

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana



- ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION DE MADAGASCAR -

MEMOIRE DE FIN D'ETUDES

AMELIORER L'INFORMATION DES CONTRIBUABLES

SECTION : Inspecteur des impôts

PRESENTE PAR : RAJOELIMANANA Lantoarivony Erick

ENCADRE PAR : RANDRIAMAMORISOA Marc

PROMOTION : SANGANY

Décembre 2005

REMERCIEMENTS

A Dieu Tout Puissant,

Je tiens à exprimer mes remerciements à Monsieur RANDRIAMAMORISOA Marc, Chef du Centre fiscale A Faravohitra, pour ses conseils qui m'ont permis de faire aboutir ce travail,

à Monsieur RAMARAZATOVO Anthony M., Chef du Service de la coordination générale et de l'orientation à la DGI, dont les encouragements nous ont accompagnés tout au long de notre formation et certainement au-delà,

à tout le personnel de la Direction générale des impôts, qui sera bientôt des futurs collaborateurs, pour l'accueil, le dévouement et l'aide qu'il m'a réservé durant le temps des études et surtout durant les stages successifs.

et à tous les enseignants et l'équipe de Direction de l'ENAM, pour la confiance qu'ils ont témoignée à notre égard, malgré les vicissitudes des événements et les péripéties de l'histoire.

Par ailleurs, ce travail n'aurait pas vu le jour sans l'appui d'un certain nombre de personnes.

Consacrer deux ou trois lignes à chacun d'entre eux me paraît un peu dérisoire étant donné l'importance des rôles qu'ils ont respectivement joué dans ma difficile « traversée ». Mais des mots écrits ont le mérite de laisser des traces et ne risquent pas de se fondre même au milieu des paroles essentielles.

Aussi, que ceux qui m'ont aidé et soutenu de près ou de loin, retrouvent ici une modeste mais véritable expression de ma reconnaissance, et non le simple souci de se conformer à la règle de révérences.

LISTE DES ABREVIATIONS

AVA	: Andron'ny Vakisiny
BNI/CL	: Bankin'ny Industria/ Crédit Lyonnais
CGI	: Code Général des Impôts
CSLCC	: Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption
DFGE	: Direction de la Fiscalité de Grandes Entreprises
DGI	: Direction Générale des Impôts
DGRF	: Direction Générale des Régies Financières
GEM	: Groupement des Entreprises de Madagascar
IBS	: Impôt sur le Bénéfice des Sociétés
IEC	: Information Education Communication
IFPB	: Impôt Foncier sur la Propriété Bâtie
IFT	: Impôt Foncier sur les Terrains
INSTAT	: Institut National de la Statistique
IPPTE	: Initiative Pour les Pays Très Endettés
IRCM	: Impôt sur le Revenu des Capitaux Mobiliers
IRNS	: Impôt sur les Revenus Non Salariaux
IRSA	: Impôt sur les Revenus Salariaux et Assimilés
LOLF	: Loi Organique relative aux Lois des Finances
MEFB	: Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget
PIB	: Produit Intérieur Brut
PIP	: Programme d'Investissement Public
PME	: Petite et Moyenne Entreprise
PTA	: Plan de Travail Annuel
RNM	: Radio Nationale Malagasy
SIDA	: Syndrome d'immunodéficience Acquise
SIGTAS	: Standard Integrated Government Tax Administration System
SIM	: Syndicat des Industriels de Madagascar
SVFRE	: Service des Vérifications Fiscales, des Recoupements et des Enquêtes
TST	: Taxe sur les Transactions
TVA	: Taxe sur la Valeur Ajoutée
TVM	: Télévision Malagasy

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
--------------------	---

PARTIE I : DESCRIPTION DE L'APPROCHE DE LA COMMUNICATION A LA DGI

1.1 - Situation de la DGI au sein du Ministère

.....

1.1.1 - L'organigramme au sein du Ministère.....	5
--	---

1.1.2 - Le Rôle de la DGI	6
---------------------------------	---

9

1.2 - La communication de la DGI	
--	--

1.2.1 - Situation de cette communication	14
--	----

1.2.2 - Les actions de communication entreprises à la DGI	15
---	----

1.3 - Analyse de cette communication	18
---	----

.....

1.3.1 - En situation interne.....	24
-----------------------------------	----

1.3.2 - En situation externe	28
------------------------------------	----

PARTIE II : LES STRATEGIES DES COMMUNICATIONS ORGANISATIONNELLES

2.1 - Les approches adoptées

.....

2.1.1 - Dans la communication interne	34
---	----

2.1.2 - Dans la communication externe	34
---	----

2.2 - Exemplarités de la communication dans les entreprises	38
--	----

.....

2.2.1 - La communication marketing	44
--	----

2.2.2 - Implication organisationnelle et humaine de la stratégie	48
--	----

2.3 - La communication dans les services publics	51
2.3.1 - Le marketing public	53
2.3.2 - Les objectifs visés	58
<u>PARTIE III</u> : ORIENTER LA DGI VERS UNE ADMINISTRATION DE SERVICE	
3.1 - Problématique liée aux missions de communication	
3.1.1 - Mise en place d'un plan de communication	65
3.1.2 - Administration fiscale et éducation des citoyens	67
3.2 - Esquisse de solutions pouvant être adoptées	69
3.2.1 - Amélioration des comportements administratifs face aux contribuables	74
3.2.2 - Raffermer les actions de rapprochement administration-public	79
3.3 - Renforcement du civisme fiscal	86
3.3.1 - Simplification des procédures	86
3.3.2 - L'accessibilité de l'information	91
CONCLUSION	98

INTRODUCTION

Comme toute administration de l'Etat, l'administration fiscale n'intervient pas au bénéfice des personnes individuellement identifiées, mais de la collectivité dans son ensemble. A ce titre, elle s'assure que la loi s'applique à tous les citoyens dans l'accomplissement des missions de collecte d'impôt.

Mais pourquoi le taux de pression fiscale reste-t-il toujours faible ? Une des réponses à cette question est sans doute la faiblesse des performances fiscales, due à la méconnaissance d'une part importante de la population de son obligation fiscale. En effet, cette partie de la population ignore encore le fonctionnement du système fiscal en général.

D'après les résultats d'une enquête de l'INSTAT en 2003 sur la perception du public des impôts et taxes en général, 78% des malagasy ignorent le Code Général des Impôts (CGI).

Une autre enquête menée par cette même institution en Juin 2004 auprès d'un échantillon de 2625 individus répartis sur le territoire de Madagascar, sur la perception de l'environnement fiscal a révélé que plus de la moitié (54,6%) des enquêtés ont eu connaissance d'une incitation pour le paiement des impôts.

Quant aux moyens utilisés, 33,1% des individus actifs et 28,9% des personnes inactives déclarent avoir été mis au courant de cet encouragement par le biais du CGI, et 31,1% des personnes actives et 34,9% des personnes inactives par la pratique consistant à transmettre l'information de « bouche à oreille » .

Cette situation est d'autant plus frappante que l'administration fiscale dispose, par ailleurs, des données précises et sans cesse actualisées sur le fonctionnement interne des services.

Cette dissymétrie témoigne de la priorité longtemps accordée aux considérations de gestion, la qualité de l'information aux contribuables n'étant devenue une préoccupation que plus récemment. C'est pourquoi, l'impôt n'est jamais ressenti comme une réalité agréable.

Pour retrouver sa légitimité, l'administration fiscale devra s'occuper davantage de la mesure de ses contacts avec les contribuables et élargir la connaissance des administrés, en matière fiscale, ou tout simplement mieux informer les usagers, raison pour laquelle, on doit renforcer l'information et la sensibilisation du public.

En choisissant le thème « *Améliorer l'information des contribuables* », nous entendons souligner l'importance d'un sujet longtemps négligé. En effet, fort du caractère régalien de sa mission, l'administration fiscale a traditionnellement entretenu avec les usagers qualifiés d'« assujettis » des relations souvent unilatérales.

L'information mais aussi l'éducation constituent certainement le moyen idoine pour rappeler aux contribuables leurs droits et obligations ; et c'est par leur amélioration qu'on parviendrait à briser cette relation à sens unique.

L'objectif étant de ne pas dramatiser le caractère de l'impôt, améliorer l'accessibilité aux informations fiscales et faire en sorte que le paiement de l'impôt devienne un acte consenti par le citoyen.

Par ailleurs, les contraintes de gestion de plus en plus fortes et auxquelles l'administration se trouve confrontée, à savoir la réalisation des prévisions fiscales continuellement en hausse, doivent l'obliger à être également une administration de service.

Aussi, s'efforce-t-elle dès à présent de répondre pleinement à sa mission de service d'information et de promouvoir un civisme fiscal accru.

« Raffermer le consentement à l'impôt » par l'information, tel doit être le postulat de l'administration fiscale en matière d'information destinée aux contribuables, car l'acceptation d'un impôt est une condition devant faciliter son recouvrement.

C'est aussi ce postulat qui va servir de substrat à notre travail de mémoire qui comportera trois parties :

- La première partie expose la place qu'occupe la DGI, ce département à qui revient la fonction de conduire les missions fiscales suivant la politique économique du pays et de trouver par la même occasion les moyens d'informer les contribuables sur ses droits et obligations ;
- La deuxième partie se propose de définir des stratégies de communications organisationnelles connues, plus particulièrement dans le secteur privé. Elle présente en outre les raisons pour lesquelles une administration du secteur public serait amenée à adopter le modèle de stratégie initialement applicable dans les entreprises privées ;

- Enfin dans la troisième partie, il sera examiné la raison d'être de la DGI comme administration de service lorsqu'elle est appelée à parfaire l'information en direction du public qu'elle est censée servir.

**PARTIE I : *DESCRIPTION DE L'APPROCHE
DE LA COMMUNICATION
A LA DGI***

1.1 - Situation de la DGI au sein du Ministère

L'administration fiscale, dans son organisation actuelle n'a que huit années d'existence. C'est en 1997 en effet qu'il a été décidé de réformer les structures existantes et de fusionner les trois services pratiquement indépendantes et qui composaient à l'époque la direction des impôts, à savoir le service des contributions directes, le service des contributions indirectes et le service de l'enregistrement et du timbre. Rappelons que cette direction avec celle des douanes étaient dirigées par une seule Direction générale dénommée « Direction générale des régies financières (DGRF) ». En 1998, la DGI ou Direction générale des impôts, après cette opération de fusion, a été effectivement créée avec une compétence nationale.

Plusieurs raisons ont probablement conduit à cette transformation, mais la plus essentielle est cette volonté de moderniser l'administration par l'enclenchement du processus d'unification des dossiers fiscaux, pour mettre fin à l'éparpillement de la gestion de l'impôt. En matière fiscale, l'idée de fonder les bases d'une telle organisation permettrait de simplifier le fonctionnement du système, de maîtriser le circuit des informations et d'en assurer le contrôle. L'enjeu de la modernisation est de taille si on veut que le système soit perçu comme tel et il n'est pas facile de créer pour chaque contribuable normalement immatriculé et répertorié une sorte de « relevé » fiscal, réunissant l'ensemble des documents relatifs à sa situation fiscale à l'égard de tous impôts.

Néanmoins, une ère nouvelle s'est ouverte pour l'administration fiscale, la réorganisation et la mise en place des centres fiscaux, unités excentriques de la DGI, sur l'étendue du territoire national indiquent encore une fois la volonté de rapprocher du public les services qu'elle offre. L'on doit souligner que cette rationalisation des structures administratives ne semble pas avoir retenu l'attention de l'opinion publique si bien qu'actuellement bon nombre de citoyens voire des « habitués » des services gardent encore à l'esprit l'appellation de service de l'ancienne Régie. Cela prouve que la réforme ne s'affirme véritablement ou alors beaucoup n'en voient pas encore les conséquences.

Dans tous les cas, un pas décisif a été effectué. Les grandes lignes de la réforme devraient se poursuivre pour que la Direction Générale des Impôts puisse accomplir, en étant placée sous tutelle du Ministère des finances, de l'économie et du budget, l'essentiel des tâches afférentes à l'assiette et au recouvrement des impôts.

Dans ce chapitre, nous commençons par situer cette Direction Générale, notre discussion se concentrera ensuite sur les missions qui lui sont confiées et les objectifs réalisés.

1.1.1 - L'organigramme au sein du Ministère

1.1.1.1 - La Place de la DGI au sein du Ministère

Le décret n°97 –561 du 29 Avril 1997 fixant les attributions du Vice-Premier Ministre ainsi que l'organisation générale de son Ministère prévoyait encore l'existence de la Direction Générale des Régies Financières. Mais tout de suite l'année suivante, c'est-à-dire en 1998 le décret n°98-915 du 28 Octobre 1998 a mis fin à la séparation structurelle que connaissait les vieilles régies fiscales, puisqu'elles sont fondues dans une seule administration, la Direction Générale des Impôts et à la tête de laquelle est placée un Directeur général.

Au plan de sa réalisation, cette fusion s'est accompagnée de l'unification des personnels, de la réorganisation des services centraux. Quatre services sont en effet rattachés à la Direction générale dont le service de la formation et le service de l'informatique. C'est la première étape significative d'une politique d'informatisation qui, à ce jour, est loin d'être achevée. Par la même occasion, cinq directions ont été également créées : la direction technique des impôts, la direction de la législation fiscale, la direction de la brigade de vérifications fiscales, la direction des ressources humaines et six directions provinciales. La création des directions régionales a constitué une étape importante dans la réforme décidée en 1998. Chacune des six provinces dispose d'une direction provinciale des impôts, implantée au niveau du chef lieu.

C'est dire que l'ambition de faire de la nouvelle administration fiscale un système de gestion exige du temps, de discussions, de mise au point.

Pour le Ministère, toujours dans ce contexte de la réforme, la recherche d'un système administratif plus cohérent, mieux adaptable aux fluctuations de son environnement ne s'est pas pour autant achevée.

C'est ainsi qu'un nouveau texte le décret n°2002-570 du 04 juillet 2002 fixant les attributions et l'organisation du ministère des finances et du budget consacre des aménagements au sein de la Direction générale des impôts. La principale innovation porte sur la création d'une Direction d'appui aux actions de l'administration fiscale, laquelle devrait comprendre en son sein le service du développement des ressources humaines.

Ce qui signifie que l'ancienne Direction des ressources humaines n'a plus sa raison d'être et ce nouveau service s'est vu confié sa compétence.

Création d'une direction ou suppression d'une autre, au cours de l'année 2002 le Ministère a sorti trois décrets ayant donné lieu à ces opérations (décrets n° 2002-570, 2002-807 et 2002-1177).

Enfin, l'actuelle structure a été définie par le décret n°2003-036 modifié ensuite par le décret n°2004-570 lequel prévoit entre autre la création d'un nouveau service central dénommé « service de l'unité de politique fiscale ».

1.1.1.2 – Les organes de la DGI

Pilier essentiel de l'Etat, l'administration fiscale a connu tout au long de son existence des transformations successives. Les structures ont évolué, marquées par la recherche d'une plus grande unification et une unité de décision. Pour qu'il y ait une bonne régulation du système, il est nécessaire qu'il soit composé d'organes ayant chacune une vocation précise.

La fonction de décision, au sein de l'administration fiscale, est dévolue au Directeur Général des Impôts.

L'organisation issue du décret n° 2004 – 570 du 1^{er} juin 2004 se présente comme suit :

- les services centraux, rattachés directement à la Direction générale et composés de :
 - Service de la coordination générale et de l'orientation, chargé de l'organisation des services et de leur fonctionnement rationnel, de la consolidation des programmes d'activité, du suivi des dossiers à soumettre aux autorités ainsi que de la communication interne ;
 - Service des vérifications fiscales, des recoupements et des enquêtes ayant pour mission de vérifier les dossiers importants d'envergure nationale et/ou ciblés, de centraliser les rapports de vérifications (statistiques des données). Il apporte également son appui dans la recherche et détection précoce des mécanismes de fraude ;
 - Service de l'unité de politique fiscale, récemment mis en place, son domaine d'action recouvre l'analyse et l'étude des impacts économiques des mesures fiscales, de la pérennité de la politique fiscale et de la gestion des projets de l'administration (ex : SIGTAS,...)

- les directions centrales comprenant :
 - la direction technique des impôts qui assure, outre l'assiette, le recouvrement et le contentieux des impôts, droits et taxes, la représentation de l'administration devant les instances judiciaires et la coordination des activités des services placés sous ses ordres, à savoir, service du contentieux, service de l'inspection et service des régimes spéciaux (suivi des produits soumis au contrôle administratif) ;

- la direction des études et de la législation fiscale se charge avec les trois services qui la composent (service de la législation, service des études et de la documentation, service des statistiques et de l'intégration des données) de la conception et de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires relatifs à la fiscalité ;
- la direction d'appui aux actions de l'administration fiscale s'occupant de la gestion des moyens, des crédits de fonctionnement, des crédits du PIP (Programme d'Investissement Public) pour le projet de sécurisation fiscale et des crédits IPPTE (Initiative Pour les Pays Très Endettés) , de la préparation du budget programme. Trois services y sont rattachés : le service de l'informatique, le service du développement des ressources humaines, le service de la gestion financière et du matériel ;
- la direction de la fiscalité de grandes entreprises ayant une compétence nationale et est chargée de la gestion des dossiers des entreprises (personne morale ou physique) réalisant plus de deux milliards d'Ariary de chiffre d'affaires annuel. Cette unité, qui a comme ancêtre le Centre Fiscal Pilote des Entreprises, créé par arrêté ministériel en 1997, est actuellement pourvue de trois services qui sont le service de la gestion des déclarations, le service du contrôle des déclarations et le service du recouvrement ;

Signalons que chaque direction provinciale compte un service des grandes entreprises, gérant les dossiers ayant un chiffre d'affaires annuel compris entre deux milliards d'Ariary et cinquante millions d'Ariary ;

- les directions provinciales : au nombre de six, elles ont chacune une compétence territorialement prédéterminée. Elles représentent la direction générale auprès des autorités locales, constituent des organes de recours hiérarchique en cas de litige entre service taxateur et contribuables. Deux services sont rattachés à chacune des directions le service provincial des grandes entreprises et le service provincial de la coordination des opérations fiscales. L'on doit préciser qu'en ce qui concerne les services territoriaux, un centre fiscal dirigé par un chef de centre dispose d'une division gestion, d'une division recette, et quelquefois d'une division contrôle et/ou d'une division impôt foncier. Il existe actuellement une soixantaine de sites fiscaux répartis sur l'ensemble du territoire, certains de faible importance compte tenu du tissu fiscal local.

Cette administration est devenue considérable avec ses quelques 1.253 agents¹ ; ses trois principaux corps de fonctionnaires sont les agents des impôts, les contrôleurs et les inspecteurs, plus le personnel de direction. Il s'agit bien du pivot central du Ministère.

1.1.2 - Le Rôle de la DGI

¹ Source DGI – Service du développement des ressources humaines

1.1.2.1 - Les missions de la DGI

La DGI est une des directions placées sous tutelle du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, dans l'organisation gouvernementale actuelle. Ses missions traditionnelles est de garantir des ressources à l'Etat et aux collectivités territoriales. Elle est compétente pour l'ensemble des problèmes fiscaux, qu'il s'agisse de problèmes d'études statistiques, d'assiette, de contrôle ou de contentieux.

Dans ce contexte, les missions fiscales sont éminentes et placent cette administration au centre du dispositif fiscal.

La DGI ayant la charge du recouvrement de l'ensemble des impôts d'Etat, elle assure également des missions fiscales pour le compte des collectivités locales, suivant les prescriptions du Code Général des Impôts.

Des missions de représentation et de coopération internationales avec les administrations fiscales étrangères y figurent aussi.

Asseoir l'impôt consiste à déterminer, à partir des éléments portés dans la déclaration, la base d'imposition sur laquelle sera calculé ensuite, par application des taux et barèmes en vigueur, le montant de l'impôt à payer par le contribuable. Signalons que les travaux d'assiette et de liquidation concernent principalement l'impôt sur le revenu des personnes physiques, nombre d'autres impôts (impôts sur les sociétés, taxes sur les chiffres d'affaires,...) étant directement calculés par le contribuable et acquittés spontanément par lui. La tâche est considérable d'autant plus qu'elle doit être réalisée dans un calendrier assez court.

L'assiette et le calcul de l'impôt ne sont qu'un volet des missions de l'administration fiscale. L'activité de contrôle, qui est la contrepartie du système déclaratif, est aussi fondamentale. La déclaration étant un document essentiel dans notre système fiscal. Bien que les éléments indiqués par le contribuable soient présumés exacts, il n'en demeure pas moins que des erreurs, volontaires ou non, peuvent se produire. C'est ce qui fonde la légitimité d'un contrôle à posteriori des déclarations. Ce contrôle peut s'effectuer selon les deux modalités : le contrôle sur pièces, le contrôle sur place.

Lorsque l'assiette, la liquidation et le recouvrement sont déterminés et effectués simultanément, on parle de *droit au comptant*. Par contre, lorsqu'il existe un décalage de temps entre l'opération d'assiette et de liquidation d'une part, et celle de recouvrement de l'autre, le terme *droit constat* est employé.

Les receveurs des impôts recouvrent les taxes sur les chiffres d'affaires (T.S.T, T.V.A), les droits d'enregistrement, les impôts indirects (droit d'accises, redevances) et les impôts sur le revenu. Cependant, les comptables du Trésor (percepteurs des finances) perçoivent essentiellement les impôts établis sur rôle (la taxe professionnelle, l'IFT, l'IFPB). Ces impôts locaux (à l'exception de la taxe additionnelle et de l'impôt de licence dont les produits sont affectés aux budgets des collectivités locales) continuent donc d'obéir au principe de la séparation entre ordonnateurs et comptables. Il revient en effet aux services de la Direction générale des impôts la mission d'en déterminer les bases d'imposition, d'en calculer les montants, d'établir les rôles, enfin d'en effectuer le contrôle.

Par ailleurs, la DGI s'attelle à l'élaboration des dispositions fiscales de la loi de finances. En principe, les orientations de la législation fiscale doivent être en conformité avec la politique économique de l'Etat. « *Au cours des années 2003 et 2004, le Gouvernement a utilisé le budget de l'Etat comme instrument pour relancer l'économie, tout en assurant une gestion saine des finances publiques²* ». Pour continuer de répondre à ces exigences, des mesures incitatives ont été inscrites dans la loi de finances 2005 pour faire de la fiscalité un véritable outil qui contribuera au développement économique. On peut citer, parmi ces mesures l'exonération de l'IBS pour les sociétés nouvellement créées, la réduction de cinquante pour cent des taux des droits au bail et des droits d'apport, l'allègement du taux de l'IRCM pour les personnes physiques, la révision à la baisse des tarifs en matière de succession, le taux de la TVA réduit à 18% à partir du 1^{er} Septembre 2005, modification de la répartition des produits de la taxe professionnelle.

1.1.2.2 - Les Objectifs atteints

En matière de recettes fiscales, les autorités se fixent comme objectif la mise en relief du rôle économique de la fiscalité. Dans cette optique, la reprise économique étant une priorité, la politique fiscale est orientée de façon à y contribuer. Selon le Bilan de la situation macro économique du Rapport économique et financier 2003-2004 du MEFB, malgré la hausse de l'inflation et la fluctuation du taux de change, l'objectif de taux de pression fiscale de 11,2% était maintenu en 2004 et ceci grâce, entre autre,

² Rapport économique et financier 2003-2004. MEFB-Direction Générale de l'Economie. Octobre 2004.p9

au renforcement du recouvrement en élargissant l'assiette, par l'implication du secteur informel pour une équité fiscale.

