

PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL  
COORDINATION NATIONALE

# Capitalisation des pratiques en cours en matière de mobilisation des produits de ristournes



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA  
Direction du développement et de la coopération DDC  
Direzione dello sviluppo e della cooperazione DSC  
Direzziun da svilup e da cooperaziun DSC

inter  
cooperation

Gestion des Ressources Naturelles  
Economie Rurale  
Gouvernance Locale et Société Civile





# **Capitalisation des pratiques en cours en matière de mobilisation des produits de ristournes**

Antananarivo, Mars 2008

# Table des matières

Avant-propos .....	4
INTRODUCTION .....	5
1. Les textes régissant les ristournes .....	6
2. Les étapes à suivre pour la mobilisation des ristournes .....	7
2.1. Sensibiliser et informer la population sur la question fiscale .....	7
2.2. Déterminer l'assiette et le taux de prélèvement .....	8
2.3. Assurer le recouvrement .....	8
3. Schéma récapitulatif .....	9
4. Messages à retenir .....	10
4.1. Présence des autorités locales lors des campagnes de sensibilisation .....	10
4.2. Déterminer l'assiette .....	11
4.3. Le recouvrement nécessite une organisation sérieuse, un contrôle rigoureux et une collaboration des acteurs concernés .....	12
4.4. Identifier les problèmes éventuels .....	13
Conclusion .....	15



## *Avant-propos*

**L**a mobilisation des ressources financières reste toujours la problématique majeure des communes. Malgré l'existence des différents impôts et taxes réservés aux communes, force est de constater qu'il leur est difficile de lever ces impôts notamment en raison de l'insuffisance des moyens et de leur incapacité technique. La quasi-totalité des communes malagasy tant rurales qu'urbaines dépendent complètement des subventions de l'Etat central ou des partenaires financiers.

Pour faire face à cette situation, le Programme SAHA, en collaboration avec le Programme de la Commune de Münsingen, a appuyé certaines communes dans la mobilisation des ressources financières. Les résultats obtenus de ces expériences s'avèrent prometteurs car la plupart de ces communes sont arrivées à augmenter de façon significative leurs recettes fiscales et ont pu améliorer la fourniture des services rendus à la population et la gestion des affaires communales et honorer leur contribution dans les projets d'investissement.

Aussi, le Programme SAHA a décidé de capitaliser ces expériences réussies, de les produire dans un document afin d'en faire bénéficier les acteurs communaux et un large public.

Je tiens à remercier vivement tous ceux qui ont contribué à la réalisation du présent ouvrage, notamment nos collègues du Groupe IC (Délégation Intercooperation Madagascar, SAHA, Association Intercooperation Madagascar, Programme Commune Münsingen) et l'équipe Gouvernance Locale du Programme SAHA.

Puisse cet ouvrage servir et aider les acteurs du développement et les responsables communaux dans leurs efforts de promotion d'un mieux-être de la population dans leur contrée respective.



Antananarivo, le 28 mars 2008.

Estelle Raharinaivosoa  
Directeur National - Programme SAHA

## Introduction

**A**vant la mise en place des Régions, les ristournes revenaient aux Fivondronam-pokotany. Désormais, elles constituent des ressources fiscales de la Région selon la stipulation de l'article 9 de la loi n° 2004-001 relative aux Régions : " les moyens humains, matériels ainsi que les ressources des ex-Fivondronampokotany, des préfectures et des sous-préfectures correspondant à leurs limites territoriales feront l'objet de transfert au profit des Régions, conformément à l'article 12 de la loi n° 93-005 du 28 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation ".

La mise en place des Régions ayant été tardive, la situation du prélèvement des ristournes devenait floue. Les Provinces ont profité de cette situation en sortant des arrêtés déterminant la répartition et les taux appliqués. D'un autre côté, le Ministère de l'Intérieur, par circulaire a laissé aux Communes la collecte et la destination des produits de ristournes.

Maintenant, certaines Régions commencent à prendre en main le recouvrement des ristournes. Elles décident des taux et du mode de répartition des recettes. La collecte proprement dite continue à être assurée en grande partie par la Commune. Mais aussi bien la fixation du taux, le recouvrement que le partage des recettes des ristournes restent problématique devant cette superposition de textes.

