées aux contribuables :**

En matière fiscale, le contribuable bénéficie de deux sortes de garanties :

##### **1.2.1- Les garanties administratives :**

Sur le plan administratif, les garanties accordées au contribuable sont assurées tout d'abord par la légalité et la publicité de l'impôt, ensuite par l'organisation de procédures obligatoires d'établissement de l'impôt. Ces processus obligatoires d'établissement de l'impôt (assiette, liquidation et recouvrement) ne sont pas seulement des privilèges pour l'administration, mais aussi des procédures auxquelles la DGI est astreinte et qui protègent le contribuable contre l'arbitraire.

Tel est le cas, par exemple, en matière d'impôt sur les Bénéfices des Sociétés : « *l'agent a le droit de rectifier les déclarations, mais il doit au préalable notifier par écrit au contribuable les éléments qu'il se propose de retenir comme base d'imposition et l'inviter à se faire entendre ou à faire parvenir son acceptation ou ses observations dans un délai de trente (30) jours* ». (article 01.01.13 du CGI). Ainsi les contribuables sont mis à même de connaître les éléments qui seront retenus comme base de l'impôt avant l'établissement définitif de celui-ci.

Enfin, il y a la prescription de l'action administrative. La loi a prévu que l'Administration ne peut établir l'impôt ou réparer les omissions commises dans l'assiette que pendant une certaine période. D'une manière générale, le droit de reprise de l'Administration fiscale ne peut être exercé au-delà de la troisième année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est établie.

### **1.2.2 - Les garanties juridictionnelles**

Le contentieux est, au sens strict, un débat entre deux parties : dans ce cas, ce sont les contribuables et l'Administration qui expriment des prétentions opposées devant un organe juridictionnel qui mettra fin au conflit en tranchant le litige par une décision exécutoire.

Les deux parties disposent de deux actions pour régler les litiges qui les opposent : soit l'action civile qui leur permet de trancher les différends portant sur le fond de droit et les quotités de l'impôt (contentieux civil), soit l'action pénale tendant à punir et à condamner les délinquants ayant enfreint à la législation fiscale (contentieux répressif).

## **Section 2 – Les différentes attitudes des contribuables devant l'impôt**

Selon leur attitude devant l'impôt, les contribuables se divisent en deux groupes : le premier groupe a des attitudes favorables à l'impôt, le deuxième groupe par contre, a des attitudes hostiles à l'impôt.

### **2.1 – Les contribuables favorables à l'impôt**

Certains bons contribuables estiment que l'impôt est un devoir, qu'il est indispensable à la vie de toute collectivité et qu'au surplus, des représentants librement élus doivent consentir

en leur nom, chaque année, cet impôt. Il existe d'ailleurs plusieurs raisons qui justifient ces attitudes favorables à l'impôt :

### **2.1.1 – L'impôt et les autres moyens utilisés par l'Etat :**

Permettant au contribuable de choisir son sacrifice, l'impôt est une mesure moins contraignante que la réquisition. C'est une technique libérale, un moyen offert à l'Etat pour réaliser ses objectifs en laissant aux individus un maximum de liberté.

En effet, si l'Etat oblige le contribuable, par voie de réquisition, à sacrifier un de ses biens nommément désignés, il peut lui priver du nécessaire, de ce que le contribuable considère comme tel, de ce à quoi il est le plus attaché. Ou encore s'il est soumis à une réquisition de services, à une corvée par exemple, le contribuable peut être contraint de travailler le jour, l'heure et dans les conditions qui lui sont les plus pénibles alors que soumis à une obligation fiscale, il effectuera un travail supplémentaire au moment et de la façon qui lui conviendra le mieux.

### **2.1.2 – L'impôt et la maîtrise du développement**

Parmi tant d'autres facteurs, l'impôt joue un grand rôle dans cette prise en main du développement national.

La différence essentielle entre l'Administration et une entreprise est que cette dernière vend ses services à chaque utilisateur ou cède ses produits à chaque client moyennant le versement d'une somme qu'on appelle le prix du service ou du produit. En principe l'Administration, elle, met gratuitement à la disposition des utilisateurs les services qu'elle produit ou distribue gratuitement les biens qu'elle a achetés ou fabriqués. (Subventions diverses, bourses, enseignement, entretien de route...). Grâce à l'impôt, les malades, les enfants, les étudiants, sont aidés par les Administrations, les routes et autres infrastructures sont construites.

On conçoit en outre que l'impôt est largement utilisé comme un moyen d'agir sur la répartition des richesses. La fiscalité est une méthode supérieure à toutes les autres lorsqu'il s'agit de comprimer les dépenses des consommateurs et d'éponger les pouvoirs d'achat excédentaires afin d'établir un équilibre économique.

## **2.2 – Les contribuables hostiles à l'impôt**

Il faut être saint pour consentir à l'impôt en son for intérieur. Il est ressenti généralement par les contribuables, avant tout comme une institution éminemment impopulaire, comme une contrainte. Le contribuable ne peut s'empêcher de manifester quelque mauvaise humeur lorsque arrive le moment où il reçoit l'avertissement de son percepteur. Il existe d'ailleurs de solides raisons à cette attitude hostile du contribuable. Trois cas sont à considérer :

### **2.2.1 – Le contribuable ne veut pas avoir des rapports avec le fisc**

La DGI et les contribuables entrent en contact à l'occasion des déclarations de revenus ou de chiffre d'affaires, à l'occasion de vérification ou des réclamations, ou encore lors du paiement de l'impôt. Les contribuables trouvent qu'il est désagréable d'avoir à faire des déclarations, de subir des interrogations ou des contrôles, bref d'entretenir de rapports avec l'Administration fiscale, pleine de bonnes intentions, mais soupçonneuse, peu compréhensive et incompréhensible.

Certains contribuables considèrent même comme un désagrément majeur le fait que les fonctionnaires du fisc puissent connaître leurs revenus.

### **2.2.2 – Des injustices résultent de la structure même de la fiscalité**

Le système fiscal malgache est basé sur les prélèvements indirects. Ceux-ci représentent à peu près 80 % des recettes fiscales<sup>5</sup>. Or selon une théorie assez largement répandue, l'impôt direct serait plus juste et l'impôt indirect injuste. L'impôt direct, en effet, dans la mesure où il correspond, comme c'est généralement le cas, à un impôt sur le revenu à taux progressif et assorti de déduction ou de réduction pour charges de famille, fait surtout payer les riches. L'impôt indirect, en revanche, est injuste parce qu'il frappe indistinctement le riche ou le pauvre. Comme le système malgache est basé sur les prélèvements indirects, il est considéré comme injuste.

### **2.2.3 – L'impôt provoque des effets régressifs**

Certains économistes, comme Colin CLARK estiment que l'impôt est une des causes de l'insuffisance de la productivité dans les différents secteurs d'activités économiques : il

---

<sup>5</sup> *Structure des recettes fiscales à Madagascar, en annexe II)*

provoque des effets régressifs tels que l'effet d'appauvrissement, l'effet de substitution, l'effet psychologique :

Tout d'abord, en tant qu'il réduit les ressources de celui qui le supporte, tout impôt quel qu'en soit le caractère, réduit le pouvoir d'achat de contribuable et limite sa liberté de consommation et par là même entraîne une réduction de son activité.

Ensuite, dans la mesure où l'impôt porte sur une rémunération de l'activité, il tend à réduire cette activité elle-même. Le travailleur qui se considère comme trop chargé peut être conduit à émigrer dans un pays où la taxation du produit de l'activité est moins lourde.

Enfin, l'homme a tendance à considérer qu'une chose vaut ce qu'elle coûte. Celui à qui l'impôt retire une partie importante du produit de son activité peut éprouver le sentiment que son travail n'est pas payé à son juste prix. Il a une impression d'injustice, de découragement et d'irritation et à la limite, un désir de révolte.

### **Section 3 – Les nouvelles attentes des contribuables**

Dans son rapport avec la DGI, le contribuable est souvent impressionné, il est parfois déconcerté par le refus que lui oppose l'administration, mais on ne peut pas dire qu'il soit désarmé. Il est au contraire, de mieux en mieux armé pour se défendre. D'ailleurs, la DGI elle-même ne traite plus les contribuables comme des assujettis, dorénavant, ceux-ci sont considérés comme des clients.

#### **3.1 - Notion de contribuable-client**

Si l'on évoque le statut de contribuable, la notion du citoyen y est traditionnellement jointe avec une référence à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, article 13 qui stipule : « *pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses administratives, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ».

Désormais, l'objectif de la DGI est, entre autres, d'inverser la démarche administrative.

Selon la Charte de Communication de la fiscalité<sup>6</sup>, diffusée en collaboration avec l'agence de communication OPTIMUM, il appartient à l'Etat de solliciter le contribuable.

Le contribuable est ainsi considéré comme un client. Il est même stipulé dans cette Charte que : « *le contribuable est d'abord un citoyen-client, un citoyen-actionnaire* ».

### **3.1.1 – Cas d'une entreprise**

Si l'on prend le cas d'une entreprise, pendant longtemps et aujourd'hui encore, c'est l'optique « production » qui prédomine. Dans cette optique, l'entreprise donne la primauté au produit sur le client.

Actuellement, l'entreprise privée applique « le marketing moderne », lequel a pour objectif la satisfaction du consommateur. C'est le passage de l'analyse des besoins des clients à la volonté d'adapter la production et la diffusion du produit pour satisfaire ces clients. Le client a des besoins (de communication, de conseil), et la nature de ces besoins et leur intensité sont variables.

Si une organisation publique a pour objectif de satisfaire les besoins du public, il peut souvent y avoir une contradiction ou une différence entre les besoins d'un particulier et l'intérêt général que l'organisation publique doit défendre.

### **3.1.2 - Application dans l'administration fiscale**

Plusieurs facteurs rendent aujourd'hui les clients de l'administration plus exigeants et ont conduit à la prise en compte plus importante de leurs besoins : la différenciation de l'offre de service, la diffusion de l'information, le degré d'instruction des ménages, l'évolution des attitudes et des mentalités de contribuables.

C'est dans cette optique que Bertrand de Quatrebarbes affirme, pour ce qui concerne l'Administration, « *qu'il ne suffit pas que les Services Publics progressent, encore faut-il qu'ils progressent au même rythme que les exigences de leur environnement*<sup>7</sup> ».

---

<sup>6</sup> Exemple de la Charte diffusée par la DGI, en annexe III)

<sup>7</sup> B. De Quatrebarbes, *Usagers ou client ? Ecoute, marketing et qualité dans les services publics*, Edition d'Organisation, 2<sup>e</sup> édition, 1998, p. 21.

Dans le cadre de l'Administration fiscale, les termes « client » et « usager » apparaissent en 1957 en France, à propos du « centre de renseignement de la DGI, dans le commentaire du chef de Centre<sup>8</sup> .

Le chef du Centre Georges ALBOUY, publiait un article sur cette institution nouvelle : « *si en effet, et de tout temps, l'accueil du client ou de l'usager a été pour l'entreprise privée une préoccupation majeure, les réticences de l'administration devant le droit au renseignement préalable lui en fait trop longtemps négliger l'élément psychologique, pourtant fondamental que constitue la mise à la disposition du citoyen-contribuable des moyens de comprendre et de remplir avec le maximum de simplicité et le minimum de perte de temps les obligations administratives que lui impose la structure sociale actuelle* »

Dans un article paru en 1978 dans la Revue Française d'Administration Publique, « *approches pour définir un marketing public* », J. BON, A. LOUPPE, et M. MENGUY définissaient de nouveaux publics recherchant un « *statut de partenaire ; il s'agit de personnes que l'on consulte, de personnes dont on sollicite le concours pour l'élaboration de projets, de personnes avec lesquelles on négocie, surtout pour les choix importants, de personnes dont on sollicite le concours pour l'accomplissement de certaines missions.* »<sup>9</sup>

Peut être toujours assujetti au sens juridique des termes, le contribuable est bien dorénavant traité de plus en plus par l'administration fiscale comme un client. Le client, dans le service public, comme dans l'entreprise privée est un élément fondamental.

### **3.2 - Exigence d'un service de qualité**

La production publique est souvent l'objet de critiques. L'idée selon laquelle les affaires sont mieux gérées dans le secteur privé que dans le secteur public est tenace. En général, l'Administration traîne une image négative : la lourdeur paperassière, les horaires d'ouverture au public mal adaptées, les carences dans l'information du public. La liste n'est pas exhaustive. Toutefois l'on peut aisément distinguer la gravitation autour des aspects communicationnels et informatifs.

---

<sup>8</sup> Georges C Albouy, *Le centre de renseignement de la DGI : "un pas vers une meilleure compréhension entre le fisc et les contribuables, Revue administrative n° 66, 1958, , pages 672-674"*.

<sup>9</sup> *In Le marketing public de Laurent HERMEL, Patrick ROMAGNI Economica, 1990, page 30*

Le secrétaire d'Etat français Jean LE GARREC exprimait en 1985 « *la nécessité d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers, exigence appelée à se renforcer dans notre société où les citoyens n'entendent plus et c'est heureux, demeurer des utilisateurs passifs* »<sup>10</sup>. Et il poursuivait : « *dans ses relations avec les usagers, l'administration doit mener un triple effort, c'est à dire informer, simplifier et protéger les droits des usagers* ».

Pour satisfaire les clients, les organisations doivent mettre l'accent sur le processus de prestation des services et d'assurer que l'opération produit les résultats auxquels le client a droit de façon à répondre à ses attentes.

Pour le cas d'une Administration fiscale, cette nouvelle orientation vers le client est particulièrement vulnérable. Depuis toujours, surtout en ce qui concerne l'application de la loi et de la réglementation, le recours à des mesures coercitives pour contraindre au respect de la loi a engendré des rapports d'opposition plutôt qu'une orientation vers le service.

Les écrits de Malcolm SPARROW de l'université de Harvard s'attaquent à ce dilemme en annonçant tout d'abord que « *certaines organismes du gouvernement ont beaucoup plus tendance que d'autres à recourir aux pouvoirs de l'Etat, au besoin, pour faire en sorte que les citoyens se comportent de la façon que la société juge convenable. Ces organismes éprouvent des problèmes particuliers à conserver une image plausible comme employés de l'Etat que comme oppresseurs publics* »<sup>11</sup>.

L'auteur fait ensuite remarquer qu' « *un organisme peut en toute vraisemblance améliorer son image publique, et obtenir une plus grande collaboration du public s'il tente de mieux servir celui-ci* ». Ce message s'applique tout particulièrement à l'initiative sur les services de qualité et la satisfaction des clients.

L'orientation vers le service contribue fortement à encourager les contribuables-clients à remplir volontairement leurs obligations de citoyens. La mise en application peut ainsi favoriser le respect volontaire. Les contribuables, et la DGI verraient d'un bon œil qu'on mette davantage l'accent sur les mesures volontaires et qu'on compte moins sur les mesures coercitives.

---

<sup>10</sup> Le Garrec, Jean. - *La mutation de l'administration: objectifs et condition.. - La documentation française, Paris, 1986, pages 11 et suivants.*

<sup>11</sup> Les contribuables comme usagers de l'administration fiscale, LAVIGNE, Pierre.- *In Revue française de Finances Publiques n° 15. - L'administration fiscale. -Paris :LGDJ, 1986. -pages 77 à 83*

## CHAPITRE III

### ETAT DES LIEUX DES RELATIONS DGI-CONTRIBUABLES

Comment les contribuables perçoivent-ils le fonctionnement de la DGI ? Quelles sont leurs attitudes à son égard ? Est-ce que les contribuables connaissent bien l'administration ?

Pour répondre à ces questions, il nous a paru utile de tenter de mieux cerner l'image actuelle de la DGI dans l'opinion publique en prenant l'avis des contribuables eux-mêmes. Ainsi a-t-on donné la parole aux contribuables en procédant auprès d'eux à une mini-enquête<sup>12</sup> visant à leur permettre d'exprimer leurs perceptions de l'action de la DGI et leurs critiques.

Notre enquête ne porte pas sur un échantillon de personnes déterminées à l'avance ni représentatif de la population générale, les contribuables interrogés (120 personnes) sont choisis au hasard. Il s'agit d'une enquête effectuée pendant une période de un mois (octobre 2005), lors de notre stage de fin d'études au Centre Fiscal A de Faravohitra. Les résultats ne représentent donc que l'opinion de ceux qui y ont participé.

Compte tenu du lieu d'affectation de notre stage, la population qui a participé à cette enquête est essentiellement des contribuables personnes physiques, exerçant leurs activités dans les arrondissements I et II d'Antananarivo Renivohitra, et est soumis surtout à la Taxe Professionnelle (TP), à l'Impôt sur les Revenus(IR) et aux Taxes sur la Valeur Ajoutée ou Sur les Transactions (TVA ou TST).

Ensuite, un questionnaire<sup>13</sup> a été diffusé auprès de 50 agents des Impôts repartis dans les trois (3) Centres Fiscaux (Faravohitra, Atsimondrano, Avaradrano). Les agents de la DGI, en contact direct avec les contribuables sont sans doute les mieux placés pour déceler les obstacles pratiques existant dans le rapport entre la DGI et les contribuables.

Enfin, des entretiens ont également été effectués auprès de contribuables personnes morales, ainsi qu'auprès de cabinets fiscaux.

---

<sup>12</sup> questionnaire auprès des contribuables en annexe IV

<sup>13</sup> questionnaire auprès des agents de la DGI en annexe V

Les résultats de ces enquêtes ont permis de mettre en lumière les appréciations des contribuables interrogés, sur le fonctionnement des Services de la DGI. Ils ont révélé les problèmes rencontrés par les contribuables, et en même temps la persistance d'un sentiment de respect face à une Direction dont l'intervention est souvent souhaitée.

Des dialogues préalables et des entretiens exploratoires ont permis de formuler les questionnaires en trois grandes catégories : d'abord, comment les contribuables et les agents jugent-ils les imprimés de déclaration délivrés aux contribuables ? Ensuite, comment les contribuables perçoivent-ils la qualité de travail effectué par la DGI ? Enfin, quelle est l'attitude des contribuables dans ces relations de contact avec la DGI ?

## **Section 1 - L'obligation de déclaration**

### **1.1 – Le système déclaratif**

La DGI est l'un des Services qui entretient le plus de relations écrites et orales avec les citoyens. Mais contrairement à la plupart des autres Services de l'Etat, la DGI a une pure fonction de prélèvement sans offrir de contre-prestations directes, et elle génère un travail important pour les contribuables (ou leur mandataire) en relation avec leurs obligations fiscales.

Le remplissage de la déclaration fiscale est une des plus lourdes obligations non pécuniaires que la DGI impose à ses contribuables. Selon les impôts en question, la déclaration doivent être remplies tous les mois ou tous les trimestres (cas de la TVA par exemple), tous les bimestres (TST), ou encore annuellement (Impôts fonciers – IF-).

### **1.2 – Les difficultés**

Moins de la moitié des contribuables interrogés (46%) trouvent les imprimés de déclaration faciles à remplir. 42% éprouvent quelques difficultés, et 12% trouvent que les imprimés de déclaration sont très difficiles à remplir. La plupart de ceux-ci sont des contribuables en début d'activité et nouvellement imposés.

