

3. Note de politique fiscale

I. Résumé et Vision 2024

La vision en matière de fiscalité pour 2024 est celle d'un système fiscal simple, équitable et favorable à la croissance, géré par une administration fiscale moderne, qui permet aux autorités de créer l'espace budgétaire nécessaire pour s'acquitter de ses principaux rôles et garantir les services publics tout en donnant au secteur privé l'impulsion pour sa prospérité. Un système fiscal simple et équitable réduira la motivation à l'évasion fiscale et incitera les contribuables à intégrer l'économie formelle. Cela contribuera à l'élargissement de l'assiette fiscale et, finalement, à un recouvrement plus efficace des impôts. Il s'ensuivra que la performance fiscale du pays s'améliorera et se rapprochera de celle de pays comparables. Le pays pourra alors se permettre d'augmenter ses dépenses dans des domaines d'importance critique, sans trop compter sur l'aide étrangère ou l'endettement intérieur. L'administration fiscale sera suffisamment robuste pour gérer le nouveau système et offrira des services professionnels. Le système fiscal sera plus efficace et la stabilité macroéconomique sera préservée, permettant aux autorités de se concentrer sur la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté, tout en offrant un cadre des affaires sain.

La performance en termes de recouvrement fiscal s'est considérablement détériorée au cours des cinq dernières années, et la performance globale est retombée à des niveaux historiquement bas. En conséquence, Madagascar est désormais à la traîne en termes de recouvrement des recettes par rapport aux pays ayant le même niveau de développement. En 2007-08, grâce à la mise en œuvre d'importantes réformes de la politique et de l'administration fiscale, le pays a obtenu des résultats louables en matière de mobilisation des recettes et de modernisation du système fiscal. Cependant, la situation s'est renversée au cours des cinq dernières années. Des réformes cruciales ont été suspendues et les autorités ont adopté, dans certains cas, des mesures de nature à causer des distorsions. Parallèlement à une détérioration de la gouvernance et à une explosion des activités informelles, les recettes fiscales ont baissé fortement, forçant les autorités à réduire drastiquement les dépenses et à accumuler des arriérés de dépenses afin de préserver la stabilité macroéconomique. Madagascar devrait faire de la stimulation des recettes fiscales une de ses plus grandes priorités dans son programme de lutte contre la pauvreté.

La présente note se penche sur les moyens d'améliorer la gouvernance pour une meilleure gestion de la fiscalité, qui à son tour contribuera à la croissance et à la prospérité partagées et à une prestation de services inclusive. Il est tout à fait réaliste et réalisable d'accroître l'efficacité et l'efficacité du système fiscal, mais d'importants défis doivent être surmontés. À court terme, les efforts des autorités devraient se concentrer sur le recouvrement des recettes en levant toutes les mesures de nature à causer des distorsions qui ont entravé les efforts de recouvrement de l'impôt jusqu'à présent, y compris les suspensions de taxes. Ensuite, les autorités pourraient travailler sur le renforcement des procédures douanières en éliminant toute possibilité de sous-évaluation et d'évasion. L'affinement des méthodologies de travail et la levée d'impôts sur les gros contribuables pourraient être envisagés par l'administration fiscale ainsi que des politiques et des actions administratives qui contribuent à l'élargissement de l'assiette fiscale. En outre, il sera de la plus haute importance d'assurer une coopération étroite entre l'administration des douanes et l'administration fiscale, ainsi que de poursuivre la modernisation des systèmes de l'administration fiscale et douanière. Pour que ces réformes puissent aboutir, il sera essentiel d'obtenir un appui sans équivoque des plus hautes sphères politiques.

II. Vue d'ensemble

Madagascar: Recettes fiscales, brutes (2005-2012)									
(% du PIB)									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne (2005-2012)
Recettes fiscales	10,1	10,7	11,4	13,0	10,6	10,8	11,0	10,3	11,0
Impôts sur le revenu	2,2	2,7	2,6	3,3	2,8	2,7	2,6	2,3	2,6
Taxes sur les propriétés	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Taxes sur les biens et services	6,0	5,8	6,3	7,3	6,2	6,6	6,9	6,5	6,5
<i>Dont en TVA</i>	5,0	4,9	5,4	6,4	5,3	5,5	5,8	5,4	5,5
<i>Dont en droits d'accise</i>	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9	1,1	1,1	1,1	0,8
Autres recettes fiscales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Taxes sur le commerce extérieur	1,7	2,0	2,1	2,0	1,5	1,4	1,5	1,4	1,7

Source: MFB, INSTAT, Calcul effectué par le FMI

La performance fiscale globale reste faible; le taux de pression fiscale est estimé en moyenne à 11 % au cours de la période 2005-2012 (tableau 1)²⁶. Entre 2005 et 2008, ce taux a augmenté progressivement grâce aux efforts de modernisation successifs à la fois de l'administration fiscale et de l'administration douanière. Au cours de cette période, le taux de pression fiscale a augmenté en moyenne de 0,5 point par an, en conformité avec l'objectif annoncé des autorités dans le cadre d'un programme appuyé par le FMI à l'époque. Le taux de pression fiscale le plus élevé a été atteint en 2008²⁷ (13 % du PIB) avec l'introduction de réformes importantes dans la politique budgétaire. Parallèlement à la crise politique, cependant, le taux de pression fiscale a chuté à 10,3 % en 2012.

Comparé aux autres pays à faible revenu, Madagascar est sous-performant en matière de recouvrement d'impôts, sauf en ce qui concerne les taxes sur les biens et services où il est tout aussi performant que les pays éligibles aux Fonds pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC). En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, le pays est à la traîne avec un ratio moyen par rapport au PIB de 2,6 % contre une moyenne de 5 % pour les membres éligibles aux FRPC sur la même période. En ce qui concerne les taxes sur le commerce international, la performance de Madagascar est de moitié plus faible que celle du même groupe avec un ratio moyen par rapport au PIB de seulement 1,7 % contre 3,2 % sur cette période.

Recettes fiscales : Madagascar vs Pays à faible revenus 1/(en pourcentage du PIB de l'exercice fiscal)		
Moyenne (2005-2012)		
	Madagascar	Pays éligibles au FRPC
Impôts généraux	11,0	15,6
Impôts sur les biens et services	6,5	6,5
Impôts sur les revenus, les bénéfices et gains de capitaux	2,6	5,0
Impôts sur le commerce et les transactions internationaux	1,7	3,2

²⁶ Cf. tableaux en annexe.

²⁷ Il faut noter cependant qu'en matière de recettes fiscales domestiques, un paiement exceptionnel de 80 milliards ariary en frais de constitution et en impôts sur les revenus de placement a été effectué au cours du second trimestre 2008.

Source: WEO, Fall 2013,

1/ moyenne non pondérée, 75 pays. Les pays « à faibles revenus » sont ceux qui sont éligibles au programme de FPRC du FMI (mars 2013).

La performance fiscale est faible par rapport à celles des principaux Etats africains de comparaison Le tableau 2²⁸ met en contraste la performance fiscale de Madagascar avec les principaux indicateurs de recettes des pays de l'Afrique SubSaharienne (ASS) sur la période 2005-2012. Sur un échantillon de pays pris en référence, le taux de pression fiscale est estimé en moyenne à 16,6% au cours de cette période, soit près de 5,6 % de plus que le ratio moyen pour Madagascar sur la même période. En outre, Madagascar est loin derrière des pays tels que le Kenya (21,9 %), le Malawi (20,7 %) et le Libéria (17 %) en termes de mobilisation fiscale. Fait étonnant, la République Démocratique du Congo dont le PIB par habitant est inférieur à celui de Madagascar, s'en sort mieux en termes de recouvrement d'impôt, la pression fiscale y étant estimée à 12,8% en moyenne sur la période 2005-2012. Même en excluant d'autres facteurs qui pourraient influencer sur les efforts de mobilisation de l'impôt, telle la structure de l'économie, la performance de Madagascar reste toujours inférieure à celle de pays comparables dont les recettes mobilisées sont de 3,2 points de pourcentage du PIB en dessous de leur potentiel²⁹.