Quoiqu'il en soit la collecte des ristournes doit être maîtrisée. Les étapes à suivre pour la mobilisation des ristournes sont ici présentées. L'exemple de la Commune Rurale de Soavinandriana dont le recouvrement est plus ou moins organisé et celui de la Commune Rurale d'Anosimena qui n'a pas encore mis en place une organisation précise serviront d'illustrations pour démontrer l'intérêt d'organiser et d'harmoniser la collecte des ristournes.



*Commune Anosimena :  
Les agents communaux*



# I. les textes régissant les ristournes

L'article 76 de la loi n° 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées donnent la liste des produits concernés par les ristournes. En effet, les ristournes sont à prélever sur les produits miniers, agricoles, forestiers, élevage et pêche, produits artisanaux et industriels et plantes médicinales destinés à la vente locale et l'exportation.

L'article 77 de la loi n° 94 - 007 prévoit que les taux sont fixés annuellement par décret pris en Conseil du Gouvernement, sur proposition des conseils Régionaux concernés. Dans la pratique, les CTD fixent librement les taux ainsi que le mode de répartition. Aucun décret n'est venu encadrer les taux de ces ristournes.

" Les ristournes profitent aux Régions ", tel qu'il est énoncé dans l'article 8.3 de la loi n°2004-001 relative aux Régions et l'article 78 de la loi n° 94-007 du 26 avril 1995.

Pour les produits forestiers, l'article 53 de la loi n° 97-017 du 08 août 1997 portant révision de la législation foncière énonce qu'en ce qui concerne les Communes les taux des ristournes sont fixées par délibération du conseil Municipal ou du Conseil Communal. Cette stipulation est contraire à celle de l'article 77 de la loi 94-007 précitée.

Les ristournes sur les produits miniers sont instituées par la loi n°2005-021 du 17 octobre 2005 portant modification de certaines dispositions de la loi n°99-022 du 19 août 1999 portant Code Minier. Le taux est de 1,40 % de la valeur à la première vente du produit minier concerné<sup>1</sup>. Les recettes sont réparties entre la Province Autonome, la Région et la Commune suivant les taux suivants :

- Commune 60 %
- Région 30 %
- Province Autonome 10 %

Le mode de perception de cette ristourne sera précisé par arrêté ministériel. Néanmoins, en attendant la sortie de cet arrêté, les ristournes sur les produits miniers continuent à être payés directement à la perception principale ou au trésor public par le contribuable concerné après qu'il ait effectué une déclaration de ses activités auprès du service des mines et obtenu un ordre de versement.



Les canots d'Anosimena

---

1 : La loi n°99-022 portant Code minier initial n'a pas prévu des ristournes sur les produits miniers mais seulement de la redevance dont le taux est de 2 % de la valeur des produits des mines extraits. Cette redevance est répartie entre le budget de la province Autonome concernée, du Bureau du Cadastre Minier, de l'Agence de l'Or et du Budget Général de l'Etat suivant des taux fixés par voie réglementaire. La part de la Commune est constituée par le tiers de celle de la Province Autonome, sauf disposition contraire prise par celle-ci. Par contre, le nouveau Code Minier modifié a scindé la redevance en redevance proprement dite et ristourne dont les taux sont respectivement 0,6% et 1,4 % de la valeur à la première vente du produit minier concerné. Les produits des ristournes sont répartis entre la Province Autonome, la Région et la Commune (article 294 du décret d'application du nouveau code minier modifié).



## 2. les étapes à suivre pour la mobilisation des ristournes

Afin d'optimiser la rentrée des produits des ristournes, il convient d'établir une démarche bien élaborée. Il faut :

- sensibiliser et informer la population sur la question fiscale,
- déterminer l'assiette, et
- assurer le recouvrement.

### 2.1. Sensibiliser et informer la population sur la question fiscale

Les contribuables méconnaissent le mécanisme d'utilisation des ressources ainsi que son importance sur la vie de la Commune. Il faudrait, à cet effet, organiser une campagne de sensibilisation où l'idée force à véhiculer est l'importance de la participation de chacun dans le développement de la Commune par le biais du paiement d'impôts. Il faut, à cette occasion, les informer sur ce qu'est la fiscalité, pourquoi on perçoit de l'impôt. Pour les ristournes en particulier, faire connaître à la population les produits faisant objet de prélèvement de ristournes, les catégories de personnes devant payer les ristournes, l'endroit du paiement, le montant à payer, les personnes responsables de la perception. Cette sensibilisation peut prendre la forme d'une réunion publique, d'une émission radiophonique et d'affichages.