Alors que 68% des contribuables remplissent seuls leur déclaration fiscale, près de un tiers requiert l'aide d'autres personnes dont 12% s'adressent aux agents du fisc, 20% s'adressent à d'autres contribuables ou à des connaissances.

Aucun des contribuables interrogés ne fait remplir leur déclaration par une personne rétribuée. Selon l'entretien effectué avec un consultant d'un Cabinet juridique et fiscal<sup>14</sup>, leurs clients sont surtout constitués des contribuables personnes morales ayant des situations plus complexes, et pour lesquelles le remplissage de la déclaration constitue une des tâches qui leur sont confiées.

Des raisons peuvent notamment expliquer la difficulté, c'est que, d'une part, la majorité de la population malgache sont des paysans, et par conséquent, ayant des niveaux de formation plus ou moins élevés, et que d'autre part, le langage administratif utilisé par la DGI dans les imprimés de déclaration sont difficilement compréhensibles et trop complexes. Le langage y est lourd et pesant, et les libellés sont trop juridiques. S'y ajoute également la difficulté de calcul que les contribuables doivent effectuer.

Un article paru dans l'Express de Madagascar<sup>15</sup> parle de la « *complication au niveau de la déclaration d'impôt* », faisant allusion aux nouveaux types de formulaire suite à l'implantation du logiciel SIGTAS (Standard Integrated government Tax Administration System). Les entreprises peinent à suivre le rythme de changement imposé par le fisc. Les chefs d'entreprises pensent que le Service exige des informations extrêmement détaillées et dont l'utilité n'est pas forcément claire pour la plupart d'entre eux.

D'ailleurs les logiciels utilisés habituellement par les entreprises pour remplir leur déclaration sont devenus inapplicables. Les chefs d'entreprises avancent « *être pris au dépourvus et doivent revenir à la méthode de calcul manuel* », d'où perte de temps considérable et un risque d'erreur, vu le nombre de chiffres à manipuler. « *Le paiement de l'impôt fait partie de nos soucis majeurs, c'est une obligation, mais une erreur dans le calcul risque à tout moment de se retourner contre nous* ». Cette situation illustre un manque de compréhension entre le gouvernement et le secteur privé<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Monsieur Randrianarivelo William, consultant au Cabinet FIDAFRIKA Madagascar.

<sup>15</sup> L'express de Madagascar, n°3216 du 03 octobre 2005, page 3.

<sup>16</sup> Comparaison des imprimés, en annexe VIII- (ancien modèle de l'imprimé de l'Impôt sur les Revenus des Capitaux Mobiliers – IRCM-), et IX (modèle de l'imprimé IRCM pour SIGTAS)

## **Section 2 – La qualité des relations avec la DGI**

### **2.1 – Sur le mode de contact**

Les contribuables entretiennent un nombre considérable de contacts avec la DGI qu'ils soient téléphoniques, ou au bureau. Il y a également les lettres adressées aux Services. Presque la totalité des personnes interrogées préfère le déplacement et utilise très peu le téléphone. 95% des contribuables ne connaissent pas le numéro de téléphone des Services de la DGI, 2% seulement connaissent l'existence du site Internet de la DGI.

Quant aux conseillers fiscaux et juridiques, ils traitent beaucoup plus souvent par écrit ou par téléphone avec les Services et se rendent très rarement aux bureaux. D'ailleurs en tant que professionnels, ils connaissent en général les agents auxquels ils s'adressent.

De manière générale, selon les agents, les contribuables sont très imprécis dans leurs demandes. Pour régler leurs problèmes, il vaut mieux les recevoir au bureau que de traiter par téléphone. Les conseillers fiscaux quant à eux, sont par contre très précis.

### **2.2 - Sur la qualité de contact**

L'appréciation des contribuables sur la qualité de contact est plutôt bonne. Sur l'accueil que leur réservent les agents de l'administration fiscale, la majorité (92%) se disent satisfaits. Ils trouvent que la qualité de l'accueil s'est beaucoup améliorée ces dernières années et que l'opinion qu'ils ont de la DGI est plutôt bonne.

D'autres contribuables avancent pourtant que les agents ne les traitent pas suffisamment bien, en raison peut être, de problèmes de caractère. Selon eux les qualités nécessaires dépendent avant tout du caractère du taxateur.

Quant à l'attitude des contribuables, un sur deux des agents du fisc trouve que les contribuables sont craintifs. Ce qui traduit la difficulté des relations entre les services et les contribuables et l'absence d'un climat de confiance.

### **Section 3 – La qualité de travail de la DGI**

#### **3.1 - la lenteur de l'administration**

Les résultats sont mitigés entre le temps d'attente au téléphone, au bureau, et la rapidité des réponses par courrier. Après synthèse, 45% des contribuables relèvent le problème de l'attente au comptoir qu'il juge « plutôt long » (deux heures en moyenne)<sup>17</sup>.

Les entretiens avec les conseillers fiscaux font ressortir les problèmes de lenteur de traitement des réclamations. Ils se plaignent également de devoir rédiger des demandes écrites alors qu'elles pourraient être facilement traitées par oral. Mais selon les agents qu'il est plus simple et plus sûr de les instruire lorsqu'elles sont écrites. D'ailleurs, la législation prévoit une procédure écrite, aussi bien pour le dépôt de la réclamation que pour la réponse du Service, et qui entraîne en cas de refus, le point de départ du délai de recours.

Quant à l'origine de ces lenteurs, les agents attribuent cette situation à l'insuffisance de moyens matériels : (47%), à l'insuffisance de personnels : (32%). Le dysfonctionnement du service et la compétence des agents sont également invoqués : (problèmes de classement des dossiers). En outre, les déclarations parviennent en masse au dernier moment, ce qui surchargent les agents au moment des échéances.

Le problème de l'attente au comptoir est attribué en outre au nombre insuffisant de personnel, et à la surcharge de travail lié au traitement manuel des dossiers pour les bureaux non encore informatisés. (Cas de la réception des déclarations au Centre fiscal A).

La lenteur des réponses aux réclamations écrites des contribuables est due au fait qu'elles ne sont pas traitées tout de suite dans certains Services. Elles ont tendance à être empilées au fur et à mesure de leur arrivée, puis traitées par ordre d'arrivée souvent plusieurs mois plus tard. En outre, les temps d'acheminement entre les Services concernés sont longs.

#### **3.2 - Le travail de taxation**

Le travail de taxation et de perception est difficile à cause de la complexité de la législation à appliquer et de la méthode de taxation. Des erreurs de Service de taxation peuvent avoir des impacts importants sur la situation financière des citoyens comme de l'Etat. 80% des

---

<sup>17</sup> La période de l'enquête a coïncidé avec l'échéance du mois d'octobre. (Taxe professionnelle, Impôts fonciers).

contribuables interrogés avancement n'avoient jamais fait de réclamations concernant leur imposition. À titre indicatif, 363 nouvelles réclamations ont été enregistrées pendant le premier semestre de cette année au Centre Fiscal A, concernant l'Impôt Foncier sur la Propriété Bâtie <sup>18</sup>, pour un nombre de 49.465 rôles émis en 2004.

Les problèmes des contribuables qui ne figurent pas dans le rôle ont été souvent mentionnés lors des entretiens que nous avons menés.

Les causes les plus importantes de frictions relevées entre les contribuables et l'Administration sont le manque d'information du contribuable, l'impossibilité de se défendre qui en découle. Pour les contribuables, ce qui importe avant tout n'est pas le texte lui-même, mais l'interprétation concrète qu'en donne le fonctionnaire et l'usage qu'il en fait.

Les contribuables émettent le souhait d'obtenir l'amélioration de la rédaction de plusieurs formulaires ou documents administratifs, la clarification des correspondances émanant de l'Administration (indication des voies de recours, simplification). Et enfin, ils trouvent que le montant de l'impôt qu'il paye ne cesse d'augmenter chaque année.

---

<sup>18</sup> *Rapport d'activité du Centre Fiscal A, premier semestre 2005.*

## PARTIE II

# ***LES PRESTATIONS OFFERTES PAR LA DGI POUR ÊTRE AU SERVICE DES CONTRIBUABLES***

La restructuration de l'Administration fiscale s'inscrit dans un contexte général et une logique d'ensemble : d'une part, la volonté d'une modernisation de l'appareil administratif fiscal, et celle d'une modernisation du système fiscal en adoptant de nouveaux modes de gestion de la fiscalité, et d'autre part, la volonté d'une amélioration des services rendus aux usagers.

Sur le plan interne, la DGI a opéré une grande réforme permettant de rationaliser les structures en créant une Administration fiscale unifiée.

L'importance de cette rationalisation n'est pas négligeable du côté des contribuables. Le morcellement de la DGI comportait de nombreux inconvénients : lourdeur de l'action administrative, multiplicité des structures et des contrôles. D'ailleurs, l'existence de services distincts, spécialisés chacun dans la gestion d'une catégorie d'impôt s'avérait inadaptée avec la bonne gestion d'un système fiscal reposant sur des impôts synthétiques.

Désormais, les contribuables s'adressent en principe, à un interlocuteur unique chargé de gérer l'ensemble de son dossier fiscal.

A ces efforts de rationalisation au plan interne s'ajoute le souci d'une meilleure communication au plan externe avec une plus grande attention portée aux secteurs de l'information, de l'assistance accordée aux contribuables dans l'accomplissement de leurs obligations fiscales.

Enfin, l'intégration de la DGI aux nouvelles technologies aboutit à transformer la pratique en permettant d'avoir une gestion plus efficace de la fiscalité et en offrant aux contribuables un plus large accès à l'information fiscale.

Nous étudierons dans le Chapitre I la mise en place de l'interlocuteur fiscal unique, dans le chapitre II, les nouveaux modes de gestion de la fiscalité, et enfin, dans le chapitre III, la révolution du système d'information et de communication.

Nous verrons qu'en engageant ces efforts de modernisation, la DGI n'a pas perdu de vue l'amélioration des services à offrir aux contribuables.

## CHAPITRE I

### INTERLOCUTEUR FISCAL UNIQUE

La mise en place d'un interlocuteur fiscal unique a pour objectif de transformer la DGI en une organisation " centrée-usagers ". Elle prévoit que chaque catégorie d'usagers soit bénéficiaire d'un seul Service compétent pour l'ensemble de ses affaires fiscales.

#### **Section 1 – Organisation par compétence territoriale:**

L'idée était de fusionner les anciens Services de la Direction des Impôts et de les intégrer au sein d'un seul et unique ensemble pour mettre fin à l'extrême morcellement qui caractérisait la fiscalité malgache et qui en empêchait un contrôle efficace.

La réforme était consacrée par le Décret n° 98.915 du 28 août 1998 fixant les attributions et l'organisation de la vice-Primature chargée du Budget et du Développement des Provinces Autonomes. Ce décret prévoyait la création de la DGI.

#### **1.1 – La fusion des anciens Services**

Cette réforme est une étape dans la voie d'une réforme fiscale profonde et efficace. La réorganisation s'avérait d'autant plus indispensable que l'accroissement rapide du nombre des contribuables commandait une rationalisation de la gestion des dossiers et le recours à la modernisation dont l'utilisation de l'outil informatique.

##### **1.1.1 – Une organisation inadaptée**

L'existence de plusieurs Services distincts, spécialisés chacun dans la gestion d'une catégorie d'impôt, s'avérait incompatible avec la bonne gestion d'un système fiscal reposant sur des impôts à caractère synthétique et exigeant une parfaite coordination administrative.

De plus, cette organisation ; une « organisation par impôts » est jugée largement dépassée par la plupart des Administrations fiscales. Le système traditionnel qui oppose surtout la

fiscalité directe et la fiscalité indirecte était fondé sur l'existence de régimes juridiques différents, et sur une réalité économique contrastée. Les deux types de prélèvement ne s'opposent vraiment qu'en raison du mécanisme de l'incidence. Les impôts directs sont réellement supportés par les contribuables, personnes morales ou physiques, car en versant leur cotisation, ils doivent concrètement sacrifier une part de leurs revenus. Les impôts indirects, pour leur part, font intervenir « le redevable » (par exemple les commerçants qui ne sont que des collecteurs d'impôts), les charges fiscales définitives seront transférées sur les contribuables réels (consommateurs).

Ainsi, même si, sur le plan économique, il reste encore utile en raison essentiellement du problème de l'incidence fiscale, ce clivage a aujourd'hui perdu une grande partie de son intérêt. Le rôle d'imposition ne concerne plus que les impôts directs locaux (TP, IF). L'Impôt sur les Bénéfices des Sociétés par exemple, bien qu'impôt direct par nature est désormais, acquitté spontanément par les entreprises qui y sont soumises. Ce qui fait que la situation est ici identique aux mécanismes de recouvrement des impôts indirects.

La réforme de la DGI a d'ailleurs confié aux mêmes Centres fiscaux l'établissement de tous les prélèvements, qu'ils soient directs ou indirects.

### **1.1.2 – Une organisation morcelée**

Les structures des Services des impôts reposaient avant la fusion, sur une spécialisation en fonction de la nature de l'impôt. Ainsi, pour chaque grande catégorie d'impôt, un Service spécifique assurait, de manière autonome, la coordination de l'action de l'ensemble de ses divisions et sections.

L'autonomie de chaque Service représentait à cet égard un obstacle sérieux à la recherche d'une meilleure harmonisation de la prise de décision et des travaux d'exécution, d'autant que s'y ajoutaient un accroissement continu du nombre des contribuables et l'impératif d'une plus grande efficacité des services.

La fusion des trois Services représentait un énorme travail se traduisant par l'unification des personnels et des Divisions des anciens Services.

## **1.2 – Avantages aux contribuables**

L'ancienne organisation comportait des inconvénients, avec des erreurs fréquentes, voire même des incohérences dans la gestion fiscale, et parfois une pesanteur de l'action administrative mal tolérée.

Dans le cadre d'un contrôle fiscal, le contribuable était susceptible de se trouver soumis à deux vérifications de comptabilité, conduites par des agents différents, les procédures se succédant quelquefois longtemps l'une après l'autre.

A ces désavantages s'ajoutaient aussi des coûts administratifs inutiles dans la mesure où une telle organisation nécessitait l'emploi de deux agents pour un travail, qui, au fond, aurait pu être conduit par un seul, et entraînant des pertes de temps considérables dans les liaisons entre services. La généralisation de la réforme a entraîné la fusion des services comptables au niveau des services de base et l'installation dans une structure commune – les Centres Fiscaux - des services d'assiette et de contrôle<sup>19</sup>.

Dans le régime antérieur, un même contribuable pouvait se trouver face au moins à quatre (4) interlocuteurs fiscaux distincts installés parfois à des adresses, voire dans des localités différentes.

*Prenons le cas d'un contribuable qui souhaite exercer l'activité de Vente de boissons alcooliques.*

*Cette activité est soumise tout d'abord, à une demande d'octroi de licence et au paiement d'un Impôt de licence lesquels auraient relevé de la compétence du Service des Contributions Indirectes.*

*Vis-à-vis de l'Administration fiscale, l'activité est également soumise au paiement de la TP; attribution relevant du Service des Contributions Directes, et celui du Trésor.*

*Si on suppose que le fonds de commerce lui a été échu en vertu d'une succession, il devrait encore s'adresser au Service de l'Enregistrement et du Timbre pour effectuer la mutation de la licence à son nom personnel et pour payer le droit correspondant.*

---

<sup>19</sup> Exemple d'Organigramme d'un Centre Fiscal, en annexe VI.

Actuellement, les nouveaux services se trouvent, pour une circonstance territoriale donnée, concentrés dans un même immeuble. Le Centre fiscal est chargé de tous les travaux d'assiette et de contrôle des impôts d'Etat et des impôts locaux. Leur mise en place a ainsi permis d'instituer un interlocuteur unique pour chaque contribuable et de centraliser toute la documentation relative à un contribuable dans un dossier unique.

## **Section 2 – Organisation par catégorie de contribuables :**

Plusieurs mesures ont été introduites lors de la restructuration de l'Administration fiscale. Parmi ces mesures la création du Service des Grandes Entreprises (SGE) en 1997, la création des Services Provinciaux des Grandes Entreprises (SPGE) et des Centres Fiscaux pour les Petites et Moyennes Entreprises (PME). Ces mesures résultent de la volonté d'organiser l'Administration fiscale par type d'utilisateurs. La constitution et la gestion du Dossier Fiscal Unifié (DFU) des contribuables ainsi que sa mise à jour font également partie des principales missions de ces Services.

### **2.1 – Pour les contribuables « Grandes Entreprises »**

Installé à Amparibe Antananarivo, Il est le lieu unique de déclaration et de paiement pour leurs principaux impôts, et a une compétence nationale.

Le Service des Grandes Entreprises a été créé en mars 1997 pour renforcer la gestion et le contrôle des grandes entreprises. Initialement, le SGE était le Centre Fiscal Pilote des Entreprises. Ce service était en principe responsable du recouvrement des Impôts des entreprises les plus importantes, essentiellement celles dont le chiffre d'affaires annuel était supérieur à cinquante (50) millions d'Ariary pour celles établies à Antananarivo, et deux cent (200) millions d'Ariary pour celles établies dans les autres provinces. Initialement, le Service comprenait quatre (4) Divisions, respectivement chargées de la gestion, des contrôles, du recouvrement et de l'immatriculation. A cette époque, le Service gérait environ 2700 entreprises et comprenait 67 agents.

Les objectifs assignés au SGE lors de sa création étaient, en premier lieu, de mieux maîtriser les recouvrements des impôts des entreprises importantes, et en second lieu, d'introduire les procédures modernes et de nouveaux systèmes informatiques, qui

pourraient ensuite être étendus aux autres Services. Le bilan du fonctionnement du SGE à l'issue de sa première année d'exercice est doublement positif :

- les réactions favorables des entreprises traduisent les progrès importants réalisés en termes de service à l'utilisateur et de fonctionnement grâce aux équipes du SGE ;
- l'organisation adoptée a permis de faire face avec efficacité à un haut niveau d'activité, à l'informatisation, à l'enjeu budgétaire que représente ce Service.

Le SGE est transformé en DFGE par arrêté n° 18601-2003/MEFB/SG/DGI en date du 30 octobre 2003. Actuellement, les recouvrements par la DFGE représentent plus de 80%<sup>20</sup> du total des recouvrements effectués par la DGI, contre 70% en 1997.<sup>21</sup>

Le périmètre de la DFGE a été modifié selon le même arrêté. On entend désormais par grandes entreprises « *toutes personnes physiques ou morales exerçant sur l'étendue du territoire de la République de Madagascar et réalisant un chiffre d'affaires annuel hors taxe, supérieur ou égale à deux (2) milliards d'Ariary* ».

En application dudit arrêté, le chiffre d'affaires réalisé par les entreprises constitue un critère de classification en matière de traitement de dossiers fiscaux.

## **2.2 – Pour les contribuables PME et personnes physiques**

Le seuil des chiffres d'affaires pour la DFGE venait donc d'être relevé. C'est ainsi que les dossiers des entreprises ne répondant pas aux critères ont dû être transférés, soit aux SPGE pour des chiffres d'affaires compris entre deux (2) milliards d'Ariary et cinquante (50) millions d'Ariary, soit aux Centres Fiscaux pour des chiffres d'affaires inférieurs à cinquante (50) millions d'Ariary.

