

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana



ENAM

**- ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION DE
MADAGASCAR-**

MEMOIRE DE FIN D'ETUDES

**LOCALISATION ET IMMATRICULATION
DES CONTRIBUABLES**

SECTION : **INSPECTEUR DES IMPOTS**

PRESENTE PAR : **ANDRIANARY Elihanta**

ENCADRE PAR : **Monsieur ANDRIAMALALA Richard**

Inspecteur des Impôts

**Chef de Service Provincial des Grandes Entreprises
d'Antananarivo**

PROMOTION SANGANY

Décembre 2005

Introduction

Quarante cinq années d'indépendance, Madagascar, malgré son insularité est membre de plusieurs organisations régionales et internationales. En effet, toute adhésion à une organisation est une opportunité pour le pays. Notre pays se trouvant dans le sillage de la mondialisation. Et c'est par le biais de la libéralisation commerciale que Madagascar, membre récemment de la SADC ou Communauté pour le Développement de l'Afrique Austral pourra avoir accès à un vaste marché de 300 millions de consommateurs.

Cependant, cette libéralisation, instituée depuis le 1^{er} Janvier 1948 par le GATT ou Général Agreement on Tariff and Trade, doit aller de pair avec la réduction des droits aux frontières. Le rendement des recettes douanières se trouve ainsi en diminution, c'est ce qu'on appelle la transition fiscale. Il va sans dire que tout cela a des répercussions sur l'économie nationale.

Et comme ce sont les recettes fiscales et douanières qui financent en majeure partie les dépenses publiques, le défi à combler le vide a été confié à la Direction Générale des Impôts ou DGI, les dépenses étant incompressibles. D'autant plus que les aides financières en provenance d'organisme de coopération monétaire internationale tel que le Fond Monétaire International ou la Banque Mondiale n'ont pas vocation de financer les charges communes. Et encore, ces aides ne sont octroyées que sous certaine condition telle l'augmentation du taux de la pression fiscale.

La Direction Générale des Impôts doit donc assurer un bon recouvrement, cela au moins pour deux raisons : d'abord pour poursuivre l'aide publique au peuple malgache et ensuite pour renforcer la souveraineté de l'Etat.

Mais le recouvrement est encore faible, pour plusieurs raisons et notamment l'effritement du pouvoir d'achat. En effet, le revenu d'un Malgache moyen ne permet ni de faire vivre un ménage ni d'investir dans n'importe quelle petite affaire. La constitution d'une société est un bon exemple: la valeur minimale du capital reconnue par la nouvelle loi sur les sociétés commerciales est de Ar 2.000.000, ce qui n'est pas à la portée de bon nombre des citoyens malgaches. En conséquence, il y a basculement, spontané ou non, dans l'informel avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur les recettes fiscales.

Et puisque l'augmentation des recettes fiscales est la préoccupation majeure de la Direction Générale des Impôts, en parallèle avec les mesures législatives, l'Administration se doit de donner tous les moyens pour y arriver. L'enjeu se situe alors dans les méthodes et les moyens à mettre en œuvre pour optimiser les chances de réussite.

Et le thème « localisation et d'immatriculation des contribuables » a justement été choisi afin de mettre en évidence que pour une bonne gestion des recettes fiscales, les contribuables constituant les principales ressources humaines de l'Etat ne doivent pas être négligés. En effet, l'accroissement du taux de la pression fiscale dépend d'une part de la maîtrise de la population fiscale et d'autre part de l'augmentation du nombre des contribuables.

Convaincue de l'évidence de ce phénomène, la Direction Générale des Impôts a déjà mis au point un dispositif électronique pour la gestion des contribuables, et le NIF ou numéro d'identification fiscale a justement été mis en service pour mieux identifier les contribuables dans leur rapport avec l'Administration.

Mais, comment faire de ce répertoire un fichier de référence pour les opérations internes à la Direction Générale des Impôts d'abord, et des autres Administrations ensuite ?

Pour mieux appréhender le sujet, la première partie sera consacrée à la présentation des acquis, en termes de principes et de structures dans la mise en place du processus actuel de l'immatriculation. Cela étant après une brève approche historique des moyens d'identification des contribuables d'avant 1997.

