

TERMES DE REFERENCE

ANALYSE DE LA FISCALITE DU TOURISME A MADAGASCAR

1. CONTEXTE GENERAL

Avant la crise Covid-19, en 2019, le secteur du tourisme à Madagascar comptait 44.000 emplois directs et 344.000 emplois indirects.¹ De par son ampleur, sa contribution au commerce international, sa croissance rapide et ses liens avec d'autres secteurs à travers sa chaîne de valeur, le secteur du tourisme offre de vastes possibilités en tant qu'outil au service du développement.

Le développement du tourisme reste limité du fait de diverses contraintes. Celles-ci comprennent, entre autres, l'insuffisance et la qualité des infrastructures touristiques et de transport, les faiblesses des services publics, les crises sécuritaires, un climat des affaires peu favorable et des crises politiques et sanitaires.

Le secteur fait également face à un manque de ressources financières à plusieurs niveaux et pour diverses raisons, dont par exemple une allocation budgétaire publique limitée et qui ne reflète pas la contribution économique du secteur, à des défis historiques dans la collecte des taxes/charges au niveau des hôtels, et à des « gaps » liés à nouveaux modèles de services touristiques comme les maisons à louer. Par ailleurs, les impôts et taxes payés par les entreprises touristiques et les touristes sont souvent considérés comme élevés en comparaison avec d'autres pays, plus particulièrement dans le contexte Covid.

Dans cette optique, il est impératif que le secteur public et le secteur privé du tourisme soient alignés sur les priorités en termes de taxation, de charges et d'incitations pour la croissance du secteur, tout en gardant à l'esprit l'objectif de mobilisation des ressources propres de l'État pour le développement des infrastructures prioritaires. La crise sanitaire, qui perdure encore, a vu le renforcement du dialogue public-privé entre la Confédération du Tourisme de Madagascar (CTM) et la Direction Générale des Impôts : plus d'une quarantaine de doléances de l'industrie touristique ont été formulées et plus de 40% ont été accordées.

Le Projet Pôles Intégrés de Croissance et Corridors (PIC2) est une initiative du Gouvernement de Madagascar financée par la Banque Mondiale pour soutenir le développement économique de zones à fort potentiel de croissance par une dynamisation du secteur privé et l'appui à des secteurs porteurs dont le tourisme.

Dans ce cadre, le Ministère du Tourisme (MINTOUR), en coordination avec le Ministère de l'Economie et des Finances/ la Direction Générale des Impôts (MEF/DGI) et avec l'appui du Projet PIC2, souhaite recourir aux services d'un cabinet expert en fiscalité (du tourisme) afin de réaliser une analyse de la situation de la fiscalité du tourisme et de fournir des recommandations de réformes potentielles.

2. OBJECTIFS

La présente mission vise à établir une vision globale du cadre fiscal du tourisme à Madagascar et de proposer des mesures ou réformes qui contribueraient au développement durable du secteur qui s'aligne avec sa contribution économique. Les conclusions et les propositions doivent in fine informer un processus de dialogue public-privé sur des possibles réformes.

¹ Données de la Confédération du Tourisme de Madagascar (CTM)

3. CHAMP ET ETENDUE DE LA MISSION

Le champ d'études et d'analyses de la mission comprend les voyageurs/ touristes et les entreprises de toutes formes dans la chaîne de valeur du tourisme, plus particulièrement l'industrie du voyage, l'industrie touristique, l'industrie du transport de voyageurs (aérien, terrestre, maritime et fluviale) et les industries de loisirs (boîtes de nuit...).

Suivant la méthodologie que le Cabinet proposera, la mission doit couvrir les aspects suivants :

- Etape 1 : Etat des lieux de la fiscalité du tourisme à Madagascar
- Etape 2 : Analyse comparative et benchmark des régimes fiscaux liés au tourisme
- Etape 3 : Analyse et propositions de mesures/réformes favorisant la relance du secteur et la gestion et le développement durables du tourisme.

Sans être exhaustif, les tâches assignées au Cabinet sont :

Etape 1 : Etat des lieux de la fiscalité du tourisme à Madagascar

- Réaliser une revue documentaire d'études/analyses/évaluations existantes ou en cours sur la fiscalité en général et liée au secteur tourisme (e.g. TADAT...)
- Faire un inventaire de la fiscalité et parafiscalité existantes du tourisme à Madagascar (directes et indirectes dont les impôts fonciers, droit commun, mesures spécifiques, subventions publiques) concernant les différents métiers du tourisme et les touristes eux-mêmes (droits de visas, taxes de séjour, vignettes, droits d'entrée dans les Parcs Nationaux, investissements touristiques, etc.) et identifier les références juridiques et réglementaires. L'inventaire comprend une recherche documentaire qui inclut la consultation des lois, des règlements, des manuels, des directives, organigrammes et descriptions d'organisation, etc.
- Pour chaque mesure, détailler (i) le mode de collecte et gestion et les défis/opportunités liés², (ii) le taux de recouvrement (dans la mesure du possible) et les défis/opportunités liés, (iii) la destination et utilisation des fonds, et (iv) leurs effets/impacts/risques (ex : d'ordre économique, social ou environnemental).
- Sur la base d'une revue documentaire et d'un travail de recherche, identifier les mesures décidées au cours des dix (10) dernières années concernant aussi bien les investissements que la gestion opérationnelle et leurs résultats (positifs ou négatifs).