Pays à faible revenu en Afrique sub-saharienne - Pression fiscale (en pourcentage)	
Pays	Moyenne (2005-2012)
Kenya	21,9
Malawi	20,7
Libéria	17,0
Bénin	15,9
Mozambique	15,5
Mali	14,5
Tanzanie	14,3
République Démocratique de Congo	12,8
Madagascar	11,0

Source: WEO, Fall 2013, Calculs effectués par les services du FMI

Quatre caractéristiques principales sont à relever en ce qui concerne le système fiscal à Madagascar :

- **La contribution de l'impôt sur le revenu (des particuliers et des entreprises)³⁰ aux recettes fiscales reste limitée;** son rendement a diminué davantage au cours de la période 2008-2012. Estimée à 25,5 % en 2008, sa part dans les recettes fiscales est descendue à 22,7 % en 2012.
- **Les recettes fiscales reposent principalement sur un système de TVA à taux unique qui constitue la principale source de recettes du pays³¹.** Le montant des taxes perçues grâce à ce système a progressivement augmenté depuis 2005. En plus de l'augmentation du taux (de

²⁸ Cf. tableaux en annexe.

²⁹ Kopits et al (2003), p.18; p.66-67. Pour évaluer les recettes fiscales potentielles pour Madagascar, Kopits et al ont utilisé une analyse empirique simple basée sur l'hypothèse selon laquelle deux principales variables économiques influent sur les recettes fiscales potentielles dans les pays à faible revenu, à savoir le niveau du PIB par habitant et la part de l'agriculture dans le PIB.

³⁰ Les impôts sur les sociétés et personnes physiques ont été fusionnés suite aux réformes fiscales introduites en 2008.

³¹ La part de la TVA dans les recettes fiscales est estimée à 49,6 % en moyenne sur la période 2005-2012.

18 à 20 %), d'autres réformes introduites depuis 2008 ont contribué à renforcer le rendement de la TVA. Il s'agit notamment de : (i) relèvement et unification du seuil de la TVA, et (ii) utilisation de la déclaration et du paiement en ligne pour les moyens et gros contribuables et obligation de paiement des impôts par transfert bancaire, (iii) obligation de paiement par voie bancaire des transactions entre personnes imposables à la TVA et leurs fournisseurs. Néanmoins, son rendement a diminué au cours des cinq dernières années, son taux par rapport au PIB ayant été de 6,4 % en 2008 et de 5,4 % en 2012.

- **Le système de TVA est complété par les droits d'accise** qui ont été progressivement appliqués au cours de la période 2008-2011. Toutefois, la part des droits d'accise dans les recettes fiscales reste faible, avec une moyenne de 9,1 % sur la même période. Etant donné le taux ad valorem des droits d'accise, leur faible part dans les recettes pourrait s'expliquer par la fraude à la déclaration de la valeur des marchandises.
- **La part des impôts sur le commerce international dans les recettes fiscales a diminué progressivement au cours des cinq dernières années** (de 15,4 % en 2008 à 13,4 % en 2012). Bien que cette baisse ait coïncidé avec l'instabilité politique, on s'attend à ce que cette tendance perdure à la lumière des engagements pris par le pays pour se conformer aux termes des Accords de Partenariat Economique (APE) conclus avec l'Union européenne. Ces accords qui entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2014 impliquent la libéralisation progressive des importations en provenance de l'UE jusqu'en 2022. En vertu du plan de réduction tarifaire établi, la plupart des produits (matières premières, biens intermédiaires et biens de consommation) bénéficieront de la réduction de tarifs³², à l'exclusion de certains produits jugés «sensibles».³³

Dans l'ensemble, la structure d'imposition de Madagascar est conforme aux normes internationales. Tout d'abord, elle inclut tous les impôts traditionnels (impôt sur le revenu, TVA, droits d'importation et droits d'accise). Ensuite, le système s'est de moins en moins appuyé sur les taxes sur le commerce extérieur, en partie en raison des exigences de la libéralisation des échanges. Cependant, le faible niveau de l'impôt sur le revenu semble indiquer une forte probabilité d'évasion fiscale qui doit être réglée d'urgence par les autorités. Enfin, l'augmentation progressive des recettes de la TVA en a fait le principal moyen de mobilisation de recettes, conformément aux pratiques internationales, même si sa performance pourrait être améliorée compte tenu de sa baisse au cours des dernières années.

La mobilisation des recettes dépend directement de l'efficacité et des taux d'imposition. Un examen des taux d'imposition montre que les taux appliqués à Madagascar sont différents de ceux en vigueur dans d'autres pays africains (tableau 3). Le taux de la TVA (20 %) est nettement plus élevé à Madagascar comparé à celui pratiqué dans les pays de la région. En effet, excepté la Côte-d'Ivoire (25 pour cent) et Madagascar (20 pour cent), la plupart des pays africains appliquent un taux de TVA inférieur à 20 %. Cela expliquerait le fait que Madagascar collecte des recettes plus élevées en matière de TVA que les autres pays africains. En 2008, avec un taux moyen de TVA de 17 %, l'Ouganda et le Kenya ont réalisé respectivement 33,2% et 27 % de leurs recettes fiscales sur la TVA.

³² À partir du 1^{er} janvier 2014, les droits de douane sur les matières premières seraient supprimés. Les droits de douane sur les biens intermédiaires seraient progressivement réduits de 10 % ou 20 % à 8 % en 2016, 5 % en 2019, de 3 % en 2021 et 0 en 2022. Enfin, les droits de douane sur les produits finis au taux de 20 % seraient maintenus jusqu'en 2016. Ensuite, ils seraient régulièrement réduits à 15 % en 2017, 10 % en 2018-19, 5 % en 2020-21 et 0 en 2022.

³³ Les produits sensibles comprennent les biens produits localement (biens agricoles et industriels) et les biens pour lesquels la réduction des droits de douane entraînerait une réduction importante des recettes perçues.

Au cours de la même période, Madagascar a tiré 49,6 % de ses recettes fiscales du recouvrement de la TVA. Le taux élevé de la TVA explique ainsi la part importante que cette taxe tient dans la totalité des recettes fiscales. Madagascar est peu performant en termes de recouvrement de l'impôt sur le revenu et son taux d'impôt sur le revenu (20 %) compte parmi les plus bas d'Afrique, après celui de l'île Maurice (15 %), ce qui fait que la part de ce dernier est faible par rapport au total des recettes fiscales.

