

TERMES DE REFERENCE

Consultant local en charge d'une analyse approfondie sur la mobilisation et la gestion des ristournes et impôts synthétiques dans les zones d'intervention du PIC2-2 Diana, Anosy, et Atsimo Andrefana

A- CONTEXTE

Le Projet Pôles Intégrés de Croissance et Corridors (PIC2), financé essentiellement par la Banque Mondiale, est une des actions du Gouvernement de Madagascar, visant à stimuler un développement rapide et inclusif dans des zones sélectionnées. En particulier, le Projet cible les secteurs du tourisme et de l'agribusiness dans les régions Diana (Nord), Atsimo Andrefana (Sud-Ouest), et Anosy (Sud). Une première phase PIC2-1, initiée en 2015, s'achèvera en Septembre 2019. Une deuxième phase (PIC2-2) démarrera début 2019 pour une durée de cinq (5) ans.

Outre des appuis au développement du secteur privé dans les deux secteurs cibles, le Projet intègre des travaux d'amélioration d'infrastructures clefs et des appuis au renforcement de la gouvernance locale. Dans le cadre de ce dernier volet, l'amélioration des revenus des collectivités cibles constitue un des objectifs spécifiques du Projet.

Dans la phase PIC2-1 actuelle, les appuis se sont focalisés sur l'amélioration des recettes propres des 77 communes d'intervention du Projet, ciblant en particulier les impôts fonciers, les droits de place de marché, et les droits des permis de construire. A fin 2017, les nombreuses initiatives du Projet ont contribué à l'accroissement de +74% des revenus des 77 communes par rapport aux réalisations 2015.

En revanche, le PIC2 est peu intervenu – ou de façon non systématique - dans l'amélioration de la mobilisation des ristournes et prélèvements sur les produits locaux, qui sont pourtant des ressources clefs partagées entre les régions administratives et les communes. Les impôts synthétiques constituent une autre source de recettes partagées entre régions et communes dont il importe d'améliorer la mobilisation.

En ce qui concerne les ristournes, parmi les facteurs limitant la performance des collectivités figurent :

- L'insuffisance de données analytiques sur les assiettes à recouvrer et sur la situation à jour des recettes
- Le manque de moyens humains et matériels pour assurer un recouvrement optimal et fiable
- Un manque de coordination des initiatives de recouvrement entre les Régions et les Communes
- Des textes d'application qui ne sont pas adaptés aux situations réelles ou qui manquent de clarté

En ce qui concerne l'impôt synthétique (IS), on citera quelques difficultés majeures :

- Un manque de coordination entre les centres fiscaux/DRI et les collectivités dans le recensement et la gestion des bases des données des contribuables assujetties à l'IS
- Les procédures et délais, du recensement jusqu'au versement des recettes recouvrées, ne sont pas suffisamment connus par les collectivités bénéficiaires et les contribuables
- Les recettes à restituer aux collectivités bénéficiaires, notamment aux communes rurales, ne sont pas comptabilisées de façon analytique (i.e sont versées dans leur compte de façon globale sans indication détaillée de leur provenance)
- Faute de moyens, le recouvrement des recettes destinées au Budget général est priorisé par les DRI et les centres fiscaux au détriment des recettes locales comme l'impôt synthétique
- L'IS est confronté au refus de paiement par les contribuables car confondu, à tort ou à raison, aux autres recettes locales comme les droits de place de marché (ticket)

Si pendant le PIC2-1, dans le cadre du volet Agribusiness, le projet a concentré ses appuis sur un nombre limité de filières (cacao à Diana, coton et aquaculture à Atsimo-Andrefana, baie rose à Anosy), le nombre de filières appuyées

sera étendu dans le PIC2-2 pour inclure notamment la vanille, les huiles essentielles, le poivre, ou encore l'anacarde à Diana, le pois du cap, le stevia, le moringa entre autres à AtsimoAndrefana, le miel, le letchis, la vanille, et d'autres filières de rente encore à Anosy. Ceci accroît l'importance pour le Projet de l'amélioration du système de mobilisation et de gestion des ristournes générées par ses filières d'intervention. Il s'agira notamment de s'assurer que les collectivités puissent les recouvrer au mieux mais aussi les utilisent de façon optimale pour améliorer leur redevabilité dans la gestion économique régionale.