Le civisme fiscal est à instaurer dans la Commune pour que la population prenne conscience de l'importance de la fiscalité sur le développement de sa localité. Il faut que chaque citoyen se sente responsable. Le paiement d'impôt ne doit pas être perçu comme une contrainte mais comme un devoir de citoyen. Parallèlement, les responsables communaux devront faire preuve de transparence dans la gestion des fonds et de redevabilité envers les contribuables. Un climat de confiance entre gouvernants et gouvernés est un élément essentiel d'une gouvernance démocratique.





## 2.2. Déterminer l'assiette et le taux de prélèvement

Asseoir l'impôt signifie déterminer les divers éléments constituant la base de l'impôt et fixer les règles d'évaluation des matières imposables. Ces éléments de l'assiette sont la matière imposable, le fait générateur de l'impôt et la personne imposable.

En termes de ristournes, la matière imposable est énumérée par l'article 76 de la loi n° 94-007 du 26/04/95. Le fait générateur de l'impôt est le transport desdits produits hors de la limite territoriale de la Commune. La personne imposable peut donc être le propriétaire des marchandises, le collecteur, etc...

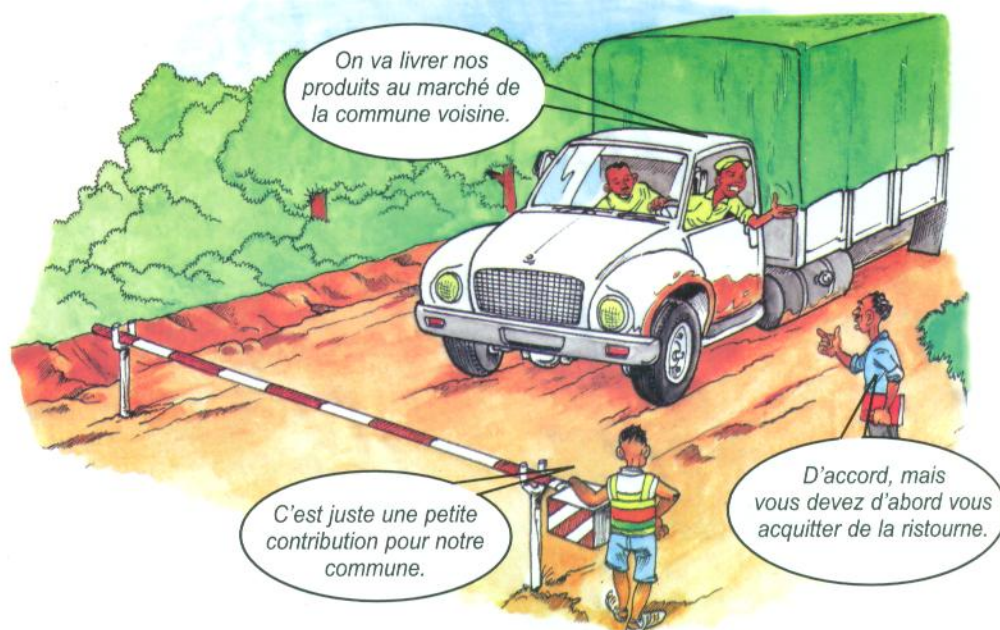
La fixation du taux de prélèvement sur les produits des ristournes relève de la compétence de la Région<sup>2</sup>. Une collaboration étroite entre la Commune et la Région est donc indispensable pour trancher la question. Le taux doit être raisonnable aussi bien pour les contribuables que pour l'administration.

## 2.3. Assurer le recouvrement

Le recouvrement consiste à collecter la somme due par le contribuable et à l'encaisser au Trésor Public ou au Trésorier communal, suivant le cas. Le recouvrement traduit concrètement la rentrée des recettes. C'est l'étape la plus importante de la chaîne.