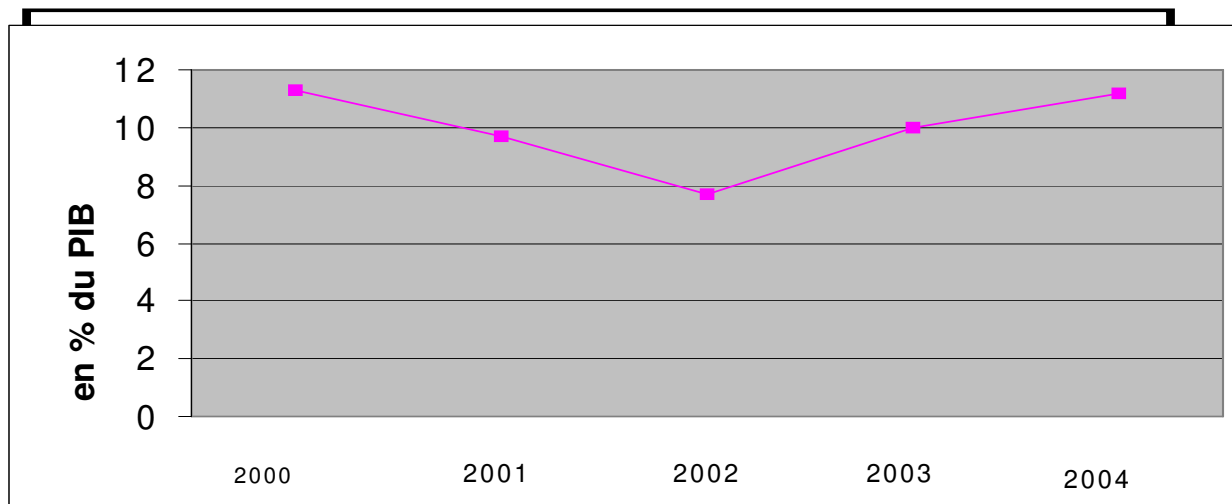
Le tableau ci-dessous est extrait du récapitulatif des réalisations de la DGI, à la date du 31.12.2004, pour apprécier les efforts « *d'accroissement des recettes pour atteindre les normes internationales en matière de taux de pression fiscale*³ »

Mesures de réformes	Indicateurs	Réalisation à la date du 31.12.2004
Recettes	Nov.2004 : 2 037 543 fmg (en milliards)	2 025 653 fmg soit 99,4 % (en milliards)
Actions en recouvrement	Nombre de dossiers recouverts	Plus de 970 dossiers recouverts pour un montant se chiffrant à 72,8 Mds de Fmg
Vérifications fiscales intensifiées	Nombre de PV effectués	Afin de mieux assurer l'égalité des citoyens devant l'impôt, près de 500 procès-verbaux ont été établis, et ont permis un rappel des droits s'élevant à 50 Mds de Fmg ; 48% ont été effectués par le SVFRE, 47% par la DFGE et 5% par les autres services. Taux de couverture des vérifications : 24%
Elargissement de l'assiette en favorisant l'intégration du secteur informel	Nombre de nouveaux contribuables	3227 nouveaux contribuables ont été détectés, principalement des professionnels
Réhabilitation et entretien des centres fiscaux	Centres fiscaux réhabilités par an	Effectuées à 100% : 2 nouvelles constructions (Andilamena, Vangaindrano), 6 réhabilitations
Amélioration de l'accessibilité et la qualité de service	Agents formés et recyclés par an	Formation continue : 102 sur 174 inspecteurs formés au PCG 2005 Action de communication externe : supports papiers : 900 agendas fiscaux, 650 guides pratiques de la fiscalité, 2000 bulletins fiscaux diffusés

³ Colloque national des Impôts-Fév.2005

		Médias : émissions radiophoniques et spots télévisés ; Electronique mise en place de sites internet
--	--	--

Graphe 1 : Taux de pression fiscale



Source : Rapport Economique et Financier. 2003-2004. MEFB

Les recettes fiscales totales⁴ en 2003 se sont chiffrées à 3.392,3 Mds de Fmg. En termes réels, elles ont augmenté de 29,5% de 2002 à 2003. La pression fiscale est passée de 7,7% en 2002 à 10,0% en 2003. Ces performances résultent principalement des mesures incitatives pour les opérateurs économiques, introduites dans la loi de finances 2003 : révision à la baisse du taux de l'IBS de 35% à 30%, et application du droit fixe pour l'enregistrement des contrats de crédit bail, mesures d'appui aux exportateurs en autorisant le transfert de crédit de TVA, allègement de la taxe d'incorporation des réserves au capital, allègement des opérations de cession d'actions, du régime d'imposition pour les coopératives en matière de taxe professionnelle et d'IBS.

En 2004, des efforts d'élargissement de l'assiette et de l'allègement du système ont permis d'améliorer les recettes internes et d'atteindre un taux de pression fiscale de 11,2%.

Réformes en matières d'impôts sur le revenu pour 2004

Catégorie	Ajustement de taux	Simplification de taux	Autre mesure
IBS Réduction pour	Amortissement dégressif permanent		Exonération d'IBS pour la société

⁴ Rapport économique et financier 2003-2004. MEFB.DGE.Oct. 2005 p10-12

investissement	au taux unique de 30%		absorbée pour les fusions de société
IRSA		Fusion en 4 tranches (avant 5)	
IRNS		Fusion en 3 tranches (avant 7)	Réduction d'impôt de 1.000 Fmg par personne à charge (avant 500 Fmg)
IRCM	Réduction du taux de 25% à 20%		Suppression de la taxe d'incorporation des réserves au capital

Bilan de la situation macro économique. Rapport Economique Financier 2003-2004.MEFB. p.13

Ajustements en matière d'impôts sur les biens et services pour 2004

Catégorie	Ajustement de taux	Elargissement d'assiette
TVA TST	Hausse de la taxe sur le tabac et les boissons alcoolisées	Tous les produits alimentaires transformés ou non transformés (sauf le riz et le paddy)
Droit d'Accise	Augmentation des droits d'accise sur les cigarettes 80% (avant 70%)	

Bilan de la situation macro économique. Rapport Economique Financier 2003-2004.MEFB. p.13

Jusqu'ici, nous n'avons parlé que de la place de cette Direction Générale dans la structure ministérielle. En tant qu'une administration de renseignements au service du public, l'efficacité de son fonctionnement ne pourrait être perçue qu'à travers son système de communication.

1.2 - La communication de la DGI

Avant d'aborder l'objet du présent chapitre, il s'avère nécessaire de toucher mot et de donner un bref aperçu de ce qu'on entend par communication. Cependant, les stratégies de communication d'une manière générale seront traitées dans la Partie 2 de notre travail.

« Qui peut se targuer de mieux communiquer ? »

La communication n'est pas un acte purement intellectuel (recherche et transmission d'information) ; elle fait intervenir d'autres facteurs qui peuvent influencer les relations entre l'émetteur et le récepteur de message tels que la motivation, les attitudes, le statut ou la position sociale d'une personne au sein de son groupe d'appartenance, etc.

Communiquer consiste à transmettre, recevoir, échanger des informations. Il y a donc communication lorsque « *une personne (ou organisation) s'adresse à une autre personne (ou organisation), à l'aide d'un code commun et par différents moyens dans le but d'informer, d'expliquer, de convaincre, de faire agir*⁵ ».

On peut d'ores et déjà affirmer que l'information constitue le matériau essentiel dans toute situation de communication et le but ultime doit être vu en fonction des usages qui sont faits de l'information et des effets qui en résultent sur les activités des usagers. En effet, si après avoir lu, écouté, regardé, visité, un individu est informé, il a appris, il connaît, alors l'information dont il a fait usage est utile, c'est-à-dire qu'il a satisfait son besoin d'information, résolu son anomalie de connaissance.

La recherche de cohérence dans l'accomplissement de ses missions conduit la DGI à communiquer aussi bien avec les membres du personnel qu'avec les usagers, car pour être efficace elle ne pourra pas miser uniquement sur la seule autonomie de ses membres, en étant une administration de renseignements. Dès lors, elle peut promouvoir son image externe en pensant de concret à sa communication interne.

Ce chapitre essaiera de délimiter l'environnement de cette communication avec les objectifs, en mettant en exergue par la suite les actions déjà visées par la DGI en la matière.

1.2.1 - Situation de cette communication

1.2.1.1 - Contexte et cadre général

⁵ CJAZOUS B. , Poques R : l'écrit, l'oral et les médias. Editions fouchers, Paris, 1997

Lorsqu'on parle de communication en général dans les administrations, on fait référence aux relations que celles-ci entretiennent avec leur environnement social, en l'occurrence le public. Aucune organisation en effet ne peut vivre en situation d'autarcie et l'administration plus encore que les autres est soumise à cet impératif d'ouverture. Et pourquoi ? Tout simplement parce que face au public, l'administration investie d'une mission ne trouve pas en elle-même son intérêt corporatif, elle est censée agir selon l'intérêt général de la société. Son action se tourne donc vers la société. Dès lors, la relation entre l'administration et le public est socialement nécessaire et il est illusoire de prétendre y échapper.

Apparemment, l'administration est tenue d'être à l'écoute des usagers. La communication avec le public n'est pas une contrainte organisationnelle, mais le principe même de sa légitimité.

Concernant le domaine fiscal, l'enjeu met en relation trois éléments : l'administration fiscale, l'impôt et le contribuable.

S'agissant de l'administration fiscale, lorsqu'elle exerce ses missions pour l'ensemble des administrations publiques (Etat mais aussi les collectivités locales), elle s'adresse à un type particulier d'administrés regroupés sous le terme générique de « contribuables ».

Ce terme désigne « *toute personne qui contribue aux dépenses publiques, qui paie des contribution⁶* ». Cette définition s'applique aussi bien aux personnes morales (sociétés) qu'aux personnes physiques (individus). Le contribuable est donc, plus largement, tout individu amené à établir des contacts avec l'administration fiscale en son nom ou au nom d'une personne morale.

D'autre part, l'administration fiscale ne peut pas fonctionner à circuit fermé. Sa mission de collecte d'impôt, pour être complète a besoin de renseignements et elle doit se mettre au service des contribuables, car il n'y a rien de plus difficile que de chercher l'impôt à encaisser.

Il est évident que cette relation avec le contribuable ne doit pas s'établir d'une manière unilatérale, comme c'est souvent le cas il n'y a pas très longtemps. En effet, l'administration fiscale ne devrait plus à l'avenir se contenter d'exiger tous les renseignements dont elle aura besoin auprès des assujettis pour vérifier par exemple la sincérité d'une imposition ; encore faut-il qu'elle fasse sien le devoir de les informer. L'idéal, même inavoué de tout usager est d'attirer l'administration mais aussi d'être attiré par elle.

⁶ Dictionnaire LAROUSSE

Il va sans dire que la place de l'administration fiscale dans la vie économique (fournir des ressources à l'Etat) du pays est primordiale. Aussi, l'inadaptation d'une mesure, due à une information insuffisante ou tronquée, n'était pas trop grave lorsque l'administration n'exerçait qu'une emprise limitée sur la vie sociale ; elle devient insupportable à partir du moment où elle se voit investie d'une fonction de régulation sur les équilibres socio-économiques.

1.2.1.2 - Les Objectifs

Le domaine fiscal est le lieu de rencontre entre contribuable et administration. On peut définir les relations entre l'administration fiscale et les contribuables comme l'ensemble des contacts de toute nature qu'entretiennent entre eux ces deux « ensembles ». Ces relations ne se déroulent pas forcément sur un « pied d'égalité », mais plutôt sur la base du principe d'autorité, en raison certainement du monopole de l'administration sur la gestion de la quasi-totalité des impôts.

Payer l'impôt est l'acte qui amène le contribuable à entrer en contact avec l'administration fiscale. Nécessaire pour pourvoir aux besoins des finances publiques, le caractère douloureux de l'impôt est la cause ou le prétexte de très nombreuses contestations.

D'autre part, une majorité⁷ de la population malagasy reste largement en dehors des circuits fiscaux, et pourtant comme tout citoyen celle-ci peut accéder aux services publics financés essentiellement par le produit des impôts. Ceci prouve qu'une grande partie de contribuables ne comprend pas, ni pourquoi existe l'impôt. Il est donc indispensable de communiquer avec les contribuables pour dédramatiser l'impôt.

Aussi, en tant qu'administration de renseignements la DGI doit-elle porter à la connaissance du public la nécessité de l'impôt, l'existence et l'application des textes fiscaux, les droits et obligations du contribuable. L'objectif est de faciliter le paiement de l'impôt.

Pour bien taxer, il faut informer au mieux. Tout ceci pour faire en sorte que payer l'impôt devienne *un acte normal de la vie*. En effet, la qualité de l'impôt réside dans le fait que lorsqu'il est connu, il est accepté ; et une fois accepté, il est mieux recouvré.

Cependant, quant au moyen de communication pour l'incitation au paiement de l'impôt,

⁷ Economie de Madagascar- N°03 Octobre 1998- Politique fiscale à Madagascar : Options et impacts

«la bouche à l'oreille» occupe une place prépondérante. En effet, cette pratique est mise en œuvre par 31,1% des personnes actives contre 34,9% des personnes inactives (**résultat d'une enquête par sondage. INSTAT Juin 2004**).

Au vu de ce résultat, il y a alors lieu d'affirmer que les contribuables malagasy ont le sentiment de ne pas être assez informés.

A l'évidence, l'administration fiscale souffre d'une image négative. L'impôt n'est pas ressenti comme une réalité agréable. Dès lors, son administration est difficile. La difficulté en la matière est que de nos jours les citoyens malagasy dans sa majeure partie ont tendance à avoir un sentiment de rejet à l'égard de toute forme de taxation, en raison probablement de la méconnaissance de la destination de ces prélèvements fiscaux d'une part, mais aussi à cause de l'absence d'amélioration du niveau de vie général des ménages d'autre part.

C'est bien la raison pour laquelle la direction générale des impôts s'efforce depuis quelques années de développer les relations publiques en direction des contribuables pour attirer «la sympathie» des citoyens. Une communication qui viserait à faire comprendre la nécessité de l'impôt pourrait se révéler la mieux adaptée.

Mais la mission de la DGI s'est considérablement compliquée au fil du temps, à mesure que les évolutions socio-économiques raffinaient le contexte de la gestion de l'impôt. Du coup, plus que jamais, *faire accepter* l'impôt demeure la priorité de l'administration fiscale. L'effet recherché réside dans l'adhésion à l'impôt.

Reconnaître que cette administration ne fait qu'appliquer la loi, mais informer les contribuables, les comprendre et dialoguer avec eux n'est que des formes diversifiées de communication pour une meilleure incitation au paiement de l'impôt.

1.2.2 - Les actions de communications entreprises à la DGI

1.2.2.1 - La communication interne

A première vue l'organigramme de la DGI s'apparente à une structure centralisée de type pyramidal, où les liaisons entre les organes, à différents niveaux, et leur chef hiérarchique direct sont définies suivant l'unité de commandement.

Cependant, l'actuelle organisation des services centraux apporte une meilleure cohérence d'ensemble au dispositif. La création d'un service de prospective et d'analyse des résultats représente une voie de progrès certain.

Fonctionnant avec la même typologie de base après quelques modifications apportées ces derniers temps, les principales attributions de ce département se résume comme suit :

- Conception des directives générales pour la mise en œuvre de la politique fiscale ;
- orientation et coordination de l'ensemble des actions des directions rattachées ;
- conception des mesures propres à assurer le fonctionnement rationnel des services ;
- relation et représentation à l'extérieur.

A la DGI, les orientations de la communication sont managériales : expliquer et impliquer (mise en œuvre à travers les réunions et le colloque national). Il s'agit de favoriser la circulation des informations montantes, mais aussi de sensibiliser le personnel aux enjeux de l'administration, de créer une identité d'entreprise et de construire un esprit d'équipe.

A défaut d'indicateur du niveau de satisfaction sur l'information (au niveau du personnel), on peut affirmer que ces objectifs demeurent valables, même si les circuits sont compliqués et la mise en commun des informations dans les services n'existe pas.

Par ailleurs sur le plan pratique, les principales tâches de chaque direction sont consignées dans ce qu'il convient d'appeler «Business Plan». Ce document renferme le plan d'action, les activités et les résultats attendus. Il est établi pour une période dépassant généralement l'année. Il s'agit d'une démarche innovatrice. Cette réforme consiste à introduire dans la gestion de l'administration la discipline management. L'idée générale est que désormais la conduite des affaires publiques sera rapprochée à celle utilisée dans les entreprises privées. A titre d'exemple, pour l'année 2004 la concrétisation des objectifs⁸ fixés par le ministère passe par l'harmonisation des opérations fiscales, de l'organisation et du fonctionnement des centres fiscaux.

La communication hiérarchique s'est considérablement améliorée. En effet, chaque direction est invitée à exprimer ses desiderata⁹ et propose un programme d'action en précisant les activités, le délai d'exécution et la réalisation à attendre. Cette démarche managériale vise un double objectif : la prévention et la gratification. Prévenir les agents d'éventuelles sanctions auxquelles ils s'exposent en cas de faute ou de conduites répréhensibles dans l'accomplissement de leurs tâches.

⁸ Issu de l'entretien avec le Directeur Général des Impôts lors du stage d'observation Nov.2004

⁹ Issu de l'entretien avec le Directeur Général des Impôts lors du stage d'observation Nov. 2004

Savoir récompenser le service bien fait (diverses primes souvent liées à la performance et au rendement du service). Le supérieur hiérarchique est considéré comme un bon relais pour transmettre les informations de la direction mais aussi pour faire remonter les informations des agents vers la direction. Cette appréciation sur la cordialité des relations hiérarchiques est un point essentiel dans l'évolution du management.

La Direction est donc la source d'information la plus crédible et la plus apte à répondre aux questions sur la situation et le fonctionnement des services, en dehors de l'encadrement direct, des publications officielles, des représentants du personnel, des bruits de couloirs.

Mais les notes de service, les instructions, les rapports sont les outils les plus utilisés pour assurer la circulation et la diffusion de l'information descendante (professionnelle, générale et légale) ou entre services. On choisit également les panneaux d'affichage (pour les bureaux qui en disposent) pour informer le personnel. On note cependant la fréquence assez élevée d'informations véhiculées par écrit, si bien que le destinataire consacre plus de temps à les archiver qu'à les lire et à s'imprégner du contenu.

1.2.2.2 - La communication externe

Lorsque l'adhésion spontanée de tous aux paiements d'impôts est souhaitée, la DGI ne s'est pas contentée de sa mission régaliennne. En effet, les réformes (renforcement de la justice fiscale, qualité de service améliorée) reflètent une volonté d'instaurer une relation de partenariat avec les contribuables.

Cette relation implique que la communication servira d'interface entre l'administration et les contribuables.

Les réformes ne se sont pas imposées d'elles-mêmes. Mais, lorsque les résultats¹⁰ de l'INSTAT fait ressortir que près de la moitié seulement de la population active est consciente de l'existence de l'impôt, ou encore le tiers de cette même population a eu connaissance de l'incitation au paiement de l'impôt par le biais du Code général des impôts, il y a lieu de revoir la qualité de l'information en matière fiscale.

D'abord, l'information des contribuables se fait en premier lieu (sans oublier les affichages dans les bureaux fiscaux, ou autres bâtiments administratifs) par la mise à leur disposition des

¹⁰ Résultat d'une enquête par sondage . INSTAT. Juin 2004 sur la perception de l'environnement fiscal

documentations, au moment où ils doivent s'acquitter de leur devoir fiscal. Chaque imprimé fiscal adressé ou retiré auprès des services fiscaux est accompagné d'une note explicative, parfois d'une fiche de calculs (pour la déclaration de revenu). Ces imprimés sont fournis gracieusement par l'administration. Il a été indiqué en effet qu'actuellement, l'accomplissement de ce devoir fiscal a lieu, selon la localisation territoriale ou la capacité contributive, soit dans les centres fiscaux, soit aux services provinciaux des grandes entreprises, soit encore à la Direction de la fiscalité des grandes entreprises.

Ensuite, un autre outil est devenu opérationnel au cours de cette année, à savoir le site internet. Ce site (www.impots-mg.org) donne des informations sur les actualités fiscales, les documentations, les précis de fiscalité, le C.G.I,...

Mais déjà auparavant, la DGI s'est efforcée de répondre pleinement à sa mission de service public, en intervenant au bénéfice de personnes individuellement identifiées et non plus de la collectivité dans son ensemble. Cette action a été menée de concert avec le réseaux de ses quelques soixantaines centres fiscaux éparpillés dans toute l'île. Pour ce faire, elle s'est engagée par exemple à éditer un Agenda fiscal qui retrace les grandes lignes du Code général des impôts régissant chacun des impôts dont elle a la charge. De telles éditions ont pour but d'informer, d'éduquer et de conseiller les citoyens, les contribuables en particulier, sur leurs droits et obligations, et entrent ainsi dans le cadre de la politique de transparence et de performance de l'administration fiscale. Ces efforts génèrent des résultats satisfaisants sur l'assiette et le recouvrement des impôts, au niveau des contribuables potentiels.

La même stratégie a été entreprise, depuis l'année 2001, à l'endroit de tous les citoyens, par le biais d'un dépliant s'intitulant TARIG'HETRA, qui indique les différentes étapes du processus de leur devoir fiscal. Ce dépliant bilingue, rédigé en Malagasy et en Français, proposé à un prix modique de 1000 fmg est destiné également à tous les agents de la Direction générale, ceux des centres fiscaux, dans le but d'harmoniser et d'uniformiser le mécanisme du système pour tous les centres fiscaux. Les impôts cibles dans un premier temps sont la taxe professionnelle et l'impôt sur les revenus salariaux et assimilés.

Toujours dans cette optique et pour renforcer l'action, l'effort s'est poursuivi par la publication pour la première fois en 2004 du bulletin fiscal officiel, le N° 1 en date du 03 Mars 2004, le N° 2 édité le 28 Mai 2004. Ce bulletin périodique, tiré à 3.000 exemplaires chacun et vendu à 15.000 fmg l'unité concerne l'interprétation des lois, règlements et pratiques administratives. D'autre part, l'on signale la sortie au cours de cette même année du guide pratique sur les impôts, droits et taxes

proposé à 36.000 fmg. La particularité de ce dernier est qu'il contient un lexique des termes techniques.

Toutes ces publications sont destinées à l'usage du public, moyennant le paiement du prix d'acquisition.

Un autre vecteur de communication a été utilisé, à savoir les médias : émissions radiophoniques et télévisuelles. Concernant ces émissions télévisuelles, programmées sur la chaîne nationale et autres stations privées telles que Ravinala TV, au cours de l'année 2004, pour une période déterminée. La démarche est la suivante : on recueille dans un premier temps, l'opinion des citoyens au cours d'un interview axé sur la perception des principaux types d'impôt existant à Madagascar et ce n'est qu'après qu'un responsable de l'administration fiscale, selon le cas, explique les points essentiels qu'il faut retenir. L'on remarque en début de l'émission l'intervention du Directeur général des impôts qui tenait à rappeler que l'impôt est dû par toute personne habitant ou exerçant une activité à l'intérieur du territoire malagasy.

Quant aux émissions radiophoniques, elles ont plutôt vocation à éduquer les citoyens et à éveiller leur civisme fiscal.

Enfin, des campagnes de sensibilisations ont également eu lieu. L'on peut citer comme exemple celles initiées par le centre fiscal de Faravohitra en 2003. Le choix de ce centre est primordial, vu l'étendue de sa compétence dans la ville d'Antananarivo (s'occupant des 1^{er} à 5^{ème} arrondissement). Ces campagnes (qui se sont déroulées dans des bâtiments administratifs pour la plupart) consistaient dans un premier temps en actions d'information et de formation des responsables locaux (présidents des fokontany, délégués d'arrondissement). Ensuite, à charge pour ceux-ci d'éduquer et de sensibiliser, à leur tour, la population de leur localité respective sur le devoir fiscal. Parallèlement, des rencontres avec des groupements professionnels et associations ont été programmées (ex : avec associations des marchands et commerçants des pavillons d'Analakely).

Par ailleurs, le plan de travail annuel (PTA) prévoit entre autre la vulgarisation et la transparence en matière de législation fiscale. Les actions de communication consistent à diffuser des notes techniques et des circulaires pour apporter des éclaircissements sur d'éventuels problèmes que les contribuables auront à résoudre, clarifier les modalités d'application du CGI et certaines dispositions fiscales susceptibles d'être mal comprises par les opérateurs économiques.

On remarque que la masse est le destinataire des actions menées jusqu'ici (informations à travers divers supports, édition de bulletin fiscal d'interprétation des textes, guide pratique sur la fiscalité,

information au moyen d'émissions radiophoniques et télévisuels, tournées de sensibilisation ,...)). Mais des actions ciblées sont aussi envisageables.

En définitive, même si la DGI ne s'est préoccupée réellement que récemment de la mesure de ses contacts avec les contribuables, l'on peut affirmer au vu de ces supports que les informations diffusées renferment les renseignements essentiels que ces derniers sont en droit d'attendre.

1.3 - Analyse de cette communication

Même si la première mission de la DGI consiste à assurer la rentrée de l'argent dans la caisse de l'Etat, il ne faut pas perdre de vue les problèmes liés aux ressources humaines et à la communication aussi bien interne qu'externe.