Madagascar vs Pays Africains: taux de TVA , IRP et IBS			
(en pourcentage)			
	IRP 1/	IBS 2/	TVA 3/
Cameroun	35,0	38,5	19,3
Côte d'Ivoire	36,0	25,0	25,0
Ghana	25,0	25,0	12,5
Kenya	30,0	30,0	16,0
Lesotho	35,0	25,0	14,0
Madagascar	20,0	20,0	20,0
Maurice	15,0	15,0	15,0
Mozambique	32,0	32,0	17,0
Tanzanie	30,0	30,0	18,0
Togo	35,0	29,0	18,0
Ouganda	40,0	30,0	18,0

*Sources: Bureau International de la Documentation Fiscale, BIDF (www.lfbd.org)
Introduction de données publiées sur TP dans le passé*

1/ Impôts sur le revenu des particuliers
2/ Impôts sur le bénéfice des Sociétés
3/ Taxe sur la Valeur Ajoutée

III. Défis principaux

Accroître les recettes fiscales a toujours été l'une des principales priorités des gouvernements successifs à Madagascar. Néanmoins, les efforts de mobilisation de recettes supplémentaires n'ont pas abouti : le pays continue d'enregistrer de faibles niveaux de recettes fiscales, par rapport au PIB, en dépit de l'assistance technique intensive et du soutien des bailleurs. D'un point de vue historique, d'importantes réformes ont été mises en œuvre à la fois par l'administration fiscale et l'administration douanière entre 2005-2008 afin de moderniser le système fiscal et améliorer ses performances, capitalisant l'appui technique de différents bailleurs de fonds. Avec la restructuration de la politique fiscale qui simplifie considérablement le système fiscal, ces réformes ont abouti à une augmentation marquée de la pression fiscale, passant de 10,1 % en 2005 à 13 % en 2008. Malheureusement, cet élan a été interrompu par la crise politique de 2009 et la performance tant de l'administration fiscale que de l'administration douanière a baissé de façon constante. Les taxes intérieures par rapport au PIB ont diminué, passant de 11 % en 2008 à 8,9 % en 2012, et les taxes sur le commerce extérieur ont diminué, de 2,0 % à 1,4 % du PIB sur la même période.

Les précédents rapports d'assistance technique ont signalé des problèmes qui entravent la capacité du gouvernement à mobiliser les recettes fiscales³⁴. Certains de ces problèmes ont déjà été pris en compte dans le sens préconisé par les missions successives du département des finances publiques du FMI. Néanmoins, les efforts de l'administration ont été considérablement entravés par

³⁴ Sur la politique fiscale, se référer aux rapports d'assistance technique du FMI de février, août et octobre 2007 (cf. références). Sur l'administration fiscale, se référer aux rapports d'assistance technique du FMI, décembre 2003, février 2007, décembre 2007, janvier 2009 et février 2009 (cf. références).

de redoutables défis, notamment la crise financière mondiale et surtout la crise politique interne. Cette dernière a entraîné une détérioration de la gouvernance et des activités économiques et s'est accompagnée de mesures de nature à causer des distorsions qui ne servent pas nécessairement l'objectif de mobilisation de recettes. Surmonter ces défis persistants et reprendre le processus de réforme entamé il y a des années de cela devraient être les priorités absolues tant de l'administration fiscale que de l'administration des douanes à court et moyen termes.

Il reste beaucoup de progrès à faire en matière d'amélioration de l'efficacité et du recouvrement de l'impôt. A Madagascar, les dispositions discrétionnaires et l'évasion fiscale ont conduit à la mauvaise performance actuelle du système par rapport à son potentiel de recouvrement de recettes. En outre, il existe encore un important créneau à exploiter en ce qui concerne les revenus provenant des ressources naturelles. Madagascar dispose de ressources considérables en minerais et en pétrole (pétrole, mines de charbon, de fer, de limonite, d'or, de pierres précieuses) qui n'ont pas encore été pleinement exploitées. Ces ressources, associées à une amélioration de l'imposition effective sur les ressources naturelles et des lois y afférentes, pourraient contribuer à augmenter de manière substantielle les recettes publiques. La prise en compte de ces carences renforcerait la structure fiscale actuelle et contribuerait à augmenter la capacité du pays à mobiliser des recettes supplémentaires, ouvrant la voie à une réforme des finances publiques et permettant de faire face aux dépenses prioritaires.

a. Administration fiscale

(i) Cadre institutionnel

- **La DGI a une organisation fonctionnelle couvrant toutes les sources de recettes fiscales.** Au niveau central, il dispose de trois directions (Direction du Contrôle Fiscal et Contentieux, Direction de la Coordination des Opérations, Direction des Etudes et de la Législation Fiscale) et de quatre services, dont celui des réformes fiscales (Service de Pilotage et de Suivi des réformes). Au niveau opérationnel, elle dispose de la DGE (en charge des gros contribuables), des Services Régionaux aux Entreprises (SRE - en charge des petites et moyennes entreprises) et de plusieurs centres fiscaux (en charge des petites entreprises)³⁵. L'organisation actuelle de la DGI semble conforme aux pratiques d'excellence internationales et offre une base raisonnablement solide pour le plein accomplissement de son rôle.
- **Le nombre d'employés a augmenté de façon constante au cours des quatre dernières années.** A la fin 2012, la DGI comptait 1 817 employés, dont plus de 50 % sont des techniciens (321 inspecteurs des impôts, 388 contrôleurs des impôts, 288 agents et 10 personnels non techniques). Par rapport à 2009, l'effectif global a augmenté de 22,3 %, hausse dont plus de 50 % est due à l'augmentation de personnel qualifié (inspecteurs et contrôleurs).
- **Les réformes ciblées que la DGI a prévu de mettre en œuvre sont définies dans sa stratégie de modernisation adoptée en juin 2007**³⁶ qui stipule une restructuration globale de l'organisation et des méthodes de l'administration fiscale. La stratégie comprend les cinq objectifs principaux suivants: (i) la mise en œuvre de mesures immédiates pour assurer et améliorer la collecte des recettes des gros et moyens contribuables, et pour renforcer les capacités de la Direction Générale des Impôts (DGI) à planifier et à surveiller la performance dans ces domaines ; (ii) la modernisation du cadre de l'administration fiscale , (iii) la restructuration du réseau de bureaux locaux , (iv) la simplification des procédures , et (v) le développement d'une politique des ressources humaines de la DGI qui favorise la mobilisation du personnel et la lutte contre la corruption. Officiellement, cette

³⁵ Les recettes perçues par la DGE et les SRE représentent en moyenne 94 % des recettes totales collectées par la DGI.

³⁶ « Stratégies de modernisation de la Direction Générale des Impôts (2007-11) ». (<http://www.impots.mg/>).

stratégie aurait dû prendre fin en 2011, tel qu'elle était programmée au départ. Toutefois, en raison de l'instabilité persistante, la DGI s'est abstenue d'adopter une nouvelle réforme. Dans l'attente d'une nouvelle stratégie, la DGI a envisagé une stratégie temporaire sur trois ans qui consiste à consolider les résultats positifs de la réforme et la sécurisation des recettes fiscales.

- **Sur le plan opérationnel, la stratégie a été traduite en un plan de travail détaillé.** La priorité a été accordée aux réformes du système fiscal et au renforcement de la DGE et des deux principaux SRE (Antananarivo et Toamasina). Par la suite, l'intention était de poursuivre la restructuration des autres services de la DGI (services centraux, d'autres SRE et centres fiscaux), de généraliser les nouvelles procédures et le nouveau système, et enfin de développer les ressources humaines de tous les services. Dans l'ensemble, la stratégie et sa mise en œuvre sont en conformité avec les recommandations de la mission d'assistance technique du Fonds.

(ii) Bilan des réformes

Malgré les retards dans le lancement des réformes, la stratégie de mise en œuvre a été adaptée pour répondre à la plupart des objectifs essentiels fixés pour 2007. Les principales réalisations comprenaient: (i) l'adoption d'un programme de réforme de la politique fiscale dans le cadre de la loi de finances 2008, (ii) des améliorations importantes dans la gestion des opérations relatives aux gros contribuables, (iii) le développement d'un programme de contrôle axé sur les grandes et moyennes entreprises, et (iv) de vastes campagnes de communication internes et externes visant à améliorer la prise de conscience des contribuables ainsi que les services. Malgré le bilan médiocre de Madagascar dans la mise en œuvre des recommandations de l'assistance technique, plusieurs facteurs ont contribué à faire avancer le programme de réforme proposé en 2007, à savoir la nomination d'une nouvelle équipe, le soutien clair du Ministre des Finances et de l'assistance technique et financière de la Banque mondiale et de la France. Un soutien continu de haut niveau et une importante assistance technique ont été jugés primordiaux pour consolider les progrès à l'avenir et développer les objectifs à long terme de la stratégie.