La deuxième partie mettra en exergue les limites qui ont empêché les principes d'aboutir. Mais, il y sera aussi question des difficultés rencontrées par l'Administration fiscale en matière d'identification des contribuables à partir d'une étude construite autour de la base de données constituées. Une présentation sommaire du système national d'identification des personnes physiques et morales et de leurs établissements en France, sera effectuée, à titre d'étude comparative.

Et à partir de la problématique, quelques suggestions seront dégagées dans la troisième partie pour la conduite du changement ultérieur.

PREMIERE PARTIE

L'IDENTIFICATION DES CONTRIBUABLES

La localisation et l'immatriculation sont des éléments d'identification des contribuables.

Si par la localisation, les agents cherchent à situer les sujets fiscaux par rapport à un emplacement géographique assez précis. Lors de l'immatriculation, l'Administration fiscale attribue un numéro aux contribuables pour faciliter l'archivage, les recherches et les recoupements d'informations.

Et par contribuables, il faut entendre toute personne physique ou morale soumise aux obligations fiscales prévues par le Code Général des Impôts.

La mise en perspective de l'identification des contribuables découle de l'exigence de l'augmentation des recettes fiscales. En effet, la gestion de l'assiette, le recouvrement, tout comme les actions de contrôle à quel que niveau que ce soit ne seront effectifs sans une identification efficace de l'entité à contrôler.

CHAPITRE I

EVOLUTION HISTORIQUE

Les méthodes d'approches pour l'identification des contribuables étaient différentes d'une période à une autre.

Aussi, les méthodes des services fiscaux de la colonisation et des premières années de l'indépendance sont presque à l'opposé de la méthode utilisée depuis 1997. Cela étant dû au fait de la fusion des trois régies à savoir « contributions directes », « contributions indirectes », « enregistrement et timbre » en un service opérationnel qu'est le centre fiscal.

Section I: Les méthodes d'identification à l'ancienne

Il faut d'abord rappeler que les Services fiscaux se divisaient en trois régies traditionnelles (Contributions Directes, Contributions Indirectes, Enregistrement et Timbre) . Chaque régie avait travaillé selon le principe du « chacun pour soi » dans des cloisons plus ou moins étanches: il n'y avait pas de système de liaison régulière et systématique, et s'il y avait échange de renseignements, c'était à titre tout à fait occasionnel et ponctuel, parfois informel.

Chaque service avait son propre procédé pour appréhender le contribuable, et la différence fondamentale dans la nature et les caractéristiques des impôts et taxes ne faisait qu'accentuer et justifier la différence des méthodes.

Cette différence pouvait même se constater à l'intérieur d'un même Service, le procédé variait d'une cellule à l'autre et la communication d'informations entre les cellules ne fonctionnait pas toujours convenablement.

A cet effet, il faut savoir que les cellules, appelées divisions, sections, bureaux, de contrôle, bureaux de recettes, ... étaient très spécialisées dans leur travail et les agents avaient une connaissance très limitée de l'ensemble du système fiscal , en dehors de ce dont ils avaient à s'occuper .

A- Les trois régies

1- Au Service de l'Enregistrement

Ce Service n'avait pratiquement pas de recherche proprement dite à faire, car les taxations se font à partir des actes que les usagers présentent spontanément à la formalité : actes de cession d'immeubles ou de fonds de commerce, actes de constitution de sociétés, successions et baux...

De même pour la taxe sur les véhicules, actuellement connue sous le nom de vignette, ce sont les propriétaires qui se présentent volontairement, car ils ont besoin d'une justification du paiement de cette taxe pour pouvoir rouler avec leurs véhicules. Rappelons que cette taxe n'était pas gérée par le Service de l'Enregistrement à l'origine, mais par le Service des Contributions Directes et faisait l'objet d'une imposition par voie de rôle.

Les échanges de renseignements entre le Service de l'Enregistrement et le Service des Contributions Directes, s'ils fonctionnaient correctement, présentaient et présentent encore beaucoup d'intérêts pour les deux parties, malheureusement, il n'en était pas toujours ainsi.