Si l'administration fiscale s'est pliée aux exigences de la communication c'est parce que sans doute elle a pris conscience de la nécessité d'ajuster ses relations avec le public mais aussi le fonctionnement interne de ses services.

Certes les actions menées par la DGI ont été programmées suivant une stratégie qui lui est propre et en fonction du public qu'elle souhaite visé. Cette stratégie est bien entendu celle qui consiste à se rapprocher du public, à solliciter le contribuable à payer l'impôt. L'objectif serait de transmettre le civisme pour accomplir le devoir fiscal.

Pour nous permettre de mener cette analyse, nous avons effectué des investigations. Les techniques utilisées dans cette présente étude empruntent deux voies le sondage par questionnaire et l'entretien.

Dans un premier temps, l'analyse portera alors sur la perception par le personnel de la communication interne, sur le fonctionnement de la hiérarchie. Ensuite, des entretiens avec les contribuables rencontrés lors de notre stage, nous permettront de voir comment s'établissent ses relations avec l'administration fiscale.

1.3.1 - En situation interne

Le sondage par questionnaire porte sur 60 individus. Cet échantillon concerne le personnel de la DGI réparti dans les centres fiscaux de Mandrosoa, d'Anosy et de Faravohitra, tous grades confondus. En effet, le sondage par questionnaire s'affirme le plus adapté à recueillir les tendances d'opinion des individus dans la mesure où il existe une quasi-impossibilité d'avoir une série d'entretiens avec toute la population cible, vu la durée de stage. La représentativité de 60 individus nous semble raisonnable pour une population de 1 253 agents, lorsqu'il est admis que la plupart des enquêtes nationales portent sur un échantillon représentatif de 1 000 personnes pour des populations se situant entre 5 et 10 millions d'habitants (source INSTAT).

Toutefois, il faut relativiser les résultats obtenus. Notre encadreur nous a recommandé d'effectuer ces travaux d'enquêtes pour circonscrire nos constats dans ce mémoire.

1.3.1.1 - Le public visé

Le premier public à viser est le personnel de l'administration dans cette communication interne. L'administration se singularise par le respect de la hiérarchie et la DGI dans son fonctionnement actuel ne déroge pas à ce principe. Son organigramme met en exergue la présence de différents niveaux de hiérarchie. Ce qui signifie que les liens de subordination sont bien marqués. Ainsi, la mise en œuvre de cette structure est *tributaire* de l'état de connaissance des missions par chaque membre de l'organisation. De cette connaissance dépend donc la qualité de service.

Au moment où nous souhaitons dans cette analyse cerner le fonctionnement du système d'information au sein de la DGI, c'est-à-dire comment circule d'une manière générale l'information, il nous a paru utile de poser certaines questions.

Les types de relation jouent sur les prestations des agents et conditionnent le climat de travail dans lequel les tâches seront exécutées. L'administration publique en général est rigide, centrée sur l'exécution des missions administratives, laissant peu de marge de manœuvre aux considérations des facteurs sociaux.

Mais à la lumière des chiffres portant sur le type de rapport de service, même si la moitié des avis (50%) juge la prépondérance des relations professionnelles, près de 30% estiment qu'il existe une relation de collaboration entre l'agent et ses supérieurs hiérarchiques.

Ce qui justifie que le but de toute organisation est d'instaurer l'esprit d'équipe. Ajouté à ce pourcentage, celui réservé au rapport d'autorité soit 17% des réponses recensées. Cependant, l'autorité n'est pas un mal en soi. Elle marque la présence et la volonté de respecter la discipline au sein de la structure.

On doit alors conclure que le fonctionnement des services fiscaux est dominé par le rapport de type professionnel. Cela n'est pas difficile à comprendre. Il faut savoir tout simplement que l'administration fiscale se déploie, comme toute autre organisation d'ailleurs, dans le but de produire des services. Il est tout à fait normal que les relations professionnelles liées à l'accomplissement des services prévalent entre les agents. Tout ceci reste sur le plan formel et ne doit pas écarter les rapports sociaux, lesquels pourraient résoudre un certain nombre de dysfonctionnement de services (par exemple gestion de conflits entre collègues).

Par ailleurs, l'information du personnel sur les données du travail est aussi importante car elle influe sur les comportements à adopter pour répondre aux diverses exigences des usagers. A la question « combien de temps faut-il pour que l'information en partant de votre supérieur hiérarchique vous parvienne ? », les résultats révèlent une réception tardive d'information pour les 43% des agents (en moyenne un retard de trois jours, voire une semaine). Toutefois, 36% des enquêtés ont la possibilité d'être informés en temps réel et d'agir en conséquence. Le statut hiérarchique joue encore sur la manière d'informer. Mais cela ne doit pas aboutir à une absence de coordination dans l'exécution des tâches, car les supérieurs, de par leur rôle de manager, ont droit à la primauté de l'information.

1.3.1.2 - Le canal utilisé

L'utilisation des moyens d'information est primordiale dans le système de fonctionnement d'une organisation car une meilleure coordination des tâches suppose une bonne circulation des informations. Donc, il y a lieu de considérer l'existence sinon la disponibilité de ces moyens. De plus, ils doivent être utilisés et correspondre aux besoins de communication de l'ensemble du personnel pour répondre aux sollicitations interne et externe.

Et pour le cas de la DGI, où des centres fiscaux sont éparpillés dans toute l'île la communication est un facteur essentiel pour la coordination des tâches.

D'après les résultats recueillis, à l'issue de ce sondage par questionnaire les moyens de communication qui prédominent les relations entre les agents sont : la conversation directe, pour 41% des réponses et le téléphone pour 26%. Il y a donc une forte utilisation des moyens oraux. Viennent après les notes de services pour 20% des avis. Cette domination des moyens de communication orale peut s'expliquer par le fait qu'il permet de transmettre plus rapidement le message et l'utilisation de téléphone de résoudre le problème de l'éloignement. D'ailleurs, il présente une accessibilité plus facile. En général chaque bureau est équipé d'un poste.

Cette forte utilisation des moyens oraux explique que l'administration s'achemine de plus en plus vers l'emploi d'un autre type de relation autre que celui relatif aux aspects professionnels. Les conversations directes se situent plus ou moins en dehors du cadre formel et «officiel» d'échange (notes de services, journal officiel,...) et risquent à terme de favoriser les échanges informels entre les agents.

D'ailleurs, près de 46% des avis estiment que ces moyens fréquemment utilisés ne leur conviennent pas tout à fait contre 33% pour une convenance en grande partie. Ceci permet d'affirmer que les agents dans sa majorité veulent rester dans le cadre formel d'échange.

D'autre part, on constate que la réunion de travail est aussi présente parmi les moyens de communication. Son utilisation recueille 13% des réponses. Cependant, le réseau informatique n'est pas suffisamment vulgarisé. Le coût élevé de son installation explique le retard de son évolution au sein des services.

Concernant les flux d'information, à la question «comment apprenez-vous les grandes décisions prises par la DGI dans le cadre de ces missions et activités ?», les avis sont partagés. 52% des sondés disent être informés avec un certain retard car ils apprennent l'information en même temps que le public externe, contre 41% avant la diffusion de l'information à l'extérieur. Très peu sinon nul la proportion des agents mise au courant en cours de préparation. Et quand on leur pose la question «Etes-vous satisfait de la manière dont la Direction informe le personnel ?». Là encore, près de 60% des avis ne sont pas satisfaits. En effet, les agents déclarent qu'ils reçoivent les informations de leurs collègues plus rapidement.

Enfin, il est pratiquement difficile d'« apprécier l'impact d'une information dans les services ». Les réponses données par les agents sont imprécises et la majorité déclare n'avoir aucun avis à émettre (sans opinion). Ceci pourrait s'expliquer par l'absence des indicateurs d'évaluation dans les services.

La Canal hiérarchique présente un certain équilibre en matière de communication formelle, fonctionnelle et organisationnelle. Aussi, faudra-t-il pousser l'étude pour connaître l'équilibre entre les informations ascendantes et descendantes. L'on observe en même temps l'absence des informations syndicales.

Pour conclure, les réponses sont disparates et parfois teintées d'objectivité. Mais, nous pouvons affirmer que de par les contacts que nous avons eus avec les agents tout au long de notre stage, ces réponses nous laissent présager qu'elles ne sont pas éloignées de la réalité qui prévaut.

1.3.2 - En situation externe

Quant à l'entretien, il s'est déroulé dans les lieux de stage hors période de campagne d'échéance.

Le choix du guide d'entretien se justifie par la taille de l'échantillon d'étude. Le nombre réduit de 200 contribuables (des 1^{er} et 2^{ème} arrondissements de la ville d'Antananarivo) donne une grande possibilité d'engager des contacts directs avec les individus ; ce qui aurait été difficile pour un échantillon plus large. Et à notre avis, il était préférable d'engager des discussions beaucoup plus directs en vue d'obtenir les informations que nous cherchions.

1.3.2.1 - Le public visé

Concernant les relations avec l'administration, les enquêtes ont montré que les contacts sont nombreux, puisqu'un contribuable sur deux a chaque année au moins un contact avec l'administration et les démarches culminent pendant la période de campagne d'échéance.

Les contribuables privilégient les déplacements dans les services.

Par ailleurs, ils ont pour la plupart un degré d'autonomie assez élevé dans le remplissage des déclarations, sans l'aide d'une tierce personne. Mais il faut prendre cette affirmation avec prudence, car certains le font par habitude. Ceci prouve qu'ils n'ont pas de difficulté majeure pour procéder aux déclarations d'impôts et que les informations contenues dans les imprimés sont assez claires.

Les agents se comportent, d'après eux, avec amabilité et courtoisie. Il y a eu une nette amélioration dans leur compétence et les réponses qu'ils donnent sont jugées satisfaisantes.

Les contribuables privilégient les déplacements dans les services pour effectuer leurs démarches qui ont généralement pour objet de retirer les imprimés de déclaration et de demander des informations. Mais le recours fréquent aux déplacements pour s'informer a pour origine le manque de confiance dans les autres modes de relations.

C'est généralement au moyen des affichages dans les locaux des services fiscaux ou des demandes personnelles auprès des agents qu'ils satisfont à leur besoin d'information. Les particuliers demandent à être mieux orientés et informés, surtout les entreprises individuelles qui débutent leurs activités. Par contre les sociétés ou entreprises sont plus ou moins informées de leurs droits et obligations, en raison de l'existence d'un département juridique au sein de ces unités.

Il ne faut pas ignorer le fait que le niveau d'instruction pourrait être un facteur qui influe sur l'attitude des contribuables lorsqu'ils s'adressent à l'administration. Sont-ils craintifs, méfiants, inquiets ou sereins ?

1.3.2.2 - Le Canal utilisé

Si les contacts sont assez fréquents entre les contribuables et l'administration fiscale, l'efficacité de l'action d'information en direction des premiers reste à démontrer. Généralement ces actions sont entreprises au gré des événements (informations sur le respect des dates d'échéances pour éviter les pénalités, changement du taux de la TVA, sortie des rôles d'imposition,...). A la DGI, l'information au public externe emprunte la voie des communiqués et des publications. A ce titre, les affichages sont les moyens les plus usités pour informer les contribuables. Cependant on regrette l'absence dans la plupart des cas des panneaux prévus à cet effet. Les murs servent parfois de support. Mais encore faut-il qu'ils se déplacent dans les bureaux fiscaux ou quelquefois dans les bureaux administratifs (par exemple aux bureaux des perceptions des finances) pour s'enquérir du contenu.

Par ailleurs, les canaux d'information sont diversifiés : les dépliants, les guides pratiques, l'agenda, la mise en ligne des informations (site Web), quelquefois des émissions radiophoniques et télévisuelles.

Concernant ces actions médiatiques, il y a lieu de remarquer les actions de grande envergure initiées par la DGI pour toucher un grand nombre d'individus. Si au cours de l'année 2004 six programmes de sensibilisation des contribuables sur le rôle de l'impôt ont été effectués (trois émissions par

semaine pendant trois semaines sur des stations bénéficiant d'une large diffusion auprès du public de la RNM, TVM, Ravinala, Radio Don Bosco), les actions n'ont pu être renouvelées cette année faute de moyen financier déclare-t-on. Il faut reconnaître que ces prestations sont coûteuses auprès des stations et aucun budget propre n'est alloué à ces actions à la DGI. L'action deviendrait alors « sporadique » et son impact reste éphémère.

Cependant, ces actions ne sont pas des pratiques courantes. Elles ne se mettent en place que pour des besoins ponctuels et souvent limitées dans leur durée (par exemple les campagnes menées par le centre fiscal de Faravohitra en 2003 du 10 mars au 12 avril 2003). Elles sont menées après un constat qui établit un taux d'information assez bas chez le public.

En principe l'action à l'externe repose sur l'aspect médiatique. Et cet état de fait a été à plusieurs reprises confirmé par les contribuables. Lorsqu'on sait que les malagasy dans sa majeure partie ne sont pas très portés sur des documents écrits (l'analphabétisme aidant), les documents sonores et visuels permettraient d'attirer leur attention et d'atteindre facilement leur centre d'intérêt.

A l'issue de l'examen des points soulevés lors de l'entretien, bon nombre de contribuables regrettent que les publications officielles de la DGI n'aient pas obtenues une large publicité. En effet, peu de contribuables sont mis au courant de leur existence. Il faut dans ce cas renforcer et respecter leur périodicité, multiplier les points de vente. On attend avec intérêt la mise à jour du guide pratique sur les impôts et taxes, la sortie du bulletin fiscal officiel n° 3 et leur édition en version langue malagasy.

De même la localisation des bureaux fiscaux deviendrait difficile faute d'enseigne visible et lisible. La signalétique est un élément déterminant de l'accueil. Cependant, les panneaux d'identification existent dans presque tous les bureaux de l'administration fiscale.

Lorsque la notion de «relations publiques» connaît un important essor et que l'administration fiscale est confrontée à la nécessité de prendre des mesures pour parfaire ses actions en direction du public, l'action administrative se basera sur des concepts de sociologie, voire sur des pratiques de «marketing» pour privilégier la communication et le dialogue.

D'autre part, l'administration fiscale se doit de prendre conscience de l'utilité des techniques modernes de communication pour améliorer son action et renforcer l'adhésion autour de cette action.

D'où la deuxième partie de ce mémoire qui va parler des «stratégies de communications organisationnelles».

PARTIE II : STRATEGIES DES COMMUNICATIONS ORGANISATIONNELLES

Dans cette deuxième partie de notre travail, il ne sera pas question de mener une étude détaillée sur les stratégies de communication mises en œuvre par les spécialistes en la matière, mais de repérer les généralités des techniques les plus marquantes pour servir de piste de réflexion lorsqu'une organisation souhaite améliorer l'image qu'elle veut donner au public ou le service qu'elle offre ou encore l'information à transmettre aux usagers de ces services.

Nous estimons que pour la DGI, elle pourrait également s'en inspirer lorsqu'elle envisagerait d'améliorer ses relations avec les contribuables.

D'abord, rappelons que la communication possède des références communes. Elle met en scène plusieurs éléments interactifs :

- les deux premiers sont les acteurs. Il s'agit de l'émetteur (ou source) et du récepteur (ou destinataire) ;*
- les deux éléments suivants sont les canaux. Il s'agit de média et du message ;*
- et enfin, quatre éléments représentent les fonctions de la communication. Le codage (qui est la traduction de la chose signifiée), le décodage (qui est le décryptage du message reçu), la réponse du destinataire et le feed-back (retour d'informations à l'émetteur).*

Par ailleurs, une stratégie de communication est un ensemble de réflexions, de choix et de décisions visant à définir : les objectifs en communication, le budget permettant cet investissement, les

canaux devant drainer les messages communicants selon les cibles à toucher, la répartition dans le temps de l'effort de communication par message et par canal¹¹.

La mise en œuvre d'une stratégie se fait, soit par rapport à la concurrence (pour les entreprises privées), soit par rapport à l'utilité sociale de l'organisation. Sa raison d'être tient au fait qu'elle favorise l'orientation vers des objectifs communs.

Ainsi, le secteur public ne déroge pas à cette exigence managériale : il faut à chaque service public une stratégie claire, cohérente et intégrante.

Définir une stratégie de communication c'est posséder l'art de maîtriser les paramètres à prendre en compte (besoin du client, objectifs, choix des canaux, ...).

L'objectif du « service communication » est de promouvoir l'image de la structure à laquelle il appartient : entreprise, collectivité, associations, ...

Le service s'appuie sur un plan de communication bâtie à partir d'une stratégie de communication définie par la structure. Il met en œuvre des actions et outils destinés à communiquer sur l'image que la structure a choisie de présenter à son public :

- *la communication interne à destination du personnel ;*
- *la communication externe à destination du grand public.*

2.1 - Les Approches adoptées

2.1.1 - Dans la communication interne

Tout responsable d'une structure souhaite obtenir au quotidien l'adhésion de chaque membre du personnel à l'objectif et à la réalisation de celui-ci. Cette adhésion signifie acceptation et la contribution à la réalisation des projets et/ou objectifs implique la connaissance des enjeux (fonctionnement de la structure, son environnement, ...)

Pour y parvenir, une bonne communication interne est stratégique : faire passer le bon message. Mais lorsqu'il existe un décalage entre les attentes du personnel et celles de la direction, la situation fait douter de l'efficacité de l'organisation.

Et pourtant, face aux forces de mutations de l'environnement (technologiques, sociales, économiques), la communication interne apparaît de plus en plus comme un outil efficace pour améliorer l'efficacité de l'organisation et stimuler la motivation, l'enthousiasme et la capacité d'innovation des agents.

Signalons que dans les entreprises, la première approche de communication est centrée sur l'orientation générale de l'organisation, ses buts et ses objectifs. Une seconde approche complémentaire est centrée sur les tâches : il s'agit de diffuser des informations sur des questions relatives au travail. Elle donne lieu à une communication axée sur les conditions d'exécution d'une

¹¹ www.ultra.fluide.com/savoir-faire/conseil/strategie.htm (Agence communication web et technologies)

tâche ou d'une fonction, mais donne aussi la parole aux salariés sur les moyens d'améliorer les méthodes et les conditions de travail.

L'« approche entreprise » de la communication est une communication de type hiérarchique, qui recouvre principalement la diffusion aux salariés d'informations concernant, par exemple, les performances de l'entreprise et les décisions stratégiques.

Pour Philippe BENON¹² pour s'adapter en permanence à son environnement (...) dans cette perspective, un des objectifs est la diffusion d'une information pertinente permettant à chacun de comprendre l'entreprise, de s'adapter en permanence aux aléas, d'être autonome et efficace à son poste de travail.

Les méthodes telles que les panneaux d'affichage, les réunions d'information et les bulletins internes restent largement utilisés, mais de nouveaux outils font leur apparition pour faciliter la communication avec des salariés dispersés géographiquement (messagerie électronique, intranet...).

L'« approche métier », quant à elle, met l'accent principalement sur des méthodes de communication ascendantes, qui ont pour but de permettre aux salariés d'exprimer leur point de vue et de faire des suggestions sur tout ce qui touche à leur travail.

D'autre part, les organismes publics doivent de plus en plus réserver une part de leurs efforts à la gestion de la communication interne. L'interne est le maillon essentiel de toute la politique de communication d'une organisation.

Lorsqu'une organisation opère des choix, prend des grandes décisions, vise des objectifs, elle s'appuie sur les hommes pour réussir sa mission. L'organisation n'est donc pas seulement un amas d'organes, de structures et de moyens matériels, elle est surtout une dynamique, une âme active, une énergie.

Ce sont les efforts des individus, leurs pensées et leurs actions qui engendrent la mise en marche de toutes les structures de l'organisation. Dans ce cas, le fonctionnement harmonieux de l'organisation dépend de la convergence d'idées de différents acteurs.

La mise en commun des efforts individuels doit se concrétiser à travers une bonne politique de communication interne parce que tout commence en interne et tout doit bien se faire en interne. Mais la prise en compte du volet de communication interne englobe deux notions : le fonctionnement et la motivation.

Le volet du fonctionnement est pris en compte parce que dans une organisation, il concerne l'ensemble des systèmes de flux d'informations formels et informels qui assurent la conduite des activités. Le bon fonctionnement d'une organisation nécessite une mise en place d'un bon système de circulation de l'information.

¹² BENON Philippe, Comment développer la communication interne, NATHAN, 1995, p.9

Quant à la motivation, elle est l'essence même de la communication interne, l'élément sur lequel doit s'appuyer toute l'organisation pour bâtir sa dynamique et son image. C'est le capital action de l'organisation.

Comme l'affirme Marie Héléne Westphalen¹³, on ne peut demander à des hommes de participer à une œuvre collective en aveugle (...) un personnel motivé en interne fait une entreprise animée à l'extérieur. La prise en compte de cette priorité doit s'appuyer sur le potentiel, la force psychologique du personnel. Cette force psychologique tire son essence des sources de motivation qui peuvent provenir de divers facteurs : les conditions de travail, le traitement, l'état des relations hiérarchiques, l'estime, etc.

2.1.1.1 - Mise en place des primes

Lorsqu'on parle avant tout de la vie d'une organisation, en l'occurrence l'entreprise, la communication interne est indispensable. Une bonne circulation de l'information au sein d'une structure vise à « décloisonner » les différents services. La communication interne a, une fois encore, comme objectif d'améliorer la cohésion du groupe de personnel (salariés) et donc sa motivation. Mais ceci ne saurait être possible que grâce à un stimulus, à un renforcement de la culture d'entreprise et du sentiment d'appartenance.

Du côté du personnel, une des formes de stimulus est « la prime ». Il faut que l'entreprise prenne l'initiative de vanter le mérite de chacun, pour que cet effort d'amélioration ou de perfectionnement fourni par le salarié dans l'accomplissement de sa fonction ne soit pas considéré par lui comme un sacrifice. Certes, le salaire est attaché à la prospérité de l'Entreprise, et le bien être du salarié est d'en percevoir.

Mais il ne faut pas perdre de vue que quelque soit le degré d'évolution d'une organisation, le facteur le plus important est l'homme.

Pour certains, l'attribution des primes est vue comme un témoignage de satisfaction, une reconnaissance, pour d'autres un facteur de motivation, une juste rémunération. Le but recherché dans la mise en place des primes dans l'entreprise est de valoriser les compétences. Et dans une organisation comme l'entreprise, l'existence d'une hiérarchie suppose une inégalité de responsabilité en fonction de la compétence. Mais si l'on veut que le groupe devienne un lieu privilégié de partage de connaissances, de concertation pour remplir l'objectif commun, il faut impliquer et convaincre le personnel à tout projet d'entreprise (la primeur de l'information est donnée au personnel).

Cependant, il existe une autre manière de motiver le personnel : promotion de carrière, responsabilité plus grande, condition de travail décente, supérieur compétent. Pour entretenir cette culture d'entreprise, il faut valoriser l'homme et les relations internes. C'est ainsi qu'il donnera le meilleur de lui-même.

2.1.1.2 - Utilisation des panneaux d'affichage

¹³ M. H Westphalen Lecomunicator : le guide de la communication d'entreprise Paris Dunod 3è édition 1998

Outils de communication interne, les tableaux d'affichages sont actuellement un excellent média d'accompagnement, particulièrement complémentaire du journal interne. Servant de supports d'informations écrites et textuelles dans le milieu de travail, ils sont en principe accessibles facilement à tout personnel grâce à sa visibilité. D'où la nécessité de les situer à un point de fort passage.

Organisé de manière à mettre l'information à la disposition du personnel, un tableau d'affichages joue un rôle stratégique lorsqu'il offre les avantages suivants : pertinence de l'emplacement (à l'entrée des bureaux, dans les couloirs, dans les salles de réunion, dans les cantines ou autres lieux de rencontre du personnel...), présentation valorisante (format, lisibilité), éclairage nocturne, bonne conservation dans le temps.

Par ailleurs, il est utilisé avec un souci d'interactivité avec le personnel, mais aussi avec le public. En effet, lorsque les affichages s'affirment clairement avec précision, les réactions des lecteurs ne se font pas attendre.

D'autre part, il arrive assez souvent en milieu professionnel de traiter l'information (organisation puis diffusion), c'est-à-dire d'en extraire les éléments essentiels en réalisant des synthèses, pour la porter ensuite à la connaissance de tous. En cette matière, le panneau d'affichages s'avère un outil précieux de diffusion des informations clés.