- **En se fondant sur la politique fiscale précédente et les recommandations du Département des finances publiques du FMI relatives à l'administration, des missions de suivi sur l'administration fiscale en 2008 ont permis d'identifier les réformes à opérer en priorité, notamment:** (i) la consolidation des opérations relatives aux grandes entreprises, (ii) le renforcement des opérations relatives aux grandes et moyennes entreprises dans les principales régions en se fondant sur l'expérience acquise en 2007 avec les grandes entreprises, (iii) la mise en œuvre des amendements relatifs à la TVA et l'impôt sur le revenu adoptés dans la loi de finances 2008, et (iv) l'amélioration du traitement des remboursements et de l'apurement des arriérés de remboursement. La mise en œuvre de ces réformes a été appuyée par des missions d'experts du Département des finances publiques du FMI et du soutien à long terme fourni par des conseillers résidents détachés par la Banque mondiale et la France. Ces réformes ont contribué à: (i) simplifier le régime des impôts sur le revenu grâce à la rationalisation du nombre de taxes et la réduction des taux, (ii) supprimer des «taxes de nuisance» (celles à faible rendement mais dont le coût de gestion est élevé); (iii) adopter le nouveau régime de taxe synthétique; (iv) simplifier le régime de la TVA par l'unification du seuil de la TVA à 200 millions Ariary et l'élargissement des possibilités de remboursement de la TVA, (v) traiter le remboursement de la TVA en se fondant sur l'évaluation des risques; (vi) réhabiliter les principaux services en charge des gros contribuables (DGE et deux SRE) et (vii) adopter de nouvelles procédures avec la déclaration et le paiement d'impôt en ligne.

Malgré les progrès, des carences importantes doivent encore être traitées, notamment: (i) la mauvaise gestion et la faiblesse du suivi des réformes; (ii) l'absence d'une bonne gestion des opérations sur le terrain et d'un contrôle interne robuste permettant de produire des chiffres de rapport

fiables; (iii) la prestation partielle des services aux contribuables, et (iv) la rigidité du cadre institutionnel. L'année 2009 aurait dû être consacrée à la mise en œuvre des réformes visant à pallier ces faiblesses, mais la crise politique a interrompu les efforts, empêchant ainsi l'administration fiscale de se conformer pleinement aux réformes prévues. Toutefois, malgré la situation défavorable, elle a réussi à réaliser des progrès dans les domaines suivants: (i) le renforcement des services chargés de la mise en œuvre des réformes, (ii) l'amélioration de la gestion des services opérationnels; (iii) la mise en œuvre de la déclaration en ligne pour la DGE et les SRE, (iv) la réhabilitation des SRE et la création de nouveaux centres fiscaux (v) l'instauration de la ré-immatriculation en ligne des contribuables, (vi) l'amélioration de la qualité des services aux contribuables, et (vii) l'amélioration de l'échange d'informations entre l'administration fiscale et l'administration douanière.

(iii) Défis persistants

En dépit de ces réalisations, des problèmes critiques d'administration des recettes doivent encore être réglés, dont : (i) la consolidation du système fiscal adopté en 2008, (ii) le renforcement de la gestion des services extérieurs avec la structure en charge de la réforme à la DGI (iii) l'amélioration des opérations dans les principaux centres fiscaux et l'informatisation des principales activités, et (iv) l'utilisation systématique des systèmes de technologie de l'information de l'administration fiscale (*SIGTAS*) en tant qu'outils de gestion. L'amélioration de la structure institutionnelle de l'administration financière demeure une priorité, y compris la flexibilité pour permettre aux services fiscaux de décider de leur structure organisationnelle et fournir des incitations au personnel clé.

À la lumière des conditions économiques et sociales actuelles et de l'important besoin en rentrées fiscales, la décision de maintenir un taux d'imposition bas pour les entreprises mérite d'être évaluée de manière plus approfondie. En 2008, les autorités ont commencé à simplifier le régime de l'impôt sur le revenu en réduisant progressivement son taux dans l'objectif d'inciter davantage à la formalisation des activités. Le taux d'imposition sur le revenu de 30 % en 2007 a été révisé à la baisse et fixé à 25 % en 2008. Au cours des quatre dernières années, les autorités ont intensifié les efforts de simplification et réduit le taux d'un point de pourcentage chaque année pour atteindre son niveau actuel de 20%. Cet effort a été salué par les investisseurs privés et a contribué à améliorer le classement de Madagascar concernant le «paiement de l'impôt» dans le Rapport « Doing Business 2014 » de la Banque mondiale. Néanmoins, l'évaluation devrait surtout porter sur l'impact de la réduction du taux d'imposition sur l'élargissement de l'assiette fiscale pour compenser la perte de revenus. Même si la réduction du taux de l'impôt sur le revenu peut être encore considérée, étant donné que le taux actuel de 20 % est encore supérieur au taux adopté dans les pays voisins³⁷, les avantages de telle mesure doivent être soigneusement pesés par rapport aux coûts immédiats du manque à gagner.

L'organisation interne doit encore être améliorée pour permettre une meilleure gestion et un suivi plus poussé des réformes et des services opérationnels. En ce qui concerne le suivi des réformes, la structure en charge de la mise en œuvre et du pilotage des réformes a été renforcée comme recommandé par l'assistance technique précédente. Néanmoins, les évaluations par des missions d'assistance technique ultérieure ont conclu que les ressources disponibles semblent être encore insuffisantes. Quant à la gestion des services opérationnels, certaines dispositions ont été mises en place afin de mieux former et superviser le personnel.³⁸ Si ces dispositions ont permis

³⁷L'impôt sur le revenu à l'île Maurice est fixé à 15 % depuis 2008.

³⁸ Ces dispositions comprennent: (i) la tenue de l'évaluation trimestrielle des services opérationnels afin d'estimer la performance, adapter l'orientation future des stratégies et communiquer des informations

d'établir un historique d'indicateurs de suivi et de performance, elles n'ont pourtant permis à la direction de disposer que d'une évaluation partielle de la performance étant donné que les informations fournies par les services opérationnels restent peu fiables, ce qui appelle à plus de formation et de supervision des agents. À ce jour, aucune information complète n'est disponible quant au nombre exact de contribuables. Bien que la Direction Générale des Impôts dispose d'un plan de travail annuel détaillé assorti d'indicateurs de performance, le fait que la culture du suivi n'est pas encore bien ancrée empêche une évaluation adéquate des forces/faiblesses. Des activités pour encourager et aider l'administration fiscale à développer ces outils constitueraient un effort qui en vaut la peine.

Il est prioritaire d'assurer le remboursement de la TVA dans les meilleurs délais. Grâce aux réformes mises en œuvre entre 2005 et 2008, le système de remboursement de la TVA a été considérablement amélioré. Tous les remboursements ont été effectués dans les 60 jours, sinon moins (8 à 10 jours), pour les entreprises dont les dossiers ne présentaient pas des problèmes majeurs. Cependant, les problèmes cruciaux de liquidités rencontrés par les autorités au cours des quatre dernières années ont retardé le traitement des remboursements de la TVA. En conséquence, les autorités ont accumulé d'importants arriérés envers les investisseurs et les industries minières. D'où la nécessité de vérifier et d'assainir le processus pour assurer des remboursements rapides. Ceci exige notamment de moderniser, c'est-à-dire d'informatiser, la procédure de remboursement de la TVA.