En voici quelques exemples :

Un acte de création de Société, enregistré au Service de l'Enregistrement implique nécessairement au niveau du Service des Contributions Directes la constitution d'un dossier Patente (Taxe Professionnelle), d'un dossier IBS (Impôt sur les Bénéfices des Sociétés) et d'un dossier TCA (Taxe sur les chiffres d'affaires).

De même, un bail à loyer soumis à l'enregistrement, s'il est porté à la connaissance du Service des Contributions Directes avec toutes les informations y afférentes, lui permet d'assurer l'assiette des impôts fonciers, d'abord, et des impôts sur les revenus ensuite.

Dans l'autre sens, les renseignements relevés sur les déclarations annuelles des propriétés bâties reçues au Service des Contributions Directes permettent au Service de l'Enregistrement de liquider la taxe sur les locations verbales s'ils lui sont envoyés.

Pour conclure, en ce qui concerne le Service de l'Enregistrement et du Timbre, ce sont les contribuables qui viennent voir le Service et non l'inverse. Mais entre la recherche et l'identification, d'une part, et le classement et le repérage des dossiers, d'autre part, le pas à franchir n'est pas négligeable.

Heureusement, il n'était pas toujours obligé de revenir sur un dossier clos et classé, comme c'est le cas dans d'autres Services.

2- Au Service des Contributions Indirectes

Ce Service avait essentiellement comme attributions l'assiette et la liquidation de l'impôt de licence, la perception des redevances sur les produits de monopole et les maisons de jeux ainsi que la taxe de consommation.

Les licences qui ont en fait le caractère d'une autorisation s'obtiennent sur demande selon une procédure souvent longue et difficile.

Le Service n'a pas à rechercher le contribuable, mais c'est ce dernier qui se présente de son propre gré.

En ce qui concerne les différentes redevances et la Taxe de consommation, un système de surveillance a été mis en place au niveau des établissements assujettis pour contrôler les circulations des différents produits, depuis les matières premières jusqu'aux produits finis.

Les échanges d'informations avec les autres Services avaient toujours leurs intérêts, car l'assiette et la liquidation des différents impôts et taxes gérés par les différents services sont généralement basés sur des mêmes éléments.

Ainsi, par exemple, les dossiers de licence et les dossiers de patente ont beaucoup de similitude. Il en est également ainsi des dossiers de la Taxe de consommation et de ceux de la TUT (Taxe Unique sur les Transactions), de la TVA (Taxe sur la Valeur Ajoutée) ou de la TST (Taxe sur les Transactions).

La liaison du Service des Contributions Indirectes avec les autres Services était donc bénéfique aux uns et aux autres, ce ne fut malheureusement pas le cas dans la réalité car les échanges ne se faisaient que d'une façon sporadique et fragmentaire.

Il est donc évident que le Service des Contributions Indirectes ne se livrait pas à une véritable recherche des contribuables.

3- Au Service des Contributions Directes

C'est uniquement dans ce Service que les travaux de recherche ont toujours été faits d'une façon effective et régulière.

Tout se réalisait à partir d'un recensement annuel. C'est tout à fait dans les normes , car la plupart des impôts et taxes gérés par ce Service sont des impôts annuels.

Le recensement vise à recueillir en premier lieu les éléments de base pour la taxation aux « impôts divers », mais ces mêmes éléments constituent aussi un début d'information pour le traitement des dossiers d'Impôts sur les revenus et des Taxes sur le Chiffre d'affaires.

Le procédé n'était pas le même pour les zones urbaines et les zones rurales.

Dans les communes rurales, les agents recenseurs se déplaçaient d'une localité à une autre et organisaient des réunions des commissions de recensement avec les représentants des différentes entités : chefs de village, chefs de quartier, notables délégués des contribuables...

Chaque chef de village présente un registre qui lui avait été remis plusieurs semaines auparavant, dans lequel il inscrit tous les habitants de son village, avec leurs noms et prénoms, leur état-civil et profession, ainsi que les biens qu'ils possèdent: terrains avec superficie, consistance et affectation, maisons avec caractéristiques et nombre de pièces, nombre de bovidés, chiens , bicyclettes.