Le tableau d'affichage n'a pas pour vocation que de diffuser un message. Pour faire vivre la communication sur le terrain, il constitue un véritable relais d'information. A ce titre, sa confection par le département de la communication doit répondre à certaines règles de bon sens pour en faire des médias efficaces : le panneau doit être spacieux, d'une taille assez grande, visible de tous, les informations sont traitées dans un caractère lisible. Enfin, les informations du panneau doivent être mises à jour.

L'objectif global de la communication interne consiste à récolter puis à diffuser, à communiquer des informations pour permettre à l'organisation et à ses acteurs internes d'exister. Il n'est plus possible de mobiliser ces acteurs sans les tenir informés des objectifs économiques, sociaux, politiques, éthiques et culturels.

En définitive, l'objectif majeur de cette prise en compte des publics internes se justifie par le fait que la finalité de toute communication interne est d'influer sur l'externe.

2.1.2 - Dans la communication externe

Dans la communication organisationnelle, la distinction à partir des cibles permet de considérer une communication interne et une communication externe. Pour cette dernière, le champ d'intervention est bien entendu l'environnement externe. L'objectif consiste à développer la notoriété et l'image de la structure, à promouvoir les produits et les marques pour l'entreprise. Le message est construit autour de l'identité de l'organisation ou du positionnement de l'entreprise. Les techniques utilisées sont les supports de diffusion (exemple : techniques publicitaires).

C'est un type de communication institutionnelle dont les messages portent sur l'organisation (Institution) et qui diffuse les valeurs fondamentales de l'institution, identité, culture.

2.1.2.1 - Communication média

Techniques visant à atteindre directement et même individuellement la cible pour la faire agir ou réagir, l'utilisation des moyens de communication média à travers :

- *les campagnes presse* : la presse locale est un média assurant une bonne couverture géographique. La fidélité des lecteurs, leur intérêt pour tel ou tel article permet de passer des communications personnalisées ;

- *les campagnes radio* : la radio permet d'agir avec souplesse sur les comportements. L'éclosion des stations de radio locales privées a profondément contribué à l'élargissement de l'audience des actions publicitaires ;

- *les campagnes télévisions* : média exceptionnellement puissant, car les messages visuels sont facilement mémorisables.

- *les campagnes affichages* : spectacle de la rue, « décore » parfois les murs, l'affichage est souple (fixe sur des réseaux spéciaux stands, parking, abribus ou mobile sur des moyens de transports) ;

permet parfois d'obtenir des résultats chiffrés.

Par exemple, il serait possible de connaître le nombre de réponses des postulants à un avis de concours officiel ou une offre d'emploi inséré dans un quotidien national d'information.

Ces moyens ont pour objet de transmettre des messages aux personnes visées en vue de déclencher d'une manière directe des changements de comportements.

Mis à part cet objectif publicitaire, les relations avec les média ont lieu la plupart des cas pour rendre service à l'entreprise ou à l'organisme dans la mise en œuvre de ses objectifs stratégiques : une entreprise qui se lance à la conquête d'un nouveau marché tentera d'attirer les média de la nouvelle région d'implantation ; une organisation victime de rumeurs infondées ne s'attarde pas à passer à une contre-offensive dans les média ; une institution qui entend modifier la réglementation en vigueur se décide d'ouvrir un débat dans la presse,...

Concrètement ces relations constituent une réponse à divers types de demandes, les unes immédiates, les autres de long terme :

- demandes ponctuelles, lorsqu'il s'agit de diffuser une information concernant l'entreprise (par exemple lancement d'un nouveau produit), utile au public et liée à l'actualité (par exemple coupure d'eau et d'électricité pour permettre des travaux de réhabilitation, fermeture d'une route nationale suite à des éboulements des terres après de fortes orages) ;
- demandes de long terme, lorsque l'entreprise ou l'organisme cherche à faire connaître ses activités, à accroître sa notoriété et à forger son image auprès du public.

Dans ce dernier cas, les relations média font partie prenante de la stratégie de communication globale de l'organisme. S'il s'agit de sélectionner les moyens médiatiques possibles, la démarche ne saurait partir d'un à priori quelconque. La sélection se fera en fonction des objectifs visés.

2.1.2.2 - Communication hors média

Compte tenu de ce que nous avons vu jusque là en matière de communication externe, recenser et décrire les publics cibles constitue donc le préalable à la définition du moyen de communication à utiliser. À côté de l'action publicitaire par média qui a fait l'objet du paragraphe précédent, d'autres moyens peuvent être utilisés par l'entreprise afin de mettre en œuvre sa politique de communication. On peut désigner ces moyens sous le terme de « communication hors média » et favorisant ainsi les relations institutionnelles.

C'est ce qui la différencie de la communication média, c'est qu'elle ne se limite pas pour transmettre ses messages à la négociation de places dans les médias (plage horaire dans les émissions télé ou radio, encart publicitaire dans la presse,...), mais elle utilise aussi d'autres canaux.

Les principaux moyens de communication hors média sont les relations publiques, le mécénat, le sponsoring et éventuellement la création d'événements. Cette dernière appelée communication événementielle est organisée pour faire connaître au grand public, par le biais d'un reportage ou d'articles de presse, un événement susceptible d'avoir des retombées sur l'image de l'entreprise ou du produit.

Par exemple, le fait de célébrer chaque année à la même date (au mois d'octobre) l'Oktoberfest devient un événement largement médiatisé pour la marque de la bière THB Star. Auparavant, c'était la fête de la bière, pendant les vacances pascales à Antsirabe.

La création d'événement coûte cher. Aussi, doit-elle susciter l'adhésion d'un grand nombre de public.

Le mécénat

Encore peu exploitée à Madagascar, la communication à travers le mécénat ne relève pas de la publicité ni même du sponsoring. C'est plutôt une approche qui doit être employée en cohérence avec le projet de l'entreprise. Il n'est pas neutre et illustre bien la culture d'entreprise. Il ne consiste pas nécessairement en une aide financière. Hautement symbolique donc très porteur en

matière d'image, ses principaux domaines d'intervention sont les manifestations culturelles et artistiques.

Par exemple, le Quotidien d'information Midi Madagasikara décerne chaque année un prix à un artiste de l'année, à l'homme ou la femme de l'année ou encore au sportif de l'année, choisi par un jury de lecteurs.

Le sponsoring

Le sponsoring est d'abord apparu dans le domaine sportif, en raison probablement des valeurs positives qu'il véhicule (dynamisme, sens de l'effort, solidarité, ...). Le parrainage est l'équivalent français du terme. D'une manière générale, on peut le définir comme étant un soutien apporté à une manifestation, à un organisme ou tout simplement à une personne en vue d'en retirer un bénéfice direct. La contribution de l'entreprise à travers le sponsoring n'est pas forcément liée à son activité normale. La bonne réputation de sa marque dans les milieux intellectuels, politiques ou financiers pourrait être l'effet bénéfique de son action.

Sportif, culturel, économique, le sponsoring institutionnalise la marque en permettant à l'entreprise d'attacher son image à celles d'événements spectaculaires dans la vie de la société. Le sponsoring sportif donne le droit d'associer ostensiblement le nom ou la marque à une épreuve sportive ou à une équipe. Par exemple, la BNI CL est le sponsor officiel du tournoi open de tennis d'Antananarivo.

Le sponsoring du « service au public » est une autre forme de sponsoring pour l'entreprise, il vise à financer la fourniture ou la mise à la disposition du public certains services utiles, en y associant son nom (PECTO sponsorise régulièrement les bulletins météorologiques de la télévision Analamanga).

En bref, la communication hors média n'entend pas se substituer à la communication publicitaire (ou media). Elle a des objectifs spécifiques. Le recours à la communication hors média peut être motivé par exemple par le respect d'une mesure légale (l'entreprise STAR crée l'événement Oktoberfest à Madagascar depuis que la loi a interdit toute publicité en faveur des boissons alcooliques).

Par ailleurs, la communication hors média crée des relations de proximité et de sympathie entre l'entreprise et ses publics. Si la publicité a un caractère essentiellement commercial, le mécénat apparaît plus souvent comme désintéressé aux yeux du public.

On peut conclure à l'issue de ce chapitre qu'une communication interne doit être au service de la communication externe. Les deux doivent se conjuguer et même plus, s'imbriquer pour que le résultat permette à l'organisation d'atteindre ses objectifs.

Cette conception part du fait que la communication des organisations ne saurait être envisagée sous la seule houlette des publics externes. Les actions menées dans le cadre de la gestion des relations entre une institution publique et ses publics ne sont pas indépendantes de la production interne de cette institution.

La chaîne de production de la communication des organisations ne peut se schématiser à partir du service de communication et des publics externes. Dans cette optique, les actions de communication doivent refléter la réalité de tout le groupe dont les activités accompagnent les actions à l'externe. Une communication externe qui ne puise pas son fondement sur la dynamique du personnel de l'organisation court le risque de présenter à ses publics une image déformée, des messages contradictoires à ceux que l'institution veut diffuser.

2.2 - Exemplarité de la communication dans les entreprises

L'information est nécessaire à l'individu, à l'organisation et à la société. Elle peut provenir de différentes sources formelles ou informelles. Elle peut se voir attribuer un statut plus ou moins important en fonction des qualités qu'elle représente (rareté, précision, confidentialité,...) Son étude relève à la fois des sciences humaines et des sciences de l'information. Les flux d'informations permettent en effet de découvrir l'environnement, de se repérer. En effet, information et communication sont étroitement liés.

Si le débat sur « le pourquoi communiquer » est aujourd'hui dépassé, la question de « comment communiquer » est plus que jamais d'actualité. L'écart que l'on pourrait constater entre l'image souhaitée et l'image effective rend nécessaire une démarche volontariste de communication.

En effet, la communication des organisations ne se limite pas aux communications orales s'appuyant sur la notion de base de la communication interpersonnelle, aux communications écrites devant aboutir à la production des messages et supports écrits ou encore aux communications visuelles matérialisées par des affichages ou logos.

D'une manière générale, les techniques de communication utilisées par une entreprise (ou organisation) pourront être celles qui parlent ou font parler d'elle-même auprès des publics aussi variés que les journalistes, les pouvoirs publics, les associations financières, le grand public,...

Pour forger une image et engager le dialogue, les moyens varient selon le contexte dans lequel ils s'inscrivent, et les publics auxquels ils se destinent. A ce propos, le marketing mix met en œuvre des outils de communication.

2.2.1 - La communication marketing

A partir du moment où l'organisme ou l'entreprise a déterminé les besoins du public constituant généralement « son marché », ainsi que ce qu'il peut lui offrir, on pourrait penser que le succès va de lui-même. Encore faut-il cependant, que ce public soit au courant que le produit ou service est disponible. C'est là qu'entre en scène la communication marketing.

La communication marketing a créé le besoin de connaître les goûts et les désirs de la population afin de pouvoir y répondre avec précision. Ce sont les sondages qui sont censés refléter « l'état de l'opinion ».

En effet, la communication marketing est un ensemble de moyens, souvent appelés le mix des communications, permettant « d'entretenir systématiquement le contact avec le marché »¹⁴, et ainsi de l'informer sur les produits et services disponibles. A ce titre, elle s'apparente à une communication persuasive et qui implique une forte relation humaine. Le principe de base est le même que dans tout processus de communication : on trouve d'abord un émetteur, puis un message, et un récepteur.

Quant à la définition des éléments du mix de communication, certains auteurs vont notamment restreindre la communication marketing à la publicité, à la force de vente. Or, comme le suggère la définition ci-dessus, les moyens sont plus vastes, inspirés des pratiques commerciales. Cette inspiration laisse penser que les composants du mix de communication seraient : la publicité, les relations publiques, et les activités de promotion.

Mais les plus importants sont les deux premiers, et dans cette étude nous allons les voir successivement.

2.2.1.1 - La publicité

La publicité est sans doute l'élément le plus visible des communications marketing. Certes, c'est un outil puissant comme nous nous en rendons compte tous les jours dans notre vie. On peut la définir comme l'ensemble des techniques de *communication directe* avec le marché. C'est un processus

¹⁴ Yves Chirouze Le Marketing : le choix des moyens de l'action commerciale, Paris, Chotard, 1991

ponctuel, la publicité pour atteindre ses buts doit être planifiée avec soin : détermination des objectifs visés (avoir une idée claire du pourquoi on veut utiliser la publicité), définition du budget disponible, création du message publicitaire comme tel (choix du concept : ton sérieux ou humoristique, émotif ou flegmatique, réaliste ou fantaisiste...), choix du ou des média appropriés pour le message, en tenant compte à la fois des publics visés et des ressources de l'organisme.

Il faudra définir à qui s'adresse principalement le produit ou le service qu'on veut annoncer, en se rappelant du principe de base de marketing selon lequel le message doit être différent suivant la cible.

Le message publicitaire est déterminé directement par l'organisation. L'important est de faire coïncider les champs d'expérience de l'émetteur et du récepteur pour que le message atteigne son objectif. Cette communauté des champs d'expérience est essentielle en communication marketing. Elle implique que l'organisme qui cherche à communiquer avec son public, s'il veut être compris, doit se placer au même niveau que celui-ci (notamment en laissant de côté le jargon professionnel et utiliser des mots que tout le monde comprend).

Par exemple, à l'instar des entreprises privées, l'administration fiscale ne compte pas rester en marge de cette pratique publicitaire. En effet, voulant éveiller le sens du civisme de chaque citoyen, elle a obtenu qu'un calendrier de l'année 2005 imprime le slogan «*Ho antsika rehetra ny hetra* » (ou *l'impôt est pour nous tous*). Il s'agit certes de média peu sophistiqué, mais distribué sur une grande échelle, ce calendrier a permis de faire connaître, ne serait ce que l'existence de l'impôt à bien des « novices ».

Quant au choix des médias, il existe un certain nombre de supports (les différents titres de journaux et revues, les différentes stations de télévision et de radio, etc.). Il appartiendra au responsable gestionnaire de déterminer à partir des publics cibles visés, quels supports permettront de mieux les rejoindre. Enfin, en fonction des effets escomptés, et selon les média retenus, il faudra déterminer la fréquence et le moment où le ou les messages seront diffusés.

2.2.1.2 - Les relations publiques

Par opposition à la publicité, les relations publiques concernent les communications indirectes de l'organisme avec les différents publics. Cela implique que les relations publiques sont un processus continu. Dans ce cas, le responsable « prépare le terrain » pour la communication (organisation d'événements, communiqués de presse, etc.), mais le contenu final du message lui échappe.

L'objectif des relations publiques est d'être compris par le marché, et non pas de le manipuler comme on serait tenté de le croire. Le principe de base est simple : si le public perçoit favorablement un organisme, il sera plus facile de l'amener à en utiliser les services.

Pour ce faire, on tentera toujours de « polir » l'image de l'organisme, sachant que le public n'est pas indifférent à la présentation extérieure de tout service. Le mot public doit ici être entendu dans un sens large. Mentionnons premièrement les usagers ou le public immédiat, mais aussi la presse, les autorités administratives ou politiques. Dans le cas des organismes sans but lucratif, les donateurs s'avèrent une cible importante dans les relations publiques.

Ainsi, de bonnes relations avec les usagers sont évidemment primordiales si l'on désire conserver « cette clientèle ». Le personnel doit donc être sensibilisé à cette question.

Dans ces communications avec les usagers ou avec l'extérieur, l'organisme devra s'assurer qu'il présente toujours une image professionnelle et d'efficacité : par exemple, développer son propre symbole graphique à utiliser sur le papier à lettre (un diagramme de croissance aux couleurs nationales pour le MEFB, les initiales de l'entité sur fond de la carte géographique du pays pour la Direction Générale des Impôts). Cela permet la diffusion vers l'extérieur d'une image de marque de l'organisme. De bonnes relations avec la presse sont aussi importantes. Il faut veiller à entretenir ces contacts par des rencontres plus ou moins fréquentes.

S'il se produit un événement important, par exemple l'acquisition d'un don ou l'annonce de la construction d'un nouvel édifice, il est alors possible de convoquer une conférence de presse. Par contre, pour annoncer les événements moins importants, par exemple les activités d'animation, il faudra plutôt recourir aux communiqués de presse.

D'autre part, en milieu public les relations avec les autorités administratives ou politiques doivent également faire l'objet d'une attention particulière. Il faut donc s'assurer qu'elles ont toujours une image du service la plus positive possible, surtout lorsque l'organisme est loin de fonctionner de manière autonome. Il ne faut donc pas hésiter à communiquer avec les personnes investies du pouvoir de décision, à les rencontrer le plus souvent possible pour leur faire part des développements de l'institution ou de l'amélioration des services.

Certains vont même déployer beaucoup d'énergie auprès des personnes influentes de la société pour obtenir de leur part des dons. Et dans ce cas, des entreprises voire des particuliers seront très

heureux de faire un don à un organisme sans but lucratif, à condition bien entendu que le bénéficiaire manifeste sa reconnaissance en faisant connaître l'origine de tels dons.

Il est probable que les organismes publics feront de plus en plus appel aux ressources externes dans l'avenir et ces techniques doivent être utilisées par les services publics en général.

La campagne publicitaire n'est que l'un des moyens de communication de l'entreprise. La gestion d'une image exige que l'entreprise identifie tous les instruments qu'elle peut utiliser. Les relations publiques, les salons, expositions constituent des modes de communication reposant sur le contact personnel. La publicité quant à elle repose sur l'utilisation de média. Cette démarche associe l'annonceur, c'est-à-dire l'entreprise qui veut promouvoir son image, et le professionnel de la publicité.

D'une manière générale, la formulation d'une stratégie de marketing (qui aboutit souvent à l'élaboration du mix de communication) nécessite la prise en compte de ses implications organisationnelles et humaines.

2.2.2 - Implication organisationnelle et humaine de la stratégie

Il arrive en effet que la mise en œuvre efficace de la stratégie de marketing exige des changements dans l'organisation et/ou dans la politique des ressources humaines de l'organisme. Il y a lieu, par exemple, dans le cas de la communication marketing de compléter la formule par des décisions ou des modifications ayant trait au redéploiement et/ou au recrutement de personnel, à l'implantation ou à l'aménagement des agences, à la formation du personnel et à l'amélioration des méthodes et procédures.

Cette situation est fréquente dans les activités de services, telles que les banques, les transports, le tourisme, où les contacts entre le personnel de l'entreprise et ses clients sont particulièrement importants. En cette matière, une stratégie ne doit pas être jugée dans l'abstrait, mais en fonction des ressources de l'entreprise (techniques, financières et humaines) qui serait tenue de la mettre en œuvre.

2.2.2.1 - Comment doit s'organiser le service marketing ?

Gilles Marion précise dans son ouvrage « Marketing – Mode d'emploi » que *selon la taille des sociétés, leur complexité, la nature des clientèles servies et les types de produits, on rencontre une grande variété d'organisation pour l'exercice de ces fonctions du marketing.*

Lorsque le marketing était considéré comme une activité mineure, ses fonctions étaient souvent dispersées entre plusieurs directions ou départements. Mais, actuellement à partir du moment où il devient une préoccupation pour l'entreprise, l'ensemble des activités marketing est généralement regroupé au sein d'un département spécifique appelé « direction du marketing » qui jouit d'une autonomie au même titre que les autres fonctions telles que fonctions finances, production, personnel,...

Une direction soucieuse de disposer d'une équipe marketing fiable et entreprenante doit savoir que cela demande de sa part une attention soutenue sur le choix des hommes, leur formation. Une fois définie la position du marketing dans l'entreprise, il y a lieu de fixer l'organisation interne du service.

Les tâches peuvent bien entendu varier selon le secteur d'activité, l'objet social et la taille de l'entreprise. En général, l'organisation de la fonction marketing se diversifie dans les domaines de compétences suivants :

- *l'élaboration des stratégies, la planification, la coordination consistent en des tâches essentiellement intellectuelles, de conception assurées par le directeur du marketing lui-même ;*
- *les études et recherches comportent la gestion et la confrontation des ressources d'information permanentes sur le marché (statistiques,...). Cette fonction aide à la préparation des décisions marketing ;*
- *l'administration des ventes s'occupant de la réception et de l'exécution des commandes, de la gestion des stocks mais surtout des relations avec la planification pour les prévisions ;*
- *communication et promotion, la conception et la supervision de la politique de communication sont de la responsabilité du service marketing de l'entreprise.*

L'organisation consiste à répartir les tâches. La difficulté de l'organisation des services marketing vient du fait qu'il faut combiner des critères de spécialisation. Par exemple, pour la spécialisation fonctionnelle il peut s'agir à la fois de la vente, des études du marché, de la communication et de la promotion. On peut parler également de spécialisation par produits ou par clientèles.

Au vu de cette organisation, la principale tâche incombant au responsable marketing (qu'il soit directeur, chef de produit ou autres responsables) consiste à élaborer des plans d'action. Cette planification revient à préciser d'une manière concrète quelles seront les actions à mener ? Par qui ? Quand ? Comment ? Et avec quels moyens matériels, humains et financiers ?

2.2.2.2 - Procédures de planification en marketing

Un plan se distingue donc d'une stratégie par son caractère détaillé, chiffré et défini dans le temps. En fait, on pourrait considérer que la planification est la mise en œuvre de la stratégie.

Le souci de planification traduit la volonté de faire réfléchir ensemble les responsables de l'entreprise à son avenir. Ceci pour démontrer que ce n'est pas tant le document final, *le plan marketing*, qui est le plus important mais le processus suivi et le travail réalisé pour le construire.

Le plan marketing global au niveau de l'entreprise consiste à :

- fixer des objectifs chiffrés pour chacune des activités et produits en termes de volume, chiffre d'affaires, contribution financière, etc.
- répartir entre les activités l'ensemble des moyens financiers et humains dont elle dispose.

Le plan de ce type est généralement fait pour une période d'un an. Toutefois, l'entreprise pourrait établir des plans à long terme qui sont actualisés et révisés chaque année dont les plans annuels constituent les étapes successives.

Fixer des objectifs dépend étroitement des moyens à mettre en œuvre pour les réaliser. Il s'agit dans ce cas de repérer les éléments sur lesquels l'entreprise peut jouer le plus efficacement pour insuffler un dynamisme à sa stratégie. Par exemple, pour le lancement d'un nouveau produit, faut-il prévoir un budget de publicité ou verser des primes aux vendeurs qui réussiront à faire référencer le produit. Prévoir et intégrer les contraintes possibles est également une des fonctions de la planification (insuffisance de vendeur ou revendeur de produits, gestion de circuit de distribution difficile pour le nouveau produit, coût de la publicité élevé,...)

La planification transforme les prévisions en objectifs et les écarts deviennent des instruments de contrôle. A ce titre, elle a pour objet d'ajuster objectifs et moyens et ensuite de permettre la correction des moyens en cas d'écart constaté. Le responsable de marketing est confronté à un système réactif et il se demande quels objectifs il peut se fixer lorsque ceux-ci dépendent en partie des moyens.

Quel que soit le niveau auquel se situe un plan de marketing (plan global au niveau de l'entreprise, plan par activité, plan par segments de clientèle,...), il comporte généralement les rubriques suivantes :

- les objectifs chiffrés qui devront être atteints au terme de la période couverte par le plan
- la liste des opérations à mener
- la désignation de chaque responsable de ces opérations
- les budgets pour l'ensemble des opérations
- la définition des « indicateurs de performance » qui devront servir à contrôler la réalisation du plan et des objectifs.

2.3 - La communication dans les services publics

Nous jugeons important, avant de traiter le présent chapitre, de définir ce qu'on entend par service public et usager, deux termes qui vont être repris tout au long de cette partie.

Notion de service public

Parmi les activités auxquelles se livrent les personnes publiques, il en est qu'elles ont pris en main, dont elles assument l'exécution parce qu'il est apparu au législateur, seul qualifié pour créer des services publics que ces activités avaient besoin que l'Etat, si l'on peut s'exprimer ainsi, y mette sa main, sa marque, sa direction pour orienter la gestion de ces activités selon les exigences de l'intérêt général. Lorsqu'il en est ainsi, on peut dire que l'on est en présence d'un service public.

On peut dire alors que l'on trouve au départ une définition assez claire de service public reposant sur la double idée d'un intérêt public à satisfaire et de la volonté manifeste par les pouvoirs publics qualifiés de prendre en main la satisfaction de cet intérêt.