Etape 2 : Analyse comparative et benchmark des régimes fiscaux liés au tourisme

- Proposer un panel de trois (3) destinations touristiques dans des destinations touristiques ayant un profil similaire à Madagascar et considérées comme des références de compétitivité en termes de développement du tourisme.
- Faire une analyse benchmark comparative des mesures fiscales et douanières concernant le tourisme des trois destinations composant le panel.
- Etendre éventuellement l'analyse à d'autres destinations considérées comme références et/ou innovantes en matière de fiscalité du tourisme.
- Sur la base des conclusions de l'analyse benchmark, identifier les meilleures pratiques en matière de fiscalité du tourisme dans les destinations en développement et les conditions de réussite pour leur mise en œuvre, en termes de la contribution à l'économie, la production de revenus pour le développement du secteur, le poids des charges pour les entreprises et les touristes, l'incitation des investissements, etc.

² Pour certaines procédures informatisées, le Cabinet doit aussi évaluer le système existant, en particulier l'expérience usager, le pourcentage des transactions électroniques effectuées par le système, la stabilité du système, etc.

Etape 3 : Analyse et propositions de mesures/reformes favorisant la relance du secteur et la gestion et développement durables du tourisme

- Basé sur les conclusions des étapes 1 et 2, au cas échéant, identifier des nouvelles mesures d’optimisation et/ou réformes du cadre fiscal du tourisme pour mieux soutenir la relance, la gestion et la durabilité du secteur : la création, annulation ou augmentation/réduction de charges/impôts, des améliorations dans le mode de collecte/application/gestion/utilisation, des mesures de sensibilisation et amélioration de la transparence, etc.
- Faire une analyse coûts-bénéfices de l’impact économique global et en termes de recettes douanières, d’impôts et fiscales des mesures/réformes proposées et une analyse de faisabilité afin d’en mesurer la pertinence auprès de l’administration publique.
- Réaliser une analyse coûts-bénéfices pour les opérateurs du tourisme participant à la chaîne de valeur du secteur touristique.
- Organiser et diriger des sessions/ateliers de réflexions collectives sur les propositions et leurs impacts/risques avec les principales parties prenantes, pour mieux apprécier la pertinence et faisabilité, et si nécessaire réviser les propositions.
- Avec un Comité Technique (voir ci-dessous), prioriser les mesures/réformes porteuses et proposer un plan d’actions pour leur – le cas échéant – soumission, approbation et/ou mise en œuvre.

Le Cabinet doit s’assurer que les mesures/reformes proposés soient alignés avec des principes et objectifs fiscaux établis par le Gouvernement de Madagascar (ex :tax-to-GDP ratio) et des réformes appuyées par la Banque Mondiale.³

4. ORGANISATION DE LA MISSION

- La durée d’intervention de la mission est estimée à **60 hommes jours étalés sur 4 mois**.
- La prestation est prévue démarrer en **Mai 2022**.
- Le Consultant travaillera en étroite collaboration avec la Direction Générale du MINTOUR, le MEF/ DGI et la Coordination du projet PIC2 et leur adressera les rapports relatifs à la mission.
- Pour mieux assurer la consultation, la coordination et la validation des recommandations de la mission entre les agences du secteur public et le secteur privé du tourisme, le MINTOUR mettra en place un Comité Technique dont les membres seront des représentants des acteurs clés tels que le MINTOUR, le MEF/ DGI, les groupements des opérateurs privés du tourisme, et le Projet PIC2.

5. LIVRABLES

Durant la mission, le Cabinet fournira les livrables suivants :

	Livable	Echéance après signature du contrat
1	Rapport de démarrage incluant le calendrier de la mission, la méthodologie et les pays objets du benchmark	5 jours
2	Rapport sur l’état des lieux de la fiscalité du tourisme	30 jours
3	Rapport sur l’analyse comparative et benchmarking de la fiscalité du tourisme	60 jours
4	Rapport sur les mesures/reformes proposes, incluant un programme de mise en œuvre	90 jours

Chaque livrable fera l’objet d’une présentation et de discussions avec le Comité Technique.

³ Si nécessaire, l’équipe de la Banque Mondiale pourrait fournir des orientations.

6. PROFIL DU CABINET

Le Cabinet doit être de niveau international, éventuellement basé à Madagascar, et disposant d'expériences en matière d'études sur la fiscalité au cours des sept (7) dernières années. Des expériences dans la fiscalité du tourisme sont également exigées.

Le Cabinet doit disposer d'une équipe dédiée et qualifiée pour la présente mission, composée d'au moins :

Un Expert de niveau international en fiscalité (du tourisme) :

- Titulaire d'au moins un Master 2 dans un domaine pertinent avec la mission (économie, finances publiques, politique publique)
- Disposant d'expériences probantes en fiscalité à travers des missions similaires au cours des sept (7) dernières années
- Maîtrise des problématiques de la taxation des entreprises du tourisme et des touristes
- Connaissance de la structure du tourisme à Madagascar serait un atout
- Solide aptitude d'analyse et de rédaction
- Maîtrise du français et de l'anglais.
- Disponible rapidement

Un Spécialiste en fiscalité locale ou un économiste :

- Titulaire d'au moins un Master 2 dans un domaine pertinent avec la mission (économie, finances publiques, politique publique, droit)
- Disposant d'expériences probante en fiscalité et/ou en économie publique pendant les sept (7) dernières années,
- Bonnes connaissances des problématiques de gouvernance budgétaire et finances publiques, incluant le cadrage macro-économique
- Une expérience dans le secteur du tourisme et/ou entité publique constituera un atout
- Maîtrise du français et du malagasy
- Disponible rapidement