Une analyse coûts/avantages devrait être effectuée afin d'évaluer la pertinence et la performance des centres fiscaux nouvellement ouverts par la DGI. Depuis 2009, dans le cadre de sa stratégie visant à élargir la base fiscale et à améliorer le service aux contribuables, l'administration fiscale a ouvert de nouveaux centres fiscaux. La Direction Générale des Impôts doit tenir compte des compromis à faire entre créer des centres fiscaux et se concentrer sur les principaux bureaux qui fournissent l'essentiel des recettes fiscales, à savoir la DGE et les SRE.

Les opérations dans les principaux centres fiscaux (DGE et SRE) devraient être améliorées grâce à une meilleure supervision du personnel/des opérations et à l'utilisation accrue des systèmes de technologie de l'information dans l'administration fiscale (SIGTAS et Surf) comme outils de gestion. La supervision du personnel /des opérations relève actuellement du directeur de la DGE et des chefs des Services. Cependant, cette supervision est davantage fondée sur des relations informelles que sur un cadre formel. En conséquence, il n'existe pas d'objectifs contractuels formels entre le chef du département et le personnel. Afin de les établir, une amélioration des systèmes de technologie de l'information utilisés par le service des impôts s'avère également importante. Dans le passé, de précédentes missions d'assistance technique ont noté que les fonctionnalités du SIGTAS ne sont pas toutes exploitées par la DGE dans ses activités quotidiennes. Par conséquent, les services fiscaux ne disposent pas toujours de toutes les informations nécessaires pour gérer leurs activités. En outre, dans sa conception actuelle, le système n'est pas vraiment ergonomique et ne répond que partiellement aux besoins de l'administration fiscale. Malgré l'adaptation du programme, les problèmes persistent.

Compte tenu de l'importance du secteur informel, il est nécessaire que l'administration fiscale examine l'application de l'impôt synthétique et identifie les mesures à prendre pour l'améliorer.³⁹ Avec l'introduction du nouveau régime de l'impôt synthétique en 2008, l'imposition du

stratégiques pour la poursuite de la mission, (ii) la mise en place de nouveaux outils et méthodes de suivi des activités qui permettra une meilleure gestion des services opérationnels.

³⁹ « *Size and Measurement of the Informal Economy in 110 countries around the world* », Friedrich Schneider, Juillet 2002.

secteur informel a pris un nouveau tournant. L'impôt synthétique est appliqué aux micro-entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 20 millions d'Ariary et dont le potentiel de développement est considéré comme faible. L'application de la taxe synthétique vise à simplifier l'imposition de ces micro-entreprises tout en réduisant les coûts de gestion pour l'administration fiscale. La taxe est établie sur un principe de déclaration et de paiement par les contribuables et son taux a été révisé à la baisse de 6% en 2008, à 5% à l'heure actuelle. Sa mise en œuvre s'est avérée payante avec le quasi doublement des recettes perçues. Néanmoins, cette performance semble avoir stagné à 0,1 % du PIB depuis 2009, ce qui nécessite la revue de sa mise en œuvre.

Il est nécessaire d'aller de l'avant dans l'adoption d'un nouveau plan stratégique qui fixe les objectifs de l'administration fiscale, soutenu par des plans d'action. Les derniers plans stratégiques établis par l'administration fiscale pour effectuer les réformes fiscales ont expiré en 2011 et, depuis lors, aucune mise à jour n'a été effectuée. Ainsi, aucun cadre n'a été établi pour régir officiellement ses activités. Afin d'assurer la crédibilité et la cohérence des activités, cette lacune doit être comblée.

b. Administration des douanes

(i) Cadre institutionnel

Deux stratégies de réforme ont guidé la Direction des Douanes. Le premier plan stratégique a été établi en 2005 et couvrait la période 2005-2007.⁴⁰ Ses principaux objectifs étaient les suivants: (i) réformer le cadre juridique, (ii) réorganiser l'administration des douanes, (iii) moderniser la gestion des ressources humaines, (iv) renforcer l'intégrité du personnel, (v) réviser la politique d'équipement ; (vi) moderniser les procédures (vii) renforcer la surveillance et la lutte contre la fraude, et (viii) sécuriser les recettes ciblées. La deuxième stratégie a été adoptée en 2007 et couvrait la période 2008-2012.⁴¹ Capitalisant les objectifs fixés dans le cadre de la première stratégie, elle vise à consolider les acquis et à poursuivre la modernisation de l'administration douanière.

En termes de ressources humaines, le personnel de la DGD a diminué de 9 % entre 2008 et 2013, (de 1297 en 2008 à 1242 en 2013). La baisse est conforme aux recommandations de l'assistance technique précédente⁴², qui a déclaré que le personnel DGD semble excéder ses besoins. Au cours des quatre dernières années, la DGD s'est abstenue de recruter du nouveau personnel, sauf pour les besoins spécifiques de l'administration.

(ii) Bilan des réformes

Au cours de la période 2005-2007, le programme de réforme de l'administration douanière a été axé sur l'amélioration des structures organisationnelles de la direction des douanes et la modernisation des processus de traitement des opérations. Les missions régulières d'experts du Département des finances publiques du FMI ont aidé les autorités à mettre en œuvre d'importantes réformes. Des progrès significatifs ont été réalisés dans de nombreux domaines, y compris: (i) l'adoption d'un code des douanes moderne et actualisé, (ii) la restructuration de l'administration des douanes et la nomination d'une nouvelle équipe de direction, (iii) la création d'une unité chargée de la coordination, du suivi et de l'évaluation des réformes; (iv) l'utilisation du logiciel *SYDONIA+*⁴³ dans les plus grands bureaux de la douane; (v) l'adoption d'un programme d'inspection au

⁴⁰ « Stratégies des Douanes Malagasy (2005–2007) ». (<http://www.douanes.gov.mg>).

⁴¹ « Nouvelles stratégies de modernisations pour les Douanes de Madagascar 2008-2012 ».

⁴² Benon et al: « Poursuite de la modernisation des administrations fiscale et douanière » février 2009.

⁴³ *SYDONIA* est un système automatisé utilisé pour l'inspection et le dédouanement.

débarquement, en partenariat avec *GasyNet*⁴⁴ ; (vi) la mise en place et le déploiement de la plateforme de technologie de l'information *Tradenet*⁴⁵ pour soutenir les opérations douanières; (vii) l'utilisation du BSC (Bordereau de Suivi de Cargaisons)⁴⁶ ; (viii) l'adoption de nouvelles procédures pour le paiement des taxes par *Tradenet*; (ix) l'acquisition de scanners pour les bureaux principaux; (x) l'amélioration du contrôle des marchandises à l'embarquement , ainsi que (xi) le recrutement et la formation de nouveau personnel qualifié.

En 2008, les réformes ont été poursuivies et les priorités ont été établies en se fondant sur les principales orientations du deuxième axe stratégique qui décrit les objectifs des autorités dans le Madagascar Action Plan (MAP)⁴⁷. Les principaux objectifs étaient les suivants: (i) consolider les réformes réalisées; (ii) renforcer la lutte contre la fraude; (iii) finaliser le déploiement de *SYDONIA* + + et étendre ses fonctionnalités; et (iv) renforcer les capacités du personnel. Une évaluation à mi-parcours effectuée à la fin de 2008 a indiqué que: (i) *SYDONIA* + + a été déployé dans tous les bureaux de douane et l'extension de certaines de ses fonctionnalités était en cours, (ii) le service juridique ainsi que la brigade mobile de surveillance ont été créés; (iii) le contrôle des marchandises quittant le bureau de douane a été renforcé, (iv) 10 pour cent des déclarations en douane ont été vérifiées au hasard pour lutter contre une éventuelle fraude, (v) l'élaboration d'un plan de formation pluriannuel était en cours ainsi que le développement de la formation continue , et (vi) le nombre de personnel qualifié a augmenté avec le recrutement de 30 nouveaux inspecteurs.