C'était au cours de ces recensements que les jeunes gens qui venaient d'avoir 21 ans étaient relevés et qui de ce fait devaient être portés pour la première fois au rôle de l'impôt de capitation, appelé successivement Taxe personnelle, Impôt forfaitaire sur les

revenus puis Impôt du minimum fiscal. L'occasion était au rendez vous pour procéder aux mises à jour nécessaires à savoir la radiation des contribuables du rôle de l'impôt par suite de décès, d'invalidité ou d'indigence.

Les registres de recensement dûment remplis et annotés sont collectés au niveau du Bureau de contrôle, puis centralisés à l'Inspection Provinciale pour la confection des rôles d'impôts divers comprenant l'IMF, les impôts sur les terrains et les maisons, les bovidés, les armes à feu, les chiens et les bicyclettes.

Les travaux de recensement duraient généralement de 8 à 10 semaines, et les équipes composés d'agents permanents des Impôts, renforcés d'agents temporaires recrutés spécialement pour la période, étaient obligés de s'absenter de leur domicile pendant tout ce temps en faisant les 80 ou 90% des déplacements à pieds.

Dans les communes urbaines, le recensement se faisait sous forme de « porte à porte », mais les agents recenseurs, composés également de permanents et de temporaires étaient aussi assistés par les chefs de villages et les chefs de quartier.

L'opération était précédée de la distribution de différentes feuilles de déclaration concernant les propriétés foncières, les activités patentables et les renseignements sur les personnes.

Le recensement proprement dit consistait donc à récupérer les feuilles de déclarations déjà remplies par les propriétaires d'immeubles et les chefs de famille et à les vérifier par rapport aux faits réels constatés sur place.

Le procédé utilisé dans les zones urbaines diffère un peu de celui appliqué dans les zones rurales ; en effet, le remplissage des formulaires et imprimés fournis par l'Administration relève du contribuable et non des chefs de village ou de quartier.

Le but recherché reste le même, mais la différence est encore marquée au niveau du classement des dossiers dans les bureaux.

B- Les répertoires anciens

Dans les zones rurales, les registres de recensement étaient classés par localité. Et chaque localité recevait un numéro de code permettant de les situer, numéro composé de plusieurs éléments : code province, code préfecture, sous-préfecture, puis commune.

Les copies des rôles sont aussi classées selon les mêmes critères, mais les contribuables sont inscrits à l'intérieur dans l'ordre alphabétique.

Il y avait donc deux répertoires des Contribuables et les recherches à posteriori pouvaient se faire de deux façons, soit par localité au niveau des registres, soit dans l'ordre alphabétique au niveau des rôles.

Dans les zones urbaines le classement se faisait de plusieurs façons et à plusieurs niveaux.

1- Classement topographique par dossier

Chaque immeuble a un dossier et les dossiers sont classés par ordre topographique, selon l'itinéraire suivi par les recenseurs quand ils ont parcouru le quartier. Le numéro se compose de deux éléments, le premier indique le quartier et le second le numéro d'ordre du dossier dans le quartier. Exemple : supposons que le quartier d'Ambohidahy à Antananarivo (ex-canton d'Isoraka) porte le N° 31 et comme le recensement se faisait à partir de la sortie du tunnel en direction du lac Anosy, le premier immeuble identifié serait l'immeuble de la Province d'Antananarivo (actuellement Faritany). Il lui a été attribuée le N° 31/001, l'immeuble suivant, le Ministère de la Santé serait le N° 31/002 et ainsi de suite.

Voilà un premier classement qualifié de « classement topographique », mais les dossiers concernant chaque immeuble se divisent encore en deux : le premier dossier sert pour l'assiette de l'impôt foncier et contient les renseignements concernant l'immeuble ; le second portant le numéro topo identique sert à l'imposition des personnes qui habitent l'immeuble et renferment les informations concernant les impôts et taxes à caractère personnel.

2- Classement alphabétique par fiches

Le second classement consiste en fichiers. Une fiche d'imposition a été établie au nom de chaque contribuable et les fiches sont classées dans l'ordre alphabétique. Ce sont d'ailleurs ces fiches qui sont transcrites dans les rôles d'imposition.

A chaque impôt correspond un fichier ; ainsi il y avait un fichier alphabétique pour les taxes diverses et un autre fichier pour la Patente.