Un recouvrement effectif nécessite un partage de responsabilités et une organisation matérielle sérieuse. Les responsabilités de chaque entité, Commune et Région, Commune et Communes environnantes doivent être définies et harmonisées afin d'éviter que chacune assure le prélèvement de sa part ou que les ristournes soient encaissées par défaut par les Communes environnantes et non par celle territorialement compétente.

Le système de recouvrement doit être organisé matériellement. Il convient d'adopter un outil permettant de contrôler la circulation des produits et de déterminer des points de contrôle. Il est, de ce fait, intéressant d'instaurer un point de vente et de collecte unique, en l'occurrence un marché hebdomadaire, pour ne pas éparpiller les efforts des percepteurs et pour faciliter le repérage des collecteurs qui opèrent dans la Commune et les Fokontany. La mise en place d'un point de perception de ristournes proche des contribuables est également une bonne alternative de telle sorte que les contribuables peuvent s'acquitter directement de leurs dus.

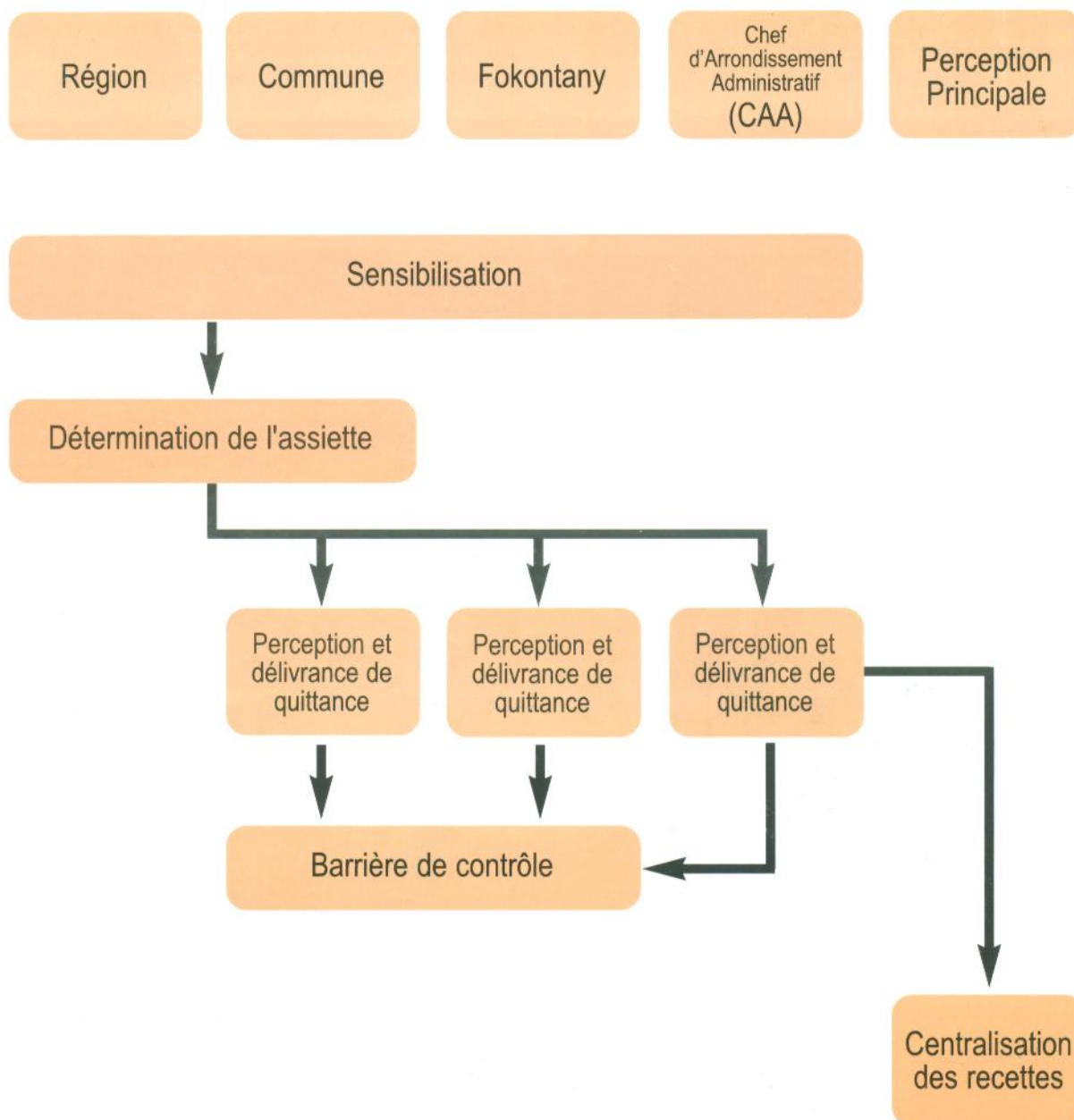


2 : Le Conseil Régional propose les taux des ristournes au conseil de gouvernement comme le stipule l'article 77 de la loi 94-007.



### 3. Schéma récapitulatif

Le schéma ci-après récapitule les étapes à suivre pour la mobilisation des ristournes. Il est inspiré de l'expérience de la Commune Rurale de Soavinandriana.

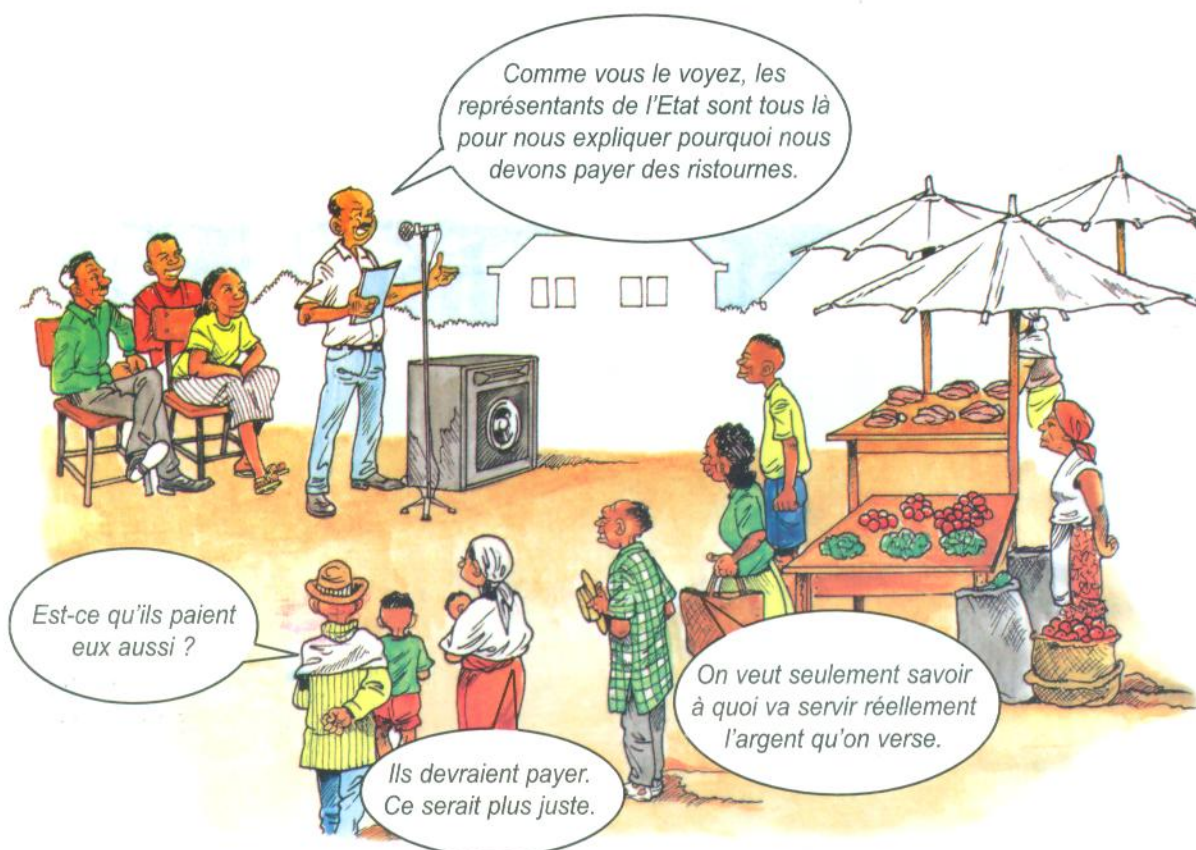


## 4. Messages à retenir

### 4.1. Présence des autorités locales lors des campagnes de sensibilisation

L'action de sensibilisation et d'information a pour objet de stimuler la prise de conscience des contribuables et de les informer sur l'utilité et l'utilisation de l'argent qui est perçu. C'est un préalable à toute action visant l'amélioration des recettes. La présence de toutes les autorités locales ou de leurs représentants est requise pour motiver la population.