Définition de l'usager

L'usager est défini comme étant le bénéficiaire direct du service public. Par exemple, l'étudiant qui est bénéficiaire direct du service public de l'enseignement supérieur est l'usager de celui-ci, le malade qui est bénéficiaire direct du service public de l'hôpital est l'usager de ce dernier. Par conséquent, pour qu'il y ait usager, ou plus exactement pour qu'un administré puisse être qualifié d'usager du service public, il faut qu'il fasse une démarche particulière vers l'administration, c'est-à-dire il faut qu'il ait fait une demande de prestation. Par exemple une inscription à l'université pour l'étudiant et un billet d'hospitalisation pour le malade. Autrement dit, il y a un lien volontaire entre l'administration et l'administré.

Cependant, il arrive qu'une personne bénéficie d'un service public sans qu'il soit nécessaire d'effectuer cette demande. Dans ce cas, on dit qu'elle est un usager d'un bien collectif public. Par exemple, les automobilistes ou les piétons qui utilisent les routes et les voies publiques.

S'agissant de ce lien, dans le cas de l'assujetti, il est obligatoire : par exemple une personne qui est tenue par la loi de payer un impôt ou une taxe, c'est un assujetti.

Tandis qu'une personne qui est tenu de payer une redevance conçue comme prix de la prestation est un usager.

Compte tenu de la démarche qu'il doit effectuer auprès de l'Administration, chaque usager doit disposer, en réponse à ses questions, d'informations sur le service qui l'intéresse. Aussi, les services publics doivent-ils faire connaître à de plus en plus de citoyens le contenu de leurs missions. Traditionnellement, ces services communiquent peu ou mal. Ce manque d'offre d'informations semble justifiée par l'inadaptation des moyens d'information ou par une pratique qui consiste à garder l'information pour des publications légales peu lues et si mal comprises.

Actuellement, on assiste à une prise de conscience par les organisations publiques de la nécessité d'une bonne communication. L'Etat réalise peu à peu que le citoyen n'a pas droit aux égards réservés aux consommateurs. La réalisation de cette amélioration apparaît dans l'éclosion des campagnes d'information et de publicité.

Par exemple, le Ministère de la fonction publique a porté à la connaissance du public à travers le VOY RINDRA les actions de recensement des fonctionnaires réellement en activité, celui de l'Agriculture lance le Fier Mada (pour le développement des métiers du monde rural), celui de la Santé, les Journées de vaccination AVA, FAV Polio ou encore les campagnes de lutte contre le SIDA, contre la lèpre. Ces actions institutionnelles sont visibles financièrement et médiatiquement. Mais il faut mesurer l'effort par la publication d'autres supports (dépliants, guides pratiques, fiches techniques,...)

En effet, ces campagnes d'Etat favorisent différents types de publicité. La publicité peut être informative, éducative, préventive et institutionnelle. Les objectifs varient selon le type de publicité :

- faire connaître la loi, les règlements, les services offerts par les administrations ;
- expliquer, prévenir, modifier les comportements (les méfaits des boissons alcooliques, SIDA...);
- faire améliorer une image à l'intérieur ou à l'extérieur ;
- faire valoir les thèses du gouvernement (Madagascar naturellement)

Le service public doit se poser concrètement des questions pour rendre opérationnel et utile le choix de son image.

Veut-on modifier l'attitude des jeunes face au problème du SIDA ? Quel type d'informations doit-on leur communiquer ? A quel niveau d'information veut-on aboutir ?

En réalité, le gouvernement ne peut s'exonérer de l'adhésion du plus grand nombre. C'est ainsi qu'après la promulgation d'une loi dans le journal officiel par exemple, il y aura un effort d'information du public, en un mot de la communication. Il doit convaincre du bienfait de la mesure, mais aussi de contraindre de la nécessité de respecter certaines normes. Ce faisant, est-ce que le service public n'adopte-t-il pas déjà un état d'esprit marketing ?

2.3.1 - Le marketing public

Le marketing est une discipline de gestion qui s'est développée dans les premières années du XX^e siècle aux Etats-Unis. Son domaine d'application a concerné au début les entreprises commerciales et industrielles. Actuellement, un grand nombre d'entreprises transforment leur direction commerciale en direction marketing.

Le développement du marketing ne s'est pas arrêté au secteur privé. L'application du concept au service public s'est faite au début dans les grandes entreprises nationales dont les activités se trouvaient au moins pour partie dans le domaine concurrentiel. Mais, cette pratique du marketing est un peu différente dans les organisations publiques et services publics. Souvent, il s'y introduit à la suite d'un problème à résoudre. L'organisation s'aperçoit à cette occasion qu'il ne dispose pas de données élémentaires concernant l'impact de certaines mesures sur la population, ses besoins, ses attentes et ses comportements.

Le marketing a pour objectif la satisfaction du consommateur. Mais si une organisation publique a pour objectif de satisfaire les besoins du public, il peut y avoir une différence notable entre le besoin d'un particulier et l'intérêt général. Le marketing a-t-il sa place dans un service public ?

Une première manière de tenter de définir le marketing public pourrait être de le définir comme une marketing des services : en effet qu'il s'agisse de l'éducation ou de la santé, de la recherche ou de l'audiovisuel, de l'administration pure ou de la police, les activités publiques sont bien toutes des activités de services comme en témoignent à leur façon les expressions « services de l'Etat » ou « services publics ». Ceci conduit à s'interroger sur le fait de savoir si le

marketing public concerne la gestion de tous les secteurs des services qu'ils soient de statut public ou de statut privé.

Nous allons voir, dans un premier temps, le domaine du marketing public. Dans un second temps, nous examinerons comment la démarche marketing peut s'appliquer aux organisations publiques.

2.3.1.1 - Le domaine du marketing public

Au-delà du secteur privé, le marketing concerne maintenant les entreprises publiques qui vendent des biens industriels et des services, mais également les associations, les organisations caritatives, les administrations classiques, les formations politiques... Cette observation est d'autant plus fondée que lorsque dans les administrations l'utilisateur est qualifié de client. La clientèle dans les services publics comme dans les entreprises privées est l'élément fondamental de l'environnement de l'entreprise.

En effet, le service public est avant tout une activité. Il est jugé là où il s'exerce : devant l'utilisateur. C'est l'utilisateur qui est l'arbitre. Si celui-ci choisit délibérément le service public, c'est le résultat d'une décision motivée. Le marketing public se doit de prendre en compte les éléments constitutifs de ce choix. Ce choix du service public peut être expliqué par les raisons suivantes : d'abord, l'utilisateur attend de l'Administration qu'elle se rapproche de lui car la structure souvent superposée rend encore opaque la perception que tout usager citoyen a de l'Administration. Les services excentriques seraient la pierre angulaire de ce rapprochement. Ensuite, l'utilisateur soutient l'idée que l'Administration accepte de simplifier ses procédures, ses pratiques administratives. Enfin, l'utilisateur espère une accessibilité accrue car malgré la médiatisation des informations, il est souvent isolé, sans réponse aux questions qu'il se pose. L'amélioration d'accès doit être liée par exemple à l'adaptation des horaires d'ouverture, à l'optimisation de l'accueil du public.

D'autre part, l'offre publique répond à des besoins. Le marketing a notamment pour mission de procéder à des études sur l'état des besoins des utilisateurs potentiels.

En réalité, pris au piège du principe de l'égalité des citoyens devant le service public, l'Administration a mis du temps pour comprendre la nécessité de promouvoir des modes individualisés de satisfaction de ses « clients ». Dès lors, l'Administration se doit de mettre en place une réflexion sur la définition d'une stratégie la plus proche de ses utilisateurs (qu'ils soient usagers, patients, justiciables ou contribuables).

2.3.1.2 - Les démarches

« *Le marketing public doit devenir le défenseur, l'ambassadeur du client auprès de l'Administration pour la satisfaction des besoins du client et la pérennité de l'entreprise*¹⁵ ».

Ainsi, pour pouvoir assurer ce rôle de défenseur dans l'organisation, qui généralement se préoccupe du fonctionnement interne, il y a lieu selon cette affirmation de mettre en place et de promouvoir une méthode de travail rigoureuse.

Cette démarche nécessite qu'on effectue les étapes suivantes, pour la diffusion de l'état d'esprit marketing : recherche, stratégie, planification/action, contrôle. C'est une démarche assez classique en gestion.

Pour illustration, nous avons pris comme exemple le Conseil Supérieur de Lutte contre la Corruption (CSLCC), organisme créé en 2003 qui, malgré la volonté de rendre son action pérenne et soutenue, doit gérer les attentes de la population sur le court terme. Et pour concilier ces deux objectifs, une solution : le marketing et l'information du public. Notre référence est le rapport annuel 2003-2004 en date du 15 Avril 2005, lequel contenant un plan de communication d'où sont extraits les renseignements développés ci-dessous.

◆ La recherche marketing menée à partir des sondages ou études de marché a pour finalité première de permettre de décider et d'agir en ayant en main le maximum de données. Il s'agit donc de mettre en œuvre tous les moyens pour recueillir, interpréter et synthétiser les données sur l'environnement de l'organisation.

A ce sujet, on peut mettre en relief l'état des lieux sectoriels effectué par le CSLCC. L'étude a abouti à la conclusion suivante : *la corruption se rencontre partout dans les services de régulation de la société.*

La connaissance de cet environnement permettra d'ajuster les actions et de prendre les décisions qui s'imposent : c'est là que se justifie la démarche marketing.

Selon le rapport annuel 2003-2004 de ce Conseil, les enquêtes ont permis de dégager que la corruption quotidienne pénalise la majorité de la population :

¹⁵ HARMEL Laurent. Le Marketing public. Economica. 1990

- au sein de la Direction des domaines et des services fonciers, 61% (enquête menée par le cabinet INNOVIA) des usagers interrogés (394/645) déclarent avoir recours à la corruption en raison de la lenteur de traitement de dossiers, du bas niveau des salaires, de l'insuffisance en nombre et en qualification des agents, l'ignorance et le manque de confiance des usagers dans les affichages ;
- au sein des régies ou administrations financières (impôt, trésor, douane), le caractère dominant (enquête menée par le cabinet Hermès) est la déficience de l'environnement dans lequel les agents de ces administrations accomplissent leur mission : absence d'organigramme détaillé, l'insuffisance de connaissance des lois et règlements en matière de finances publiques notamment du côté du public, l'absence de manuels de procédures mis à la disposition des agents et du public.

◆ La stratégie marketing

C'est souvent la recherche qui est à la base de la définition des prévisions et des objectifs. La stratégie a alors pour objet de définir le chemin optimum que l'organisation devra suivre pour atteindre ces objectifs.

Pour ce Conseil le choix stratégique est de s'attaquer à la corruption la plus décriée par la population, conformément à la mission qui lui a été assignée.

L'approche (*chemin*) adoptée se voulait participative en introduisant le principe de concertation : la consultation publique (informer et connaître l'avis et le soutien du public : envoi d'une brochure bilingue de 48 pages à plus de 6500 personnes), les ateliers nationaux décentralisés (participation à 60% secteur privé/société, 40% administration), les rencontres ciblées (avec chefs d'entreprises et hauts dirigeants de l'Administration) pour affiner la compréhension et approfondir les questions abordées dans la consultation publique, la convention nationale sur la stratégie de lutte contre la corruption (le 20 juillet 2004 à Iavoloha)

◆ La planification et l'action marketing

Le choix des objectifs et de la stratégie pour les atteindre étant réalisé, il reste à l'organisation à planifier son action dans le temps.

Pour le CSLCC, la réalisation de ce plan de travail a été accompagnée d'une forte médiatisation, pour marquer une fois de plus l'importance de l'action de communication à chaque étape importante :

- lancement du CSLCC (Octobre Novembre 2003) : avec dépliants bilingues résumant le rôle de l'organisme, tirage 5.000 exemplaires, émissions de radio (RNM) et TV ;
- Logo (octobre 2003) : concours national pour trouver une idée originale de logo (400 dessins reçus) ;
- Ethique électorale (octobre 2003 puis avril mai 2003) : 10.000 dépliants (avec coupons-réponses portant engagement de transparence) envoyés aux candidats aux élections communales ;
- Lancement de la chaîne pénale anti-corruption (juillet 2004) : interviews presse ;
- Loi 2004-030 (juillet 2004) : édition intégrale bilingue, encarts de presse donnant les grandes lignes ;
- Convention nationale sur la stratégie (juillet 2004) : encarts, spots, banderoles, lancement du site Web (www.cslcc.mg)
- Lancement du BIANCO (octobre 2004) : affiches géantes et banderoles à Antananarivo, affiches moyennes en provinces, dépliants, encarts, spots radiotélévisés, auto collants.

◆ Le contrôle marketing

Il s'agit alors de s'assurer de l'effectivité du plan marketing et de la réalisation des effets escomptés. Ce contrôle pourrait aller au-delà et remettre en cause la stratégie et les objectifs de l'organisation.

Pour le CSLCC, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de cette stratégie occupent une place importante dans les nouvelles missions du Conseil : mesurer l'efficacité du système avec des outils cohérents, l'implication des acteurs et la disponibilité d'informations fiables. Au cours de sa première année opérationnelle, le système de suivi évaluation (SSE) de l'entité a permis de mesurer quatre informations fondamentales : la perception de la corruption, l'attitude face à la corruption, le vécu des victimes (victimisation) et la crédibilité des organes de lutte contre la corruption.

Les perspectives du SSE sont, entre autres, la mise en place d'un système de suivi de l'évolution de la corruption et la conception d'une charte sur les échanges de données.

2.3.2 - Les objectifs visés

La recherche en marketing, comme nous l'avons précisé précédemment, est le passage obligé pour pouvoir prendre de bonnes décisions.

Cette recherche est indispensable tout au long de la démarche, que ce soit avant l'action, pendant l'action ou après l'action.

Dans les services ou organismes publics, cette nécessité ne s'impose pas encore d'une manière systématique (absence de service de recherche en marketing). Or, pour bien communiquer, le service devrait se poser les questions suivantes :

- Que désire le public ?
- Comment apprécie-t-il le nouveau service ou la nouvelle réglementation ?
- Quelle image a-t-il du service public en général, de nos services en particulier ?
- Quelles sont ses attentes ?

Ces questions sont utiles, et les informations recueillies, si elles sont bien exploitées, permettent de réduire les erreurs dans les prises de décisions et aident à choisir les circuits de diffusion.

Ainsi pour améliorer son image et valoriser son action, l'Administration en entrant dans l'ère du marketing est *amenée à renoncer à la sollicitude hautaine à l'égard de l'administré et à tenter de sensibiliser le public à son action (...) le consensus passe par l'élaboration d'une stratégie offensive de communication en direction du public*¹⁶.

Cette vision nouvelle conduit ensuite l'Administration à ne plus éviter les contacts, mais plutôt à les rechercher et à les entretenir. Lorsqu'elle s'engage dans cette voie de négociation, elle envisage ses rapports avec les administrés moins en terme d'autorité (plus de participation) en se montrant accessible à tous les intérêts sociaux (transparence).

2.3.2.1 - La participation

En allant vers le public, l'Administration s'efforce d'améliorer son rôle social d'éducateur en éliminant progressivement les comportements de retrait ou de fuite (cf. campagne de sensibilisations effectuées par le centre fiscal Faravohitra .Partie I). En s'ouvrant au public, ce centre fiscal a vu l'affluence d'un grand nombre de contribuables venir s'informer sur la manière de régulariser leur situation.

¹⁶ CHEVALLIER Jacques, Communication Administration Administrés, PUF, 1983, p.42

D'autre part, l'ouverture s'est d'abord traduite par la création de nouvelles voies d'accès à l'appareil administratif. L'administration se montre plus réceptive et plus sensible aux sollicitations du milieu. Il serait possible d'assurer la remontée de l'information. On passe alors à un type de communication bilatérale.

La concertation révèle que l'ordre impératif n'est pas le procédé le plus efficace pour assurer la bonne exécution des décisions administratives. Elle s'efforce d'emporter l'adhésion des administrés, plutôt que d'obtenir leur soumission.

La finalité de la participation est utilisée comme dispositif de socialisation et moyen d'information : convaincre le public de la pertinence des choix administratifs et renforcer les relations.

Si on prend par exemple le cas de la DGI, la forme de concertation est surtout visible lorsqu'elle sollicite l'avis et les propositions des groupements professionnels tels le GEM, le SIM en vue de l'élaboration des dispositions fiscales des projets de loi de finances.

Par ailleurs, la DGI française a pris l'initiative de démontrer qu'il est possible de placer l'usager au cœur de l'organisation administrative et de l'associer à l'exercice des responsabilités administratives, dans le cadre de l'amélioration des relations administration fiscale - contribuables, préconisée par *Les trente mesures pour améliorer les relations ente contribuables et l'administration fiscale*¹⁷, après avoir discuté avec les administrés, après les avoir incités à adopter certaines attitudes.

Aussi, selon ces mesures pour garantir la sécurité juridique des agents économiques, les entreprises pourront-elles obtenir un « contrôle sur demande » qui les aidera à appliquer les textes fiscaux. Par ailleurs, elles pourront demander à l'administration, à l'occasion d'un contrôle fiscal, de s'engager explicitement sur un point examiné précisément par le vérificateur et n'ayant pas donné lieu à rectification.

Cette forme de consultation installe les groupes d'intérêts au centre même de l'organisation. L'incitation montre aussi que l'Administration tient compte de l'existence de centres de décisions privés, avec lesquels elle doit composer. La promotion des méthodes incitatives s'est ainsi traduite par un extraordinaire *renouveau du contrat*.

¹⁷ 30 Mesures présentées par Monsieur SARKOZY Nicolas, Ministre d'Etat le 30 Nov. 2004

Au demeurant, la DGI française soucieuse du respect du droit des contribuables avance que lorsque le contribuable en difficulté a bénéficié d'un plan de règlement de sa dette fiscale et *qu'il a accepté*, il recevra une lettre de remerciement, qui lui rappellera également les différents moyens à sa disposition pour suivre son compte fiscal. Plus encore, en cas de différend, la prévention des conflits sera développée. Tout contribuable a le droit de recourir au conciliateur fiscal dont chaque département est doté depuis 2004. Cet aménagement renforce l'adhésion. Le contact ne se base plus sur la séparation de rôle. Le contact est personnalisé.

On pourrait affirmer qu'à la DGI française l'idée d'ouverture et d'échange tend progressivement à s'imposer et que le culte de l'opacité fait place à la transparence.

2.3.2.2 - La transparence

La stratégie d'ouverture ne signifie pas se mettre au service de l'intérêt général en se plaçant sous le regard des usagers, elle doit viser à faire dissiper le mystère qui entoure l'Administration, en donnant à l'usager la possibilité de comprendre les « gestes administratifs ».

On peut dire que l'illustration de la transparence est cette démarche qui cherche à convaincre et à séduire les usagers. L'objectif poursuivi est de faire changer si possible la perception que le public en général a de l'Administration. (une administration bureaucratique, distante, fermée).

En l'état actuel des choses et ce malgré la volonté d'ouverture, l'Administration fiscale aura encore du chemin à faire avant d'être levée de l'aura de mystère qui l'entoure, étant donné qu'elle dispose toujours d'un monopole dans la gestion de l'impôt. L'effort d'information et de communication sera porté sur la manière de faciliter la perception des prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, le rapprochement du milieu social se traduit par l'amélioration des conditions d'exécution des décisions. Celles-ci seront mieux acceptées et mieux appliquées si leur sens est compris des usagers et cette compréhension ne sera effective qu'à l'aide d'information véhiculée par divers supports : documents écrits (par exemple *le guide du contribuable ou du redevable, le guide de l'employeur*, édités après que le projet SIGTAS soit devenu opérationnel), informations orales, médias,...

Ainsi, l'information crée une impression de proximité. Une fois que l'administration accepte de se plier aux lois de la communication, elle renonce petit à petit à l'hermétisme et décide à simplifier les procédures pour se rendre accessible à tous. C'est sans doute pour la recherche de ces contacts

directs et personnalisés avec les usagers que les administrations ont eu l'idée de créer des bureaux d'accueil et d'orientation, chargés de renseigner et d'assister le public.

La DGI française se veut une administration fiscale simplifiant les procédures pour faciliter la vie du contribuable et déclare pour ce faire qu'un élément important du civisme fiscal réside dans la transparence du langage et la simplicité des formalités.

Derrière cet effort d'explication, cette Administration fiscale fait profiler un autre objectif de sensibilisation du public : en exposant aux contribuables les raisons de ses décisions, elle leur donne l'impression qu'ils sont moins étrangers aux mécanismes administratifs utilisés. C'est ainsi qu'elle accompagne les particuliers dans leur devoir fiscal en précisant que le contribuable pourra, sur Internet ou par téléphone consulter son « compte fiscal actualisé », ce qui lui permettra de connaître en temps réel l'état exact et immédiat de l'ensemble de sa situation fiscale.

Mais rendre l'Administration fiscale transparente suffirait-il à raffermir le degré de consentement que l'impôt reçoit dans l'opinion ?

Pour les usagers, la transparence doit signifier organigramme de plus en plus lisible, simplicité des textes administratifs, information facile à extraire,... caractéristiques d'une administration de service.

La dernière partie de ce travail de mémoire s'efforcera de décrire les actions d'une administration de service.

PARTIE III : *ORIENTER LA DGI VERS UNE ADMINISTRATION DE SERVICE*

Chaque citoyen doit pourvoir aux dépenses publiques de l'Etat, selon ses capacités contributives (cf. Art. 36 de la Constitution). Payer l'impôt est donc une obligation mise à la charge du contribuable.

Compte tenu de cette obligation édictée par une disposition constitutionnelle, notre étude part du constat selon lequel lorsque l'acquittement d'un impôt devient un acte douloureux, il est tout à fait normal que pour sa part l'administration fiscale fasse l'effort pour faciliter la vie des contribuables.

Alors, si l'impôt est institué par la loi, il est légal, obligatoire mais aussi indispensable dans toute société organisée. Dès lors, ceux qui auront la charge de l'administrer doivent appliquer cette loi et la faire respecter. Ainsi, lorsque la DGI se trouve confiée cette tâche de l'administration de l'impôt, elle devrait non seulement assurer la rentrée des recettes fiscales, mais également gérer des rapports parfois difficiles avec les contribuables, lesquels rapports peuvent aller même jusqu'à la limite du conflit ouvert (entendons par là le contentieux fiscal).

Quelles peuvent en être les raisons ? L'on peut se poser la question de savoir s'il ne s'agit pas de la remise en cause de la légitimité de l'impôt ou du bien fondé des missions fiscales, ou encore de la perte du civisme fiscal.

Mais tant qu'il existe encore une frange de population, considérée normalement comme des contribuables, continue à ne pas payer comme il fallait l'impôt qui lui est dû (lorsqu'on parle du secteur de l'informel), tant que certains contribuables ignorent pourquoi et quand ils doivent payer

l'impôt (consentement fiscal), l'administration fiscale ne pourra pas se permettre d'affirmer qu'elle jouit d'une image positive auprès du public. Malheureusement, cette constatation n'est pas loin de la réalité.

S'il en est ainsi, la direction générale des impôts doit développer sinon améliorer les relations publiques en direction des contribuables, et du coup renforcer leur niveau d'information par une communication qui viserait à faire comprendre la nécessité de l'impôt.

Comment l'administration fiscale peut-elle mieux informer les contribuables et comment peut-elle connaître les attentes des citoyens qu'elle est censée servir ?

Tout au long de cette troisième partie, nous tenterons de répondre à ces questions en précisant que désormais, l'une des fonctions essentielles devant revenir à la DGI est celle qui consiste à apporter un service fiscal fiable qui traite tous les contribuables de la même manière, car au-delà des aspects strictement techniques, les principales causes de frictions entre elle et les contribuables sont le manque d'information.

Par service fiable, nous entendons une administration fiscale dont la présence est ressentie par la population et qui, à travers ses missions, s'efforce de l'éduquer pour que le relèvement du niveau d'information puisse contribuer à simplifier « la vie fiscale » des usagers.

3.1 - Problématique liées aux missions de communication

L'administration fiscale n'a pas à la différence des autres administrations de ressort privilégié : en exerçant son action en direction de la société toute entière, elle ne dispose pas d'une « clientèle » attirée, mais couvre son champ social dans son ensemble. Du coup, elle est censée agir non pas en fonction de son intérêt corporatif mais dans l'intérêt du bien commun du groupe.

Etant donné l'étendue géographique de notre pays et le niveau d'instruction assez bas d'une part non négligeable de contribuables, il y a lieu de préciser que entreprendre une relation de communication n'est chose aisée. Les actions de communication pour être efficaces doivent être planifiées.