Au niveau provincial, le SPGE fonctionne comme un Centre Fiscal de plein exercice et prend en charge les dossiers des entreprises ayant réalisé un chiffre d'affaires annuel hors taxe, compris entre cinquante (50) millions et deux (2) milliards d'Ariary. Comme tout Centre fiscal, les SPGE assurent en principe la gestion, le recouvrement et le contrôle des impôts, droits et taxes dus par les entreprises qui en dépendent.

---

<sup>20</sup> Entretien avec Monsieur RAKOUTH Mamimbahiny, Inspecteur des Impôts, Chef de Service Gestion au DFGE.

<sup>21</sup> Rapport du Fond Monétaire International en février 2003, sur la réhabilitation de l'Administration fiscale et douanière.

Bref, la mise en place opérationnelle au sein de la DGI de la DFGE et des SPGE répond à une double perspective: assurer un fonctionnement plus efficace au regard de l'enjeu fiscal, et spécialiser pour rendre un meilleur service aux entreprises.

Concernant les missions de la DFGE, aucune raison ne justifie que l'immatriculation de l'ensemble des contribuables de la DGI relève de cette Direction. C'est ainsi que la DGI a décidé de décentraliser l'attribution des Numéros d'identification fiscale (NIF). Pour les entreprises individuelles et les personnes physiques, l'attribution des NIF relèvent désormais des SPGE. S'agissant des personnes morales ayant le statut de Société, il appartient au Guichet Unique « GUIDE » de délivrer le NIF.

### **Section 3 – Organisation par procédure :**

Le Guichet Unique des Investissements et du Développement des Entreprises, « GUIDE », une organisation créée et financée par le programme de la Banque Mondiale est une vraie unité de travail, au service des investisseurs, étrangers et nationaux. Il s'inscrit dans le cadre du programme de renforcement de l'image de Madagascar pour promouvoir les investissements en général et attirer les investissements directs et étrangers.

Ainsi pour marquer la volonté du gouvernement Malagasy d'améliorer l'environnement des affaires à Madagascar, la création du GUIDE a été rendue effective par le décret 2003/938 du 09 septembre 2003.

#### **3.1 – Les missions du GUIDE :**

Le GUIDE est chargé de fournir des informations, conseils et orientations aux contribuables investisseurs, et de mettre en place un système de communication opérationnel.

En outre, il a pour tâche de simplifier toute démarche administrative se rapportant à :

- La création de société ;
- l'octroi de visa pour les investisseurs étrangers ;
- l'octroi de permis de travail pour les salariés étrangers ;
- la réception et l'instruction des demandes de baux et d'acquisition de terrains par

- les investisseurs étrangers et l'octroi des autorisations y afférentes selon la compétence ;
- la demande d'avis préalable, d'autorisation d'ouverture des entreprises exerçant des activités prévues par le code de tourisme.

### Bilan de travaux du GUIDE pour le premier semestre 2005

VOLET	INFORMATIONS	DOSSIERS RECEVABLES	RESULTATS
- CREATION	3029	Création : 459 Modification : 389	Création : 459
-OCTROI D'AGREMENT ZONE FRANCHE	202	24 Dossiers rectifiés : 11 Nouveaux dossiers : 13	44 dont agréées : 10 divers : 34 refus : 0

*Source : GUIDE*

Comme le GUIDE est chargé de fournir des informations, il a recensé 3029 demandes de renseignements concernant la création de Société et a enregistré 459 sociétés nouvellement créées pour le premier semestre 2005.

Parallèlement, une étude de la répartition des formes juridiques de nouveaux établissements<sup>22</sup> effectuée par l'Institut National de la Statistique (INSTAT) a fait ressortir que 93,3 % des établissements créés sont des Entreprises individuelles où le fond de démarrage est le plus faible, et seulement 3,6% se forment sous le statut de Société à Responsabilité Limitée, 0,1 % choisissent la forme de Société Anonyme.

Cette même étude a en effet, observé la création de 10.335 établissements au premier semestre 2005 qui est quand même moindre par rapport aux réalisations sur la même période en 2004 (11.857 établissements créés).

<sup>22</sup> Note de conjoncture économique, 1<sup>o</sup> semestre 2005, numéro 7, INSTAT, septembre 2005

### **3.2 – Les compositions du GUIDE**

Le GUIDE est composé de dix (10) services ministériels regroupés en un même lieu :

- Ministère chargé de l'industrie, du commerce et du développement du secteur privé ;
- Ministère chargé de l'intérieur et de la réforme administrative ;
- Ministère chargé de la sécurité publique ;
- Ministère chargé des affaires étrangères ;
- Ministère chargé de l'environnement, des eaux et forêts ;
- Ministère chargé des télécommunications, de postes et de la communication ;
- Ministère chargé de l'économie, des finances et du budget ;
- Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, chargé du patrimoine foncier ;
- Ministère chargé de la culture et du tourisme ;
- Ministère chargé du travail et des lois sociales ;

Les organes sont composés:

- D'un conseil interministériel du développement du secteur privé ainsi dénommé CIDSP. Le conseil est constitué par les Ministres des services ministériels suscités et est présidé par le Premier Ministre ;
- D'un comité technique Interministériel qui est dirigé par un haut fonctionnaire ayant rang de Directeur Général de Ministère. C'est l'organe technique chargé de la réalisation des missions de GUIDE.

### **3.3 – Les avantages aux contribuables :**

Grâce au Guichet unique, le montage de dossiers d'investissement et la constitution d'une société à Madagascar deviennent plus simples. Le GUIDE informe, conseille et oriente gratuitement les investisseurs dans toutes leurs démarches administratives.

L'objectif étant de faciliter les investissements et de mettre en confiance les investisseurs, les contribuables bénéficient d'une part de la **célérité** :

- La Création de la société qui se fait en trois (3) jours, si tous les dossiers sont complets ;
- Une assistance gratuite leur est offerte ;
- Une seule démarche : dix services ministériels sont regroupés en un seul endroit

Et d'autre part de la **transparence** :

- Accès direct et libre aux informations (accueil, site Internet) ;
- Interlocuteur unique pour toutes les démarches ;
- Des procédures simplifiées (modèle des imprimés disponibles sur disquette ) ;
- Services accessibles à tous : nationaux et étrangers ;

## **CHAPITRE II**

### **NOUVEAUX MODES DE GESTION DE LA FISCALITE**

Même si l'objectif final de ces modes de gestion de la fiscalité est d'aboutir à l'élargissement de l'assiette fiscale et à une bonne gestion de la fiscalité, il n'en demeure pas moins que la démarche se fait à travers un rapprochement des contribuables, une procédure simplifiée, et une assistance à la gestion des entreprises

#### **Section 1 – Rapprochement entre DGI et contribuables : La politique de la fiscalité de proximité**

##### **1.1 - Définition**

La politique de la fiscalité de proximité peut être considérée comme une politique d'élargissement de l'assiette fiscale par la participation du monde rural à la répartition équitable du poids de l'impôt, et aussi par la facilitation du recouvrement qui consiste à rapprocher directement les contribuables de l'Administration fiscale dans leur devoir civique, tout en les libérant des contraintes de déplacement, notamment dans les zones enclavées ou éloignées du Centre fiscal ou du lieu de perception du délégué administratif.

Cette politique se réfère aux stratégies contenues dans le Business Plan de la DGI où la fiscalité de proximité occupe une place prépondérante. Vu sous cet angle, la fiscalité de proximité se traduit en une démarche ou méthode permettant au Service des Impôts de se rapprocher de ses clients tout en devenant plus transparent.

C'est un système fiscal dont les produits sont orientés vers la satisfaction des besoins essentiels de la population. Le système est géré par la collectivité la plus proche des contribuables afin que les retombées soient directement mesurables.

Les objectifs de la politique est :

- tout d'abord, de signifier sa présence en tant qu'Administration ;
- ensuite d'augmenter le nombre de la population fiscale :

En effet, pour faire face à la mondialisation économique qui se traduit par l'abaissement tarifaire, l'ouverture des frontières (processus d'intégration régionale), il y a abandon progressif de la fiscalité basée sur le commerce extérieur pour aller vers des prélèvements sur les revenus intérieurs ;

- et enfin, d'élargir l'assiette fiscale par l'assujettissement à l'Impôt des secteurs non encore fiscalisés (secteur informel et monde rural ) et par la maîtrise parfaite des secteurs déjà fiscalisés.

Seront perçus à cette occasion :

- La TP et les Impôts fonciers IF, par les délégués administratifs ;
- L'impôt de licence de ventes de boissons alcooliques, la TST, l'IR, l'impôt Synthétique, par les agents des Impôts.

Il est signalé que, conformément aux dispositions fixant la répartition des produits de ces impôts prévus par le CGI, une partie non moins négligeable sera recouvrée directement, ou reversée suivant le cas, au profit des Budgets des Collectivités décentralisées.

Ainsi, La TP a été instituée pour être perçue au profit du Budget des Provinces autonomes (article 10.01.01 du CGI), les IF, encaissés au bénéfice du Budget des Communes d'implantation de l'immeuble (article 10.03.01), les produits de l'Impôt de licence de ventes de boissons alcooliques, mis à la disposition de la Commune du lieu d'exploitation (10.06.01), l'Impôt synthétique(IS), destiné au financement du programme d'investissements régionalisés.

## **1.2 – La démarche adoptée**

Selon l'instruction interministérielle n° 153-MEFB/MI du 21 juillet 2004 portant sur « les voies et moyens pour l'exercice de la fiscalité de proximité », la démarche doit commencer par la « *mise en place de ces structures prévues pour chaque niveau. Il faut assurer en priorité la fiscalité de proximité en milieu urbain, pour un souci de rentabilité en terme de recettes fiscales, et procéder ensuite aux opérations de tournée rurale pour faire signifier la présence de l'Etat et surtout pour faciliter l'accomplissement des devoirs fiscaux par les ruraux* ». Enfin, l'établissement d'un rapport à envoyer au Service de l'Inspection et de la Coordination pour permettre de suivre l'évolution du nombre de contribuables.

Les mesures d'approches ont été prises le 11 décembre 2003 lors du colloque national effectué par la DGI à Faravohitra :

- Préparation psychologique des contribuables par le recours à la médiatisation à outrance ;
- L'éducation de masse sur les impôts visés (IR, TP, IL , IS).

Une Note émanant du Directeur Technique des Impôts (DTI) rappelle ainsi le rôle d'éducateur des agents des impôts sur le sens du devoir civique des citoyens. Ces agents *« doivent faire montre d'une facilité relationnelle et d'une excellente communication pour pouvoir convaincre leurs interlocuteurs d'une manière objective, de plus, ils doivent faire preuve d'un discernement total quant à l'évaluation de la base soumise à l'impôt afin d'éviter tout critique, ce qui exige de la part des agents une équité irréprochable aux yeux des contribuables »*<sup>23</sup>.

### **1.3– Impacts au niveau des contribuables**

Même si la politique se concentre sur l'amélioration de la performance fiscale du pays pour soutenir le processus de développement tant souhaité par la population toute entière, elle consiste en même temps en l'amélioration de la procédure dans le sens de la simplification, tout en renforçant la capacité technique des Centres fiscaux, lesquels sont d'ailleurs responsables directs avec les élus et autorités locales de la mise en œuvre de la démarche.

La démarche comprend plusieurs volets :

- La création de nouveaux Centres fiscaux dans les régions à forte potentialité économique et fiscale mais difficilement accessibles ;
- l'utilisation de la technique de « versement spontané » par laquelle recensement, imposition et recouvrement peuvent se faire en même temps ;
- l'opération de collecte fiscale ambulante ;
- la simplification radicale du système d'imposition de certaines activités ou de certains types de contribuables en améliorant le principe de l'impôt synthétique ;
- l'information des usagers sur les procédures à suivre avant tout début d'activité, et sur leurs droits et obligations en tant que contribuables ;
- la sensibilisation et la conscientisation de la masse sur leur devoir fiscal : animation, sensibilisation à outrance suivant les coutumes locales ( hira gasy...).

---

<sup>23</sup> Note n° 37-MEFB/SG/DGI/DTI/S en date du 10 février 2004.

La simplification des procédures et l'information des usagers rentrent bien dans la mise en œuvre de la politique. Il en est de même de la conscientisation par tous les moyens dont dispose le Faritany (audiovisuel, notamment axés sur le devoir civique de chaque citoyen).

Sur ce point, il convient de signaler la présence du Directeur Provincial de la Communication dans le Comité Provincial des Recettes. Ce comité est une structure prévue au niveau provincial. Y figurent également le DPI, le Directeur Provincial du Budget, et le Trésorier Principal. Le comité est présidé par le Président du Faritany.

Au niveau des régions et districts, la structure mise en place est la Cellule de Recouvrement. Elle est composée du Chef de région, du Maire, du Président du Fokontany, du Délégué administratif, du Délégué de la communication, du service d'ordre et enfin des Agents des impôts qui mènent la conduite technique des opérations (assiette et recouvrement des impôts, droits et taxes de leur ressort).

## **Section 2 – Simplification du système de prélèvement : L'Impôt synthétique**

Compte tenu de la spécificité des activités informelles, il est clair que la fiscalisation de ce secteur doit passer par une simplification radicale du système d'imposition auquel il est soumis. Conscientes de ce problème, les autorités ont introduit dans la Loi de Finances le principe de l'Impôt synthétique pour les établissements opérant en deçà d'un certain seuil économique.

### **2.1 – Le principe :**

Le principe est basé sur le regroupement de toutes taxes sur les activités (TVA, IR, TP) en un impôt unique dont les modalités de calcul doivent être aisément mises en œuvre, du fait de l'absence de document comptable de la plupart de ces entreprises individuelles.

L'unicité de l'impôt permet de simplifier une fiscalité jusqu'alors totalement inadaptée, car trop complexe et par là, opaque pour les petits contribuables. De plus la mobilisation des Collectivités décentralisées, aussi bien pour la collecte que pour l'affectation des fonds est d'autant plus pertinente qu'elle rejoint le souhait des opérateurs informels, qui y voient un gage de rapprochement entre les contribuables et l'Administration de l'impôt.

Les textes concernant l'impôt synthétique sont la Loi 99.032 de la Loi de Finances 2000 dans ses articles 01.06.01 et suivants, et la Décision 01/2000- MBDPA/SG/DGI/DELFI du 05 septembre 2000.

## **2.2 – Les contribuables visés**

Sont soumises à l'Impôt synthétique les personnes physiques ou entreprises individuelles exerçant une activité indépendante dont le chiffre d'affaires annuel, ou revenu brut, ou gain estimé, hors taxe, est inférieur à 2.400.000 Ariary.

Il s'agit surtout des gargotiers, agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, producteurs, les artisans, les prestataires de services, ceux qui exercent une profession libérale et enfin les artistes.

Un double objectif est alors à la base de la création de l'impôt synthétique :

### **2.2.1 - Fiscalisation du secteur informel :**

La définition du secteur informel adoptée à Madagascar<sup>24</sup>, selon PAILLAUD Olivier et de RAKOTOMANANA Faly, est « l'ensemble des unités de production non-constituées en société, qui ne possèdent pas de numéro d'identification (fiscale, statistique) et / ou ne tiennent pas de comptabilité écrite formelle ».

Ces unités de production du secteur informel ne sont pas nécessairement réalisées avec l'intention délibérée de se soustraire aux réglementations publiques (impôts, législation de travail...), même si la plupart d'entre elles ne sont pas dûment enregistrées.

L'ampleur du manque à gagner pour l'Etat, de l'ordre de 64%<sup>25</sup> de l'ensemble des recettes fiscales du pays attestait l'exigence d'un gisement qui doit être exploité. Ainsi, les autorités malgaches ont décidé de mettre en place un impôt synthétique, dès 1999.

Elles ont exploré les modalités que pouvait prendre la fiscalisation du secteur, à la fois pour accroître le consentement à l'impôt et pour éviter ses conséquences négatives sur la pauvreté.

---

<sup>24</sup> *la fiscalisation du secteur informel, Paillaud Olivier, Rakotomanana Faly, Economie de Madagascar n° 3, octobre 1998, page 187.*

<sup>25</sup> *Op. cit., page 185.*

Cette volonté de l'Etat est surtout confortée par les récriminations tout aussi régulières des contribuables ou groupes d'opérateurs formels, qui se plaignent de la concurrence déloyale dont ils sont victimes de la part de produits informels moins chers car non taxés.

Les avantages que pourraient en retirer les contribuables sont de deux ordres :

- Être en règle avec l'Etat réduit la probabilité de contrôle, et de harcèlement de la part des agents publics ;
- C'est aussi une condition préalable pour bénéficier, d'un certain nombre de services aux entreprises publiques ou privées, comme l'accès aux marchés publics ou aux institutions de crédits.

### **2.2.2 - Simplifier la vie des contribuables**

L'Impôt synthétique, dans son principe est représentatif et libérateur de l'IRNS, de la TP, et de la Taxe sur les chiffres d'affaires. Au lieu de faire les déclarations concernant les trois impôts, il sera perçu au titre du Budget Général un Impôt synthétique, destiné au financement du programme d'investissement régionalisé. Il est possible qu'au moment de l'établissement de l'impôt, le contribuable ait déjà payé la TP ou la TST pour l'année au titre de laquelle l'impôt sera perçu. Dans ce cas, l'agent taxateur peut effectuer une réduction d'impôt à concurrence des montants payés. (Article 11 de la décision sus-citée).

## **Section 3 – Les aides aux contribuables :**

Tout système fiscal doit être constamment remanié pour assurer un rendement suffisant tout en permettant de constituer ou de reconstituer des facultés contributives nouvelles. Il s'agit également d'accompagner les contribuables dans l'accomplissement de leurs obligations fiscales.

On verra alors deux sortes d'aides accordées aux contribuables.

### **3.1 – Allègements des impositions :**

Si le contribuable apparaît souvent comme une poule aux œufs d'or, il est par là même indispensable de le ménager, afin de ne pas le tuer. Il ne faut jamais arriver à l'épuisement des facultés contributives.

### 3.1.1 - Les dépenses fiscales

Le conseil des impôts en France considère les dépenses fiscales comme le symétrique de l'expression « dépenses budgétaires » et le négatif de l'expression « recettes fiscales ».

Notre droit fiscal malgache a toujours connu des dérogations allégeant en pratique la fiscalité qui pèse sur telle ou telle catégorie de contribuables, en raison de leur situation, ou du type d'opération qu'ils effectuent. Il a connu ces mesures incitatives qui ont permis d'attirer des capitaux dans différentes activités. Même s'il y a allègement fiscal au profit des contribuables, les dépenses fiscales se distinguent pour leur nature et leur potentialité éventuelle à porter des espérances et de sources de revenus.

- **Le CGI** prévoit des mesures visant à modifier des conditions d'imposition en fonction de la situation des contribuables.

Les plus importantes sont tout d'abord les exonérations et les exemptions. Elles tendent à dispenser les contribuables du paiement de l'impôt. Dans les exemptions, les contribuables ou les activités sont en dehors du champ d'application de la taxe tandis que dans l'exonération, les contribuables ou les activités sont taxables mais la loi les dispense du paiement.