3- Rôles

Les originaux des rôles étaient déposés au Service de recouvrement, mais le Service d'assiette en détient des copies. Elles constituent bien entendu des répertoires alphabétiques des contribuables, mais elles sont en général difficilement maniables de part leur dimensions, et on préfère se référer aux fiches individuelles définies ci-dessus qui comportent tous les renseignements figurant sur les rôles à l'exception des numéros d'articles d'imposition et du numéro du rôle, renseignements indispensables en cas de réclamation.

Les impôts sur les revenus et les Taxes sur le chiffre d'affaires donnaient également lieu à l'établissement de dossiers individuels et de fichier alphabétique, seulement pour les TCA ou Taxe sur les Chiffres d'affaires il n'y avait pas de rôle, s'agissant d'impôts indirects.

Aux temps anciens, les méthodes de recherche et d'identification des contribuables variaient donc en fonction des services, de la nature et des caractéristiques des impôts. L'absence de renseignement et de communication entre les services, donc la rétention d'information, se constatait. Alors que les liaisons entre les services auraient pu être bénéfique pour appréhender les contribuables.

Mais grâce à l'informatique, les méthodes vont changer, et les renseignements vont être centralisés.

Section II : La méthode moderne d'identification des contribuables

Le besoin de gérer à un endroit unique les dossiers des contribuables se faisait sentir. Et puisque l'Administration fiscale évolue dans un monde plus ouvert et concurrentiel, elle a dû s'adapter et a ainsi prévu des règles de fonctionnement modernes, sur le plan organisationnel.

Elle a donc initié un certain nombre d'actions pour concrétiser la fusion des trois régies. Pour ce faire, la structure du CFPE ou Centre Fiscal Pilote des Entreprises, et le DFU ou dossiers fiscaux unifiés ont été mise en œuvre.

Et pour accroître l'efficacité du service, des efforts ont été consentis, notamment le recours à l'informatisation et au système de numéro d'identification fiscale.

A- Concrétisation de la fusion

1- Le CFPE

Le CFPE a été créé au cours de l'année 1996, par arrêté n° 3444/97/MBD/DGRF du 27 Mars 1997. A ses débuts, le CFPE ou Centre Fiscal Pilote des Entreprises avait pour mission de sécuriser les paiements des gros contribuables sur tout le territoire national, dont le chiffre d'affaire annuel hors taxe était supérieur à 250 millions Fmg.

Et c'est dans le cadre de cette création d'entité pilote « le CFPE » ayant pour mission d'assurer le recouvrement de plus de 80% des recettes fiscales globales assignées à la Direction Générale des Impôts, qu'a vu le jour le logiciel SURF ou Système Uniformisé de Recouvrement Fiscal et utilisé à l'effet d'accomplir cette mission d'une importance capitale pour le pays. Mais d'autres mesures ont aussi été mise en place.

2- Le NIF

Depuis la mise en place du CFPE, lorsque le contribuable géré par le service s'est fait connaître, celui ci reçoit du centre un NIF ou Numéro d'Identification Fiscale. Il s'agit d'un numéro permettant à l'Administration de vérifier d'abord l'identité et de certifier ensuite l'adresse des contribuables.

Ces éléments d'identification sont indispensables pour situer les contribuables dans leurs rapports avec l'Administration. La première donnée de base commençait donc à prendre forme.

Et par le NIF, la gestion des dossiers va connaître une autre dimension.

3- Le DFU

Le NIF a permis le classement en DFU ou Dossiers Fiscaux Unifiés des dossiers des contribuables pour l'ensemble des prélèvements obligatoires auxquels ils sont soumis, permettant ainsi d'améliorer le contrôle des déclarations fiscales. La création du centre a donc permis de rompre avec l'organisation habituelle fondée sur la séparation des gestions des impôts par nature.

Dans la pratique, le DFU est concrétisé par un classeur, généralement, à sangle dans lequel se trouvent tous les renseignements concernant le contribuable ainsi que les déclarations souscrites et la couverture comporte la raison sociale ou le nom commercial, l'adresse et les activités ainsi que les numéros statistiques et d'identification fiscale de l'entreprise.