C'est dans ce contexte que le Projet recrute un Consultant local individuel afin de mener une analyse approfondie des mécanismes de mobilisation et de gestion des ristournes et des impôts synthétiques et de proposer une programmation des appuis à apporter aux trois Régions d'intervention dans le cadre du PIC2-2.

B- OBJECTIFS

L'objectif final est de disposer d'une stratégie et de plans d'actions précis et concrets pour l'amélioration de la mobilisation et de la gestion des recettes au niveau des trois Régions, plus particulièrement des impôts synthétiques et des ristournes issues des filières d'intervention du Projet PIC.

Dans ce cadre, la mission du consultant consistera à :

- Faire un état des lieux et une analyse détaillée de la situation et des potentiels de recettes au niveau de chaque région, notamment celles provenant des impôts synthétiques et des ristournes avec un focus spécifique sur les filières d'intervention du Projet PIC ;
- Définir une stratégie concertée avec les principales entités concertées puis des plans d'actions à mettre en œuvre par les collectivités, notamment avec l'appui du PIC2-2 sur les 3 à 5 prochaines années

C- TACHES ET ETENDUE DES PRESTATIONS

Il appartient au consultant de proposer la méthodologie détaillée qu'il juge adéquate pour mener à bien la mission. Les activités ci-dessous sont données à titre indicatif et non exhaustif

TACHE N° 1 : ETAT DES LIEUX ET ANALYSE APPROFONDIE DE LA SITUATION

Analyse des recettes

- Collecter les données sur les recettes de chaque Région et les synthétiser sur au moins les 5 dernières années, avec un focus sur les impôts synthétiques et les prélèvements sur les produits locaux, et une présentation plus analytique (par type d'activité et/ou par produit) sur les recettes issues des filières d'intervention du PIC2 ;
- Estimer les ristournes théoriques par filière qui devraient être perçues et en déduire les gaps par rapport aux ristournes effectivement perçues ; identifier et collecter des informations pertinentes clefs sur les principaux bons et mauvais contribuables ;
- Décrire et analyser les données et systèmes d'informations disponibles au sein des entités concernées ; identifier les gaps, les problématiques affectant la collecte ou la qualité des informations.

Textes et organisations

- Collecter et lister les textes nationaux ou régionaux (arrêtés) qui concernent les impôts et prélèvements locaux destinés aux régions et communes
- Analyser les problématiques liées aux textes et à leur application : incohérences, points à clarifier, mode de diffusion, etc. et identifier les réformes nécessaires

- Décrire en détail le processus et les délais de traitement pour chaque étape, l'organisation, les structures et les mécanismes mis en place pour le recouvrement puis le partage des IS et ristournes entre les collectivités; les modalités de collaboration entre les collectivités, les DRI et leurs démembrements ; effectuer un état des lieux du système de gestion des informations et des bases des données ; identifier et analyser les dysfonctionnements, blocages et améliorations possibles. Dans cette analyse, décrire les cas les plus problématiques et ceux considérés comme des « bons exemples ».

Gestion/utilisations des recettes

- Collecter et analyser les dépenses de chaque région sur les 5 dernières années, avec un focus sur les dépenses d'investissements qui profitent aux filières économiques sources de revenus, et plus particulièrement aux filières d'intervention du PIC2 ;
- Analyser les programmes d'investissements triennaux qui constituent les documents de référence dans l'élaboration des budgets-programmes des régions pour les 3 prochaines années, si disponible
- Analyser qualitativement la perception et les attentes des contribuables quant à l'utilisation des recettes fiscales par les régions et communes. Décrire les initiatives locales visant à améliorer la confiance des contribuables aux collectivités dans l'utilisation efficiente et la bonne gestion des recettes fiscales collectées ? Comment améliorer leur perception et augmenter leur volonté à payer ?
- Identifier et évaluer les canaux d'information utilisés par les Régions et Communes et leur efficacité pour informer les principaux contribuables sur l'utilisation des recettes collectées, notamment les ristournes

TACHE N°2 : ELABORATION DE STRATEGIE ET DE PLAN D' ACTIONS

Stratégie et plan d'actions des régions dans l'amélioration de leurs recettes (IS et Ristournes)