Il y a ensuite les réductions et les déductions qui sont des opérations qui consistent à diminuer, soit l'impôt à payer, soit la base imposable avant la liquidation. A partir de 2004, la réduction d'impôt est de 200 Ariary par personne à charge. Avant, elle était de 100 Ariary.

Les contribuables effectuant des opérations d'exportation sont soumis au régime des exportations et taxés à la TVA au taux de zéro (0)%. (article 06.01.12 du CGI).

-**La loi sur les zones franches** : C'est la loi 89.027 du 29 décembre 1989, modifiée et complétée par la loi 91.020 du 12 août 1991 qui institue le régime des zones franches industrielles à Madagascar. Ce régime s'applique aux investissements réalisés par les promoteurs nationaux ou étrangers dans les activités industrielles tournées vers l'exportation.

A titre d'exemple, ce régime préconise l'exonération de ces Entreprises à l'IBS, pendant une période déterminée de 2 ans à 15 ans à partir du démarrage effectif de l'exploitation.

- **La loi 2003.026 du 26 août 2003** a prescrit la détaxation effective des 380 produits à Madagascar à partir de 1<sup>o</sup> septembre 2003 et pour une durée de deux (2) ans,. L'objectif était d'inciter les investisseurs, d'outiller davantage les producteurs et les entreprises en leur offrant les moyens d'accroître leur rendement et partant leur production.

Sur les finances des entreprises dont l'objectif est de produire des biens pour satisfaire des demandes et de faire un profit en produisant plus et en dépensant moins, les allègements fiscaux tendent à réduire considérablement leurs charges d'exploitation: ces charges ont des impacts non négligeables sur les structures des coûts de production et sur le mécanisme de formation de leurs prix de vente. A long terme, ces avantages permettent aux entreprises de dégager une disponibilité ou une surliquidité de trésorerie qui vont leur permettre l'extension des activités ou l'augmentation des épargnes privées.

Tous ces avantages fiscaux correspondent à la satisfaction d'intérêts catégoriels, pour régler un problème ponctuel ou céder aux pressions d'un groupe socio-économique: ils sont également établis en vue de plus de justice fiscale en ce sens que les dépenses fiscales contribuent à atténuer l'injustice fiscale en allégeant ou en supprimant l'imposition des contribuables les plus modestes.

Quoiqu'il en soit, ces avantages fiscaux ont des incidences financières considérables qui se traduisent par un manque à gagner en matière de recettes budgétaires, d'ou d'ailleurs l'expression « dépenses fiscales ». Par ailleurs, l'arrivée massive des produits importés a mis l'entreprise locale en difficulté, surtout les PME, moteur de la croissance économique.

Le gouvernement avait pris les correctifs nécessaires durant ces deux années. L'effort de l'Etat de prendre en compte la revendication des industriels malgaches se justifie par le fait que la pénalisation des industries malgaches ne découle pas d'un choix délibéré au préalable, mais surtout d'un concours de circonstance.

### **3.1.2 – Réduction de taux d'imposition**

On peut citer la révision à la baisse du taux de l'Impôt sur les Revenus de Capitaux Mobiliers en 2004: 20% au lieu de 25%. De même, le nombre de tranches d'imposition de l'Impôt sur les Revenus Salariaux et Assimilés a été réduit en 3 tranches, ce qui entraîne un allègement de l'impôt payé par les contribuables. (avant la Loi de Finances de 2004, il y avait 4 tranches).

Des mesures visant à simplifier le système fiscal sont prises afin d'intensifier le soutien aux investissements compte tenu du partenariat entre l'Etat et les opérateurs économiques. Ainsi, plusieurs mesures fiscales sont prises pour inciter l'investissement et faciliter la création d'entreprises :

- Exonération totale d'Impôt sur les Bénéfices des Sociétés (IBS) et du minimum de perception pendant les deux premiers exercices et de la réduction de l'impôt de 50% pour la troisième année. (Loi de Finances 2005) ;
- Après l'opération de détaxation des équipements, un abaissement du taux de TVA à 18% (septembre 2005) ;
- Le taux de l'IBS est de 10%, celui de l'IRCM est de 10% pour les entreprises bénéficiant du régime de Zone Franche.

### **3.2 – Assistance aux contribuables : Le centre de gestion agréé « CGA »**

Une disposition de la loi de Finances 2004 donne la mesure de la nouvelle ambition de l'Etat et notamment de l'Administration des impôts de dépasser son rôle traditionnel coercitif, pour évoluer, aujourd'hui, vers un appui à la gestion des entreprises.

Les CGA ont été instituées pour fournir une aide technique aux entreprises, qu'elles soient industrielles, commerçantes, artisanales, ou agricoles ; en matière de gestion, de tenue de comptabilité, de formation, et bien sûr en matière de déclarations fiscales.

Dans l'attente des conditions d'application qui devaient être fixées par voie réglementaire, Le rôle de ces centres se limite à une mission d'assistance et de surveillance. Ils ne peuvent pas se substituer à leurs adhérents dans la tenue des documents comptables.

#### **3.2.1 – Les missions du CGA**

##### ***3.2.1.1 - La mission d'assistance :***

Les Centres établissent, dans les six mois de la clôture de l'exercice, « un dossier de gestion » qui reflète la situation économique et financière de l'entreprise. Ce dossier présente la marge ou la production, la valeur ajoutée, le délai de réalisation de stock, la durée de crédit clients, ou des fournisseurs, la solvabilité à court terme etc.

Ces paramètres sont accompagnés d'un commentaire sur le registre de l'entreprise. Dès le deuxième exercice suivant l'adhésion, ces commentaires sont complétés par une analyse comparative accompagnée de recommandations sur la gestion de l'entreprise.

### **3.2.1.2 - La mission de surveillance :**

Les centres s'engagent à veiller au respect de leurs engagements par les adhérents, et de la sincérité des résultats qu'ils déclarent.

Ils doivent veiller à la cohérence et à la vraisemblance de l'ensemble des documents qui leur sont fournis et plus généralement de l'ensemble de la comptabilité de l'adhérent. Cet examen est destiné au regard de l'Administration à déceler les éventuels erreurs et anomalies qui peuvent y figurer.

Les agents de l'Administration des impôts apportent leur concours au CGA. Ils sont autorisés à donner un avis écrit aux questions posées en matière fiscale et leur caution à cette mission de conseil et de surveillance. L'avis écrit et signé par ces agents engage l'Administration et leur est opposable.

Nouvelle preuve de l'indispensable partenariat public privé, ces centres revêtent la forme d'associations privées légalement constituées, à l'initiative de professionnels de la gestion des entreprises (experts comptables, chambres de commerces ou d'industrie, etc.) auxquelles adhèrent librement les entreprises. Celles-ci doivent s'engager à observer un code de bonne conduite en matière de gestion et de la fiscalité.

### **3.2.2 - L'intérêt pour l'entreprise à y adhérer**

Les CGA apportent aux entreprises une assistance en matière de gestion :

- en fournissant annuellement un tableau de bord de leur situation économique et financière personnelle en les aidant, si elles le leur demandent, à établir leurs déclarations fiscales: les entreprises se voient débarrassées de ses soucis, par les professionnels qui l'encadrent ;
- en centralisant, si elles le souhaitent, leurs documents comptables.
- En effectuant les formalités fiscales à la place des contribuables ;
- Leur mission peut également s'étendre à la formation en matière de tenue de comptabilité générale.

L'adhésion des entreprises à ces organismes est encouragée. L'Administration a décidé d'accorder des avantages fiscaux, pour certaines entreprises. Ces avantages prennent la forme d'un abattement incitatif sur le bénéfice imposable, ou d'une réduction d'Impôt pour frais de tenue de comptabilité et d'adhésion au centre. Les CGA s'adressent aux entreprises (individuelles ou personnes morales) qui exercent à titre habituel une activité industrielle, commerciales artisanales ou agricole, quel que soit le régime d'imposition.

Les agents des Impôts assistent également le centre lorsque celui-ci organise au profit de ses adhérents des sessions d'information sur la fiscalité en général et l'évolution des textes réglementaires.

L'intérêt pour l'entreprise d'adhérer à un Centre de gestion, quel que soit son secteur d'activité c'est de connaître en continu la position de l'administration sur tout sujet problématique ou incertain, et de s'y conformer.

Les centres sont un moyen d'accéder, à moindre frais et le plus sûrement possible à une gestion raisonnée de leurs activités pour les PME-PMI malgaches qui n'ont ni outil moderne de gestion, ni comptabilité analytique.

Pour la DGI; l'avantage c'est d'avoir un interlocuteur en face de soi, permettant de recueillir des informations pour le compte de l'Administration. C'est un établissement de relais, un vecteur d'informations fiscales pour recueillir des éléments d'information et pour assainir le secteur concerné. Le CGA est également un moyen de traiter de la même manière les secteurs regroupés en son sein.

## CHAPITRE III

### LA REVOLUTION DU SYSTEME D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

Pour la DGI, il ne suffit plus de faire, encore faut-il faire savoir, aux collègues mais aussi aux contribuables. Faire savoir aux contribuables : c'est tout le champ de la communication externe de la DGI.

La communication, et plus spécifiquement la communication publique se présente comme un élément fondamental. Elle permet d'une part, le partage réciproque d'informations et la synergie des actions, et d'autre part, de conduire tous les acteurs publics (pouvoir public, citoyens) vers une société de consensus et d'adhésion pour ce qui est des intérêts communs.

La communication dans ce cas, est le véhicule d'informations entre une institution publique et les citoyens. Elle est vue comme le mécanisme qui crée, maintient et développe des relations de coexistence sociale entre ces deux types d'interlocuteurs.

#### **Section 1 – Accès des contribuables à l'information :**

##### **1.1- Le principe :**

Les principes démocratiques supposent que les citoyens, comme l'administré, puissent s'informer du fonctionnement des institutions politiques et administratives. L'article 5 de la Déclaration des Droits de l'Homme du 26 août 1789 fait implicitement référence à ce droit de savoir en reconnaissant à la « *société le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

L'expérience prouve qu'un meilleur dialogue avec les administrés, une attitude plus ouvertes et davantage de transparence permettraient d'éviter bien de conflits.

L'amélioration de l'information du public profite à la fois aux usagers et aux administrations, ces dernières ayant intérêt à améliorer leur image de marque ainsi qu'à prévenir les erreurs de l'utilisateur et les risques de litige.

Cette prise de connaissance de la nécessité de mieux informer le public est encore plus nette au sein de la DGI, une Administration qui a des relations plus conflictuelles avec les usagers.

## **1.2 – Les Obstacles à l'accès des contribuables à l'information**

### **1.2.1- Les obstacles matériels :**

Les obstacles d'ordre matériel bien qu'ils puissent paraître secondaires, ne doivent pas être négligés. Ce sont d'ailleurs ceux qui sont les plus évoqués par les agents de la DGI.

Ces obstacles tiennent essentiellement au manque de moyens en locaux et en personnels. Certains Centres fiscaux ne disposent pas d'un Service ou même d'un agent chargé de l'information. Ou lorsqu'un tel service existe, les locaux sont souvent mal adaptés à l'accueil du public.

### **1.2.2 - Les obstacles psychologiques**

Les agents jugent le contribuable passif : il y a un manque d'effort du citoyen pour aller vers leur Administration.

Sur le plan culturel, demander des informations ou la communication d'un document suppose de la part du contribuable un ensemble de dispositions culturelles qui sont très inégalement partagées : il faut connaître l'existence du document, sa désignation précise, le Service qui le détient, il faut entreprendre la démarche, oser demander la consultation ou la copie du document.

Toutes ces conditions impliquent le plus souvent que le demandeur soit en mesure de lire et d'interpréter le document, qu'il connaisse suffisamment les dédales des Services et des procédures.

### **1.2.3 - Les obstacles idéologiques**

L'information est une forme de pouvoir, et est donc liée à la politique. En effet, détenir un budget d'information, c'est détenir un pouvoir, une capacité d'action. L'information est un bien que l'on hésite à partager, un capital qu'il faut gérer efficacement, un privilège que l'on protège. « *Comme tout bien, plus l'information est précieuse, plus on a tendance à la retenir, et plus elle est difficile à acquérir par l'utilisateur* ». <sup>26</sup>

Comme nombre d'organisations, la DGI a cherché à favoriser le passage à la société de l'information. Elle doit faciliter l'accès des citoyens à l'Administration fiscale. C'est pourquoi beaucoup d'efforts ont été menés pour informer et éduquer les contribuables. Actuellement, une offre de services en ligne est même proposée afin d'aider à la réalisation des démarches administratives.

## **Section 2 – Les moyens traditionnels**

### **2.1 – Les publications**

La DGI œuvre actuellement dans la confection d'un Bulletin officiel des Impôts appelé « Bulletin Fiscal Officiel », regroupant les textes d'application et la doctrine administrative. De même, elle a également procédé à la confection des dépliants pour différents types d'impôts, tel le TARIG'HETRA en 2001.

Depuis six années consécutives, la DGI procède à l'édition d'agendas fiscaux qui récapitulent les principales obligations et échéances. L'agenda comporte différentes rubriques : organigramme de la DGI, adresses des Centres fiscaux, fiches techniques relatives à divers impôts, des guides pour remplir les déclarations et pour calculer les impôts à payer avec des exemples chiffrés. Dans la préface de l'édition de l'année 2004, Madame le Directeur Général des Impôts avançait que « *l'agenda fiscal a pris la place d'un proche collaborateur pour beaucoup de contribuables* ».

Enfin, la DGI met à la disposition des entreprises gérées par la DFGE des « guides du contribuable ». Il s'agit des guides par types d'impôts, valides à partir de l'année fiscale

---

<sup>26</sup>-Dominique GOBEAU, *l'accès des contribuables à l'information fiscale, In information et transparence administrative, page 111.*

2005. Ils donnent des renseignements généraux sur la façon de percevoir, d'enregistrer, de calculer et de verser les impôts en question. Ils contiennent des instructions détaillées pour aider les contribuables à remplir leur déclarations suite à l'installation du logiciel SIGTAS.

## **2.2 – Les contacts directs**

La mise en place des services d'accueil est nécessaire pour orienter les contribuables, et pour leur donner des informations sommaires. Il en est ainsi à la DFGE, et au SPGE-Mandrosoa. Elle permet d'éviter les intermédiaires et la multiplicité des intervenants, une des sources de la corruption dans le service public.

L'existence d'un service d'accueil qui a comme mission l'appui et l'information des contribuables permet d'améliorer la qualité des déclarations déposées par ces derniers et contribue également à l'accroissement du civisme fiscal.

## **2.3 - Les affichages**

Le plan du bâtiment, avec numéros et attributions de toutes les portes est affiché dès l'entrée. (cas de la DFGE). De même, pour plus de transparence, les barèmes pour le calcul de la Valeur Locative, par exemple, sont également affichés au bureau de la Division Impôt Foncier à Faravohitra.

## **2.4 – Les sensibilisations**

### **2.4.1 - Les sensibilisations par médiatisation**

Des émissions radiophoniques et télévisées ont été réalisées en 2004, avec l'agence de communication OPTIMUM, et publiées sur les ondes pendant trois (3) semaines pour donner des informations à l'intention des contribuables. Ces informations concernaient surtout les obligations résultant de l'exercice d'une activité professionnelle. La sensibilisation s'est présentée sous forme d'interview des contribuables, suivi d'une explication émanant des inspecteurs fiscalistes.

En matière d'Impôt foncier, le fisc a travaillé également avec les médias (spots télévisés pendant trois semaines sur TVM et TV PLUS, émissions radio) pour donner des informations et inciter les contribuables à s'acquitter de leurs devoirs fiscaux et de faire leurs déclarations.

### **2.4.2 - Les sensibilisations par contact direct**

Elles sont surtout utilisées dans le cadre de la fiscalité de proximité. Les agents des impôts travaillent avec l'appui des Autorités locales. Ainsi, en 2003, le Centre Fiscal de Faravohitra a mobilisé près de 80 agents pour effectuer des descentes et des sensibilisations<sup>27</sup>. Il y avait eu des séances organisées uniquement pour les responsables des Fokontany, et celles pour la population en générale. Le nombre total des séances effectuées était de 37 et avaient eu lieu la plupart des temps, les samedis et dimanches.

## **Section 3 – Intégration aux Nouvelles technologies**

Asseoir et calculer l'impôt, classer les informations concernant les contribuables, vérifier des déclarations, émettre les avis d'imposition, procéder aux encaissements, effectuer des statistiques, gérer les personnels et les moyens matériels ; ce sont les travaux de gestion qu'ont à effectuer les agents des impôts, et qui ont incité la DGI à développer en son sein les possibilités offertes par l'outil informatique si elle veut renforcer l'efficacité de ses actions.

D'importants travaux ont déjà été réalisés surtout dans le cadre de l'administration en ligne (informations, formulaires, forum...)

### **3.1 - Le site Internet**

Le site Internet de la DGI peut être visité sous le lien « [www.impots-mg.org](http://www.impots-mg.org) »

S'appuyant massivement sur l'apport des technologies de l'information et de la communication, la création d'un site Internet vise la mise en place, à terme, d'une véritable « e-administration fiscale » sans papier, et multiservices.

Les objectifs dans la mise en place de ce site est de développer une offre de services diversifiée. Il s'agit d'offrir aux contribuables un ensemble de nouveaux services facilitant l'accomplissement de leurs obligations et leur relation avec l'administration et à renforcer l'efficacité de l'action des services (information dématérialisée, mieux actualisée et partagée). La création du site par la DGI a pour but de :

---

<sup>27</sup> *Rapport d'activité 2003- Centre Fiscal de Faravohitra.*

- développer la communication externe ;
- contribuer davantage au développement de l'économie nationale par une meilleure appréhension de la matière fiscale ;
- contribuer à développer une connaissance approfondie des contribuables ;
- améliorer la qualité des services offerts aux contribuables en réduisant et en optimisant les déplacements.

Quant aux fonctionnalités du site, il consiste en la présentation institutionnelle et organisationnelle de la DGI, présentation des textes législatifs, réglementaires et conventions fiscales, des Notes, circulaires, et les questions de principe.

### **3.2- Utilisation de logiciels en matière fiscale**

L'utilisation de ces procédés permet, pour les contribuables comme pour l'administration, des simplifications et des gains en efficacité, leur mise en place nécessite une période de rodage et, dans certains cas, une réflexion sur les processus internes de traitement des données fiscales.

#### **3.2.1 - Le SURF: « Système Uniformisé de Recouvrement Fiscal »**

Un nombre de plus en plus important de tâches est traité aujourd'hui à la DGI grâce à l'informatique. Ainsi, les recettes sont concernées par l'informatisation avec l'utilisation du logiciel SURF.

L'utilisation de logiciel SURF permet l'automatisation de toutes les opérations de gestion effectuées par les recettes.

Ce système a été, au début, mis en place à titre expérimental au SGE. En effet, les objectifs assignés au SGE lors de sa création étaient, en premier lieu de mieux maîtriser les recouvrements des impôts des entreprises importantes, et en second lieu, d'introduire des procédures modernes et des nouveaux systèmes informatiques tel le SURF lequel est aujourd'hui étendus aux autres Centres fiscaux informatisés.