Avec la survenue de la crise politique en 2009, l'administration des douanes a dû réajuster sa stratégie. Divers plans ont été adoptés pour consolider les progrès accomplis, s'articulant autour de quatre objectifs principaux, à savoir: (i) améliorer la collecte des recettes, (ii) faciliter le dédouanement; (iii) créer un environnement de qualité pour les opérations douanières, et (iv) poursuivre la lutte contre la fraude et le trafic illicite. Sur le plan opérationnel, l'administration des douanes et *GasyNet* se sont vu respectivement attribuer des tâches spécifiques dont la mise en œuvre est mesurée par des indicateurs de performance précis.

Bien que le service des douanes ait toujours cherché à poursuivre les réformes, ses activités ont été contrariées par de nouveaux impératifs qui l'ont distrait quelque peu de ses objectifs à long terme et ont ralenti la mise en œuvre des réformes prévues. Néanmoins, il a progressé dans la mise en œuvre de certaines des recommandations formulées par la dernière mission d'assistance technique du Département des finances publiques du FMI en 2008, à savoir: (i) renforcer la gestion et la formation continue de personnel, (ii) consolider les procédures et le système par le déploiement de *SYDONIA* + + dans les services centraux et la mise en place de l'Observatoire du Délai de Dédouanement (ODD)⁴⁸ dans les principaux bureaux de douane ; (iii) cerner les causes des incohérences entre les taxes perçues et versées, enregistrées grâce à la technologie de l'information *SYDONIA* + + et les apurer; (iv) assurer un suivi mensuel de la différence entre les montants déclarés et ceux payés; (v) former le personnel sur les moyens de régler les problèmes et l'utilisation de systèmes modernes. En outre, son partenariat continu avec GASYNET a également permis à la DGD de réaliser de nouveaux progrès dans la consolidation des efforts entamés depuis des années, assurant:

⁴⁴ *GASYNET* est une société issue du partenariat entre SGS (Société Générale de Surveillance) et les autorités malgaches. La société a été créée pour mobiliser les ressources techniques, technologiques et financières en vue de bénéficier de l'utilisation de technologies de pointe dans le commerce transfrontalier.

⁴⁵ *Tradenet* est une plate-forme électronique regroupant les principaux intervenants dans le commerce extérieur, permettant l'échange de données entre eux en temps réel.

⁴⁶ Le *BSC* est un formulaire de pré-déclaration électronique à remplir par les exportateurs, permettant aux douanes de préparer et d'anticiper l'opération de dédouanement correspondant.

⁴⁷ Le *MAP* est un document de stratégie national conçu pour la période 2008-2012.

⁴⁸ Depuis 2009, l'apurement de ces incohérences se fait automatiquement. Avant 2009, il se faisait encore manuellement et le processus est encore en cours.

(i) la poursuite du déploiement de *Tradenet* dans les bureaux de douane; (ii) l'acquisition de nouveaux scanners; (iii) la poursuite de l'informatisation des bureaux de douane; (iv) l'amélioration des délais de dédouanement; et (v) la connexion de tous les principaux opérateurs du commerce extérieur à *Tradenet* en vue de réduire les formalités et accélérer les opérations douanières. Les progrès réalisés ont contribué au recouvrement des recettes, la facilitation des opérations douanières, la lutte contre la fraude et la corruption et la réduction des formalités administratives.

(iii) Défis persistants

Les réformes ont porté leurs fruits mais des défis importants restent à relever. Ces défis sont essentiellement liés à: (i) la suspension partielle de la taxe sur les produits pétroliers depuis 2011, (ii) l'introduction régulière de mesures d'exemption dans la loi de finances au cours des quatre dernières années, (iii) la persistance de pratiques frauduleuses et de trafics illicites; (iv) le relâchement du cadre institutionnel, et (v) la modernisation de l'actuel système de technologie de l'information utilisé par la DGD.

Les mesures visant à maintenir inchangé le prix de détail des produits pétroliers ont sérieusement remis en question les efforts de mobilisation des recettes. Afin de maintenir inchangés les prix à la pompe des produits pétroliers, les autorités ont accordé aux compagnies aux importateurs une suspension du paiement d'une partie (25 %) ⁴⁹ des taxes pétrolières sur leurs importations à la fin 2011. La mise en œuvre de cette mesure a généré un manque à gagner important sur les recettes perçues par la douane. En 2012, les douanes n'ont pas atteint ses objectifs de recettes principalement en raison de l'abaissement des taxes sur les produits pétroliers, résultant en un écart de l'ordre d'Ariary 88 milliards par rapport à la prévision initiale. La situation s'est encore aggravée en 2013, les revenus cumulés à fin octobre indiquent un déficit d'Ariary 232,3 milliards par rapport à la prévision initiale de la loi de finances (Ariary 830,7 milliards collectés contre Ariary 1,063.1 milliards prévus), dont Ariary 197 milliards proviennent des recettes sur les produits pétroliers.

Le maintien de certaines mesures d'exemption doit être reconsidéré, non seulement à cause de la perte de revenus qui y est associée, mais aussi eu égard à la crédibilité des réformes et à l'instabilité du système fiscal en raison des changements fréquents et une différence de traitement entre contribuables. Depuis 2005, l'administration des douanes a déployé d'importants efforts pour contrôler les exemptions *ad hoc* ⁵⁰, parce qu'elles érodent sérieusement l'assiette fiscale et incitent les agents des douanes à la corruption. Pour réduire les pertes de recettes correspondantes et la corruption qui lui est associée, une liste d'exonérations légales a été établie par l'administration des douanes en 2007. Il a été également décidé que les exonérations exceptionnelles seront décidées seulement en Conseil du Gouvernement ⁵¹. Depuis le début de la crise, cependant, de nouveaux cas d'exemption ont été régulièrement introduits dans la loi de finances en vue de relancer l'économie et promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables étant donné le problème que traverse actuellement la société de service publique JIRAMA.

Le contrôle des exonérations fiscales, conjugué à l'amélioration du système d'imposition et l'adoption de contrôles modernes, ont eu des effets certains en termes de réduction de fraude, mais des efforts s'avèrent encore nécessaires. La supervision actuelle n'a pas complètement mis fin aux pratiques frauduleuses qui, depuis le début de la crise politique, ont fortement augmenté avec les exportations illicites de bois de rose, d'or, de produits pharmaceutiques, de pierres précieuses, de

⁴⁹ Cette mesure a été permanente depuis son introduction en 2011.

⁵⁰ Par exemptions *ad hoc*, on désigne les exemptions accordées par les plus hautes autorités sur les importations de certaines marchandises au bénéfice d'entités particulières.

⁵¹ Dérogations exceptionnelles décidées en Conseil de gouvernement pour trois raisons: (i) catastrophes naturelles, (ii) intérêts nationaux, et (iii) services publics.

devises et d'animaux endémiques. En effet, en raison des exportations illicites de bois de rose, toutes les exportations sont maintenant scannées sans exception. Les défis sont liés à plusieurs faits: (i) tous les bureaux de douane ne sont pas dotés d'un scanner, ce qui pourrait favoriser certaines activités; (ii) par manque de ressources, les douanes ne peuvent pas couvrir l'ensemble du territoire, ce qui rend les tâches de surveillance difficile; (iii) l'identification des risques liés aux déclarations des importateurs comporte encore des faiblesses, rendant le processus de contrôle plus vulnérable aux importateurs malhonnêtes⁵²; (iv) en raison de l'absence d'une base de données complète et efficace, les douanes continuent à ne pas avoir le plein contrôle sur la valeur en douane et, enfin; (v) étant donné la façon dont la fonction publique est organisée, l'administration des douanes n'est pas autorisée à prendre des sanctions contre les agents fautifs, même s'il est prouvé qu'ils ont agi de manière illégale.