La Commune Rurale de Soavinandriana a entamé les mesures d'amélioration de ses ressources financières par une campagne de sensibilisation et d'information de la population sur l'importance de la fiscalité et du paiement d'impôt. Celle-ci a pris la forme d'une réunion publique le jour du grand marché hebdomadaire. Etaient présents, des représentants de la Région, des représentants du District, des représentants de la Commune et des représentants des Fokontany. La sensibilisation a été renforcée par des émissions radiophoniques et par des affichages pour communiquer le mode de paiement de chaque type de ressources: le taux de prélèvement, le délai de paiement, ...





## 4.2. Déterminer l'assiette

La détermination de l'assiette n'est pas à négliger puisqu'elle influe sur le montant de la somme à recouvrer. Il faut savoir identifier la base imposable et définir un taux de prélèvement raisonnable et approprié à la situation économique actuelle de la localité. Les cas de la Commune Rurale d'Anosimena et de la Commune Rurale de Soavinandriana sont ici présentés pour illustrer l'importance de cette étape.

Pour la Commune Rurale d'Anosimena, la pêche, les cultures de haricot et de maïs sont les secteurs porteurs. Mais les produits des ristournes y afférents ne sont pas assez conséquents. Pour la pêche, au lieu de prélever les ristournes sur la base des quantités produites, la Commune a choisi le nombre de filets. Ce qui réduit largement la rentrée des recettes.

En outre, le taux de prélèvement de ristournes sur les produits agricoles (maïs et haricot) a été voté par le conseil communal à raison de 6 Ariary par kilo. Ce taux n'est plus adapté à la situation actuelle.

La production annuelle est respectivement 1 275 tonnes de maïs et 1 400 tonnes d'haricot. Le Tableau ci-après présente les recettes théoriques, les recettes réelles et le manque à gagner de la Commune en termes de recettes des ristournes sur produits agricoles pour l'année 2006.

**Tableau 1 : Situation des ristournes sur les produits agricoles de l'année 2006**

Produits	Taux de ristournes (en Ar)	Quantité produite (en t)	Recettes théoriques (en Ar)	Recettes réelles (en Ar)	Manque à gagner (en Ar)
Maïs et haricot	6	2675	16 050 000	1 858 800	14 191 200

Source : PCD Commune Anosimena

Par ce tableau, on constate que par les 2 675 tonnes de maïs et haricots produits par la localité, la Commune devrait encaisser une recette théorique de 16 050 000 Ariary. Or réellement, elle n'encaisse que les 10% soit 1 858 800 Ariary seulement. Ce qui représente un manque à gagner considérable de 14 292 200 Ariary.

Or, avec cette somme, la Commune pourrait disposer d'une infrastructure d'une valeur de 140 000 000 Ariary par an si on applique le système " d'apport bénéficiaire de 10% " exigé par les organismes d'appui en matière de réalisation d'infrastructures comme le Fonds d'Entretien Routier ou le Fonds d'Intervention pour le Développement.

Pour la Commune Rurale de Soavinandriana la valeur des ristournes recouvrées en 2006 est encore basé sur les taux de prélèvement votés par le Conseil Communal. Donc, en appliquant les nouveaux taux révisés à la hausse par la Région le montant serait meilleur.



Commune Anosimena :  
Triage des haricots



**Tableau 2 : Les anciens taux et les nouveaux taux de prélèvement**

Produits	Anciens taux (en)	Nouveaux taux (en Ar/kg)
Paddy	2 (Ar/kg)	10 (Ar/kg)
Bovins	400 (Ar/tête)	4 000 (Ar/tête)
Porcins	200 (Ar/tête)	3 000 (Ar/tête)
Volailles	40 (Ar/tête)	60 (Ar/tête)

Source : Commune Rurale de Soavinandriana

Les nouveaux taux fixés par la Région sont dix fois supérieurs aux anciens taux communaux. Ils sont appliqués depuis le mois de février 2007. L'incidence de l'application de ces nouveaux taux sera énorme sur les produits des ristournes recouverts.