#### **3.2.2 - Le SIGTAS (Standard Integrated government Tax Administration System):**

SIGTAS ou Système Standard et Intégré d'Administration Gouvernementale de Taxes, désigne un projet; celui de renforcement des capacités de gestion à la DFGE. Ce projet est

financé par la Banque Africaine du Développement (BAD) qui a décidé de retenir les services de la firme canadienne CRC SOGEMA INC. dont l'expertise en réforme de l'Administration fiscale est reconnue sur le plan international par son logiciel SIGTAS.

Un contrat de service pour l'étude, l'adaptation et l'implantation de ce système moderne a été signé le 06 janvier 2004 entre le Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget et la CRC SOGEMA. La phase d'étude a débuté le 09 février 2004 et l'adaptation et l'implantation ont commencé dès juin 2004. SIGTAS est opérationnel depuis septembre 2005.

L'objectif principal en est de développer un système d'information unique. SIGTAS va permettre l'amélioration des recettes fiscales par le renforcement des capacités de la DFGE dans le cadre du plan d'actions du Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget. Mais il permet également de replacer l'utilisateur au centre des préoccupations, en améliorant le service aux contribuables et en modernisant les systèmes d'information.

### **3.2.2.1 - Les principaux modules :**

Les principaux modules peuvent être regroupés en quatre catégories :

- La gestion des contribuables
  - La création (immatriculation, ouverture des comptes d'impôt);
  - Le suivi et la vérification (Rappel de défaut de dépôt et/ou de paiement Taxation d'office lors de non-dépôt);
  - le traitement des cas d'exception (entente de paiement, contentieux)
- L'édition de lettres et formulaires : en effet la mise en place du système nécessite la conception des nouvelles procédures administratives : (Rédaction des Guides d'impôt, conception des formulaires de déclaration et des lettres standards);
- La gestion des documents et des dossiers ;
- Et enfin, la gestion des comptes de taxes: (application automatique des pénalités et des intérêts, gestion des cas de vérification, encaissement).

Conçu pour réaliser une refonte du système d'information fiscale de la DGI au bénéfice des agents et des usagers, le système permet également de développer l'interface avec systèmes gouvernementaux existants : Interface Bilatéral avec l'INSTAT, le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques, le SYDONIA de l'Administration douanière.

Il implique la refonte en profondeur des systèmes d'information de ces organisations pour surmonter les divers cloisonnements qui empêchent les échanges d'informations entre elles et qui nuisent à la qualité des services délivrés aux usagers.

### 3.2.2.2 - *Les impacts au niveau des contribuables :*

Il s'agit de délivrer aux contribuables de nouveaux numéros d'identification fiscale. D'autres impacts au niveau des contribuables sont à relever :

- Formulaire de déclaration personnalisée et pré identifiée;
- Enregistrement des paiements en temps réel au compte d'impôt;
- Auto déclaration validée par le système;
- Utilisation des supports informatiques pour communiquer les pièces d'appui;
- Application automatique des pénalités et des intérêts en cas de retard de dépôt et/ou de paiement.

Le système est devenu opérationnel depuis le mois de septembre 2005 avec l'enregistrement des encaissements avec SIGTAS, et avec le guichet unique de requêtes et d'information : (Service Gestion, chargé de la clientèle).

La gestion informatisée des impôts incite les contribuables à déposer leur déclaration et à effectuer leur paiement dus dans les délais prévus par la loi.

SIGTAS est présenté au public le 04 août 2005 à la Direction Générale du Plan à Anosy, il a été dit dans le mot de la fin de la présentation du système que « *c'est une des premières étapes de tout un processus de changement et de modernisation aux fins d'amélioration des recettes de l'État, et donc du bien-être de la population en général* »<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> « *Le renforcement des capacités de gestion à la Direction de la Fiscalité des Grandes Entreprises* » sur <http://www.impots-mg.org>

PARTIE III

***DES SERVICES DE QUALITE  
OFFERTS PAR LA DGI***

Le domaine fiscal est un enjeu conditionnant beaucoup de prises de décisions. En conséquence, les entreprises et les particuliers qui prennent des décisions doivent le faire en toute connaissance et en étant parfaitement informés et éclairés sur les suites et les implications fiscales des choix qu'ils font.

C'est également un lieu de complexité. La multiplicité des réglementations, la technicité extrême du sujet, concourent à produire de la lourdeur administrative. Or, les contribuables demandent plus de simplicité, plus de lisibilité et de sécurité en matière fiscale.

Une simplification des procédures serait nécessaire pour faciliter la vie du contribuable. Et au contribuable qui, mois après mois, accomplit son devoir fiscal, la DGI doit rendre son civisme fiscal plus facile et plus simple et cela dès le commencement de sa relation avec ce contribuable : à l'accueil, avec une DGI plus accessible.

Tout ceci amènera la DGI à prendre des mesures qui améliorent concrètement les relations entre l'Administration fiscale et les contribuables : un service de qualité. Elle doit essayer d'élaborer des engagements et de définir des normes dans le but d'offrir une qualité de service, à un niveau digne de celui attendu d'un grand service public.

Pour ce faire, la DGI se doit alors d'être une institution facilement accessible (Chapitre I), elle doit respecter la sécurité juridique des contribuables (Chapitre II), et enfin elle doit adopter une méthode de gestion axée sur la qualité du service qui mette clairement l'accent sur la satisfaction des contribuables (Chapitre III).

## CHAPITRE I

### **DGI ACCESSIBLE AUX CONTRIBUABLES**

Les contribuables entrent en contact avec la DGI pour demander des renseignements, des conseils ou des orientations dans l'accomplissement des formalités fiscales. Ils peuvent pour cela recourir à un service d'accueil. Les technologies de l'information et de la communication offrent également des opportunités pour améliorer la communication de la DGI avec les contribuables et leur accès à l'information fiscale. L'accessibilité se traduit enfin par l'intégration des contribuables dans la prise des décisions à portée fiscale.

#### **Section 1 – Pour un meilleur accueil des contribuables**

L'accueil est au commencement de la relation avec le contribuable. La mission d'accueil est donc primordiale et délicate. En effet, l'accueil a souvent plus de valeur que ce qui s'échange après. Il devra prendre en compte toutes les dispositions qui concourent à une mise en contact courtois, poli, respectueux et agréable afin que les contribuables soient en confiance au départ de leurs relations de service. Cela est d'autant important que cette confiance ait des répercussions sur la qualité de leurs attitudes et de leurs comportements. Un contribuable confiant, rassuré, souriant dès le début de sa relation avec un service, se situe dans une position favorable d'échange.

Comme on le constate, l'aspect physique de la DGI aussi bien que l'aspect relationnel sont autant d'éléments importants dans la mise en forme de son identité et de son image vis-à-vis des contribuables.

Et il ne faut pas oublier que dans un sens plus large, tous les Services qui sont en contact direct avec les contribuables participent à l'accueil. L'accueil est l'affaire de tous les agents de la DGI.

## **1.1 - Les conditions matérielles :**

Il s'agit des cadres d'accueil et l'aménagement des espaces d'accueil. Ces conditions matérielles supposent un aménagement immobilier pour recevoir les contribuables dès l'entrée ou dans le hall d'un bureau. Cela nécessite en même temps au moins une installation téléphonique car la structure d'accueil a également une composante téléphonique.

### **1.1.1 – Le cadre d'accueil :**

Aussi bien pour le personnel que pour les usagers, le cadre d'accueil est un aspect appréciable dans la gestion globale des relations d'une organisation, afin de pouvoir présenter une image unique et positive de leur institution.

Pour cela, la modernisation de certains bâtiments abritant le bureau des Centres fiscaux doit être envisagée, et ceci, avec l'installation d'un espace accueil. Une absence du Service d'accueil est constatée au Centre Fiscal de Faravohitra. La DFGE dispose, à titre de bon exemple, un service accueil, au premier étage.

Le comptoir d'accueil servirait à décanter le grand flux des usagers en mettant à leur disposition des éléments d'orientation. A la DGI, on constate que pour certains bureaux, l'assiduité n'est pas une règle quotidienne des agents qui y est affectés.

Une aire d'attente ou un espace doit également être aménagé autant que possible pour que les contribuables puissent disposer de sièges et de dispositifs d'attente, et ne perdent pas patience. Dans certains bureaux, le cadre d'accueil est insuffisant pour contenir le grand flux des contribuables du fait de son exiguïté.

### **1.1.2 – La signalétique:**

L'identification des services fiscaux devra être l'un des premiers aspects de l'accueil parce qu'elle permet de guider les contribuables.

#### **1.1.2.1 - La signalétique externe :**

Le repérage par les panneaux sera possible à partir des artères qui jouxtent les bureaux. Il faudrait que les panneaux plantés à proximité des bâtiments parlent d'eux-mêmes et attirent l'attention des contribuables afin qu'ils puissent s'orienter facilement.

A côté de ces éléments de la signalétique externe, il faudra poursuivre les efforts en interne afin qu'ils retrouvent facilement le Service recherché.

### ***1.1.2.2 - La signalétique interne :***

Les indications doivent se poursuivre dans les couloirs, les bureaux, jusqu'aux agents. A la place d'un organigramme abstrait et imprécis sur les indications à suivre pour trouver tel ou tel Service, un ensemble de supports dénominatifs et directionnels doit prendre place.

L'entrée principale devra comporter un tableau d'indications générales portant sur des informations liées aux grands détachements de Service, avec des éléments de précision comme les numéros de palier, de couloir, de bureau, etc. Les efforts d'orientation doivent se poursuivre et se compléter au fur et à mesure que le contribuable avance dans le Service.

A ces deux étapes de la signalétique, intervient une troisième qui en principe met fin au processus. Cette troisième étape consiste à indiquer le nom de chaque service sur la porte d'entrée. Cela se justifie pour la raison que la recherche d'un Service dans un couloir est rendue complexe par le nombre souvent élevé de bureaux.

Le processus de la signalétique doit se poursuivre jusqu'au badge de l'agent où doivent apparaître le nom et la fonction de celui-ci. Il faudrait que des efforts substantiels soient faits dans la sensibilisation du personnel afin que le port du badge puisse devenir une réalité. La sensibilisation devra se poursuivre jusqu'à instaurer une certaine tradition dans le port du badge. La signalétique prend ainsi fin et coïncide avec la satisfaction du contribuable d'avoir trouvé le Service ou l'agent recherché.

En plus de tous ces aspects liés à l'accueil direct par le biais de la signalétique, il faudra associer d'autres dispositions moins directes mais tout aussi importantes comme l'accueil téléphonique.

### **1.1.3 - L'accueil téléphonique**

L'accueil téléphonique peut avoir plusieurs aspects. Mais ici, il se limite à une mise en contact de chaque Service avec les contribuables et doit commencer au standard. Lors d'un appel, il arrive que le standardiste soit absent, ou c'est le téléphone qui sonne trop longtemps avant d'être décroché à bout de patience.

Les contribuables doivent avoir au bout du fil, des agents prêts à leur donner les informations utiles sur les Services de la DGI, les orienter et les guider dans leurs différents besoins de Service. Les standardistes seraient capables, dans ce cas, de situer les Services et de déterminer leurs différentes missions. La bonne orientation ne peut se faire qu'à cette condition. Et celui-ci doit avoir au premier contact, les éléments de réponse à sa recherche pour se situer. Il faut ainsi donc éviter les réponses qui ne déclinent pas l'identité de l'institution.

Les moyens matériels, organisationnels et structurels ne suffisent pas à eux seuls pour rendre opérationnelle une politique de communication. Ils doivent être renforcés par des ressources humaines de qualité et en nombre suffisant.

## **1.2 - Le contact humain**

### **1.2.1 – Les agents au comptoir d'accueil**

Il est nécessaire de doter les comptoirs d'accueil d'hommes et de femmes aux méthodes et techniques modernes de communication, des organisations et surtout de connaissances techniques. La formation et le recyclage des responsables sont importants pour doter le système de communicateurs compétents.

Il y a communication lorsque deux ou plusieurs personnes décident d'entrer en relation pour échanger ou se transmettre des informations. Il est alors conseillé de veiller aux attitudes, comportements, faits et gestes qui pourraient choquer les contribuables et au contraire, de veiller à renforcer un climat de convivialité créé par des paroles de bienvenue.

Les dix commandements de l'accueil<sup>29</sup> pratiqués dans les relations commerciales (vendeurs/clients), peuvent être transposés dans la fonction publique, et surtout à la DGI qui tend actuellement à considérer ses contribuables comme des clients, et pour mieux satisfaire ceux-ci :

---

<sup>29</sup> *Rabemananjara Olga, Communication et technique d'accueil, cours INSCAE*

- 1 - Soigne toujours ton apparence. La courtoisie commence par une bonne apparence ;
- 2- Regarde le client qui s'avance. Il s'approche, tu lui souris. Le sourire, c'est le langage de l'accueil ;
- 3- Souhaite-lui la bienvenue, invite-le à s'exprimer ;
- 4- Ne le juge jamais sur son apparence ;
- 5- Respecte sa langue, sa nationalité ;
- 6- Ecoute-le avec intérêt, témoigne-lui attention et patience ;
- 7- Sois compétent et efficace, disponible à ses requêtes ;
- 8- Assume ton rôle d'accueil, sans t'en décharger sur l'un de tes collègues ;
- 9- Veiller au bien être de ton client, tout le temps que dure sa visite ;
- 10- Assiste à son départ en souriant, prends congé de lui.

### **1.2.2 – Les agents de la DGI**

Contrairement à ce qui est souvent affirmé, l'accueil ne concerne pas que les agents au comptoir d'accueil, ou ceux à leurs guichets, chaque personnel, chaque employé peut à l'un ou à l'autre moment, être le premier ambassadeur de la DGI.

Ce sera par exemple le cas d'une dame d'ouvrage qui nettoie le hall d'entrée ou le couloir, et à laquelle un renseignement est demandé quant à l'endroit où se trouve tel ou tel service.

Un accueil moderne ne s'accommode plus de la réponse du style « je ne sais pas ! », « Je ne m'occupe pas de ces problèmes ! », ou « repassez, ou retéléphonez demain ! » Il est essentiel de prendre en charge le contribuable qui vient effectuer une démarche, de l'orienter vers le Service compétent et, à tout le moins, de prendre son numéro de téléphone pour le rappeler lorsqu'on disposera de l'information.

## **Section 2 – Développement de la fiscalité électronique**

Si les technologies de l'information et de la communication constituent un défi pour les systèmes fiscaux dans le cadre de la gestion de l'impôt, elles offrent également des opportunités sur le plan du service au contribuable.

Sur ce point, les moyens de communication et l'accès aux informations peuvent être renforcés pour aider les contribuables à améliorer les délais de réponse; les obligations en matière de déclaration pourraient être simplifiées; l'évaluation et le recouvrement électroniques pourraient être encouragés. On pourrait promouvoir des moyens plus aisés, plus rapides et plus sûrs d'acquitter l'impôt et d'obtenir des remboursements.

Les nouvelles technologies permettent en effet une modernisation de la gestion fiscale: communications électroniques se substituant aux échanges sur support papier, formulaires électroniques à consulter, compléter et communiquer à distance, automatisation des déclarations, du dépouillement, envoi de déclarations pré remplies sur base d'un recoupement de diverses bases de données administratives, etc.

Des avancées sont enregistrées dans de nombreux Etats. Les technologies de l'information ouvrent aux Administrations fiscales de nouvelles possibilités dans le cadre de la déclaration et du paiement. D'ores et déjà, les Administrations de nombreux pays, dont la Belgique, la France utilisent les téléprocédures.

## **2.1 - Les déclarations sur le site Internet de la DGI**

Face à la place considérable occupée par l'informatique dans la sphère économique, la DGI se doit d'élargir son offre en ce qui concerne les possibilités de déclarer et également de régler les impôts par voie électronique.

Cette nouvelle procédure propose à l'avenir la dématérialisation des déclarations, des paiements de l'impôt. Elle offre la possibilité aux contribuables de télétransmettre leurs déclarations de résultats par le biais de l'informatique et les paiements associés.

Pour remplir les formulaires sur le serveur, une aide en ligne pourrait être apportée ainsi qu'un service d'assistance téléphonique.

## **2.2 – Création d'un espace sécurisé pour les contribuables**

Il s'agirait d'une création d'un compte fiscal en ligne et de s'abonner gratuitement aux services en ligne. Ce qui permettra aux contribuables de :

Primo, consulter son compte fiscal actualisé: Le contribuable peut consulter son dossier fiscal via Internet et visualiser l'historique de son dossier sur trois ans. C'est un compte

fiscal complet accessible par Internet qui permettrait une vision d'ensemble des déclarations, des avis d'imposition ainsi que l'état détaillé de ses paiements et le suivi des remboursements de crédits d'impôts;

Secundo, gérer ses informations fiscales personnalisées en fonction de ses centres d'intérêt, les stocker dans un classeur documentaire et consulter son agenda fiscal ;

Tertio, accéder facilement au service en ligne de déclaration et de paiement de l'impôt.

Grâce au compte fiscal en ligne, l'utilisateur bénéficiera :

- d'un service personnalisé ;
- d'une consultation de sa situation fiscale à tout moment ;
- d'un outil de dialogue supplémentaire avec l'Administration fiscale ;
- de la souplesse de l'espace permettant à une personne de gérer le compte d'une ou plusieurs entreprise(s) et à une entreprise de désigner une personne différente par service en ligne ;
- de la consultation en toute transparence des informations transmises à l'Administration fiscale.

### **Section 3 – Intégration de contribuables à l'élaboration des normes fiscales**

Les contribuables sont insuffisamment associés à la réflexion sur la norme fiscale. La consultation des contribuables-entreprises par le biais de leurs représentants existe mais pas systématiquement. Ces différentes structures transmettent spontanément leurs demandes ou leurs suggestions, à intervalles plus ou moins réguliers, à l'Administration fiscale ou au Ministre.

#### **3.1 – Les contribuables entreprises**

La consultation des contribuables-entreprises existe de la part de l'Administration fiscale, en amont des projets de loi de finances ou des instructions. Certaines entreprises sont représentées par leurs conseils : « Cabinet d'études et de conseil ».

Ce mode d'association présente cependant des inconvénients notables. Son caractère non systématique et informel a pour effet que seules les organisations ayant une connaissance

suffisante de la procédure d'adoption de la Loi des Finances sont en mesure d'exercer une influence. A cet égard, il pourrait arriver que des organisations professionnelles fassent connaître des problèmes potentiels de mise en œuvre après l'adoption des dispositifs.

La DGI devra renforcer la consultation des organismes professionnels représentant les entreprises –Groupement des entreprises, Chambres de commerce et d'industrie-, ou les représentants des professions réglementées et régies par une structure ordinale. Les mesures sectorielles seraient, pour leur part, généralement soumises ou préparées avec le concours des organisations professionnelles représentatives.