Plus précisément un DFU est donc composé :

- de renseignements permanents incluant les statuts, la déclaration d'existence, les procès-verbaux des assemblées générales ou du conseil d'administration, le contrôle fiscal, les correspondances (lettres, actes, bail, contrats...);
- de la situation fiscale qui est un état récapitulatif présenté sous forme de tableau regroupant l'ensemble des impôts, droits et taxes dus et acquittés par le contribuable et ce, durant les trois dernières années ;
- de différents impôts à la charge de l'entreprise pour chaque année, de la plus récente à la plus ancienne.

Ces DFU sont classés à partir du NIF.

Mais, l'immatriculation fiscale n'est pas seulement au centre de la gestion des dossiers des contribuables. Elle est aussi la clé des connexions pour pouvoir entrer au logiciel SURF.

Pour renforcer un peu plus l'importance du NIF au sein de l'Administration fiscale, l'immatriculation a fait l'objet du titre V des dispositions communes du Code Général des Impôts ou CGI.

B- Encadrement juridique de l'immatriculation fiscale

Ce sont les dispositions des articles 20.05.01 à 20.05.08 du Code Général des Impôts ou CGI qui régissent le système de l'immatriculation fiscale à Madagascar. Elles fixent les principes ainsi que les missions du service de l'Administration fiscale chargé d'identifier et de répertorier les contribuables.

1- Principes généraux

Le NIF est personnel, unique et permanent d'après les dispositions de l'article 20.05.01 du Code Général des Impôts.

La souscription d'une déclaration d'immatriculation est obligatoire pour toute personne physique et morale dont les activités, les biens ou les services sont imposables à Madagascar, au titre d'un impôt, droit et taxes, redevance prévu par le Code Général des Impôts.

A défaut de souscription volontaire, un système d'immatriculation d'office a été prévu par l'article 20.05.02, 2^{ème} paragraphe du Code Général des Impôts.

Et comme le NIF est destiné à identifier les contribuables dans toutes ses relations avec l'Administration, la mention du numéro, sur tous documents rendus obligatoires par les dispositions du Code Général des Impôts, est de règle. Ces documents sont constitués par la facture réglementaire et les déclarations d'impôts.

Mais, il doit être aussi mentionné sur tout autre document à l'intention des autres Administrations et des tiers, lorsque les opérations effectuées par les contribuables peuvent avoir une incidence sur leurs patrimoine, revenus ou chiffre d'affaires.

En outre, la mention du NIF sur les documents suivants est exigée par le texte:

- tous soumission et contrat pour toute passation de marché public ;
- toutes les déclarations en douanes ;
- toutes correspondances avec les Administrations ;
- les certificats de régularité fiscale en matière de taxe professionnelle ou TP et

en matière d'impôt de licence d'après respectivement les dispositions de l'article 10.01.29 et 10.06.65 du Code Général des Impôts.

Mais à part ces obligations, des avantages sont accordés à toutes entreprises immatriculées, à savoir :

- le plafonnement de l'acompte provisionnel IBS ou IRNS (Impôt sur les Revenus Non Salariaux) perçu au cordon douanier lors des importations. Le certificat de plafonnement est délivré par le Centre Fiscal gestionnaire des dossiers fiscaux ;

- le droit à déduction de la TVA pour le client si le NIF du fournisseur est mentionné sur la facture d'achat. Autrement dit, la TVA n'est pas déductible si le NIF du fournisseur n'apparaît pas sur la facture. Il faut retenir aussi que la TVA doit être apparente sur une facture ;

- le taux de l'acompte provisionnel payé au cordon douanier est de 3% de la valeur CAF des marchandises lors des importations, si l'importateur a un NIF. Sinon le taux appliqué est de 5% ;

- l'acompte provisionnel payé au cordon douanier est déductible sur le versement de l'IBS ou IRNS lors de la déclaration de ces impôts en fin d'exercice.

Et des sanctions ont été prévues pour tout manquement aux principes cités ci-dessus.

Ces mesures ne font que refléter le souci majeur de l'Administration fiscale de pouvoir contribuer à la lutte contre le secteur informel car les entreprises sont lésées dans leur droit dans les cas où elles opèrent avec des non immatriculées : droit à déduction en TVA, de même, droit à l'imputation sur l'impôt sur les revenus des acomptes au cordon douanier (l'application du taux de 5% de la valeur CAF n'ouvre pas droit à déduction),...