- Effectuer une recherche/capitalisation sur les bonnes pratiques, les démarches et approches innovantes en matière de recouvrement de taxes locales à Madagascar ou ailleurs ; Par exemple, l'expérience de paiement via mobile mise en place à Majunga serait à évaluer puis la possibilité de répliquer cette expérience dans les communes du PIC, en évaluant notamment s'il y a un appétit pour ce genre d'initiative
- Elaborer en concertation avec les principales entités concernées (Régions, Centre fiscaux/DRI locaux, Secteur privé, groupements de communes) une stratégie et un plan globaux fixant des axes clefs, avec des objectifs et indicateurs clairs et autant que possible chiffrés, pour améliorer à la fois le recouvrement mais aussi la gestion/utilisation des ressources fiscales

Stratégie et plan d'actions pour les appuis aux régions dans l'amélioration de leurs recettes (IS et Ristournes)

- Proposer au PIC un plan d'activités par région sur 3 ans -avec des estimations budgétaires- axé au moins sur (i) l'adoption d'une organisation optimale, y compris les réglementations, et le renforcement des personnels de la Région (ii) la mise en place de systèmes d'informations et l'élaboration des plans d'investissement public local (iii) la collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat, notamment les DRIs et les centres fiscaux.
- Appuyer l'élaboration de conventions ou protocoles d'accord entre le PIC et les partenaires régionaux qui précisent les objectifs, activités, responsabilités des parties
- Appuyer la rédaction des Termes de Références des premiers appuis en assistance technique au renforcement de capacités que le PIC devrait apporter.

D- DUREE ET ORGANISATION DE LA MISSION

La durée de mission est estimée à 100 jours pouvant être étalés sur 5 à 6 mois. Le Consultant organisera sa mission de façon à passer 20 jours au moins sur terrain au niveau de chacune des 3 Régions.

Il travaillera en étroite collaboration avec les responsables concernés au sein des Régions, les directions régionales des impôts et centres fiscaux, les directions sectorielles concernées, les plateformes sectorielles, ainsi que les unités de coordination régionale du PIC.

E- LIVRABLES

Le Consultant devra présenter les livrables suivants :

- 03 mois après le démarrage de la mission : Un Rapport d'état des lieux incluant une analyse approfondie et des recommandations d'amélioration, sur les thématiques suivantes : (i) la situation des recettes, avec un focus sur les impôts synthétiques et les prélèvements sur les produits locaux, plus particulièrement sur les filières d'intervention du PIC2, (ii) les textes d'application en vigueur et la coordination des actions de recouvrement (iii) l'utilisation et/ou le potentiel des nouvelles technologies (notamment le paiement en ligne ou par mobile) pour faciliter les procédures de paiement et diminuer la manipulation de cash (iv) les réponses concrètes apportées ou à apporter aux attentes des contribuables, (v) les réformes possibles pour réduire le nombre de taxes à payer par le secteur privé et/ou diminuer les procédures de décision relevant d'un pouvoir discrétionnaire.
- 05 mois après le démarrage de la mission : Une stratégie et un plan globaux pour chaque région, concerté et validé par les principales entités locales et comprenant les axes d'intervention à mettre en œuvre avec des objectifs chiffrés.
- 06 mois après le démarrage de la mission : Un plan d'activités pour le PIC - facilement transformable en plan de passation de marchés pour la première année ; et les TDR des premières assistances techniques auprès de chaque Région.

F- QUALIFICATIONS REQUISES

- Titulaire d'au moins un Master en Administration publique, Economie, Gestion, Droit public, ou domaines équivalents
- Au moins 5 années d'expérience en matière de renforcement de la décentralisation et de la gouvernance locale, fiscalité locale, et planification
- Expertise confirmée en finances et fiscalité locale, notamment celle appliquée aux régions
- Maîtrise avérée du cadre légal et réglementaire régissant les collectivités territoriales décentralisées
- Au moins deux expériences similaires sur des appuis au recouvrement fiscal dans les CTD, montage financier impliquant une collectivité, les réformes de la fiscalité locale...
- Une bonne connaissance du contexte économique des Régions d'intervention du PIC serait un atout
- Maîtrise parfaite du Français à l'écrit comme l'oral