L'avancement vers des Accords de partenariat (APE, SADC) dans les années à venir devra être pris en compte. Dans le passé, la mise en œuvre de ces mesures a entraîné inévitablement une perte de recettes, en particulier celles liées au commerce extérieur. Ainsi, il est nécessaire que les autorités identifient de nouvelles sources de revenus et renforcent le système fiscal en place afin de compenser les pertes futures.

La structure institutionnelle de l'administration des douanes devrait être améliorée, en vue de lui accorder la latitude nécessaire qui lui permettrait de décider de sa propre structure organisationnelle et des incitations à attribuer à son personnel le plus indispensable. Ceci est important dans la mesure où l'administration pourrait avoir la pleine autorité sur ses ressources humaines et décider de leur utilisation optimale, conformément aux stratégies à mettre en œuvre.

La modernisation et les avancées technologiques sont nécessaires pour améliorer davantage la gestion. Avec l'utilisation de *SYDONIA++*, l'informatisation des opérations douanières a beaucoup progressé et le recouvrement des recettes s'est nettement amélioré. Au cours des dernières années, cependant, avec la modernisation de l'administration douanière et à la lumière des réformes nécessaires, *SYDONIA++* a montré ses limites notamment en termes de fonctionnalités. La Direction des Douanes envisage maintenant de passer à un autre système plus efficace et qui répond mieux à leurs besoins, tel celui utilisé à l'Île Maurice et au Mozambique. Cette décision devra être mûrement réfléchi. En raison de l'insuffisance de financement, toutefois, la Direction n'a pas réussi à acquérir le système.

En plus des défis qui sont propres à la DGI et la DGD, il y a des défis communs qui concernent les deux administrations. Ces défis sont essentiellement liés à : (i) l'adoption de stratégies actualisée qui prennent en compte les nouveaux défis auxquels les deux administrations sont confrontés; (ii) l'égalité de traitement de tous les contribuables et l'amélioration de la coopération entre les deux administrations dans leur objectif commun de lutte contre la fraude.

Il est nécessaire d'aller de l'avant avec l'adoption d'un nouveau plan stratégique qui fixe les objectifs à la fois pour l'administration fiscale et celle des douanes, soutenu par des plans d'action. L'élaboration de ces stratégies devrait être guidée par l'évaluation des progrès réalisés à ce jour ainsi que des obstacles qui restent encore à surmonter à court et à moyen/long terme.

Le traitement préférentiel des entreprises orientées vers l'exportation devrait être réexaminé. Dans le cadre de sa stratégie visant à élargir l'assiette fiscale, ainsi que la réduction du taux d'impôt

⁵² Afin de déterminer le contrôle à effectuer sur chaque déclaration, les douanes utilisent certains «critères de ciblage» établis par *GasyNet*. Sur la base de ces critères, les déclarations des importateurs sont classées en: (i) circuit vert (aucun contrôle à faire), (ii) circuit bleu (déclaration nécessitant un contrôle a posteriori); (iii) circuit jaune (déclaration nécessitant une vérification documentaire) et (v) circuit rouge (déclaration exigeant la vérification au scanner et le contrôle physique éventuellement). L'identification de ces critères reste, cependant, assez simple.

sur le revenu, les autorités ont également prévu la suppression progressive du statut de zone franche, qui accorde un traitement préférentiel aux entreprises exportatrices. Le principe sous-jacent était que la coexistence de deux systèmes fiscaux au sein d'une économie ne favorise pas le respect des règles par les contribuables et pousse ceux qui ne reçoivent pas les avantages à demander également un traitement préférentiel. En 2008, il y a eu une tentative de passage à un système fiscal unique pour toutes les sociétés par l'établissement d'une «loi sur les exportations», qui préconise une égalité de traitement pour toutes les entreprises en termes de taxes. Toutefois, son application a été suspendue en raison de la crise politique.

Une plus grande coopération entre l'administration fiscale et l'administration douanière est nécessaire étant donné que les deux poursuivent les mêmes objectifs de lutte contre les activités illicites. En 2010, un protocole d'accord a été signé pour formaliser cette coopération. Depuis lors, la coopération a été axée sur l'échange d'informations par l'intermédiaire de la plate-forme électronique du Ministère des Finances, appelée *SIGFP*, conçue pour gérer les finances publiques. Toutefois, cet échange d'informations reste insuffisant si l'on pense aux gains d'efficacité que les deux administrations pourraient réaliser si leur coopération était plus étroite. Ainsi, il est nécessaire de relancer le plan et reprendre la mise en œuvre du programme de réformes initial.

IV. Recommandations et conclusion

Le retard dans la mise en œuvre des réformes cruciales, combiné avec l'adoption de mesures discrétionnaires, a donné lieu à des pertes importantes de recettes au cours des quatre dernières années. Les administrations fiscales et douanières d'importants défis à relever. Le potentiel pour augmenter l'efficacité et l'efficacité du système fiscal existe. Pour ce faire, il sera nécessaire de mettre en œuvre des réformes essentielles pour mobiliser des recettes supplémentaires, instaurer des mesures fiscales pour aider à mobiliser des ressources, élaborer des mesures incitatives afin d'élargir l'assiette fiscale et l'économie formelle, et d'améliorer l'efficacité de l'administration fiscale. Dans l'immédiat, cela requiert une accélération du rythme des réformes au niveau de l'administration fiscale et douanières. De telles réformes devraient être à base large et exigeraient de mettre à jour la stratégie sous-jacente compte tenu des évolutions notées au cours des dernières années et le contexte actuel.

- (i) **A court terme**, les autorités devraient axer leurs efforts sur la collecte des recettes par la levée des mesures de nature à causer des distorsions qui ont nui aux efforts de recouvrement à ce jour, y compris la suspension de certaines taxes. Les procédures douanières devraient être renforcées pour réduire les possibilités de sous-évaluation et d'évasion.
- (ii) **A moyen terme**, les autorités devraient élaborer une stratégie qui pourrait consister entre autres à affiner les méthodologies, à continuer à se concentrer sur l'administration fiscale des gros contribuables, à mener des actions politiques et administratives qui visent à élargir l'assiette fiscale, à renforcer la collaboration entre les administrations fiscale et douanière et poursuivre la modernisation des systèmes d'administration fiscale et douanière. Par-dessus tout cela, pour que ces réformes puissent s'enraciner et avoir un impact significatif, il sera essentiel d'obtenir un appui non technique à tous les niveaux, notamment dans les plus hautes sphères politiques.