2- Service de l'Administration fiscale chargé d'identifier et de répertorier les contribuables

Ce service prévu par le Code Général des Impôts est celui chargé d'attribuer le NIF.

Lorsque le système a été mis en place, ce service désignait la division immatriculation auprès du CFPE, appelé successivement SGE - ou Service des Grandes Entreprises par arrêté n° 6725/98 qui a été rattaché à la Direction Technique des Impôts ou DTI - et érigé par la suite en Direction de la Fiscalité des Grandes Entreprises ou DFGE par décret n° 2003-166 du 04 mars 2003 qui est rattachée à la Direction Générale des Impôts.

CHAPITRE II

CONSTITUTION DU REPERTOIRE

Depuis l'informatisation de l'Administration fiscale, les renseignements permanents sur un même contribuable sont centralisés sur dispositif électronique, si auparavant les mêmes renseignements étaient inscrits, rappelons-le, sur des livres, différents d'un service à un autre.

Et ce sont les renseignements inscrits sur la fiche lors de l'immatriculation qui vont être repris pour la constitution du répertoire des contribuables.

Mais l'attribution du NIF et la constitution du répertoire a été étendue au niveau des centres fiscaux à l'exception de ceux implantés dans la commune urbaine d'Antananarivo, par autorisation de la DFGE. Une autre mission en a découlée, c'est l'élargissement de l'assiette fiscale. En effet, le champ d'application du NIF a pris de l'importance car il comprend tous les sujets fiscaux peu importe leur chiffre d'affaire, si auparavant, le NIF était réservé aux seules entreprises gérées par le CFPE, puis SGE et actuellement DFGE.

Section I : Le répertoire des contribuables

Les contribuables inscrits sur le répertoire sont les entreprises - qui ont souscrit une demande d'immatriculation - organisées en unité économique, juridiquement autonome, qui produisent des biens ou des services. Mais, il faut faire la distinction entre :

- l'entreprise individuelle (personne physique) qui ne possède pas de personnalité juridique distincte de celle de la personne physique de son exploitant et ;
- l'entreprise sociétaire (personne morale) : Société Anonyme (SA) ou Société à Responsabilité Limitée (SARL), les coopératives, les associations...

A- Catégories et champ de compétence

1- SPGE Antananarivo

Après transfert de compétence de la DFGE, le Service Provincial des Grandes Entreprises ou SPGE Antananarivo est désormais apte à attribuer les NIF aux personnes physiques qui exercent des activités lucratives, imposables à la taxe professionnelle, ou qui tirent des revenus de la mise en location des biens immeubles leur appartenant.

Les personnes morales quant à elles sont immatriculées auprès du GUIDE ou Guichet Unique pour l'Investissement et le Développement des Entreprises à Ampefiloha, afin de simplifier les procédures administratives pour toute constitution de sociétés. Il est à rappeler que les agents du fisc qui exercent auprès du GUIDE sont rattachés directement au Service Provincial des Grandes Entreprises d'Antananarivo.

Et comme le NIF est destiné à situer les contribuables, permanents, dans leurs rapports avec l'Administration fiscale. Toute autre personne qui se présente au fisc pour des opérations ponctuelles n'a donc pas à avoir de NIF. Mais elles sont enregistrées au « NIF receveur » pour permettre la prise en recette de ce qu'elles doivent. Et sont qualifiées de ponctuelles : les opérations d'enregistrement d'acte de mutation ou tout achat de timbres fiscaux ...

La compétence du service du GUIDE et de cellule immatriculation du SPGE Antananarivo est nationale. Autrement dit, ils peuvent attribuer le NIF à tout contribuable exerçant sur toute l'étendue du territoire Malagasy. Seulement, les personnes morales ayant leur siège social à Antsirabe, du fait de l'existence du service du GUIDE auprès de cette localité, n'ont pas à se présenter au niveau du GUIDE à Ampefiloha.