### **4.3. le recouvrement nécessite une organisation sérieuse, un contrôle rigoureux et une collaboration des acteurs concernés**

Le riz, les céréales, les fruits, les bovins et les porcins constituent des potentiels fiscaux non négligeables pour la Commune de Soavinandriana, en termes de ristournes. Son système de recouvrement est plus ou moins bien élaboré. En effet, les Chefs de Fokontany jouent le rôle de percepteur au niveau des Fokontany. Ils sont chargés de la perception des ristournes, de la délivrance de la quittance de paiement et du versement des sommes perçues auprès du Chef d'Arrondissement Administratif. Il est aussi possible de payer les ristournes auprès de la Commune. Un régisseur assure ce rôle. Une barrière de contrôle est mise en place à la sortie de la Commune pour vérifier que les produits sortant de la localité ont fait l'objet d'un paiement de ristournes. La quittance délivrée par les chefs de Fokontany ou le régisseur de la Commune en est la pièce justificative. Il appartient par la suite au CAA de verser toutes les recettes à la Perception Principale.

Les points forts de la Commune sont : la proximité des points de paiement des ristournes, l'existence des points de contrôle et le partage de responsabilité.





## **4.4. Identifier les problèmes éventuels**

La Commune doit faire état des facteurs entravant la rentrée effective des produits des ristournes. Il se peut que les problèmes se trouvent à plusieurs niveaux : au niveau du recensement des contribuables, au niveau de l'assiette ou au niveau du recouvrement. Il peut s'agir également d'un problème d'organisation ou de confusion de tâches. Les problèmes diffèrent d'une Commune à l'autre. Le plus important est de repérer où se trouve la faille.

Identifier les problèmes est important dans la mesure où les responsables communaux ont tendance à penser que les ristournes recouvrées sont optima et suffisantes. Ils trouvent la situation normale. Or, il se peut que la Commune puisse recouvrer davantage de ristournes si elle engage plus d'efforts en essayant de faire une analyse plus poussée des problèmes et obstacles.

Par exemple à Anosimena, les problèmes concernant la rentrée des produits des ristournes sur les produits agricoles sont liés à une absence d'organisation structurelle, aux taux de prélèvement trop bas et à la difficulté de la collecte proprement dite. En effet, le prélèvement des ristournes agricoles n'est pas harmonisé. Chaque entité assure le recouvrement de sa part. Aussi, les ristournes sur les produits locaux sont encaissées par défaut par d'autres Communes à proximité des domiciles des collecteurs.

Le taux de prélèvement voté par le Conseil communal depuis 2004, jusqu'à ce jour, n'a pas fait l'objet d'une révision. Cela minore les recettes. Le recouvrement n'est également pas maîtrisé. La Commune ne dispose pas encore d'un système de recouvrement bien établi.

L'impact de ces problèmes se traduit par un manque à gagner énorme pour la Commune.

La situation des produits des ristournes de la Commune Rurale d'Anosimena est encore loin d'être au point. Mais l'essentiel est que les problèmes liés à cette situation sont déjà connus. C'est le point de départ pour prendre des mesures d'amélioration.

### **Les problèmes de Soavinandriana en matière de recouvrement des produits des ristournes**

Selon le témoignage du premier Adjoint au Maire, Monsieur RAHERISON Lala, la perception des ristournes ne pose pas de sérieux problèmes à la Commune. Le problème ne concerne pas le recouvrement proprement dit mais le pesage des produits objets de la perception des ristournes et le partage des recettes des ristournes avec la Région. La quantification des produits agricoles n'est pas facile. Les contribuables débattent sur le montant de ristournes à payer et faute de moyens, la Commune cède.

Aussi, depuis 2006, il a été décidé par la Région d'Itasy que les recettes des ristournes soient partagées entre la Commune et la Région à raison de 50% pour chaque entité. Mais, la Commune n'a pas obtenu sa part.