Annexes

Tableau 1: Madagascar: Recettes fiscales (2005-2012)
En pourcentage du PIB

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes fiscales	10.1	10.7	11.4	13.0	10.6	10.8	11.0	10.3
Impôts sur le revenu	2.2	2.7	2.6	3.3	2.8	2.7	2.6	2.3
IR	1.4	1.5	1.5	1.8	1.6	1.3	1.1	1.0
IRSA	0.6	0.6	0.8	0.9	0.9	1.1	1.2	1.0
IRCM	0.2	0.5	0.2	0.5	0.2	0.2	0.2	0.2
IPVI	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IS	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Autres	0.0	-	-	-	-	-	-	-
Taxes sur les biens immobiliers	0.1	0.1	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
TPF	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-
Vignettes	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-
Droit d'enregistrement	0.1	0.1	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Taxes sur les biens et services	6.0	5.8	6.3	7.3	6.2	6.6	6.9	6.5
TVA	5.0	4.9	5.4	6.4	5.3	5.5	5.8	5.4
TST	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	-	0.0	-
DA/TC	0.4	0.5	0.7	0.8	0.9	1.1	1.1	1.1
Redevances/produits	0.4	0.4	0.0	0.0	0.0	-	-	-
Autres biens et services	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0
Autres recettes fiscales	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Taxes sur le commerce extérieur	1.7	2.0	2.1	2.0	1.5	1.4	1.5	1.4
DD	1.1	1.2	1.3	1.4	1.0	0.9	1.0	1.0
TPP	0.5	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5	0.4	0.3
DA	0.1	0.0	0.1	0.0	-	-	-	-
TSI	-	-	-	-	-	-	-	-
AUTRES	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pour mémoire								
PIB prix courant (en milliards)	10,094	11,817	13,760	16,081	16,797	18,273	20,088	21,989
Total des dépenses (en % du PIB)	21.2	21.3	18.7	18.6	15.3	14.1	14.9	13.3

Source: Ministère des Finances, INSTAT, Calculs du FMI

Tableau 2: Pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne – Taux de pression fiscale (en pourcentage)

Pays	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne (2005 – 2012)
Kenya	21.0	20.8	21.7	21.6	21.6	23.4	22.8	22.5	21.9
Malawi	18.8	18.9	19.7	20.7	20.5	22.0	21.7	23.3	20.7
Libéria	11.0	14.4	16.7	16.3	17.3	18.8	19.5	22.2	17.0
Bénin	14.5	15.4	16.9	17.2	16.1	16.2	15.5	15.5	15.9
Togo	14.5	15.6	16.2	14.9	15.3	15.7	16.8	16.7	15.7
Mozambique	12.2	12.9	14.0	14.2	15.6	17.0	18.1	20.0	15.5
Guinée	13.4	13.3	13.5	14.7	14.9	14.7	15.3	19.2	14.9
Mali	15.4	14.9	14.2	13.3	14.7	14.6	14.6	14.4	14.5
Tanzanie	11.2	12.5	14.1	14.9	15.0	15.1	15.7	16.1	14.3
Gambie	12.7	14.6	15.2	14.7	14.7	13.2	14.3	14.5	14.2
Burundi	13.1	12.5	12.4	12.0	13.0	13.7	14.3	13.8	13.1
Burkina Faso	11.7	11.9	12.5	11.9	12.5	12.7	14.1	15.8	12.9
Congo, Rép. Dém.	8.6	9.8	11.6	14.5	13.0	13.9	14.6	16.9	12.8
Tchad	4.0	9.6	14.8	14.1	9.9	14.8	18.4	15.4	12.6

Rwanda	11.5	11.6	11.9	13.1	12.2	12.6	13.2	13.7	12.5
Niger	10.2	10.7	11.5	11.7	13.7	12.8	13.4	14.7	12.3
Ouganda	11.1	11.6	11.9	11.7	11.6	11.9	11.8	12.1	11.7
Erythrée	16.0	14.6	11.9	11.6	8.4	8.4	8.4	9.7	11.1
Madagascar	10.1	10.7	11.4	13.0	10.7	10.9	11.1	10.9	11.1
Comores	11.6	10.9	10.0	10.2	10.8	11.1	10.9	11.8	10.9
Ethiopie	11.8	10.9	10.2	9.7	8.7	11.4	11.7	11.6	10.7
Sierra Leone	7.7	7.8	7.4	8.1	8.0	9.0	10.8	10.7	8.7
République Centrafricaine	7.2	7.9	7.3	7.9	8.7	9.3	8.4	9.9	8.3
Guinée-Bissau	6.1	6.1	5.7	5.5	6.8	8.0	8.8	9.3	7.0
Soudan	8.2	7.6	7.1	6.7	7.0	6.6	6.4	6.2	7.0

Source: World Development Indicators (Banque mondiale), MFB, Calcul du FMI

Tableau 3 : Pays d'Afrique : Taux d' IRP, d' IBS et de TVA (en %)

Pays	IRP	IBS	TVA
Bénin	45.0	30.0	18.0
Botswana	25.0	22.0	12.0
Burkina Faso	27.5	27.5	18.0
Burundi	30.0	30.0	18.0
Cameroun	35.0	38.0	19.3
Cap Vert	35.0	25.0	15.0
République Centrafricaine	35.0	30.0	19.0
Tchad	60.0	40.0	18.0
Congo, République du	45.0	33.0	18.0
Côte d'Ivoire	36.0	25.0	25.0
Guinée Equatoriale	35.0	35.0	15.0
Erythrée	30.0	34.0	5.0
Ethiopie	35.0	30.0	15.0
Gabon	35.0	30.0	18.0
Ghana	25.0	25.0	12.5
Guinée	15.0	35.0	18.0
Kenya	30.0	30.0	16.0
Lesotho	35.0	25.0	14.0
Madagascar	20.0	20.0	20.0
Malawi	30.0	30.0	16.5
Mali	40.0	30.0	18.0
Maurice	15.0	15.0	15.0
Mozambique	32.0	32.0	17.0
Namibie	37.0	34.0	15.0
Niger	35.0	30.0	19.0
Nigeria	24.0	30.0	5.0
Rwanda	30.0	30.0	18.0
Sénégal	40.0	30.0	18.0
Seychelles	15.0	25.0	15.0
Afrique du Sud	40.0	28.0	14.0
Soudan	25.0	15.0	17.0
Swaziland	33.0	30.0	14.0
Tanzanie	30.0	30.0	18.0
Togo	35.0	29.0	18.0
Ouganda	40.0	30.0	18.0
Zambie	35.0	35.0	16.0
Zimbabwe	45.0	25.0	15.0

Sources: International Bureau of Fiscal Documentation, IBFD, 2013 (www.ibfd.org)

REFERENCES

- Banque mondiale, «*Madagascar: Vers un agenda de relance économique*», juin 2010.
- Benon et al, Rapport d'assistance technique «*Poursuite de la modernisation des administrations fiscale et douanière*», février 2009.
- Keen et al, Rapport d'assistance technique, «*Vers un système fiscal simple, équitable et propice à la croissance*», février 2007.
- FMI – Département des finances publiques, «*Madagascar: Tax Administration; and Participation in the CREDAF General Assembly*», février 2007.
- FMI - Département des finances publiques, rapport d'assistance technique, «*Madagascar: Tax Administration*», décembre 2007.
- FMI - Département des finances publiques, rapport d'assistance technique, «*Madagascar: Tax Policy*», octobre 2007.
- Friedrich Schneider, «*Size and Measurement of the Informal Economy in 110 countries around the world*», juillet 2002.
- Kopits et al (2003), Rapport d'assistance technique, «*Vers la rationalisation du système fiscal*», décembre 2003.

Liste des Acronymes

Note de Politique Fiscale	
APE	Accord de Partenariat Economique
BSC	Bordereau de Suivi des Cargaisons
DC	Droit Commun
DGD	Direction Générale des Douanes
DGE	Direction des Grandes Entreprises
DGI	Direction Générale des Impôts
EU	Union Européenne
FMI	Fonds Monétaire International
FRPC	Fonds pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance économique.
IBS	Impôt sur le Bénéfice des Sociétés
IRP	l'impôt sur le revenu des particuliers
ODD	Observatoire du Délai de Dédouanement
PFR/ASS	Pays à faible revenu/Afrique subsaharienne
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
SER	Services des Grandes Entreprises
SGD	Système de gestion des douanes
SIGFP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIGTAS	Système Intégré de Gestion des Taxes de l'Administration
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
ZF	Zone Franche