Or, le constat général de la définition des missions et des attributions est que le responsable de la communication se base sur les textes. Il brandit ce texte sans autre précision sur l'application

pratique. Nous pensons que, si ces textes sont importants pour tracer les orientations de fonctionnement, ils ne sauraient préciser les missions concrètes.

Si nous nous référons par exemple à la description des missions du Service des Etudes et de la Documentation contenu dans le décret portant organisation de la DGI actuellement, la prise en compte du volet de communication se résume à la « *Validation des actions de communication et d'information basée sur la loi fiscale* ». Cette définition ne précise pas non plus les moyens d'évaluer les impacts de cette action de vulgarisation de la loi fiscale bien qu'elle vise à assurer sa transparence.

Pour ce qui est des conséquences de cette définition trop générale des missions, il ne faut pas oublier que la communication n'est pas une entité indépendante du fonctionnement d'ensemble de l'organisation. Elle accompagne les décisions produites par l'organisation et doit être cohérente à la politique générale qui oriente les activités.

D'autre part, pour la définition des cibles, le constat est qu'on s'arrête là aussi à une description un peu générale des cibles. Les cibles de communication se limitent essentiellement aux hommes de médias et au grand public. La cible n'est pas hiérarchisée en tenant compte des spécificités qu'il peut y avoir par rapport aux objectifs prioritaires.

La cible intermédiaire des enseignants ou éducateurs par exemple n'est pas réellement impliquée dans la plupart des actions de communication externe. Or leur rôle est indispensable vis-à-vis des élèves qui seront plus tard des futurs contribuables.

Pour expliquer cette situation, il est intéressant de remonter aux missions anciennement confiées au responsable de communication de la Direction (et dans beaucoup départements ministériels d'ailleurs) qui était chargé de relations Presse.

Pour comprendre davantage les différents problèmes de définition des missions et des cibles, il faut les situer dans une démarche plus large. L'étude de la politique de communication peut nous aider à mieux cerner ces problèmes dans la mesure où c'est cette politique qui trace les grandes lignes d'intervention en matière de communication.

3.1.1 - Mise en place d'un plan de communication

3.1.1.1 - Qu'est ce qu'un plan de communication

Le plan de communication est un programme qui indique la marche à suivre pour produire et diffuser les messages nécessaires à la conduite d'une action. Ce programme est un élément de tout plan d'action. Le plan de communication s'appuie sur une organisation préalable :

- prévoir dans le budget de l'action les frais de communication à engager (imprimerie, courrier, téléphone, locations...);
- définir aussi clairement que possible les objectifs et le déroulement de l'action pour dégager rapidement les lignes du plan (quoi dire, à qui, comment, quand, où...);
- avoir à disposition les coordonnées des partenaires (associations, autorités locales,...) et un inventaire des ressources disponibles.

Le plan de communication fait appel à trois sortes d'opération :

- inventorier et classer les cibles en distinguant bien ce qui relève de la communication interne (pour informer, mobiliser, impliquer les membres) et de la communication externe (les partenaires, la presse,...);
- Concevoir les messages (définir le contenu) en fonction des situations de communication (conférence de presse, réunion publique,...), et les mettre en une forme adaptée à chaque média choisi (un même contenu pourra être diffusé sous différentes formes : affiches, annonces radio,...);
- planifier les étapes, fixer un échéancier (les dates à respecter) pour chaque opération, et répartir les tâches entre les membres engagés dans l'action.

Le plan de communication est coordonné pendant son déroulement :

- une instance (un responsable ou une équipe) se tient au courant de tous les messages concernant l'action, ceux envoyés, ceux reçus et des résultats des contacts établis et démarches entreprises ;

- cette instance veille à ce que les messages émis soient prêts à temps et diffusés ou expédiés au bon moment et aux bons destinataires ;
- cette instance prend en compte toutes les réponses et les réactions aux messages envoyés et adapte le plan en conséquence (trouver de nouveaux partenaires, lancer une nouvelle campagne d'affichage,...).

3.1.1.2 -Un plan de communication à la DGI

Nous convenons que la durée de notre stage ne peut permettre une bonne appréhension des aspects essentiels de la politique de communication de la DGI.

Cependant, dans les administrations publiques, il est des principes généraux sur lesquels se fonde toute politique de communication. Et ces principes consistent en une intégration d'un certain nombre de facteurs dont les principaux sont les cibles et les objectifs d'une part, et d'autre part la culture , l'histoire, l'environnement politique, économique et social.

Pourquoi et comment a été créée une direction générale des impôts ? Quelle est la part de la population qui serait prête à payer l'impôt ? Quelles sont les causes du non paiement de l'impôt ? (insuffisance d'argent ou éloignement du lieu de paiement des impôts ou méconnaissance de l'affectation de l'impôt). Quels moyens utilise-t-on pour inciter la population à payer l'impôt ? (CGI, médias, atelier ou réunion officielle, réunion publique, élus locaux,...)

Pour la DGI, les cibles sont en général tous les citoyens responsables et l'objectif principal c'est d'améliorer la connaissance sur l'impôt, d'assurer l'adhésion de tout un chacun au paiement de l'impôt.

Par ailleurs, à la DGI il existe un Service des Etudes et de la Documentation qui se charge notamment de la communication. Mais, dans le même temps un autre responsable, en plus de ses fonctions habituelles, assure les relations publiques et avec les institutions. Tenant compte de ce qui nous a été donné de constater, cette situation ne fait pas oublier l'unité et l'harmonie qui doivent caractériser tout un système administratif.

En dépit de l'insuffisance des moyens (pratiquement aucun budget) que cette direction pourrait rencontrer dans l'accomplissement de ses fonctions ou le manque d'éclaircissement dans l'appréhension des attributions, on observe que les missions sont rendues formelles dans les

programmes d'activité annuels. Entre autres missions pour 2005, la poursuite des tournées d'information, l'élargissement des canaux d'information aux affichages et autres dépliantes, la diffusion des manuels de procédures,... Certes, ce document de programmes ne peut servir à une définition conséquente d'une politique de communication, mais il ne se limite pas non plus à énumérer les missions de fonctionnement et d'organisation.

En termes d'objectifs de communication, il est à noter que les efforts sont quasiment liés à cette démarche citoyenne qui amènera le contribuable à se rendre au centre fiscal (lancement officiel de la campagne nationale sur la fiscalité de proximité le 27 avril 2005 à Manakara).

Nous pensons que l'on ne peut pour autant faire reposer toute la politique de communication autour d'elle au risque de négliger d'autres aspects tout aussi importants.

3.1.2 - Administration fiscale et éducation des citoyens

« La Charte de communication de la fiscalité » prévoit dans ses grandes lignes que la cotisation fiscale représente le geste de base d'une volonté de vivre ensemble dans une société organisée, et que le contribuable est considéré comme un citoyen client lorsqu'il contribue effectivement au paiement de l'impôt.

Ce qualificatif exige qu'il soit mis au courant de ses droits et obligations. Il importe à ce titre d'éduquer les citoyens dès leur jeune âge et de les encourager à devenir citoyen actionnaire.

3.1.2.1 - Le citoyen face à l'impôt

Pour entretenir la force publique, l'impôt trouve sa justification dans la participation du citoyen aux charges de la Nation.

Quelle que soit la diversité des ressources publiques, nous savons bien que l'impôt continuera d'alimenter à titre principal le budget de l'Etat.

Actuellement dans notre pays, comme dans d'autres pays en voie de développement, le débat met en cause le niveau assez bas des prélèvements obligatoires. Il est vrai que lorsque près de 10% à 12% seulement du P.I.B est consacré au financement des besoins de l'Etat, celui-ci a peu de latitude pour contrôler au moins indirectement l'économie. Par ailleurs, ce faible degré de pression fiscale est aussi justifiée par la présence dans un pays d'une population de contribuables d'une manière générale circonspects voire rétifs à l'égard de la mission fiscale et de son bien fondé.

En revanche, à l'instar des pays avancés, Madagascar a une fiscalité moderne reposant sur le système déclaratif. Ce système devrait à priori lui permettre de mieux administrer l'impôt. Or, ce qui se passe actuellement c'est que malgré l'effort d'information et d'explication sur la conception positive de l'impôt (par exemple associer les élus locaux aux efforts d'information et d'incitation au paiement des impôts locaux), son administration est encore difficile.

En effet, pour un citoyen malagasy, sa culture fiscale c'est soit payer moins d'impôt soit retarder le paiement de l'impôt (par une manœuvre dilatoire) soit tout simplement ne pas payer l'impôt. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette attitude, mais à juste titre on pourrait avancer que la méconnaissance de l'utilité de ces prélèvements obligatoires en est la principale cause.

Or, l'impôt a une fonction économique importante. Par exemple au moyen de l'impôt, l'Etat pourra conduire une politique d'incitation à l'investissement ou lutter contre une hausse conjoncturelle des prix.

Doit-on alors détourner l'impôt de son caractère obligatoire et légal pour que le citoyen puisse consentir facilement à son paiement ?

Cette sensibilité vis-à-vis de l'impôt est aussi importante que lorsque sa non acceptation est telle qu'elle pourrait avoir pour conséquence d'inciter le citoyen à se livrer à une attitude qui en toute légalité cherche à échapper à l'impôt (évasion fiscale) ou encore à se dérober à l'impôt, grâce à des violations variées de la légalité (fraude fiscale).

On peut alors à cet égard se demander si la question de la légitimité de l'impôt et la perte de sens du devoir civique ne constituent pas sur le fond un handicap pour l'administration.

Pour parvenir au bout d'une telle situation, et pour que le contrôle et la gestion de l'impôt ne soient pas voués à demeurer des tâches administratives fastidieuses, il faut une meilleure information des contribuables, conséquence de la volonté de transparence de l'administration.

Et pour parvenir à expliquer aux citoyens la conception partagée de l'impôt entendu comme l'expression concrète d'un minimum de solidarité entre les individus dans une société, il importe de les éduquer.

3.1.2.2 - Apprentissage de la vie administrative

L'administration fiscale, par nature, ne saurait être la plus populaire. Tout au moins doit-elle être respectée et sa légitimité reconnue.

Dans la mesure où la qualité des services offerts par les entreprises du secteur privé et les administrations publiques a fortement augmenté, l'administration fiscale a dû s'adapter pour préserver cette légitimité.

Aussi, s'efforce-t-elle aujourd'hui d'assumer activement sa mission de service public. Cette mission doit s'accompagner d'un devoir d'éducation et d'apprentissage pour promouvoir la culture fiscale chez la population.

La multiplicité des termes servant à qualifier les contribuables témoigne de l'évolution qui prévaut actuellement. On observe alors que la notion d'assujetti, du moins dans le langage utilisé, qui se réfère au caractère hiérarchique dans les relations avec les contribuables a été supplantée au sein de la DGI par celle connotée plus positivement d'usager.

En réalité, il revient aux pouvoirs publics d'assurer la permanence du consentement à l'impôt des citoyens. Ce principe est certes respecté par l'intervention du Parlement, représentant du peuple (donc les contribuables), pour établir l'impôt. La mise en œuvre quotidienne des normes fiscales étant toutefois réservée à l'administration.

Nonobstant les moyens dont elle dispose pour mener à bien cette action d'éducation, la DGI se doit de relancer le débat public en matière de fiscalité. En effet, si un contribuable est au courant de la réalité fiscale c'est parce qu'il lit régulièrement ou occasionnellement le journal officiel. Cette situation peut être considérée comme la faiblesse du débat public sur les sujets fiscaux. L'association de représentants des contribuables n'a pas d'équivalent dans notre pays.

De ce fait, il revient à l'administration fiscale de jouer le rôle d'une « bonne administration » : exercer ses pouvoirs avec discernement, trouver le moment opportun pour traiter un sujet d'actualité.

A travers cette action d'apprentissage que doit mener l'administration fiscale, l'objectif demeure certes le consentement à l'impôt. Pour illustrer notre étude, les propositions ci après retracent des pistes de réflexions pour l'avenir.

- Intéresser les citoyens à l'évaluation de la qualité de la loi fiscale : la carence dans l'évaluation ne signifie pas que la volonté fasse défaut, mais ni le Parlement ni la DGI n'ont, pour l'instant, abouti à des résultats susceptibles d'être publiés à ce sujet.

- Les sensibiliser à l'importance du coût de gestion pour le contribuable : ce coût peut comprendre la durée nécessaire pour remplir les formulaires, modalité de valorisation d'un taux de collecte par rapport au produit de l'impôt.

- Les aider à comprendre la loi fiscale : en raison de leur caractère technique, les textes fiscaux peuvent être porteurs de difficultés d'interprétation. Il faut dans ce cas leur apprendre que le recours à la lecture de l'exposé des motifs de la loi est le moyen de surmonter ces difficultés car il exprime la volonté du législateur.

Mais le recensement général des contribuables est lacunaire. Ce qui pourrait rendre difficile la cohérence des actions .Le manque d'organisation et de moyen laisse quantité d'entreprise petites ou même plus importantes (PME) en marge de la fiscalité. Par ailleurs, des secteurs économiques entiers sont peu ou pas fiscalisés : agriculture (en dehors des grandes unités de production), l'or, les pierres précieuses, les bois, le secteur de la pêche,....

Parallèlement, cet apprentissage doit aussi s'adresser aux écoliers, en inscrivant parmi les programmes d'enseignement des instructions civiques sur la fiscalité, car ceux-ci deviendront plus tard des futurs contribuables.

D'autre part, le conseiller technique français à la Direction Générale des Impôts, fort de ses expériences africaines (au Tchad et au Côte d'Ivoire) apportera certainement son appui à cette campagne de sensibilisation au système fiscal.

3.2 - Esquisse de solutions pouvant être adoptées

Comme les relations des contribuables avec l'administration fiscale ne se limitent pas forcément aux contacts directs, bien que les déplacements dans les bureaux constituent le moyen privilégié, il y a lieu de renforcer d'une manière générale la qualité de service rendu à l'utilisateur des services fiscaux pour que les demandes d'information se déroulent dans un climat de confiance.

Si le droit applicable et les structures administratives constituent l'environnement dans lequel s'inscrivent les relations entre l'administration et les contribuables, cet environnement ne détermine pas pour autant avec précision la qualité de service. Il apparaît donc utile de parfaire les comportements liés à ces relations. La DGI comprendra vite à ce propos que les attitudes des usagers sont désormais clairement perçues comme l'une des conditions de la réussite de l'action administrative.

3.2.1 - Amélioration des comportements administratifs face aux contribuables

La DGI doit s'engager à améliorer le service et déployer l'effort nécessaire pour entretenir son efficacité. Cette démarche est un nouveau mode de gestion de service et son objectif pourrait être quantifié. Il faut inciter le comportement privilégiant la qualité de service rendu.

Ce concept pourrait se concrétiser à travers la mise en place d'une « mission qualité service » et une meilleure considération des contribuables en matière de contrôle.

3.2.1.1 - La mission qualité de service

La DGI fait partie de l'organisation administrative de l'Etat. A ce titre elle doit intégrer dans son fonctionnement les évolutions qui s'opèrent dans la vie de la nation (par exemple la gestion par objectifs prévue par la LOLF¹⁸). Puisque notre pays s'est engagé dans la modernisation des finances publiques, par le biais de cette loi organique relative aux lois de finances, le souci de la qualité de service doit apparaître comme une innovation particulièrement opportune.

On peut admettre que la mise en œuvre de cette « mission » aboutira à l'instauration progressive d'une administration plus accueillante et disponible. Pour y parvenir, on pourra envisager dans ce cas les actions suivantes :

- . Amélioration de l'accueil : tout contribuable aura une réponse rapide à la demande qu'il formule, immédiatement au téléphone si celui-ci n'a pas pu joindre le service et dans le respect du délai que le service fixera lui-même, par exemple un mois par lettre (avec le cas échéant, une lettre d'attente si la complexité de l'affaire requiert un délai) ;

- . Le contribuable ne sera plus renvoyé d'un service à l'autre : la prise en charge de sa demande se fera en une seule démarche de sa part, avec une répartition ultérieure par les soins de l'administration entre les différents services de la DGI ;

- . L'ouverture au public de tous les services devrait être élargie, avec un accueil sur rendez-vous personnalisé et à la demande ;

- . Le contribuable aura la possibilité de se procurer, dans tous les services, tous les documents fiscaux utiles, sur place.

Par ailleurs, toujours dans ce processus de modernisation à travers cette « mission », l'effectivité, entre autres des mesures ci-après, permettra d'apprécier la qualité de service rendu :

a) La réception des usagers sur rendez-vous

L'administration doit marquer une grande disponibilité et offrir des plages de réception dans ses horaires de travail, malgré les travaux de masse qui lui sont confiés. La réception des usagers sur rendez-vous ne suppose pas pour autant une disparition totale des autres modes de réception, pour des raisons de gestion interne (ce mode de réception ne devrait pas être réservé aux cas complexes). Cependant, certaines situations ne justifient pas la prise de rendez-vous. Ainsi, les contribuables qui font l'objet d'une action en recouvrement se trouvent dans une situation telle qu'il n'est pas

¹⁸ Loi n° 2004-007 Loi organique relative aux lois des finances

possible qu'ils attendent pour être reçus. Il est donc nécessaire d'informer chaque contribuable de cette possibilité.

b) Pas d'appel téléphonique sans suite

L'accueil téléphonique ne doit pas être défaillant. Ce critère constitue un enjeu majeur de qualité de service. Il suppose le renouvellement du matériel lorsque celui-ci s'avère inadapté et une action de formation des agents pour les nouvelles technologies de communication.

c) Envoi d'une réponse d'attente chaque fois que c'est nécessaire

L'instauration de relations confiantes passe par une amélioration du taux de réponses de l'administration aux courriers qui lui sont adressées, même lorsqu'il s'agit uniquement d'une réponse d'attente. Les agents ne doivent pas éprouver la moindre réticence à envoyer des lettres d'attentes même si celles-ci sont éditées tardivement.

d) La levée de l'anonymat

La plupart des courriers administratifs répondent aux exigences de ce critère. Cependant, il reste à généraliser pour l'accueil physique et téléphonique. En effet, tout contribuable devrait avoir le droit de connaître le nom, la qualité et l'adresse administrative de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui le concerne.

Le rôle de la « mission » consiste donc à assurer l'application de ces mesures. Dans cette optique il dirige le dispositif et s'engage à faire sortir des résultats.

Au-delà des structures chargées de leur mise en œuvre, l'application de ces mesures requiert l'appropriation de la démarche par les agents. En effet, des réactions ne se feront pas attendre, comme par exemple « Quel est le lien entre la qualité de service et nos missions ? » « Peut-on être à la fois une administration de service et une administration de contrôle ? » « La qualité de service ne va-t-elle pas s'exercer au détriment de nos missions ? ».

La démarche de qualité de service ne saurait se limiter à la production d'indicateurs pris à partir de ces mesures. Elle doit avant tout s'appuyer sur l'adhésion des agents chargés de la mettre en place. En fait, pour espérer un résultat satisfaisant, il faut combattre l'inertie de comportement.

Ce projet de « mission qualité de service » doit être complété par un meilleur contrôle. Moderniser le contrôle fiscal pour faire évoluer ce comportement.

3.2.1.2 - Une amélioration du contrôle fiscal

Le contrôle fiscal ne fait pas partie des démarches des contribuables vers l'administration, mais au contraire celles que l'administration effectue vers les contribuables.

Corollaire du système déclaratif, le contrôle fiscal peut s'effectuer suivant deux moyens :

- le contrôle sur pièces qui consiste à confronter les mentions portées sur la déclaration, dont le contenu est opposable au contribuable, avec les documents du dossier fiscal du contribuable. Ce contrôle est effectué par le service gestionnaire chargé du suivi des contribuables ;
- le contrôle sur place qui consiste soit en une vérification générale ou ciblée (portant sur un impôt particulier) de la comptabilité des entreprises, soit en un examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale.

L'effort d'amélioration se justifie par le fait que les procédures fiscales doivent être portées à la connaissance des contribuables, et qu'il n'existe pour l'instant ni de charte du contribuable vérifié (document d'information remis au contribuable au début des opérations de contrôle et rendu opposable à l'administration) ni de livre de procédures fiscales.

Aussi, la modernisation du contrôle fiscal doit modifier les comportements en vue d'une plus grande efficacité et d'une meilleure acceptation de l'opération.

La notion de qualité du contrôle fiscal peut concerner les deux principaux aspects ci-après :

a) La clarification des objectifs du contrôle

La DGI doit davantage clarifier ses objectifs en matière de contrôle. Ces objectifs doivent avoir :

- une finalité dissuasive assurée par la couverture des différentes catégories de contribuables. En effet, la mission de contrôle doit toucher l'ensemble des contribuables. Voilà une forme de traitement équitable ;
- une finalité budgétaire, consistant à obtenir le recouvrement rapide des droits éludés. Ceci permet de mesurer son efficacité ;
- une finalité répressive, qui a pour but de sanctionner les comportements les plus frauduleux.

b) Le développement de la culture de dialogue

En cas de redressement, l'administration sera tenue de recueillir les observations du contribuable sur les suppléments des droits notifiés. La DGI doit déployer et rendre effectif les mécanismes « pré contentieux ».

Ainsi, en cas de persistance de désaccord, le contribuable aura alors la possibilité de saisir le supérieur hiérarchique du vérificateur. L'efficacité de ce recours hiérarchique deviendrait ainsi pour l'administration un instrument utile de contrôle de son fonctionnement interne et une garantie pour les contribuables.

Une partie des difficultés rencontrées dans le dialogue provient du fait que le contribuable a souvent le sentiment de n'être pas écouté lors du contrôle. C'est pourquoi, il convient de réaffirmer le caractère contradictoire de la procédure en garantissant l'effectivité du recours hiérarchique. En effet, la faible proportion des recours hiérarchiques aboutissant à une modification du redressement notifié suscite des interrogations parmi les contribuables. Ces derniers ont le sentiment de ne pas avoir été véritablement écoutés par un interlocuteur peu désireux de contredire ses subordonnés.

Si aucun élément précis ne permet de la confirmer, cette opinion est répandue et l'administration ne saurait l'ignorer.

Par ailleurs, d'autres aspects peuvent être évoqués tels que l'amélioration de la lutte contre la grande fraude, l'allègement des contraintes pour les contribuables vérifiés (adaptation de la durée du contrôle en fonction des enjeux).

Enfin, « l'application mesurée » de la loi fiscale à travers une application réaliste des textes fiscaux (à laquelle s'ajoutent la transparence des méthodes, le respect des procédures, la motivation des redressements, la cohérence des résultats notifiés) tendrait à améliorer le consentement à l'impôt et à créer les conditions de relations apaisées entre le contribuable et l'administration. Les vérificateurs sont aussi invités à faire preuve de « bon sens » à l'occasion des contrôles, en utilisant les marges de manœuvre laissées par les textes fiscaux et en évitant un formalisme excessif. En toutes circonstances, cette démarche implique que le dialogue avec le contribuable contrôlé ne soit pas rompu.

L'administration s'attachera également à l'importance de la communication interne entre les services de contrôle et le service du contentieux (échange préalable avant notification s'il y a des difficultés techniques).

3.2.2 - Raffermer les actions de rapprochement Administration -Public

S'il est du domaine que le public a dû mal à saisir les détails, c'est celui des lois et réglementations. Or, l'administration fiscale en élabore une quantité importante. Il n'est pas sûr cependant que le public, dans sa majorité, appréhende les subtilités de ces textes de lois et règlements. Dès lors, leur application devient difficile sinon irréaliste. Aussi, des campagnes d'information et d'éducation permettront de répondre aux attentes du grand nombre de population et de changer les mentalités.

Par exemple, en matière de prévention du risque contentieux, s'il existe des causes externes sur lesquelles la DGI a peu de moyen d'agir (le goût du risque des fraudeurs, le comportement dilatoire des contribuables pour retarder ou éviter le paiement de l'impôt,...), la communication et l'éducation des contribuables permettent d'influencer ces comportements.

Aussi, l'IEC s'avère être un bon système de vulgarisation d'information pour se rapprocher encore plus de la population car il permet d'informer en considérant le niveau de savoir de la population, mais également d'éduquer par formulation d'objectifs éducationnels en rapport avec les niveaux de savoir.

Dans cette étude, nous essayerons de définir l'IEC appliqué à l'adhésion aux lois et de déterminer les buts.