En tout état de cause, les organes représentatifs des intérêts des entreprises doivent généralement développer des structures de relations publiques leur permettant de faire entendre spontanément leur voix, s'ils estiment que l'Administration ne les a pas suffisamment écoutés. Il est vrai que celle-ci ne dispose pas toujours du temps nécessaire pour procéder à des consultations systématiques, notamment en ce qui concerne les mesures prévues par le projet de loi de finances, et qu'elle n'est pas toujours mandatée pour le faire.

### **3.2 - Les particuliers**

Les contribuables particuliers sont rarement consultés, faute de représentants spécifiques. L'élaboration des mesures fiscales ne prévoit pas de procédure particulière de consultation.

Cette situation est surtout liée au fait que le Parlement assure la représentation des contribuables-citoyens. Tout particulier étant un contribuable en puissance, nombreux sont les intervenants dans l'élaboration de la norme qui peuvent se considérer comme «compétents», qu'il s'agisse des fonctionnaires eux-mêmes, ou des responsables politiques.

D'ailleurs, il n'existe aucune organisation jugée représentative des contribuables particuliers. Les organisations de consommateurs, bien que souvent constitutives simultanément d'organisations d'usagers, ne disposent d'aucune compétence particulière en matière fiscale ou que celle-ci ne rentre pas encore, actuellement, dans le cadre de leur mission.

Ces organisations doivent manifester leur intérêt devant l'hypothèse d'une consultation plus systématique des représentants des contribuables particuliers.

Le développement de l'impératif de qualité de service de la DGI exigera alors une meilleure organisation de la consultation des contribuables. Celle-ci permettrait d'éviter que certains problèmes n'apparaissent qu'a posteriori, et ne soient traités par le contentieux.

### **3.3 – Association des contribuables**

Il faudrait mettre en place des moyens de collaboration pour garantir la réussite aux décisions à prendre, et prévoir des espaces d'échanges réciproques, des invitations à la concertation, pour que les contribuables, à travers leurs différentes interventions, puissent apporter un plus à la gestion des affaires de la DGI.

Le rôle que joue la DGI dans la fiscalité lui recommande régulièrement une franche et transparente collaboration avec les autres ministères afin de cerner, d'apprécier et de réfléchir sur des points essentiels relatifs à la fiscalité. Il en serait de même quant à la collaboration entre la DGI et les contribuables, elle doit se faire par le biais des représentants pour des questions directement liées à la réglementation : des réunions de préparation, de concertation, de proposition et d'échanges devront alors être effectuées avec la présence des argumentations de chaque partie.

L'absence de sondages et d'enquêtes d'opinion réguliers sur l'état d'activité de la DGI n'intègre pas la participation dans un cadre plus ouvert et accessible au plus grand nombre. La participation ou la collaboration, doit commencer par un appel constant, une invitation régulière de toutes les couches socioprofessionnelles aux concertations, à telle enseigne que les contribuables se sentent sollicités et prennent conscience de leur contribution à la gestion de la fiscalité.

## CHAPITRE II

### **RESPECT DE LA SECURITE JURIDIQUE DES CONTRIBUABLES**

Nombre de décisions prises par les contribuables, surtout pour les entreprises, et engageant leur avenir comportent une dimension fiscale. Parfois même, la décision est prise à titre principal en fonction de cet élément. En garantissant la sécurité juridique des décisions à portée fiscale, la DGI aide les entreprises à se développer car elle réduit ainsi leur risque et leur incertitude dans ce domaine.

C'est vrai pour les entreprises actuellement installées à Madagascar, mais c'est également vrai pour celles qui veulent s'y implanter. Si elles remettent leur confiance dans l'économie malgache, elles contribuent à développer l'attractivité de notre Pays sur le plan de l'investissement.

Une des priorités de la DGI serait donc d'accroître la confiance des contribuables en améliorant la sécurité juridique des agents économiques.

Ce respect de la situation juridique des contribuables se traduit par le respect des droits des contribuables, par la simplification des procédures, et enfin par la possibilité d'une consultation préalable de la DGI par les contribuables.

#### **Section 1 – Respect des droits des contribuables :**

Le respect des droits des contribuables doit être assuré tout au long des processus d'imposition par l'élaboration d'un Livre des procédures fiscales, ensuite, par les garanties accordées aux contribuables lors du contrôle fiscal, et enfin, les contribuables de bonne foi méritent une considération particulière de la part de la DGI.

##### **1.1 – Elaboration du livre des procédures fiscales**

Le livre des procédures fiscales servirait à définir les règles de procédure en matière d'impôt : obligations déclaratives, recouvrement, sanctions, contentieux de l'impôt.

Plusieurs intérêts se rattachent à l'adoption du livre de procédure fiscale mais on peut en relever surtout :

- la sécurisation de la situation fiscale du contribuable : il définit précisément les droits et obligations du contribuable à l'égard de l'Administration fiscale, en matière de procédure;
- le développement d'un environnement juridique clair.

Par exemple, le Livre des procédures pourrait énoncer de manière synthétique trois types d'obligations à la charge des contribuables :

- les obligations déclaratives ;
- les obligations comptables ;
- les obligations de paiement de l'impôt.

Actuellement, le Livre des Procédures Fiscales est en cours d'élaboration à la DGI et sera intégré au CGI. Contrairement au « manuel de procédure » qui est un texte définissant les règles de procédure mais destiné à l'usage interne de l'Administration, le Livre des Procédures Fiscales recevrait le mode d'adoption et de publicité du CGI et serait ainsi opposable à l'Administration et pourrait être invoqué contre elle par les contribuables.

## **1.2 – La Charte des contribuables vérifiés**

Les contribuables trouvent légitime que l'Administration contrôle le fonctionnement déclaratif, mais ils entendent que leurs droits de citoyens (libertés individuelles, droits de la défense, voies de recours) soient respectés. La procédure fiscale confère de nombreuses garanties au contribuable. Le respect de ces garanties est assuré par des règles et formalités auxquelles la DGI est tenue de se conformer.

La Charte des contribuables vérifiés serait une tentative de récapituler et d'expliquer les droits des contribuables, rendant une telle information beaucoup plus largement accessible et compréhensible. La charte serait en quelque sorte un guide de la Loi, elle ne fournirait pas de droits additionnels ni engagements autres que ceux contenus dans la législation appropriée. Il ne s'agit donc pas de mesures nouvelles mais surtout d'un rappel des règles de bonne conduite qui commence dès l'avis de vérification jusqu'aux recours après la fin du contrôle.

La charte se présente ainsi comme un simple résumé des dispositions les plus couramment mises en œuvre en matière de vérification. Pour une information plus complète, les contribuables pourraient se référer, entre autres, au Code Général des Impôts et au Livre des Procédures Fiscales.

Avant l'engagement d'une vérification fiscale, l'Administration devrait remettre au contribuable la Charte des droits et obligations du contribuable vérifié. L'objectif est de donner au contribuable une information régulière et claire pendant la durée du contrôle fiscal.

### **1.3 - Plus de respect au contribuable de bonne foi**

Il existe une minorité de fraudeurs. Ils doivent être recherchés, poursuivis et sanctionnés. La DGI doit alors disposer de tous les moyens de contrôle et de sanction. Mais la relation de prudence et de vigilance qui s'impose pour ce petit nombre ne doit pas s'étendre à celle de confiance applicable à l'immense majorité. La majorité des contribuables qui s'acquittent parfaitement de son devoir fiscal et qui paye scrupuleusement ses impôts a le droit d'être traitée avec les égards que justifie ce civisme fiscal.

En fait, le contribuable respectueux de ses obligations doit avoir comme interlocutrice une Administration respectueuse de son comportement citoyen, sachant expliquer et s'expliquer, remercier lorsqu'un engagement pris est respecté, et cela à chaque étape de leurs relations. Celles-ci doivent être détendues et équilibrées, avec des contribuables éduqués entretenant un dialogue courtois et sur un pied d'égalité avec la puissance publique.

Au moment de la déclaration : en cas de discordance entre les éléments fournis dans la déclaration et ceux transmis à l'Administration par les employeurs ou les banques, celle-ci fera un courrier de " relance amiable ", qui permettra à la personne concernée de s'expliquer et pourra d'ailleurs déboucher sur une régularisation sans pénalité.

Ensuite, cette déclaration peut subir " un contrôle sur pièces ". A l'heure actuelle, le contribuable dont le dossier est ainsi contrôlé dans les bureaux de la DGI reçoit une demande d'informations ; il y répond mais ne sait pas toujours ce qu'il advient de sa réponse car l'Administration ne lui notifie pas la bonne fin du contrôle. A l'avenir, le contrôle sur pièces sera considéré comme clôturé automatiquement en l'absence de

réaction de la DGI à l'envoi des pièces demandées et cela dans un délai précis qui figurera explicitement dans le courrier adressé au contribuable.

Au moment du contrôle, le fonctionnaire se déplace pour réaliser ses opérations de contrôle. Pour faciliter le déroulement du contrôle, un guide des bonnes pratiques sera remis au vérificateur et la charte des contribuables vérifiés aux responsables des entreprises vérifiées.

Au stade du paiement, et lorsque le contribuable en difficulté a bénéficié d'un planning de règlement de sa dette fiscale et qu'il l'a respecté, il recevra une lettre de remerciement, qui lui rappellera également les différents moyens à sa disposition pour prendre contact avec la DGI (Téléphone, Internet).

## **Section 2 – Simplification des procédures**

Payer ses impôts est un devoir civique, une obligation républicaine. Mais reconnaissons-le, ce n'est pas nécessairement un plaisir absolu. Il faut donc que ce devoir soit accompli le plus simplement et le plus aisément afin de ne pas susciter une hostilité due non pas à sa nécessité mais à ses modalités.

Le civisme fiscal procède aussi de la simplicité des procédures fiscales. On s'acquitte mieux d'un devoir quand on peut le faire sans perte de temps ni dépense inutile d'énergie.

### **2.1 – Les Obligations déclaratives**

#### **2.1.1 - Clarification des imprimés**

Les travaux de clarification consisteraient à éviter les expressions difficiles et peu compréhensibles et à développer une approche courtoise. Il serait possible de soumettre ces travaux, pour avis, au Comité des usagers de la DGI. (Partie III – Chapitre III).

De même, il faut éviter de mentionner dans les imprimés des renseignements qui ne sont pas nécessaires à l'établissement de la taxation, ou des données qui sont déjà connues des Services, alors qu'il serait suffisant, semble-t-il, de mentionner les principaux changements intervenus durant l'année en cours.

### **2.1.2 - Une déclaration simplifiée**

La déclaration de revenus est un document complexe qui contient de très nombreuses rubriques afin de répondre à toutes les situations. Celles-ci ne sont pas toujours utiles à tous les déclarants et alourdissent le document.

Il s'agit alors de délivrer une déclaration simplifiée dont les rubriques à remplir correspondent pour l'essentiel à celles qui ont été remplies en année n - 1. Y figureront donc seulement les indications relatives à l'identification du contribuable, sa situation de famille, et, de manière beaucoup plus aérée qu'actuellement : les salaires, les réductions d'impôts les plus courants, etc.

Les contribuables dont la situation évoluerait d'une année à l'autre et qui, de ce fait, ne trouveraient pas toutes les rubriques utiles sur la déclaration simplifiée pourraient se procurer une déclaration plus complète auprès des Services de la DGI.

### **2.1.3 - Une déclaration pré-remplie**

La DGI doit apporter toute l'aide nécessaire aux contribuables pour remplir leur déclaration, notamment pour ceux d'entre eux qui sont les moins familiers avec ces démarches administratives.

Un bon moyen est que la DGI envoie aux contribuables une déclaration pré remplie en inscrivant elle-même les données dont elle dispose déjà. Bien entendu, les contribuables resteront entièrement responsables de leur déclaration.

Ainsi, grâce à une déclaration établie par l'Administration, l'acte fiscal du particulier sera simplifié au maximum Ceci allégerait significativement la tâche des contribuables, qui n'auraient plus qu'à vérifier l'exactitude des informations détenues par l'Administration concernant par exemple leurs patrimoines ou leurs revenus.

### **2.1.4 - Guide pratique de déclaration**

A l'instar de qui se pratique déjà à la DFGE, l'émission des guides pratiques pour remplir les déclarations doit être généralisée. Les guides doivent en outre, comporter des exemples chiffrés pour faciliter le calcul des impôts à payer.

### **2.1.5 – Imprimés faciles à procurer**

Le contribuable doit avoir la possibilité de se procurer, dans n'importe quel bureau fiscal, tous les documents fiscaux utiles. Cette forme est déjà disponible sur Internet. Au Bureau du GUIDE, les imprimés de déclaration ainsi que d'autres informations sont disponibles sur disquette, et pourront être remplis et remis au Service de la même manière par les contribuables. Un prix s'applique seulement aux disquettes, les informations elles-mêmes sont gratuites.

## **2.2 - Aménagement des langages et des normes administratifs**

On conçoit qu'il est difficile de consentir à l'impôt lorsque l'on comprend mal la loi fiscale.

### **2.2.1 – Les langages administratifs**

L'empilement des articles et leur complexité rédactionnelle égarent le lecteur et compromettent la sécurité juridique. On doit alors rendre la loi fiscale plus facilement compréhensible par les contribuables et simplifier le langage de l'Administration fiscale, que ce soit dans les textes fiscaux, dans les imprimés de déclaration ou dans les lettres adressées aux contribuables.

En raison de leur caractère technique, les textes fiscaux peuvent être porteurs de difficultés d'interprétation. En effet, les textes des articles du CGI sont souvent obscurs, longs, peu cohérents, et usent de nombreux renvois, souvent emboîtés, que compliquent encore une numérotation complexe et le décompte manuel des alinéas. ( cas du régime des déductions en matière de TVA).

Les objectifs seraient alors:

- d'améliorer la lisibilité et l'accessibilité du code par la simplification du vocabulaire employé ;
- de former une instance consultative associant l'administration, ainsi que des représentants des contribuables afin de donner un avis technique sur les modifications envisagées.

Un premier recours du contribuable pour surmonter ces dernières devrait être la lecture de l'exposé des motifs de la loi, texte introductif dont l'une des fonctions est de souligner

l'intention du législateur. Il faut valoriser davantage les exposés des motifs afin de mieux connaître la volonté du législateur.

## **2.2 2 – Les normes fiscales**

### ***2.2.2.1 - L'amélioration de la loi***

L'obsolescence de nombreuses dispositions du code général des impôts est patente, et l'on observe que certains dispositifs figurant dans le CGI ne sont plus utilisés. Il s'agit d'écartier les expressions obscures ou devenues obsolètes.

A titre d'exemple, l'avis de mise en recouvrement, qui figure dans le Code (procédure de recouvrement) n'est plus utilisé. Ainsi également l'expression « réévaluation du bilan » contenue dans le CGI ne devrait plus être utilisée car le nouveau plan comptable général (2005) parle désormais de la notion de « juste valeur ». Dans le même ordre d'idée, la nouvelle loi sur les Sociétés commerciales<sup>30</sup> parle seulement de « part sociale » et n'utilise plus l'expression « part d'intérêt ».

### ***2.2.2.2 - La modération fiscale***

L'effort de simplification passe par la modération fiscale. Une mise en cohérence de notre système avec l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme s'impose. La condition de capacité contributive réelle interdit les impôts assis sur des assiettes fictives. Or notre système fiscal fourmille de dispositions de ce type. Il n'est qu'à songer aux droits d'enregistrement frappant la seule propriété, possession, détention ou transmission de biens, qui ne procurent en elles-mêmes aucune disponibilité financière, c'est-à-dire aucune capacité immédiate de paiement.

On connaît les ravages économiques et sociaux d'une telle fiscalité. Soit les propriétaires doivent vendre pour payer, et l'impôt est confiscatoire puisqu'il implique une atteinte à la substance du bien. Soit le produit des biens doit être affecté pendant plusieurs années au paiement de l'impôt, au détriment d'une utilisation économique génératrice de richesses. L'emploi en souffre au-delà du raisonnable. A travers cette description, on aura facilement reconnu les droits proportionnels d'enregistrement.

---

<sup>30</sup> Loi 2003-036 du 30 janvier 2004 sur les Sociétés commerciales.

Il en est ainsi également de la mise en cohérence de notre système fiscale eu égard à l'enjeu de l'intégration régionale et des échanges mondiaux ainsi que de l'adhésion de Madagascar à des organisations commerciales. Les droits de douanes et les droits d'accises seront, par conséquent, réduits car ils affectent la compétitivité internationale de notre Pays.

### **2.3 - Poursuivre la généralisation de l'interlocuteur unique**

la DGI essaiera de poursuivre l'objectif d'une Administration fiscale toujours plus accessible et aboutir à terme, à la généralisation de l'interlocuteur fiscal unique, et simplifier ainsi la vie des contribuables.

Il serait préférable que le contribuable trouve dans le même immeuble, et même dans le même étage, (cas de la DFGE), le correspondant assiette et recouvrement. Actuellement pourtant, et s'agissant des Impôts locaux dus par les contribuables, c'est le Centre Fiscal de Faravohitra qui est seul compétent pour se charger de l'assiette et du contrôle de ces impôts, et ce sont les Services du Trésor qui en assurent le recouvrement.

La notion de correspondant fiscal unique doit s'examiner au regard de la gestion. L'objectif est d'assurer un suivi global du dossier professionnel, ce qui permettrait à la fois de réduire le nombre de correspondants pour les contribuables et de mieux asseoir, contrôler et recouvrer les impôts en question.

### **Section3 - La possibilité d'une consultation préalable de la DGI par les contribuables.**

La législation fiscale est de plus en plus touffue et complexe, les contribuables ont souvent du mal à s'y retrouver. Ils peuvent par exemple avoir besoin d'un éclairage sur un choix avec une composante fiscale, ou tout simplement ils veulent se renseigner sur un dispositif favorable récent s'appliquant à leur cas.

#### **3.1 - Possibilité d'interroger la DGI sur les conséquences fiscales des actes des contribuables**

En matière fiscale, le service public se doit d'être le contrôle mais aussi l'assistance. L'avenir est donc à une DGI qui conseille autant qu'elle contrôle, cela afin de renseigner

mais aussi de rassurer le contribuable qui doit prendre une décision à conséquence fiscale et de le placer ainsi dans une situation de sécurité. Mais il faut que ce rôle d'accompagnement et de conseil aille au-delà de la simple information :

D'abord, les particuliers qui veulent soumettre un cas précis à la DGI, par courrier ou Internet, recevront à l'avenir une réponse détaillée qui engage l'Administration. C'est le développement du rescrit à l'égard des particuliers.

Ensuite, les particuliers qui ont besoin d'un éclairage sur un choix avec une composante fiscale, ou tout simplement qui veulent se renseigner sur un dispositif favorable récent s'appliquant à leur cas, pourront être informés par téléphone -donc anonymement s'ils le souhaitent- des possibilités et des variantes offertes par la législation. Il leur suffira d'appeler le Service qui sera créé à cet effet.

Enfin, le contribuable pourra à l'avenir consulter son " compte fiscal actualisé " sur Internet mais aussi par téléphone. Il aura alors un état, en temps réel, de toute sa situation fiscale qu'il s'agisse des avis d'imposition ou de l'état des paiements.