"La Commune a sensibilisé la population sur l'importance du paiement d'impôt pour le développement de sa localité. Pour les ristournes en particulier, la population a été informée de l'obligation de payer des ristournes auprès du chef Fokontany ou du Régisseur de la Commune pour les produits agricoles et auprès du Chef d'Arrondissement Administratif pour les bovins et porcins transportés hors de la Commune et destinés à la vente. La mise en place de la barrière de contrôle à la sortie de la Commune a facilité la transmission du message. Chaque contribuable sait que sans quittance de paiement de la ristourne, il ne peut pas passer la barrière. Il est toutefois encore possible de payer la ristourne à la barrière."



## La place des produits des ristournes dans le budget de la Commune

Le tableau suivant présente les recettes propres de la Commune rurale de Soavinandriana en 2006. Pour les ristournes, en particulier, le montant correspond encore aux taux fixés par la délibération du conseil communal.

Tableau 3 : Récapitulation des recettes propres en 2006

RECETTES PROPRES	Montant recouvré (en Ar)	Proportion (en %)
Impôts Directs	2 579 138,0	4,0
Impôts Indirects	5 570 460,0	8,7
Revenus du Domaine et des Services	27 103 300,0	42,3
Produits divers et accidentels	285 370,2	0,4
Produits des Ristournes, des prélèvements et des Contributions	<b>17 870 797,2</b>	<b>27,9</b>
Recettes Additionnelles	3 770 837,8	5,9
Investissements sur fonds propres	6 960 248,0	10,8
Divers et avances à terme		
<b>TOTAL</b>	<b>64 140 151,2</b>	<b>100,0</b>

Source : Compte Administratif de la Commune 2006

Les impôts fonciers devraient constituer la principale ressource financière des Communes mais, faute de pouvoir les mobiliser, la plupart se rabattent sur les revenus des domaines et des services et sur les ristournes. C'est aussi le cas de la Commune Rurale de Soavinandriana dont les ristournes et prélèvement constituent la deuxième principale ressource de la Commune après les revenus des domaines et des services. Ils contribuent à hauteur de 28% aux recettes propres de la Commune.

La Région d'Itasy a révisé les taux des ristournes à la hausse et ont décidé que les recettes sont partagées entre elle et la Commune concernée à raison de 50 % pour chaque entité. C'est-à-dire que le montant des ristournes recouvrées va s'accroître et quoiqu'elles ne soient plus encaissées à 100% pour le compte de la Commune, elles continueront à tenir une place importante dans ses recettes propres.

Si la part de ristournes de la Commune ne lui est pas reversée, elle perdra le quart de ses recettes propres. Aussi, l'organisation du partage entre la Commune et la Région doit être mise au point.



## Conclusion



La situation des ristournes reste problématique puisque la réalité diffère de la disposition légale. Si aucun décret ne vient encadrer la fixation du taux et la répartition comme le prévoit la loi, le risque d'un abus sur la détermination des taux existe et ce au détriment des opérateurs économiques.

La collaboration des acteurs concernés par la fiscalité locale, entre autres, la Région, le District, la Commune, le Fokontany, le Chef d'Arrondissement Administratif est essentielle à chaque niveau de la chaîne. La présence de représentants de chaque entité donne plus de crédibilité et d'efficacité à une campagne de sensibilisation. Une concertation entre la Commune et la Région pour la détermination de l'assiette et des taux et le partage des recettes favorise l'équité. Le partage de responsabilité et de tâches lors des recouvrements facilite les contrôles.

La proximité des points de paiement et l'existence de points de contrôles sont des facteurs de réussite d'un recouvrement efficace.

Si une Commune n'a pas encore entrepris une mesure spécifique pour la mobilisation des ristournes, une démarche est présentée par le présent document. Dans le cas contraire, la Commune doit quand même se demander si le recouvrement est optimal.

Conception : Robert Gaby Florent

Réalisation : Consortium RAVINTSARA / FES

Impression : Imprimerie 2000 - DL 03-04-2008 - Tirage : 500 ex.

Copyright Programme SAHA



SAHA, Coordination Nationale  
Lot II Y 33 bis P. Tsiadana  
Route d'Ankatso  
B.P.: 4052 - Antananarivo 101  
Téléphone : 22 681 66 - 22 611 72  
Fax : 22 611 73  
e-mail : saha@iris.mg  
Site Web : <http://www.intercooperation.ch>