3.2.2.1 - Définitions de l'IEC appliquées à l'adhésion aux lois

L'adhésion de la population appelle l'utilisation des procédures « Information, Education, Communication » ou IEC. Cette adhésion doit tenir compte des comportements, car l'homme vit en groupe. Bien que la société le transforme, chaque homme garde un champ intérieur personnel inviolable. Pour essayer de moduler les comportements, la société se forge alors des lois et règlements auxquels on attribue un rôle régulateur.

Les points à voir dans ces définitions sont :

a) Comportements

Se comporter c'est monter sa culture. C'est se conduire suivant sa culture. Chaque personne avec son champ de conscience produit divers comportements vis-à-vis de ce qui l'entoure. Ce champ est constitué de masse d'idées, d'opinions et d'aptitudes que l'homme utilise plus ou moins facilement selon son éducation. Aussi, il faut travailler cette masse dans le cadre de l'adhésion aux lois en

l'enrichissant selon son éducation. Pour éviter ce que nous avons appelé viol du champ de conscience, il faut connaître ce que contient ce champ en ce qui concerne la loi et les règlements rattachés.

b) Changement et comportement

Changer, c'est passer d'un état initial à un autre état. Changer de comportement implique un développement : passer d'un comportement moins avancé à un comportement plus avancé. L'avancement se mesure en terme culturel par la qualité, la quantité, l'efficacité et l'impact de la culture. Un changement peut être éphémère ou durable. Tout *dépend de l'éducation*. Le système éducationnel conditionne alors la qualité même du changement et les effets escomptés. Un changement peut être aussi bien individuel que communautaire.

Ainsi, dans le but d'entraîner l'adhésion populaire aux lois, le diagnostic du savoir, du savoir être et du savoir faire de l'individu dans la communauté est nécessaire.

c) Information et informations utiles

Informé c'est donner des renseignements pour faciliter la compréhension et l'application de la donnée qui est un renseignement global. La donnée résulte d'un ensemble d'événements qui agissent dans un milieu donné et au cours d'une période donnée, elle permet de connaître les renseignements.

Cependant, toutes les informations ne sont pas nécessaires pour comprendre ce qui se passe ou ce qui existe. Certaines d'entre elles seulement sont indispensables. Tout responsable a l'obligation de savoir préciser les informations qui sont utiles pour comprendre pourquoi une donnée apparaît.

L'analyse des champs de conscience individuelle et collective d'une communauté permet d'identifier quels sont les points forts et les lacunes concernant le savoir, le savoir être et le savoir faire d'une population sur une loi et ses règlements. Une enquête est donc nécessaire en partant des éléments inclus dans une loi et ses règlements concernés.

d) Education

Eduquer c'est donner un ensemble d'outils à une personne, à un groupe, à une communauté pour que chaque instance puisse faire face à ses activités. Les outils peuvent être :

- une connaissance ou savoir ;

- une attitude ou savoir être dépendant de l'opinion et de la conviction interne de chacun ;
- une aptitude ou savoir faire.

L'éducation agit sur le comportement individuel ou collectif et son efficacité dépend de la qualité des outils précités et de la qualification des hommes qui les utilisent. Si l'individu, puis la communauté manquent d'outils, ils auront un comportement contraire à la rationalité, agiront de leur propre chef. Il faut qu'il y ait un changement de comportement. Seule une véritable éducation partant des objectifs IEC permet d'atteindre ces résultats.

e) Communication

Communiquer c'est mettre en commun. C'est un acte qui exige une communauté et une complémentarité d'outils. En effet, des connaissances, attitudes et pratiques doivent être communes pour que l'on puisse progresser vers les objectifs fixés.

Ainsi, pour agir dans la communauté ou le groupe cible, l'équipe prestataire doit avoir le minimum d'outils communs d'éducation, mais elle doit également bien saisir les outils que les bénéficiaires peuvent et doivent posséder en matière d'éducation.

Communiquer avec le public oblige à la cohérence des tâches et au respect de la règle de complémentarité des outils dans la même culture. Le but par excellence de la communication est d'augmenter l'intersection d'audience de chaque entité dans une communauté pour favoriser l'accroissement d'une culture commune. Les personnes peuvent être appelées supports humains car elles sont des canaux vivants pour la transmission de messages de savoir et de savoir être sur les lois et règlements, et des guides moniteurs d'apprentissage de l'application de ces lois. Mais elles doivent exister en même temps qu'un réseau de communication constitué par les différents partenaires œuvrant dans un programme donné.

La communication réclame des procédés et des méthodes individuelles ainsi que des supports de mass média

f) Relation entre Communication Education et Information

L'utilisation des procédés et méthodes individuelles de communication, ainsi que celles des supports médiatiques demandent une culture suffisante dans ce sens. Il y a donc une éducation à acquérir. C'est sur cette base que peut être construit l'éducation. Cette base constitue donc la gamme des outils de la communication.

Or, l'éducation ne peut aussi se faire sans ses outils propres. Il n'y a pas de modèle d'éducation à imposer à une communauté donnée car l'éducation doit partir de l'analyse des phénomènes appelés événements et de l'ensemble des champs de conscience des populations.

Une bonne éducation signifie une bonne culture et dépend pour pouvoir commencer, de la possession d'informations utiles concernant la loi et règlements qui y sont attachés. Elle dépend aussi d'une excellente communication pour pouvoir se dérouler comme on le désire. *Une information précède donc toujours l'éducation qui ne peut avoir d'impact sans l'application des outils de communication.*

Information Education Communication deviennent alors un ensemble de procédures. Il existe une succession d'étapes que l'on doit suivre selon un ordre déterminé. La non observation de cet ordre entraîne des perturbations notamment l'échec, l'incapacité, l'absence de satisfaction en général.

g) Les ateliers IEC

Pour préparer un programme mené par IEC, on doit suivre les étapes dans les procédures suivantes. Ces étapes constituent chacune des ateliers techniques appelant un apprentissage correct :

- analyse des savoirs dans le programme concerné
- détermination des indicateurs par type de savoir
- élaboration de questionnaire sur les savoir et savoir être, et établissement des observations à relever chez les personnes de l'échantillon
- réalisation de l'enquête
- dépouillement et analyse de problèmes
- étude de priorité et formulation d'objectifs éducationnels
- établissement de tableau de savoir par objectif
- détermination du curriculum de formation
- étude des méthodes et des supports
- choix des réseaux de communication
- évaluation

Aussi, pour obtenir l'adhésion de la population aux lois et règlements dans un domaine donné, il faut respecter ces procédures et en même temps considérer les niveaux de savoir.

3.2.2.2 - Buts de l'IEC

Le champ intérieur de l'homme contient une composante essentielle pour son contact avec les autres et son adaptation à son milieu : c'est le champ de conscience. Il dicte le comportement de l'homme et doit être considéré pour l'adhésion de la population aux lois et règlements.

Même si le progrès des moyens de transport et des voies de communication est évident de nos jours, l'existence de population préserve des variances voire des différences de cultures. Aussi, varient les comportements d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre et même à l'intérieur d'une région.

L'homme a la capacité de reconnaître ce qui est bien et c'est la base même des changements de comportement. Mais, le milieu où il vit a l'obligation de l'aider, de lui offrir des supports pour que le travail vers le changement se déroule socialement. Pour y parvenir, il faut enrichir la culture au moyen de l'IEC. Ainsi, pour progresser dans l'adhésion aux lois, il faut procéder à cet enrichissement en matière légale et réglementaire.

Mobilisation sociale

Depuis toujours, il existe une structure communautaire dans la société qui peut être variable selon qu'on habite en ville ou à la campagne. Le degré d'organisation dépend de la qualité de culture des groupes composants. Les changements de comportements requièrent l'implication des divers composants dans un système de travail. La mobilisation sociale en est un. Sans elle, l'IEC se limitera à des contacts individuels, ponctuels.

De l'autre côté, c'est par l'IEC que la mobilisation sociale devient possible. La considération d'une culture sociale est indispensable pour obtenir l'adhésion de la population aux lois. Normalement, il y a déjà eu des recueils de besoins dans le processus pour légiférer même, mais il faut encore des informations supplémentaires sur le comportement des personnes vis-à-vis des savoir, savoir être et savoir faire concernant ces lois. Il faut donc les obtenir pour posséder des informations réelles et

fiables afin de proposer des objectifs pertinents, réalistes d'éducation, tout en respectant les exigences de communication. L'efficacité d'une mobilisation sociale repose donc sur la maîtrise possédée par les décideurs et les responsables en matière d'IEC. La maîtrise sous-entend la capacité de manipuler et de suivre des procédures techniques qui sont bel et bien présentes dans l'IEC.

Ainsi donc, les lois et règlements publiés ne peuvent avoir d'impact qu'avec l'adhésion de la population. Celle-ci nécessite la mise en œuvre correcte des procédures d'IEC qui constituent sûrement des outils incontournables pour les décideurs.

A titre d'exemple pour conclure, la mise en œuvre de la fiscalité de proximité (les voies et les moyens pour son exercice sont définis par une instruction interministérielle) pourrait constituer un domaine auquel il serait possible d'appliquer les procédures de l'IEC, surtout lorsqu'on demande l'adhésion de la population à cette instruction.

En effet, les mesures d'approches lors des campagnes de sensibilisation font appel à ces procédures :

- mobilisation sociale pour entretenir la collaboration des élus locaux, pour appréhender sur les lieux les matières imposables ;
- préparation psychologique des contribuables par le recours à la médiatisation, l'éducation de masse sur les impôts visés (Impôt sur les revenus non salariaux, Taxe professionnelle, Impôt de licence, Impôt synthétique,...), éducation des citoyens sur le sens du devoir civique ;
- usage de la communication dans le rôle d'éducateur de citoyens.

Toute action d'amélioration de la qualité de service et du rapprochement du public devrait susciter la culture fiscale chez les citoyens et aboutir à un civisme fiscal. Mais comment le renforcer ? C'est ce que nous verrons dans le chapitre suivant.

3.3 - Renforcement du civisme fiscal

De tout le domaine qui relève de la compétence de l'Etat, la fiscalité est par sa nature sujet à conflit surtout lorsque survient « la rupture de l'équilibre » fragile entre l'acceptation et la contestation de

l'impôt par le contribuable en général. Cette situation apparaît souvent lorsque le contribuable n'a pas été suffisamment mis au courant de ses droits. Cependant, l'administration ne peut informer tout le monde d'un coup de la même manière. La sélection à partir des renseignements dont elle dispose permet de porter les actions sur des groupes de contribuables ciblés. De là résulte la nécessité d'avoir une administration de qualité.

En effet, le premier devoir de l'administration fiscale est de fournir au contribuable une information claire sur ses droits et ses devoirs afin qu'il puisse respecter correctement la réglementation. Mais en quoi cette information peut-elle renforcer le civisme fiscal ?

Le réflexe de civisme est encouragé par la transparence et entretenu par la perception, même d'une manière indirecte, de la contrepartie du service public.

Lorsqu'on constate qu'en matière fiscale tout ou presque est fixé par la loi, le besoin de sécurité juridique est présent dans le comportement du contribuable. Aussi, cet effort d'information aura-t-il un effet positif pour le fisc car une loi bien comprise sera respectée.

3.3.1 - Simplification des procédures

Un élément essentiel du civisme réside dans la transparence du langage et la simplicité des formalités. Cela devrait se traduire par l'utilisation des termes compréhensibles par tous dans les courriers adressés aux contribuables, et surtout la simplification des déclarations.

Par exemple, une mesure a été prise par l'expérimentation d'une déclaration pré remplie par les soins de l'administration, avec l'application du nouveau système de gestion des impôts d'Etat à la Direction fiscale des grandes entreprises, après l'implantation du logiciel SIGTAS (Standard Integrated Government Tax Administration System): il s'agit d'apporter toute l'aide nécessaire aux contribuables gérés par la DFGÉ pour remplir leur déclaration.

La simplification des procédures doit nécessairement entraîner une simplification administrative, qu'il s'agisse de l'information des contribuables, de l'accueil du public, de l'assistance apportée dans l'accomplissement des formalités.

Rappelons qu'à Madagascar le mécanisme fiscal est moderne, reposant sur le système déclaratif ; et en matière de recouvrement, la procédure normale est le paiement spontané.

Donc, simplifier la vie du contribuable, c'est l'accompagner dans l'accomplissement de ses devoirs fiscaux : respect des échéances et des contrôles, démarche spontanée de demande d'informations en matière de déclaration, de paiement ou de procédures,...Et cette simplification pourrait se concrétiser au moyen d'une administration présente et opérationnelle.

3.3.1.1 - Une Administration proche du contribuable

Le rapprochement de l'administration fiscale du public est un meilleur moyen d'associer les contribuables au processus visant à dispenser des informations sur le rôle de l'impôt.

La DGI s'est déjà engagée dans cette voie en début d'année 2004. Les efforts ont été perçus à travers la mise en œuvre des actions de proximité (tournées d'information dans diverses localités) relayées par des émissions radiophoniques et de l'amélioration de la qualité de service à la Direction de la fiscalité des grandes entreprises (informatisation des services grâce au SIGTAS). Il ne reste plus qu'à les raffermir pour que les contribuables (particuliers, entreprises, les personnes exerçant des professions libérales) deviennent de véritables partenaires de l'administration et du coup, elle pourrait garantir sa transparence.

Cette forme de partenariat avec les acteurs de la vie sociale s'accompagne de la mise en place de nouveaux cadres et outils de travail. D'abord, il faut une disponibilité d'un interlocuteur identifié pour l'étude de dossier, la prise en charge des demandes et le suivi systématique, voir individuel, comme c'est le cas de la DFGE pour les grandes entreprises.

L'interlocuteur signe le courrier de son nom, indique le service auquel il appartient. La demande est adressée au service compétent si le contribuable ne s'est pas adressé au bon service.

Dans ce cas, les engagements pour faciliter l'impôt peuvent aller du traitement personnalisé et rapide à la prévention du risque contentieux, en passant par l'écoute au quotidien et la mise en service des moyens modernes de communication (service téléphonique, serveur internet,...).

Ensuite, outre les brochures explicatives qui doivent être mises à la disposition des contribuables, l'emploi des moyens de communication (téléphone,...) et les rencontres avec les agents, la diffusion de « manuels de procédures » renforcera encore plus le climat de confiance dans les relations entre contribuables et administration. Ce manuel permet en effet de renseigner les usagers sur leurs droits et obligations.

Ce manuel de procédure fiscale est un document interne à l'administration. Il constitue un outil de travail, un guide à l'usage des agents de l'administration et peut ne pas être divulgué aux contribuables. C'est un moyen de mise en commun des informations dans les services. De ce fait, il n'est pas opposable aux tiers. Mais, la conception de ce manuel doit se concrétiser avec l'effectivité

de la mise en place des centres fiscaux, fonctionnant avec tous les services d'une administration fiscale.

Ainsi, tant qu'il n'existe pas encore de livre de procédure fiscale, celui-ci est à inclure normalement dans le CGI, ce manuel demeurera un outil pratique pour guider les contribuables dans l'accomplissement de leur devoir.

Par ailleurs, toujours dans cette volonté de marquer une présence, *il faut inverser la démarche administrative*. Désormais, c'est l'Etat (à travers l'administration fiscale) qui doit solliciter le contribuable et à charge pour lui d'expliquer le pourquoi et le comment des impôts.

Le rôle d'information ne s'arrête pas aux publications des instructions officielles dont la compréhension exige parfois un niveau de culture assez élevé. On doit cibler d'autres moyens pour se rapprocher encore plus du public, tels que créations d'événements (par exemple journées ou mois de l'impôt à organiser chaque année à l'instar du colloque de l'impôt, à l'intention des agents de l'administration).

Mais un autre support pratique peut être constitué par de simples dépliants qui exposent, de manière simplifiée, voire sous forme schématique, des dispositions intéressant le plus grand nombre de contribuables ou des solutions applicables aux cas les plus fréquents soulevés et rencontrés par eux dans l'accomplissement de leur devoir fiscal. Avec ce document d'information, il est possible de rédiger des textes courts, donc d'accès facile. Par ailleurs, une réponse individuelle à un problème complexe exposé par les contribuables pourrait constituer une autre action d'information.

En définitive, l'efficacité de l'action apporte une protection du contribuable : il rencontrera en effet des interlocuteurs disponibles et compétents, et un service accessible.

3.3.1.2 - Une Administration au service du contribuable

Le développement du civisme fiscal suppose une relation responsable entre le citoyen et les agents de l'administration : le respect, l'équité et l'ouverture doivent guider l'action administrative.

Dans la pratique quotidienne des relations entre le fisc et les contribuables, la protection de ces derniers réside dans le fonctionnement de l'administration : si cette dernière assume, dans de

bonnes conditions les missions dont elle a la charge, les contribuables sont assurés d'obtenir un service satisfaisant de nature à sauvegarder leurs intérêts respectifs et légitimes.

En fait, les agents à tous les échelons n'oublieront jamais qu'ils rendent justement un service au public. Par conséquent, le défi consiste à répondre aux besoins des usagers de façon professionnelle et efficace malgré l'absence des moyens ou outils (caractéristique de toute administration publique des pays en développement) permettant d'atteindre les objectifs qui de ce fait deviendront critiques.

Par ailleurs, les agents du fisc sont des professionnels du droit fiscal et des domaines diversifiés de la fiscalité. Compte tenu donc de cette formation technique à mettre à jour constamment, ils doivent ainsi appliquer la loi et les textes fiscaux avec neutralité et apprécier les situations avec impartialité et cohérence afin d'apporter un service équitable. C'est surtout la prise en considération, l'examen et la résolution des difficultés que peut rencontrer le contribuable qui font que l'administration apporte une importante amélioration dans ces dispositifs de fonctionnement.

Ne jamais laisser les contribuables dans l'incertitude, tel doit être le rôle d'information de l'administration fiscale fonctionnelle et transparente. Mais cet effort est encore loin d'aboutir au résultat escompté, car même le principal moyen de communication, en l'occurrence le CGI, n'est pas suffisamment opérationnel. En effet, selon le résultat de la dernière enquête de l'INSTAT en juin 2004, seulement 33,1% des individus actifs contre 28,9% des personnes inactives ont eu connaissance de l'incitation au paiement de l'impôt grâce à cet outil de la fiscalité. D'où la nécessité de rendre facile l'acquisition et la lecture de cet instrument de travail aussi bien pour les contribuables (particuliers, entreprises,...) que pour les agents de l'administration.

Concernant la transparence fiscale, elle est considérée comme élément d'une stratégie d'amélioration de la performance fiscale. En la matière, on pourrait retenir les recommandations suivantes :

- renforcer l'information des contribuables. Cet objectif requiert la mise en place d'un système d'information, avec la participation effective des associations professionnelles et d'autres composantes de la société civile. Ladite structure prendra en charge la diffusion des lois fiscales et de leurs textes d'application, la publication dans un bulletin officiel toutes les décisions d'application des textes fiscaux. Toute décision de principe et d'interprétation non publiée ne serait pas opposable au contribuable ;

- envisager, à titre de mesure dissuasive et pour produire un effet d'exemplarité, la publication des infractions caractérisées dûment constatées par l'administration susceptibles d'être commises et les sanctions correspondantes ;
- informer régulièrement les contribuables sur le taux de recouvrement et l'évasion fiscale. L'information peut être donnée par type d'impôt ou globalement. D'autre part, l'information sur l'extension de l'évasion fiscale devrait normalement constituer une partie d'un « rapport annuel sur les finances publiques » par le gouvernement. L'existence d'un tel rapport favoriserait, à la fois, la transparence interne (au sein de l'administration) et la transparence externe (vis-à-vis du public).

3.3.2 - L'accessibilité de l'information

A défaut d'une « charte du contribuable », l'administration fiscale malagasy se voit actuellement assigner un objectif d'information, d'explication et de protection des contribuables. A ce titre pour informer ces derniers elle s'engage vis-à-vis d'eux par ses publications à caractère général, ainsi que par les courriers qu'elle leur adresse et qui concernent leur situation particulière.

D'une manière générale, le contribuable est donc informé de ses décisions puisqu'elle rend publiques (par voie d'affichage ou au moyen des médias) ses prises de position lorsque celles-ci revêtent une portée générale. Il en est par exemple de cette nouvelle « organisation » imposée par l'administration fiscale à l'égard des entreprises selon laquelle, la DGI *exige davantage des informations*¹⁹ de la part des contribuables en vue d'améliorer son système de suivi et de privilégier les recoupements pour réduire les possibilités des fraudes.

Le moyen utilisé jusqu'ici s'adresse au public en général et répond à des demandes ponctuelles. Mais, s'est-il établi, au profit des contribuables, un véritable droit à l'information ? Certes, le Code général des impôts constitue un outil indispensable bien que son acquisition ne soit pas gratuite. Encore faut-il que ceux qui en font usage comprennent le véritable sens du contenu.

Nous voulons en effet marquer dans cette partie les garanties des contribuables et l'accès à l'information, dès l'instant qu'ils sont amenés à entrer en contact avec l'administration fiscale.

¹⁹ Propos de Madame le Directeur général des impôts recueillis par l'Express de Madagascar du 03 octobre 2005, p.3. L'article s'intitule « Grogne des entreprises : la déclaration d'impôts devient un casse tête ».

3.3.2.1 - Une administration respectueuse des droits du contribuable

L'information tant recherchée par le contribuable est la connaissance de la protection de ses droits, puisque dans les relations qu'il entretient avec l'administration fiscale, celle-ci dispose plus que toute autre administration des prérogatives (autonomie du droit fiscal). En effet, lorsque la loi fiscale oblige tout citoyen redevable à faire, d'une manière périodique, une déclaration de sa situation fiscale (déclaration d'existence, déclaration d'impôt), l'administration pour sa part sera tenue de respecter les procédures à son égard et de les faire connaître, en vue d'une meilleure entente. Donc, l'administration ne saurait ignorer le cadre légal qui régit leurs intérêts respectifs, souvent contradictoires.

Il est évident que, quand bien même l'impôt est acquitté suivant un système déclaratif, c'est à l'administration qu'on demande de faire un effort. C'est ainsi que l'évaluation de la base soumise à imposition doit se faire dans un discernement total de la part de l'administration, afin d'éviter tout critique de qui que ce soit : on exige une équité irréprochable aux yeux des contribuables.

Par ailleurs, dans notre pays, dans la mise en œuvre de ce système déclaratif, deux catégories de contribuables peuvent se distinguer : d'une part, ceux qui cherchent à connaître leurs droits et qui n'hésitent pas à s'informer et à recourir aux conseils d'un spécialiste (conseil juridique et fiscal) dès que l'administration exerce son action contre eux, et d'autre part, une partie de contribuables culturellement défavorisés demeure sous informés de leur droit. D'où, la nécessité d'accorder une attention particulière dans la mise en application des règles de procédures.

Dans la pratique, le Code général des impôts a constitué le premier document accessible à tous, entreprises, professions libérales et particuliers et contenant l'ensemble de garanties de procédures accordées aux contribuables. Il est revu et complété à chaque parution d'une loi de finances pour être en conformité avec les nouvelles dispositions apportées par celle-ci. Les principales garanties de procédure qu'il explicite sont maintenant assez bien commentées : envoi d'un avis de vérification, assistance d'un conseil, impossibilité d'une nouvelle vérification portant sur les mêmes impôts et la même période, limitation de la durée des vérifications, etc. Il est intéressant de signaler qu'un Code édité en 2000 est sorti après la fusion des trois services composant l'administration fiscale.

S'agissant des procédures de redressement, une des particularités du CGI est de fixer des règles spécifiques pour chaque catégorie d'impôt, alors que dans le même temps les dispositions

communes reprennent les mêmes procédures avec quelques variantes. Par exemple, les dispositions des articles 01.01.21, 5è et 20.03.02 en matière d'Impôt sur les bénéfices des sociétés.

Par ailleurs, ces garanties résident dans la nature même des textes juridiques. La protection du contribuable citoyen est assurée en se référant aux grands principes constitutionnels (principe de la légalité des délits et peines, principe de l'égalité devant l'impôt).

D'emblée pourrait-on affirmer qu'en matière de procédures l'administration est bien encadrée ? Ou alors, le contribuable est-il suffisamment éclairé pour prendre position en toute connaissance de cause ?

Parfois, l'ignorance des contribuables (l'analphabétisme fiscal demeure encore une triste réalité), la complexité des déclarations à effectuer, les difficultés de compréhension des textes sont autant de raisons qui pourraient conduire à des rapports « conflictuels et douteux », notamment lors des vérifications fiscales. Il peut arriver en effet que le contribuable conteste les modes d'établissement de l'impôt, critique la régularité des poursuites et de recouvrement. Et l'exercice de ce droit de contestation nécessite que le contribuable se fasse aider.