Les contribuables, à l'occasion des principales échéances fiscales, ou d'évènements personnels, auront alors la possibilité de recourir à un Service en vue de demander des renseignements ou un conseil dans l'accomplissement des formalités fiscales. Le Service serait amené à éclairer les contribuables sur les conséquences des différentes options ainsi que la solution la plus adaptée à sa situation personnelle, le contribuable pouvant conserver l'anonymat. Ils bénéficieront :

- d'une prise en charge personnalisée
- d'une orientation directe vers le Service compétent
- de l'assurance d'une réponse adaptée aux attentes des contribuables
- d'une information s'appuyant sur des sources officielles
- du respect de la confidentialité des informations recueillies

### **3.2 - Un contrôle fiscal "à la demande" :**

Compte tenu de la complexité des règles fiscales, les entreprises pourraient demander aux Services de la DGI d'intervenir sur place pour les aider à appliquer correctement les règles fiscales.

Il s'agirait, pour l'Administration fiscale, d'examiner la comptabilité de l'entreprise dans ses locaux, sur une courte durée, et de répondre aux questions du dirigeant concernant notamment les obligations fiscales et déclaratives, les conditions d'exonérations et d'allègements destinés aux entreprises nouvelles ou encore l'application de textes fiscaux.

Ce "contrôle fiscal préventif" concernerait tant la période non prescrite que l'exercice en cours. Notons que les constats seraient formalisés par écrit. En cas de constatation d'anomalies, l'entreprise se verrait proposer la possibilité de régulariser sa situation en bénéficiant d'un taux d'intérêt de retard réduit.

### **3.3 - Publication des prises de position :**

Les particuliers comme l'entreprise bénéficieraient de la possibilité de soumettre, par courrier ou par Internet, un cas à la DGI en exposant leur situation particulière et leur interprétation du texte fiscal.

#### **3.3.1 – Interprétation des textes fiscaux**

Le contribuable pourrait obtenir de l'Administration une prise de décision formelle sur un sujet fiscal le concernant. C'est le rescrit fiscal. Le rescrit fiscal est une « *procédure permettant à un contribuable de consulter l'Administration centrale sur la validité d'un montage juridique qu'il envisage de réaliser* »<sup>31</sup>. C'est un élément important de sécurisation juridique car l'Administration s'engage pour l'avenir sur son interprétation. Ainsi la publicité systématique des rescrits dans un recueil annuel lorsqu'ils revêtent une portée générale, ainsi que celle des lettres aux organisations professionnelles permettrait de faire bénéficier plus largement toutes les entreprises de cette information.

Actuellement, les demandes de position reçues à la DELF et à la DGI font l'objet de réponse particulière, adressée seulement au contribuable demandeur. Afin d'améliorer l'information des contribuables, on pourrait envisager de publier, sur le site Internet, après avoir été rendus anonymes, les réponses de la DGI aux contribuables, l'interprétation de dispositions fiscales de portée générale, ainsi que les lettres adressées aux organisations professionnelles.

---

<sup>31</sup> Définition selon *Le petit Larousse 2004*

Cette mesure doit être une priorité de la DGI et qu'elle doit s'organiser en conséquence. Une cellule spécifique chargée de l'animation, de pilotage, d'animation de la politique des rescrits pourrait être créée au sein de la DGI afin de rendre cette procédure accessible au plus grand nombre de contribuables.

### **3.3.2 – Cas du contrôle fiscal**

A partir d'une situation de fait donnée, le vérificateur tire des conséquences juridiques formalisées dans la proposition de rectification ou dans les réponses aux observations du contribuable. La DGI dans ce cas est considérée comme effectuant une prise de position formelle. Ceci ne concerne que les points faisant l'objet d'une rectification, mais par souci de transparence, on pourrait envisager d'étendre la prise de position formelle aux points examinés par le vérificateur et qui n'aient pas fait l'objet de rectification.

Que ce soit dans le cadre d'interprétation des textes fiscaux que dans celui de prise de position lors d'un contrôle fiscal, la position serait opposable à l'Administration fiscale et les contribuables pourront l'invoquer contre elle. La solution ainsi adoptée ne pourra pas être remise en cause par une interprétation ou contrôle ultérieur sauf nouvelles dispositions fiscales contraires.

### **3.4 – Un Service chargé de la clientèle <sup>32</sup>**

Pour permettre aux contribuables de consulter gratuitement la DGI, (visite directe, par téléphone ou par courrier), et où le contribuable pourra se procurer les imprimés et formulaires nécessaires, on pourrait penser à la création d'un « Service centré clientèle » chargée de l'information et de la communication externe.

L'expérience du « Service de la Communication et des Relations avec les Usagers - SCRU- »<sup>33</sup> créé cette année au sein de la Direction Générale des Douanes à laquelle pourrait s'inspirer la DGI, mériterait de faire l'objet d'une étude approfondie.

Ce Service est chargé de quatre (4) principales attributions :

---

<sup>32</sup> Entretien avec Madame RAVELONIRINA Véronique, Inspecteur principal de classe exceptionnelle des Douanes, Chef du Service de la communication et des relations avec les usagers.

<sup>33</sup> organigramme du « Service de la Communication et des Relations avec le Usagers » de la Direction Générale des Douanes, en annexe VII

- L'étude, la conception, la collecte, la sélection et la préparation des documents administratifs à dupliquer, et à diffuser aux agents et aux usagers ;
- L'étude, la conception, la collecte, la sélection et la préparation des publications pour l'information régulière des Agents
- L'information du public par l'édition de brochures et dépliants, déjà mis à jour
- La fourniture de renseignements et conseils à la suite des doléances des usagers.

## CHAPITRE III

### LA DEMARCHE QUALITE POUR LA DGI

Les contribuables exigent et attendent un service de qualité dans la prestation de la DGI. La DGI, elle, a pour objectif de se faire reconnaître par les contribuables<sup>34</sup> comme un organisme professionnel et efficace, qui veille à leur offrir le meilleur pour leur argent, à eux comme à leurs représentants. Elle va s'engager alors à améliorer continuellement la qualité des services qu'elle offre à la population.

#### **Section 1 – Le fondement et les objectifs**

##### **1.1 - Esprit de la Loi organique**

La mise en œuvre de la démarche qualité s'attache à respecter l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il marque ainsi un renversement de perspectives, en passant d'une culture de procédure à une véritable culture de résultats, appuyée sur la transparence des objectifs et des moyens.

En France, La DGI était la première administration française à s'inscrire dans cette démarche. En effet, un premier contrat d'objectifs et de moyens de la DGI française pour la période 2000-2002 a été signé le 27 octobre 1999. Ce contrat appelle des changements de culture, d'organisation et de qualification dans les métiers.

A Madagascar la démarche s'inscrit également dans le cadre du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFP) qui a pour ambition de rationaliser la gestion des Finances publiques par la modernisation, pour une meilleure transparence, traçabilité et célérité. Le SIGFP apportera entre autres l'amélioration des services rendus aux usagers par le gain de temps et la traçabilité des dossiers.

---

<sup>34</sup> *Préface de Monsieur Le Ministre de l'Economie, des finances et du Budget, agenda fiscal 2005.*

## **1.2 – Les objectifs**

Un triple objectif est à relever :

C'est d'abord le civisme fiscal, c'est-à-dire l'accomplissement volontaire de leurs obligations fiscales par les contribuables. Les cadres et les agents de la DGI s'engagent à promouvoir ce civisme en toutes circonstances, par le service comme par le contrôle.

Ce sont aussi les valeurs déontologiques de secret professionnel et d'intégrité, héritées d'une longue tradition, par lesquelles la DGI entend rester insoupçonnable dans l'exercice de ses missions fiscales;

C'est enfin, au titre des valeurs citoyennes, l'égalité devant l'impôt qu'il revient à l'Administration d'assurer avec justice et humanité, en application de la loi fiscale votée par le Parlement.

## **Section 2 – Elaboration des engagements et des normes**

Dans le cadre des efforts qu'elle déploie pour honorer cet engagement, la DGI se doit d'établir des normes précises de service en matière d'Administration fiscale qui permettront de mesurer le rendement et d'en faire état.

Afin de parachever les normes de service et de bien rendre des comptes aux contribuables, la DGI prendra les mesures suivantes:

- Etablir et publier des points de repère en matière de rendement;
- Mettre à la disposition des contribuables des moyens d'évaluer son rendement par rapport à ces points de repère;
- Faire état chaque année de ses résultats et de ses progrès;

La DGI et ses employés essayeront autant que possible de respecter les engagements et les normes de service en matière d'administration fiscale qui sont décrits ci-dessous:

## **2.1 - Engagements à l'égard d'un service de qualité**

### **2.1.1 - Service impartial et professionnel**

La DGI offrira un service impartial, professionnel et courtois, ainsi qu'un moyen de se tenir responsables des services qu'elle fournit.

- La DGI sera impartial et traitera les contribuables avec professionnalisme et courtoisie.
- Les agents de la DGI ne seront pas payés, évalués ou promus en fonction des montants des impôts ou des perceptions faites auprès des contribuables.
- La DGI identifiera comme il se doit et expliquera la raison pour laquelle elle communique avec les contribuables.
- La DGI fournira des renseignements afin d'aider les contribuables à comprendre les lois fiscales et leurs répercussions.

### **2.1.2 - Protection de la vie privée et confidentialité**

Pour conserver les renseignements fiscaux que la DGI détient sur les contribuables, elle prendra les mesures suivantes:

- la DGI veille à leur sécurité et y donne accès aux contribuables ;
- Lorsque la DGI recueillera des renseignements sur les contribuables, elle leur indiquera: la raison, l'usage qu'elle en fera et ce qui se passera si les contribuables choisissent de ne pas fournir les renseignements demandés.

### **2.1.3 - Accessibilité des renseignements**

- La DGI fournira aux contribuables des renseignements fiscaux clairs, compréhensibles et à jour et les mettra à leur disposition par divers moyens et sous d'autres formats à leur demande ;
- La DGI fera en sorte que tous les contribuables aient accès à des renseignements expliquant une modification fiscale dès le premier jour ouvrable suivant la date où des changements ont été apportés aux politiques ou aux lois fiscales ;
- Si les contribuables consultent des formulaires ou des publications difficiles à comprendre ou qui ne contiennent pas suffisamment de renseignements, elle les

invite à téléphoner au service afin de suggérer des modifications ou de demander de l'aide ;

- Les décisions et les interprétations fiscales offrent une opinion écrite exécutoire sur la façon dont les lois fiscales s'appliqueraient à la situation particulière d'un contribuable.

#### **2.1.4 - Aide**

- La DGI répondra en temps opportun et avec exactitude aux demandes de renseignements fiscaux et aux questions des contribuables. Elle leur expliquera les répercussions fiscales de leur situation actuelle ;
- La DGI écoutera, répondra aux demandes des contribuables et se comportera de manière à susciter la confiance du public ;
- Si les contribuables font une demande de renseignements d'ordre général, ils n'ont pas besoin de s'identifier ;
- Si la DGI ne peut pas les aider immédiatement, elle indiquera à quel moment ils peuvent attendre une réponse, selon la complexité de leur dossier ;
- Si les contribuables ne sont pas satisfaits de l'aide qui leur a été fournie, ils peuvent demander à parler avec le chef hiérarchique du Service concerné.

#### **2.1.5 - Education**

- La DGI offrira des programmes d'éducation et d'information sur des questions précises d'ordre fiscal ;
- La DGI offrira également la possibilité pour certains contribuables et groupes d'activités économiques de participer à des séances d'information approfondies relatifs à des lois fiscales précises. (séminaires sectoriels).

### **2.2 - Normes de services**

Les normes de service constituent un moyen pratique de contrôler le rendement.

#### **2.2.1- Relative à l'accueil**

La DGI s'engage à respecter les normes établies dans quatre domaines clés : le service téléphonique, le courrier, le service au comptoir, et le règlement des plaintes. Lorsque les contribuables téléphonent, qu'ils se rendent à l'un des bureaux fiscaux pendant les heures

d'ouverture fixes (de 8 h à 16 h, du lundi au vendredi) ou qu'ils écrivent, voici les normes auxquelles ils peuvent s'attendre:

- Au téléphone : La DGI répondra à leur appel avant la troisième sonnerie et ils auront le choix de parler à une personne. L'appel ne sera pas réacheminé plus d'une fois ;
- Par courrier (poste et courriel) : La DGI répondra à tous les messages écrits dans un délai de 15 jours ouvrables suivant leur réception. S'il ne lui est pas possible de donner une réponse concluante à ce moment, elle leur fera parvenir, dans les cinq jours, un accusé de réception provisoire indiquant une date prévue de réponse ;
- Service au comptoir : Le personnel s'occupera des contribuables selon l'ordre de leur arrivée. Les meilleurs moments pour obtenir un service plus rapide seront également affichés. Les bureaux qui reçoivent une clientèle nombreuse affichent le délai d'attente prévu dans un endroit où le public le verra facilement ;
- Règlement des plaintes : elle consignera les plaintes et en accusera réception dans un délai de deux jours ouvrables.

### **2.2.2 - Normes de service relatives aux activités de base**

On peut prendre ici le cas de la :

- Mise à jour des dossiers ou du rôle d'imposition : Lorsque les contribuables avisent la DGI au téléphone ou au comptoir de changements touchant leurs renseignements personnels ou ceux de leur société, la DGI apportera dans les meilleurs délais (deux jours ouvrables) la mise à jour de leur dossier fiscal ;
- La délivrance de NIF: le même jour, à condition que toutes les pièces nécessaires soient réunies
- En cas de vérification
  - D'une manière générale, la DGI effectuera la vérification pendant les heures normales de bureau en dérangeant le moins possible les activités commerciales des contribuables ;

- La DGI donnera un délai supplémentaire de 30 jours ouvrables aux contribuables pour réagir aux redressements proposés, si ceux-ci désirent produire des renseignements ou des arguments supplémentaires avant la fin de la vérification ;
- La DGI fournira aux contribuables ayant fait l'objet d'une vérification un questionnaire sur la qualité du service dans un délai de trois semaines.

- Lors de la perception :

Si les contribuables négligent de payer leurs impôts, les pénalités et les intérêts seront exigibles en temps opportun:

- La DGI prendra des mesures de perception progressives au moyen de lettres, d'appels téléphoniques et de visites ;
- la DGI n'infligera des sanctions plus sévères que devant l'échec des autres méthodes et qu'une fois que le contribuable aura été avisé des conséquences de sa non-conformité ;
- La DGI examinera des dispositions raisonnables de paiement si le contribuable ne peut pas verser immédiatement la totalité du montant exigible.

- **En cas d'opposition**

Après le dépôt d'une opposition, les Services de la DGI procéderont en temps opportun à un examen de l'imposition et prendront les mesures suivantes:

- Ils accuseront réception de l'avis d'opposition dans un délai de cinq jours par exemple ;
- Ils traiteront les oppositions dans l'ordre de réception ;
- Ils tiendront au courant le contribuable des progrès de l'examen ;
- Une fois l'examen terminé, les services aviseront le contribuable par écrit ;
- Ils régleront 80 % de toutes les oppositions dans un délai de deux ans.

Ces mesures qui ont pris la forme d'engagements précis et concrets à mettre en œuvre par les Services de la DGI doivent être d'application générale sur l'ensemble du territoire et que les engagements de qualité de service seront suivis et mesurés.

### **Section 3 – Le contrôle qualité et la participation des contribuables**

Les normes de service axées sur la clientèle citées ci-dessus mettront en évidence l'engagement de la DGI et de ses employés relativement à la qualité du service. Elles donneront aux contribuables un moyen d'évaluer le rendement en ce qui a trait à l'application juste et courtoise des lois fiscales, ainsi qu'au traitement professionnel et respectueux de la population.

L'Administration fiscale connaît mal les besoins des contribuables : aucun suivi statistique des motifs de contacts n'est organisé. De même, malgré quelques démarches dans ce sens, le degré de satisfaction des contribuables concernant le niveau de qualité des services offerts ne fait pas l'objet d'une analyse systématique et rigoureuse.

Un dispositif permettant de mieux suivre les relations entre la DGI et les contribuables sera préconisé. Celui-ci comporterait plusieurs volets :

- la mise en place d'un suivi statistique des relations entre la DGI et les contribuables, qui fait aujourd'hui défaut. Il n'est pas concevable, en effet, que la DGI poursuive une politique de qualité de service sans connaître avec plus de précision l'état de ses relations avec les contribuables ;
- la réalisation, selon un rythme annuel, d'une enquête de satisfaction auprès des contribuables : un sondage national sur « la qualité du service rendu par l'Administration fiscale ».

Par ailleurs, un rapport de rendement sur le respect des Engagements et Normes de service de la DGI sera publié. Ces résultats constitueront une évaluation de la performance de base et permettront de repérer les secteurs dans lesquels la DGI peut améliorer la prestation de ses services d'Administration fiscale.

Ainsi, il paraît nécessaire d'encourager les contribuables à faire part à la DGI de leurs commentaires et de leurs suggestions concernant l'amélioration de la qualité du service.

#### **3.1 – Le sondage d'opinion**

##### **3.1.1 – Sondage auprès des contribuables**

Il s'agit de consulter les contribuables au sujet du niveau approprié de service. Cela signifie comprendre leurs besoins et leurs attentes, et les satisfaire.

Pour ce faire, il faut mesurer leur satisfaction et appliquer les connaissances acquises à la conception et à la prestation des services. C'est ainsi que les organisations axées sur la qualité du service peuvent offrir des services de grande priorité de la façon la plus économique, accroissant ainsi au maximum la satisfaction de la clientèle.

Elles leur demandent explicitement des commentaires. Par conséquent, les Normes de la qualité des services s'adaptent constamment à l'évolution des attentes des contribuables.

La DGI demandera donc aux contribuables de définir la qualité des services en ayant régulièrement recours aux sondages d'opinion, aux entrevues, aux groupes cibles, et aux enquêtes de satisfaction périodiques. L'objectif est d'essayer d'établir un suivi statistique des besoins des contribuables.

Les contribuables pourront être invités à remplir un « Questionnaire sur la qualité du service » chaque fois qu'ils entrent en relation avec l'un des bureaux des Service de la DGI. Le Questionnaire sur la qualité du service sera alors diffusé dans tous les bureaux ainsi que sur le site Internet de la DGI.

Le fait de demander aux clients leurs commentaires sur la qualité des services qu'ils reçoivent permet à la DGI de :

- déceler des possibilités d'améliorer le service;
- fournir des commentaires au personnel directement en contact avec le public, aux gestionnaires et aux décideurs politiques au sujet de l'efficience et de l'efficacité des programmes;
- donner suite rapidement aux nouvelles exigences des contribuables, réduisant ainsi les crises et le stress des employés et des clients;
- évaluer dans quelle mesure la DGI remplit son mandat;
- renforcer les processus de planification stratégique et annuelle des activités;
- allouer des ressources de façon plus efficace pour respecter les priorités des contribuables en mettant l'accent sur les plus grandes priorités en matière de services et en réduisant ou en éliminant les services auxquels les clients ne tiennent pas.

### **3.1.2 – Sondage auprès des agents de la DGI**

La participation et l'engagement des employés sont des éléments essentiels de toute organisation qui se soucie de la qualité. Les cadres ont besoin de connaître l'opinion des agents effectifs pour pouvoir déterminer dans quels secteurs il convient d'apporter des améliorations. Ils devraient donc offrir au personnel de la DGI des occasions de participer au processus décisionnel.

Lorsqu'ils sont bien menés, les sondages d'opinion auprès des agents peuvent favoriser ou même améliorer la communication, la collaboration avec les employés et la motivation. En écoutant le personnel et en donnant suite à leurs suggestions, il est possible d'accroître sensiblement leur moral, leur productivité et leur niveau d'engagement, et de favoriser le dynamisme au sein de l'organisation.

### **3.2 – Création d'un « comité des usagers » de la DGI**

Ce comité serait une instance de dialogue entre l'Administration fiscale et les usagers, qu'il s'agisse des particuliers ou des entreprises, sur tous les sujets touchant à la qualité du service rendu et, plus largement, aux relations entre l'Administration fiscale et les usagers. Il sera composé des représentants de l'Administration fiscale et de ceux des contribuables.

Le comité des usagers sera l'illustration concrète de l'engagement pris par la DGI de mieux écouter et de mieux prendre en compte les attentes de leurs usagers.

La mission du comité consisterait :

- à assurer une meilleure information sur les actions menées en matière de qualité de service ;
- à donner son avis sur tous les sujets ayant trait au service aux usagers et aux relations entre l'Administration fiscale et les usagers
- à relayer les attentes des usagers et formuler des propositions et des pistes d'amélioration

## ***CONCLUSION***

La qualité de service est au cœur de la stratégie de la DGI ces dernières années. L'effort a d'abord porté, sur qualité de service au fond, sur l'organisation, dans l'application de la loi fiscale et ensuite, sur la recherche d'une relation de plus grande confiance avec les contribuables. Cette stratégie se complète désormais d'une plus grande disponibilité envers les contribuables.

Les maîtres mots de la DGI seraient alors: accompagnement du contribuable dans l'accomplissement de ses devoirs fiscaux, sécurité juridique face à la complexité de la législation, simplification chaque fois que possible de l'acte déclaratif et de paiement, information. Par ailleurs, pour rendre l'Impôt acceptable sur le plan politique, le public doit être informé du lien qui existe entre les niveaux d'impôts prélevés et les services de base offerts au public.

Les réformes entreprises visent à rendre plus transparente et à favoriser la communication avec les contribuables: l'un des aspects les plus notables de ces réformes concerne l'accès du public à l'information. L'utilisation des technologies de l'information et de la communication constitue sans nul doute un facteur de gain d'efficacité et de qualité de service au niveau de la DGI, mais selon l'étude effectuée par l'INSTAT dans la ville d'Antananarivo et ses agglomérations en 2004<sup>35</sup>, 16,6% des ménages interviewés possèdent au moins un téléphone fixe, 53,2% d'entre eux ont accès au service de la téléphonie mobile, 19% d'entre eux disposent d'un ordinateur et 4.9% seulement des enquêtés accèdent à Internet.

Ainsi, il ne faut pas oublier que l'information doit être adaptée à chaque catégorie de public visé. L'inégalité des usagers face à l'information est largement reconnue.

On peut constater que la mauvaise performance fiscale d'un Pays ne résulte pas seulement du rejet de la fiscalité par les contribuables ou par les opérateurs économiques, mais aussi et surtout d'une ignorance réciproque entre les acteurs économiques et les services de l'Etat chargés de l'application de la réglementation fiscale.

Être toujours à l'écoute des contribuables, mieux comprendre leurs attentes sont alors des nécessités : l'organisation des sondages d'opinion, l'intégration des contribuables dans les décisions fiscales participent à ce mouvement.

---

<sup>35</sup> *Enquête sur les technologies de l'information et de la communication, INSTAT, Novembre 2004*

Agir dans la transparence, rendre des comptes, faire auditer les résultats et le respect de l'engagement de service feront partie de la culture de la DGI.

Enfin, élément essentiel de toute initiative pour des services de qualité, la reconnaissance du mérite favorise l'apparition des changements dans la culture organisationnelle dont dépend le succès d'une initiative. Le succès de la DGI dépendra surtout de l'apport de tous ses agents. Cette reconnaissance aide à améliorer le degré de satisfaction des contribuables et la qualité des services offerts aux usagers de la DGI en mettant l'accent sur la promotion des personnes qui sont des modèles de comportement et des maîtres d'œuvre des services de qualité; sur la promotion du partage des pratiques exemplaires, et enfin sur la création d'un sentiment d'appartenance à une équipe gagnante dont la démarche est axée sur l'atteinte des buts.

Nous avons vu à travers cette étude les conséquences profondes de la réforme. A l'évidence, un pas décisif a été accompli. Des progrès importants ont été effectués, et des initiatives d'ampleur ont été engagées. Mais beaucoup restent également à faire. Il s'agit surtout de prolonger, amplifier et accélérer ces initiatives. Il appartient à la DGI et aux autres autorités compétentes d'être persévérantes et de pérenniser les actions instituées.

Nous avons pu constater également que certaines actions proposées paraîtront un peu ambitieuses, d'autres plus modestes, mais d'autres encore ne relèveront que du simple bon sens.

Les contribuables ont droit à un service de qualité, ils ont en même temps un devoir de civilité et de respect envers les agents qui le reçoivent et qui travaillent pour eux. Ils doivent en outre, adopter une démarche citoyenne et avoir toujours ce réflexe de civisme face à leurs obligations fiscales./.

## BIBLIOGRAPHIE

--oo0oo--

### LOIS ET REGLEMENTS

- Loi n° 2003-037 du 30 décembre 2003 portant Loi de Finances pour 2004
- Loi n°2003-036 du 30 janvier 2004 sur les sociétés commerciales
- Loi organique n°2004 – 007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances, Journal Officiel numéro 2932 du 04 octobre 2004, page 3682.
- Décret n° 2003-1158 du 17 décembre 2003 portant code de Déontologie de l'Administration et de Bonne Conduite des Agents de l'Etat.
- Instruction interministérielle n° 153-MEFB/Mi du 21 juillet 2004 portant voies et moyens pour l'exercice de la Fiscalité de Proximité

### OUVRAGES

- BARILARI, André. –" Le consentement à l'impôt ". – Presses de Sciences Po : Paris, 2000. –123 p.
- BOUVIER, Michel et ESCLASSAN, Marie Christine. – "L'administration fiscale en France". – 1° édition. – PUF : Paris, 1998. -127 p.
- BRACHET, Bernard. –"Le système fiscal français". –2° édition. – LGDJ : Paris, 1998. - 215p.
- CHEVALLIER, Jacques et DRAÏ, Raphaël. – "Communication administration-administré".- PUF : Paris, 1983. -166 p.
- De SINGLY, François. – "L'enquête et es Méthodes". -2° édition. – Armand COLIN : France, 2005. -127 pages.
- DUE, John F. – "L'impôt indirect au service du développement". -Inter-National : Paris, 1973. - 304 p.
- HERMEL, Laurent et ROMAGNI, Patrick. –"Le marketing public". – Economica : Paris, 1990. - 105p.
- **MEHL, Lucien et MELTRAME, Pierre. – "Sciences et Techniques fiscales". - PUF : Paris, –796 p.**
- **RABEMANANJARA, Olga. – "Communication et technique d'accueil". -Cours INSCAE. –100 p.**
- RABETAFIKA, Roger. –"Réforme fiscale et révolution Socialiste à Madagascar". – Larmattan : Paris, 1990. -189 p.

- RANGEON, François et LAVEISSIERE, Jean. – "Information et transparence administrative". – PUF : Paris, 1988. -280 p.

### **REVUES**

- ANDRIANOMANANA Pepe, RANAIVOSOLOFO Henri, "Amélioration de la transparence dans l'administration fiscale", In Revue économique de Madagascar, numéro 03, mois d'octobre 1998
- Direction Générale de l'Economie. –"La loi de finances pour 2005", In Revue d'information économique, numéro 18, décembre 2004.
- Landwell FIDAFRIKA, "Droit et Fiscalité", Ed. Landwell et associés : Paris, 2004, 50 pages.
- LAVIGNE, Pierre. – "Les contribuables comme usager de l'administration fiscale", In Revue française de Finances Publiques n° 15. – "L'administration fiscale". - Paris : LGDJ, 1986. –pages 77 à 83
- RAKOTONDRASATA, Liva. – "Contrôle fiscal: plus d'Echappatoire pour les contribuables", In L'Hebdomadaire économique Dans le Media Demain (DMD), numéro 56-804 du 28 mars 2003.
- RAMILISON, Eric. – "La détaxation, bilan et critiques", In bulletin du Centre de recherches, d'études et d'Appui à l'Analyse Economique à Madagascar, août 2004, 17p.

### **PUBLICATIONS DE LA DGI**

- Code Générale des Impôts (CGI). - Antananarivo : Imprimerie nationale, 2003
- Agenda fiscal 2004, Direction Générale des Impôts. -BDI Tananarive : Antananarivo, 84 p
- Agenda fiscal 2005, Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, Antananarivo, 92 p.

### **ARTICLES DE PERIODIQUES**

- Felana. – "Accueil au Centre Fiscal Faravohitra", In Ny vaovaontsika, numéro 0477 du 07 décembre 2005, p. 4
- RAKOTOMALALA, Mahefa. –"Des entreprises grognent : la déclaration d'impôts compliquée", In l'express de Madagascar, numéro 3216 du 03 octobre 2005, p.3

**RAPPORTS**

- Centre Fiscal A de Faravohitra. – "Rapport d'activité 2004". -23 p.
- Fonds Monétaire International ; - "Réhabilitation de l'Administration douanière et fiscale". - février 2003. -73 p.
- PROJET PAIGEP. – "Placer l'usager au cœur des préoccupations de l'Administration". - Antananarivo, 1998. - 17p.

**SITES INTERNET**

- CANNAC Yves ; - La qualité des services publics, [en ligne]. <http://www.dusa.gouv.fr> (page consultée en novembre 2005)
- Délégation aux usagers et aux simplifications administratives [en ligne]. <http://www.dusa.gouv.fr> (page consultée en novembre 2005)
- Direction Générale des Impôts, [en ligne]. <http://www.impôts-mg.org>. (page consultée en novembre 2005)
- Guichet Unique des Investissements et du Développement des Entreprises, [en ligne]. <http://www.guide.gov.mg> (page consultée en novembre 2005)

**ANNEXE I : SITUATION DES RECETTES FISCALES DE LA DGI****Année 2004***(Montant en fmg)*

MOIS	FLUX			CUMUL		
	REALISATION	PREVISION	%	REALISATION	PREVISION	%
<b>JANVIER</b>	193 099 134 842	174 682 259 000	110,54	193 099 134 842	174 682 259 000	100,54
<b>FEVRIER</b>	117 584 577 430	111 614 766 000	105,35	310 683 712 272	286 297 025 000	108,52
<b>MARS</b>	206 228 337 782	178 314 296 000	115,65	516 912 050 054	464 611 321 000	111,26
<b>AVRIL</b>	231 465 741 323	210 127 928 000	110,15	748 377 791 377	674 739 249 000	110,91
<b>MAI</b>	171 658 937 709	192 862 312 000	89,01	920 036 729 086	867 601 561 000	106,04
<b>JUIN</b>	190 929 964 191	255 837 066 000	74,63	1 110 966 693 277	1 119 900 001 000	99,20
<b>JUILLET</b>	176 104 352 161	183 704 378 000	95,86	1 287 071 045 438	1 303 604 379 000	98,73
<b>AOUT</b>	155 275 578 502	166 916 698 000	93,03	1 442 346 623 940	1 470 521 077 000	98,08
<b>SEPTEMBRE</b>	172 078 689 380	198 730 396 000	90,70	1 614 425 313 320	1 660 251 473 000	97,24
<b>OCTOBRE</b>	212 974 892 962	110 222 740 000	110,22	1 827 400 206 252	1 853 474 213 000	98,59
<b>NOVEMBRE</b>	167 206 939 699	191 249 476 000	87,43	1 994 607 145 981	2 044 723 689 000	97,55
<b>DECEMBRE</b>	168 316 673 381	188 557 126 000	89,27	2 162 923 819 362	2 233 280 815 000	96,85

*Source : Service Comptabilité SCOC*

# LISTE DES ANNEXES

--0000--

**ANNEXE I** : Situation des recettes fiscales de la DGI

**ANNEXE II**: Structure des recettes fiscales à Madagascar

**ANNEXE III** : Charte de communication de la Fiscalité

**ANNEXE IV** : Questions posées aux contribuables

**ANNEXE V** : Question posées aux agents des Impôts

**ANNEXE VI** : Organigramme d'un Centre fiscal

**ANNEXE VII** : Organigramme du Service de la Communication et des relations avec les usagers, Direction Générale des Douanes

**ANNEXE VIII** : Imprimé de déclaration IRCM

**ANNEXE IX** : Imprimé de déclaration IRCM pour SIGTAS

# TABLE DES MATIÈRES

--oo0oo--

INTRODUCTION .....	1
<b>PARTIE I - APERÇU GENERAL SUR LA DGI ET LES CONTRIBUABLES.....</b>	<b>4</b>
CHAPITRE I - PRESENTATION DE LA DGI .....	6
Section 1 - L'organisation de la DGI.....	6
1.1 - Historique .....	6
1.2 - L'organisation actuelle de la DGI .....	8
Section 2 - Le fonctionnement des différents organes de la DGI.....	10
2.1 - Les fonctions de décision .....	10
2.2 - Les fonctions de support .....	10
2.3 - Les fonctions de mission .....	12
Section 3 - Les missions de la DGI .....	13
3.1 - Les missions fiscales .....	14
3.2 - Les missions extra fiscales .....	16
CHAPITRE II - LES CONTRIBUABLES EN TANT QUE PARTENAIRES DE LA DGI	17
Section 1 - Le Statut juridique des rapports entre la DGI et les contribuables.....	18
1.1- Les pouvoirs et prérogatives de la DGI.....	18
1.2 - Les garanties accordées aux contribuables.....	19
Section 2 - Les différentes attitudes des contribuables devant l'impôt .....	20
2.1 - Les contribuables favorables à l'impôt .....	20
2.2 - Les contribuables hostiles à l'impôt.....	22
Section 3 - Les nouvelles attentes des contribuables.....	23
3.1 - Notion de contribuable-client.....	23
3.2 - Exigence d'un service de qualité.....	25
CHAPITRE III - ETAT DES LIEUX DES RELATIONS DGI-CONTRIBUABLES .....	27
Section 1 - L'obligation de déclaration .....	28
1.1 - Le système déclaratif.....	28
1.2 - Les difficultés.....	28
Section 2 - La qualité des relations avec la DGI .....	30
2.1 - Sur le mode de contact .....	30
2.2 - Sur la qualité de contact .....	30
Section 3 - La qualité de travail de la DGI.....	31
3.1 - La lenteur de l'administration .....	31
3.2 - Le travail de taxation.....	31
<b>PARTIE II - LES PRESTATIONS OFFERTES PAR LA DGI .....</b>	<b>33</b>
CHAPITRE I - INTERLOCUTEUR FISCAL UNIQUE.....	35
Section 1 - Organisation par compétence territoriale .....	35
1.1 - La fusion des anciens Services.....	35
1.2 - Avantages aux contribuables.....	37
Section 2 - Organisation par catégorie de contribuables .....	38
2.1 - Pour les contribuables « Grandes Entreprises » .....	38
2.2 - Pour les contribuables PME et personnes physiques .....	39
Section 3 - Organisation par procédure .....	40
3.1 - Les missions du GUIDE.....	40
3.2 - Les compositions du GUIDE .....	42
3.3 - Les avantages aux contribuables .....	42

CHAPITRE II - NOUVEAUX MODES DE GESTION DE LA FISCALITE.....	44
Section 1 - Rapprochement entre DGI et contribuables.....	44
1.1 - Définition.....	44
1.2 - La démarche adoptée.....	45
1.3 - Impacts au niveau des contribuables.....	46
Section 2 - Simplification du système de prélèvement : L'Impôt synthétique.....	47
2.1 - Le principe.....	47
2.2 - Les contribuables visés.....	48
Section 3 - Les aides aux contribuables.....	49
3.1 - Allègements des impositions.....	49
3.2 - Assistance aux contribuables : Le centre de gestion agréé « CGA ».....	52
CHAPITRE III - LA REVOLUTION DU SYSTEME D'INFORMATION.....	55
Section 1 - Accès des contribuables à l'information.....	55
1.1 - Le principe.....	55
1.2 - Les Obstacles à l'accès des contribuables à l'information.....	56
Section 2 - Les moyens traditionnels.....	57
2.1 - Les publications.....	57
2.2 - Les contacts directs.....	58
2.3 - Les affichages.....	58
2.4 - Les sensibilisations.....	58
Section 3 - Intégration aux Nouvelles technologies.....	59
3.1 - Le site Internet.....	59
3.2 - Utilisation de logiciels en matière fiscale.....	60
<b>PARTIE III - DES SERVICES DE QUALITE OFFERTS PAR LA DGI.....</b>	<b>63</b>
CHAPITRE I - DGI ACCESSIBLE AUX CONTRIBUABLES.....	65
Section 1 - Pour un meilleur accueil des contribuables.....	65
1.1 - Les conditions matérielles.....	65
1.2 - Le contact humain.....	68
Section 2 - Développement de la fiscalité électronique.....	69
2.1 - Les déclarations sur le site Internet de la DGI.....	70
2.2 - Création d'un espace sécurisé pour les contribuables.....	70
Section 3 - Intégration des contribuables à l'élaboration des normes fiscales.....	71
3.1 - Les contribuables entreprises.....	71
3.2 - Les particuliers.....	72
3.3 - Association des contribuables.....	73
CHAPITRE II - RESPECT DE LA SECURITE JURIDIQUE DES CONTRIBUABLES.....	74
Section 1 - Respect des droits des contribuables.....	74
1.1 - Elaboration du livre des procédures fiscales.....	74
1.2 - La Charte des contribuables vérifiés.....	75
1.3 - Plus respect au contribuable de bonne foi.....	76
Section 2 - Simplification des procédures.....	77
2.1 - Les Obligations déclaratives.....	77
2.2 - Aménagement des langages et des normes administratifs.....	79
2.3 - Poursuivre la généralisation de l'interlocuteur unique.....	81
Section 3 - La possibilité d'une consultation préalable de la DGI par les contribuables.....	81
3.1 - Possibilité d'interroger la DGI sur les conséquences fiscales des actes.....	81
3.2 - Un contrôle fiscal "à la demande".....	82
3.3 - Publication des prises de position.....	83
3.4 - Un service chargé de la clientèle.....	84
CHAPITRE III - LA DEMARCHE QUALITE POUR LA DGI.....	85

Section 1 - Le fondement et les objectifs .....	85
1.1 - Esprit de la Loi organique .....	85
1.2 - Les objectifs .....	86
Section 2 - Elaboration des engagements et des normes .....	86
2.1 - Engagements à l'égard d'un service de qualité.....	86
2.2 - Normes de services .....	88
Section 3 - Le contrôle qualité et la participation des contribuables.....	90
3.1 - Le sondage d'opinion .....	91
3.2 - Création d'un « comité des usagers » de la DGI.....	93
CONCLUSION .....	94