Aider le contribuable à éviter les litiges, c'est renforcer la dynamique communicationnelle ; et par la même occasion assurer le bon fonctionnement des services. Par exemple, en cas de redressement la procédure visant à obtenir du contribuable des informations ou des justifications, puis une acceptation ou observations de sa part constitue un aspect important en terme de bonnes relations avec le contribuable. Sans qu'il soit expressément énoncé dans le CGI, cette procédure privilégie le dialogue contradictoire qui exige le respect des règles de procédures.

Les mesures en matière de procédure doivent être complétées par des textes visant à instaurer, au bénéfice des contribuables un droit à l'information. Pour bien se défendre, il faut avoir bien compris ce qui est reproché. En cas de contrôle, la motivation des rectifications proposées par l'administration devrait être explicite et quand un document est invoqué, le contribuable doit en obtenir communication.

Multiplier les occasions de dialogues a pour effet d'éviter l'arbitraire de l'administration. Dans cette optique, les agents du fisc ne doivent pas minimiser leur rôle d'éducateur et faire montre d'une excellente communication, pour préférer la prévention à la répression.

Garantir les droits est une chose, mais informer les contribuables en est une autre. Les contribuables ne sont pas, dans leur majorité, des fraudeurs. Aussi, faut-il tenir compte du niveau d'information dans les procédures fiscales et autres démarches à leur égard.

3.3.2.2 - Amélioration de l'accès à l'information

En général, la liberté d'accès aux documents administratifs est réglementée par une loi. Par conséquent, les informations qui sont en possession de l'administration fiscale parce qu'elle les détient par l'intermédiaire de procédures prévues par la loi (droit de communication), sont utilisables exclusivement à des fins fiscales. Elles sont couvertes par le secret professionnel. Le secret fiscal est une valeur forte de l'administration.

Par ailleurs, la DGI recourt de plus en plus à l'informatisation et à la bureautique, en suivant le mouvement général de modernisation de l'administration (informatisation des services à mettre en réseau). Mais dans ce cas, faudra-t-il encore créer les garanties donnant aux usagers le droit d'accès et de rectification sur les données informatisées et les fichiers les concernant.

Mais la question dont il s'agit ici est la disponibilité de l'information quand le contribuable s'adresse aux services fiscaux ou tout simplement lorsqu'il est amené au cours de sa vie de tous les jours à prendre une décision à conséquence fiscale et que la structure de l'administration serait en mesure de le lui fournir.

Lorsque qu'on sait que l'administration fiscale a pour habitude d'informer sur des points particuliers les contribuables, les perspectives d'amélioration peuvent se réaliser à travers une organisation de l'information. La structure²⁰ se chargera des missions qui consistent à faciliter l'accès aux procédures fiscales, l'accueil et la consultation des usagers, la formation des personnels en matière de relations avec le public, et éventuellement le développement des actions auprès des centres agréés (exemple : le centre de gestion agréé).

De plus, l'administration fiscale, malgré son efficacité, ne peut saisir immédiatement ni toutes les nuances ni toutes les modifications des textes. En outre, la loi fiscale est souvent révisée, et les interprétations antérieures s'en trouvent parfois sérieusement transformées. Or, le besoin d'une information sûre correspond à une nécessité chez le contribuable.

Pour répondre à ce besoin, on pourrait envisager que cette structure renforcera l'actualisation des publications à large diffusion, en le rassemblant dans un ouvrage, pour une meilleure disponibilité de l'information.

²⁰ A l'instar du Service de la communication et des relations avec les usagers (SCRU) de la Direction générale des douanes, mis en place en juin 2005

Il en est ainsi par exemple de la nécessité d'éditer un ouvrage sur la « Doctrine fiscale ». En fait, l'administration fiscale est amenée à prendre des décisions de portée générale pour commenter, analyser ou interpréter la loi fiscale. Elle répond également à des requêtes qui lui sont adressées. L'ensemble de ces éléments constitue la doctrine fiscale qui est abondante. Toutefois, elle reste épars et largement méconnue des contribuables. Il en découle la multiplication des contentieux. Cet ouvrage, bien que ne substituant pas à la loi, constituera un outil de référence pour toute personne s'intéressant aux questions fiscales.

D'autre part, lorsqu'on parle d'une possibilité d'accès à l'information dans une administration, cela signifie en général que le service marque une volonté d'ouverture aux usagers, par la prise en compte des demandes et doléances. Ainsi, l'organisation de l'accueil en s'améliorant doit viser deux objectifs : l'orientation dans les locaux, nécessitant des structures adaptées (service accueil par bâtiment, des panneaux indiquant les services et les portes,...) et la réduction du nombre des démarches par une simplification de celles-ci (renforcement en personnel du service accueil en période de campagne d'échéance,...). Tout ceci s'inscrit dans la justification d'un service public.

Si quasiment chaque agent des impôts a l'occasion de recevoir des contribuables ou simplement de les orienter en les croisant dans les couloirs, certains d'entre eux doivent être choisis pour tenir ce rôle, après avoir reçu une formation spécifique. Le but recherché dans ce cas est que même si le contribuable demeure dubitatif sur le fond de la réponse donnée, on aimerait l'entendre dire qu'il est en général satisfait de la façon dont on l'a reçu. Mais l'accueil passif des contribuables n'est pas la seule modalité d'information de ceux-ci ; l'administration doit faire aussi l'effort d'aller à leur rencontre quand elle l'estime nécessaire. Ces actions « grand public » peuvent se dérouler comme suit:

- permanentes, ce sont les jours de réception organisés de manière fixe par les centres fiscaux ;
- périodiques c'est-à-dire revenant à intervalles réguliers mais répartis au cours de l'année ;
- ponctuels, quand l'actualité fiscale s'y prête.

En ce qui concerne les centres de gestion agréés²¹, ils peuvent constituer un relais d'information pour l'administration fiscale. Les entreprises qui y adhèrent ont un accès facile d'information fiscale, car des agents des impôts apportent leur concours et leur caution à la mission de conseil. Dans l'attente des conditions d'application qui devraient être fixées par voie réglementaire, ils ont été institués pour apporter une aide techniques aux entreprises (individuelles ou personnes morales), qu'elles soient industrielles, commerciales, artisanales ou agricoles, en matière de gestion, de tenue

²¹ Institués par une disposition de la loi de finances 2004.

de comptabilité et bien sûr en matière de déclarations fiscales. Associations constituées à l'initiative de professionnels de la gestion des entreprises (experts-comptables, chambre de commerce,...), l'adhésion à ce centre est libre et conditionnée par l'exercice d'une activité professionnelle à titre habituel.

Pour les adhérents, ils jouissent d'une sécurité juridique quant à l'exacte application de la loi fiscale à leur entreprise. Pour l'administration fiscale, le centre est l'instrument d'une plus grande exactitude dans les déclarations. Les agents de l'administration assistent également le centre lorsque celui-ci organise au profit de ses adhérents des sessions d'information sur la fiscalité en général et l'évolution des textes réglementaires.

Enfin, il convient de noter que, dans le cadre des centres de gestion agréés, les agents des impôts qui y sont affectés auront à remplir une tâche de renseignement et d'information spécialisée en même temps qu'ils assument un rôle de promoteurs de l'image de marque de la DGI. En outre, leur rôle est de répondre par écrit ou verbalement aux questions fiscales qui leur sont posées par le centre au sujet des impositions dues par les adhérents. Les réponses écrites, signées par ces agents, engagent l'administration et lui sont opposables.

Depuis 2004, les efforts entrepris par la DGI sont louables en matière de rapprochement avec les contribuables en tant que partenaires et les actions vont se poursuivre au cours de cette année en élargissant les canaux d'information. Cependant, la concrétisation de certaines actions se heurte à des problèmes d'organisation et/ou financiers. C'est peut être la raison pour laquelle le manuel de procédure, dont la conception est prévue pour cette année 2005 tarde encore à voir le jour.

L'information ne doit pas passer au second plan. Sur le plan quantitatif et qualitatif, la DGI doit recommander une étude dont les résultats peuvent être utilisés pour impulser de nouvelles mesures plus affinées. La raison en est simple, l'on reconnaît que la législation malagasy est performante, mais l'administration demande à être reformée²².

²² Issu de l'entretien avec le Chef du service de l'unité de politique fiscale

CONCLUSION

Au terme de cette étude, il ressort que les fondamentaux en matière organisationnelle permettront à priori l'atteinte des objectifs fixés par la DGI. Il reste cependant qu'en raison d'un nombre insuffisant de cadres la nouvelle organisation des services peine encore à se mettre en place ; les possibilités de créer de nouveaux services s'en trouvent alors réduites.

Par ailleurs, la DGI s'est déployée dans les efforts de communication pour se rapprocher des contribuables : actions de proximité appuyées par des émissions radiophoniques et spots télévisés. Mais là encore elle se trouve limitée dans ses moyens.

En étant une administration de l'Etat en relation avec le public, elle ne pouvait pas fonctionner à « vase clos », même si les relations avec les contribuables se déroulent dans la majorité des cas selon le principe d'autorité et qu'elle continue à garder le monopole sur la gestion de la quasi totalité des impôts. Pour être efficace dans sa mission de collecte des impôts, elle a besoin de renseignement tout autant qu'elle est tenue d'informer les contribuables sur le rôle de l'impôt.

Mais une fois que la DGI se conforme aux exigences de la communication, elle serait amenée à adopter une autre attitude vis-à-vis du public en général ne serait-ce que pour le convaincre du bien fondé de ses missions. Et les techniques de communication si elles sont bien exploitées constituent un outil indispensable pour y parvenir.

Communiquer avec les contribuables est indispensable car il n'est pas aisé de chercher l'impôt à encaisser. Aussi, l'action d'amélioration de l'information en direction du public passe par la mise en place d'une stratégie, par le changement du mode opératoire de la communication externe et par l'amélioration des structures de gestion d'information. Et pour assurer le suivi, il faut rendre effectif le rôle de la division communication.

Si nous considérons le fait qu'actuellement on se pose encore la question de savoir si les contribuables sont bien informés, c'est parce que la structure existante n'a pas su mettre en place les conditions nécessaires à l'éveil civique des citoyens pour un consentement à l'impôt.

A cet effet, c'est un ensemble d'éléments liés à l'information, à la sensibilisation et à l'éducation des citoyens qui reste insuffisant. Et pour le promouvoir, les efforts doivent avoir un caractère permanent et non pas programmés au gré de l'actualité fiscale.

L'ouverture de la DGI sur l'extérieur conduira à réfléchir sur les stratégies portant notamment sur l'amélioration du civisme fiscal ; la communication externe ; les modalités d'accès des usagers aux services des impôts.

Pour maintenir le cap du civisme fiscal, les axes de réflexions que l'on propose s'articulent autour de trois thèmes : celui de l'éducation ciblée (par types de contribuables) par de campagnes menées selon le programme IEC ; celui du renforcement des tournées d'information en élargissant les canaux d'information ; celui de l'amélioration de la qualité de service.

Notre système fiscal est indiscutablement complexe pour être bien compris par les contribuables. Face à l'analphabétisme fiscal constaté chez bon nombre des citoyens, il convient de commencer à y remédier en étudiant d'urgence comment améliorer la connaissance de ceux-ci en matière fiscale, leur habileté dans la lecture et la manipulation des textes fiscaux, pour ainsi faciliter l'intériorisation de ces règlements. Dans cette optique, la démarche consiste alors à les éduquer, à les considérer enfin comme des partenaires de l'administration. L'amélioration de l'information devrait en principe accroître le niveau de savoir de ces contribuables, car l'idéal serait de les faire passer du statut de contribuable sujet à celui de contribuable citoyen.

Cet effort sera mené de concert avec les élus locaux pour une meilleure mobilité sociale et doit toucher le monde rural pour élargir la répartition du poids de l'impôt.

L'étendue géographique du pays, doublée d'une insuffisance en personnel de l'Administration fiscale nécessite le redéploiement des agents disponibles de façon rationnelle. Ainsi, des tournées de sensibilisation amenant à des rencontres avec le public et surtout des déplacements dans des locaux éloignés des bureaux fiscaux doivent être programmés. Cette démarche s'inscrit dans la

perspective générale de mieux informer le public. Par la même occasion, il y a lieu de renforcer les techniques de communication : distribution des dépliant, multiplication des affichages dans les lieux publics et de grande influence, en s'appuyant sur tous les types de médias nationaux et locaux. De plus, la mobilisation des collectivités décentralisées est d'autant plus pertinente qu'elle rejoint le souhait de la population, qui y voit un gage de rapprochement entre de nouveaux contribuables et l'Administration de l'impôt, ne serait-ce que pour définir collectivement le choix de l'usage des fonds collectés (pour le cas des impôts locaux).

Au-delà des discours, le respect des périodicités des tournées est un impératif de bon sens, susceptible de prouver la détermination de l'Etat (au sens large) à améliorer le niveau d'information des contribuables et à restaurer la confiance.

Les moyens d'information peuvent prendre diverses formes, mais la mise en ligne des informations intéresse particulièrement les entreprises. Les progrès à accomplir vont répondre aux besoins des usagers grâce aux informations disponibles sur le site Web fiscal. D'autre part, la DGI doit placer parmi ses options stratégiques, la promotion de l'accomplissement volontaire par les contribuables de leurs obligations déclaratives, par le développement de la qualité de service. Avec l'application du nouveau système de gestion des impôts d'Etat (implantation du logiciel SIGTAS), l'amélioration de la qualité de service se poursuivra à travers une réorganisation réduisant le temps de traitement des dossiers. Sachez enfin que ce nouveau système permettra un meilleur recensement des contribuables gérés par la DFGE et l'identifiant propre au système pourrait être utilisé par d'autres départements en interface avec l'Administration fiscale.

Appréhendée sous tous ses aspects, la communication instaurée par l'administration fiscale conduit en définitive à des questions sur la politique fiscale elle-même, et toutes les perspectives d'évolution ne pourront faire sentir pleinement leurs effets que si les agents de l'administration continuent à intégrer dans leurs comportements le souci de la qualité du service rendu aux contribuables. C'est à ce moment là que transparaîtront les caractéristiques d'une administration de service.

Il serait temps enfin que la DGI songe à instituer une politique de communication qui sera soutenue par un projet de société soucieux de préserver tant l'existence que la qualité du lien social, car si l'impôt pose problème l'on peut être sûr que l'on rencontrera des difficultés dans le fonctionnement de la société.

BIBLIOGRAPHIE

- ❖ Loi Constitutionnelle n°98-001 du 08 Avril 1998

- ❖ BENON (Philippe), « Comment Développer la Communication Interne », NATHAN, Paris, 1995, 126 p.

- ❖ BOUVIER (Michel) et ESCLASSAN (Marie-christine), « L'Administration Fiscale en France », PUF, Paris, 1988, 125 p.

- ❖ BRACHET (Bernard), « Le Système Fiscal Français », LGDJ, Paris, 1988, 215 p.

- ❖ CAZAJOUS (B.), POQUES (R.), « Communiquer : L'Écrit, l'Oral et les Médias » Editions Foucher, Paris, 1997, 191 p.

- ❖ CHEVALIER (Jacques), « Information et Transparence Administrative », PUF, Paris, 1988, 275 p.

- ❖ CHEVALIER (Jacques), DRAI (Raphaël), RANGEON (François), « La Communication Administration – Administrés », PUF, Paris, 1983, 161 p.

- ❖ CHIROUZE (Yves), « Le Marketing : le choix des moyens de l'action commerciale », Chotard, Paris, 1991, 183 p.

- ❖ Dictionnaire Encyclopédique illustré, Hachette, Paris, 2000

- ❖ F. LE CODIAC (Yves), « Usages et Usagers de l'Information », Editions NATHAN, Paris, 1997, 125 p

- ❖ GUERIN (Lionel), RFFP, « Transparence et Finances Publiques », LGDJ, Paris, 1992, n°40, 227p.

- ❖ HERMEL (Laurent), ROMAGNI (Patrick), « Le Marketing Public », Economica, Paris, 1990.

- ❖ LINDON (Denis), « Le Marketing », NATHAN, Paris, 1994, 301 p.

- ❖ MARION (Gilles), « Marketing : Mode d'emploi », Les éditions d'organisation, Paris, 1990, 365 p.
- ❖ Rapport Economique et Financier : 2003 – 2004 – MEFB – Direction Générale de l'Economie – Octobre 2004
- ❖ REGOUBY (Christian), « La Communication Globale », Les Editions d'Organisation, Paris, 1992, 187 p.
- ❖ WESTPHALEN (Marie Hélène), « Le Communicator : le Guide de la Communication d'Entreprise », Dunod, Paris, 3^{ème} édition, 1998, 420 p.
- ❖ WESTPHALEN (Marie Hélène), « La Communication Externe de l'Entreprise », Dunod, Paris, 1997, 124 p.
- ❖ « Les Nouvelles », n° 0479 du 19 Septembre 2005
- ❖ « L'Express de Madagascar » du Lundi 03 Octobre 2005

SITE WEB :

- ❖ <http://rffp.gerfip.org/som.php?ed=57>
- ❖ www.impots-mg.org
- ❖ www.impots.gouv.fr

ANNEXES

ANNEXE I : Organigramme de la DGI

ANNEXE II : Guide d'entretien

ANNEXE III : Questionnaire

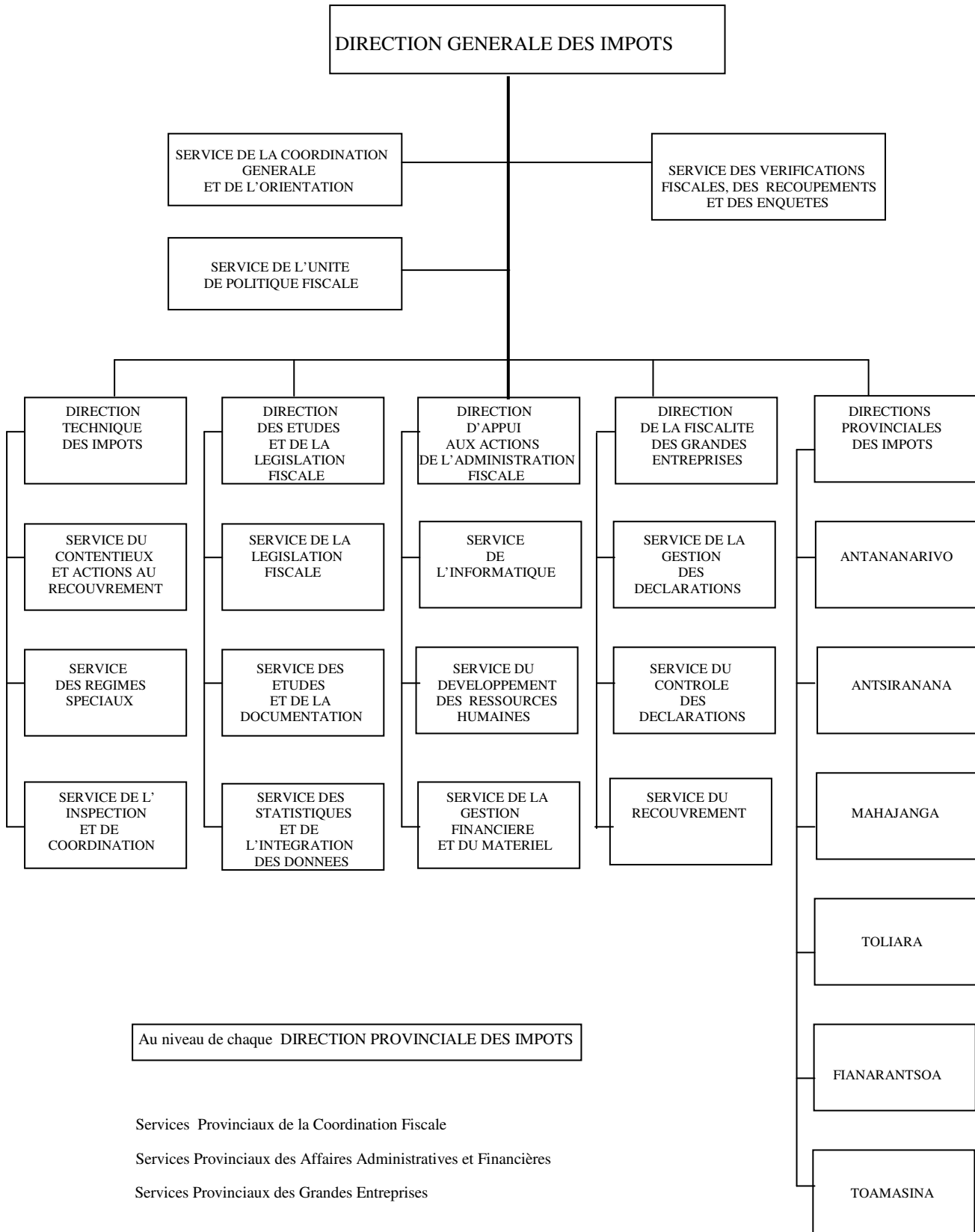
ANNEXE IV : Résultat d'une enquête menée par l' INSTAT sur la perception de l'environnement fiscal en Juin 2004.

ANNEXE V : Publications de la DGI : Bulletin fiscal officiel, Guide, Dépliant.

ANNEXE VI : Charte de communication de la fiscalité

ANNEXE I

Organigramme suivant le Décret 2003-166 du 04/03/03 modifié par le Décret 2004-570 du 14/06/04



ANNEXE II

GUIDE D'ENTRETIEN

- ❖ Au début de chaque année, est-ce que le fait d'avoir à remplir votre déclaration d'impôt constitue-t-il pour vous un souci ?
- ❖ De quelle manière, remplissez-vous habituellement votre déclaration ? vous la remplissez tout seul ?
- ❖ Pouvez-vous me dire à quel type de personne vous vous adressez pour vous aider ou pour remplir votre déclaration ?
- ❖ Pourquoi ne remplissez-vous pas votre déclaration vous-même ?
- ❖ Combien de temps vous faut-il pour remplir votre déclaration ?
- ❖ Trouvez-vous que la déclaration est-elle facile à remplir ?
- ❖ Pour quelles raisons avez-vous des difficultés ?
- ❖ Comment jugez-vous l'amabilité de la (des) personne(s) qui vous a répondu au téléphone ?
- ❖ Comment jugez-vous la clarté des réponses qui vous ont été données ?
- ❖ Comment jugez-vous le temps d'attente ?
- ❖ Comment jugez-vous la rapidité avec laquelle vous avez reçu des réponses ?
- ❖ Pouvez-vous me citer quatre services que l'Etat rend à la population grâce aux ressources fiscales ?
- ❖ Aimeriez-vous avoir plus d'information sur ce que devient l'argent des impôts ?
- ❖ Quelle forme devrait avoir cette information ?
- ❖ Jugez-vous que vous payez trop d'impôt par rapport à l'ensemble des prestations fournies par l'Etat à la société ?

❖ Pensez-vous que les ressources de l'Etat sont bien gérées ?

ANNEXE III
QUESTIONNAIRE

Quels types de rapport de service existe-t-il entre vous et vos supérieurs ?

Professionnels	D'autorité
Amicaux	De collaboration

Quels moyens utilisez-vous pour communiquer avec vos collègues de service ?

Téléphone	Journal interne
Lettre et note de service	Réunion de travail
Conversation directe	Réseau informatique

Ces moyens conviennent-ils à vos besoins professionnels ?

Exactement	En grande partie
Pas du tout	Pas tout à fait

Combien de temps faut-il pour que l'information en partant de votre supérieur hiérarchique vous parvienne ?

En temps réel	En différé (combien de temps ?)
Trop tard	

Etes-vous satisfait de la manière dont la Direction informe le personnel ?

Satisfait	Pas satisfait
Peu satisfait	

Comment apprécie-t-on l'impact d'une information dans votre service ?

Comment apprenez-vous les grandes décisions prises par la DGI dans le cadre de ses missions et activités ?

En cours de préparation	Avant la diffusion à l'extérieur
En même temps que le public externe	

Merci d'avoir répondu aux questions.

ANNEXE IV

**Résultat d'une enquête menée par l'INSTAT sur la perception de l'environnement fiscal.
Juin 2004**

ANNEXE V

Publications de la DGI : Bulletin fiscal officiel, Guide, Dépliant.

ANNEXE VI

ANNEXE VI