2- Centres fiscaux

L'informatisation ayant été étendue, plusieurs centres fiscaux excentrés parmi les 68 qui existent sont dorénavant autorisés à attribuer un NIF aux mêmes personnes citées ci-dessus. Seulement, leur compétence est limitée aux contribuables relevant de leur ressort, quelque soit leur forme ou leur activité.

Les centres fiscaux sont les cellules de base de la Direction Générale des Impôts. Il est regroupé en son sein les structures formant l'ensemble des fonctions opérationnelles comme la gestion des dossiers fiscaux unifiés, le recouvrement des impôts, droits et taxes dus par les entreprises de son ressort ainsi que le contrôle de toutes les déclarations souscrites. Et au niveau des centres fiscaux excentrés, la division immatriculation est rattachée à la division gestion.

3- DFGE

Cependant, étant donné le rôle prépondérant que joue la Direction de la Fiscalité des Grandes Entreprises au niveau de la Direction Générale des Impôts, du fait qu'elle assure le recouvrement de 80% des recettes de l'ensemble des services, un nouveau système a été retenu : le SIGTAS, (Standard Integrated Government Tax Administration System) ou le système standard et intégré d'administration gouvernementale des taxes, en vue d'améliorer les recettes fiscales.

Ce système a des conséquences vis-à-vis des contribuables dont entre autre l'apparition d'un nouveau NIF propre à SIGTAS.

Ici, par contribuables, il faut entendre :

- toutes les entreprises, personnes morales ou physiques ayant un chiffre d'affaire annuel hors taxe est supérieur à 10 milliards fmg ou Ar 2 milliards ;
- l'ensemble des entreprises appartenant à un même groupe dans lequel, au moins, une entreprise est gérée par DFGE, et ce, quel que soit leur chiffre d'affaire ;
- toutes entreprises franches ;
- tous les exportateurs.

Ce nouveau NIF SIGTAS est donc réservé aux seules personnes citées ci-dessus. L'attribution du nouveau NIF revient à la division immatriculation auprès de la DFGE.

L'obtention du nouveau NIF et la délivrance de l'attestation est soumise aux mêmes procédures qui seront présentées subséquemment. Seulement, en plus, l'attestation d'immatriculation du NIF SURF doit être jointe aux pièces à fournir. Le délai de traitement est de courte durée.

En bref, les services compétents pour délivrer le NIF sont le SPGE Antananarivo, les centres fiscaux excentrés. Leur champ de compétence dépend plus de la localisation des entreprises que de leur forme ou de leur activité.

Seulement, la contexture du NIF est différente d'un bureau à un autre. Si à Antananarivo, le NIF est un numéro à huit chiffres dont les deux derniers constituent la clé du NIF et les six premiers chiffres sont des numéros séquentiels. Au niveau des centres fiscaux, le NIF est un numéro séquentiel dont les quatre derniers chiffres constituent le code bureau.

Mais, malgré tout, du fait que le système est uniformisé, les procédures d'immatriculation sont identiques sur tout le territoire.

B- Formalités d'immatriculation

1- Les procédures préalables à l'immatriculation fiscale

Actuellement, l'immatriculation fiscale constitue, pour toute entreprise individuelle, l'une des démarches administratives devant être suivies pour sa constitution.

a- La déclaration et l'enregistrement fiscal

Cette étape consiste au remplissage d'une déclaration d'existence auprès du bureau du lieu d'exploitation. À défaut, ce bureau est celui du domicile fiscal. Le demandeur doit se munir d'un certificat de résidence, d'une pièce d'identité et du formulaire de déclaration de patente. Au terme de la procédure, l'établissement de la taxe professionnelle sur le formulaire de déclaration visé par l'administration ainsi que 2 volets du rôle de la taxe professionnelle lui sont délivrés.

b- Le paiement de la taxe professionnelle

Les pièces délivrées seront ensuite emmenées auprès de la perception principale dont dépend le siège social pour vérification. Après acquittement de la taxe correspondante, une quittance de paiement de la taxe professionnelle est délivrée à l'intéressé.

c- L'immatriculation statistique

Pour pouvoir obtenir la carte d'immatriculation statistique, le demandeur doit s'adresser au bureau de l'INSTAT. Il doit présenter le formulaire de déclaration de la taxe professionnelle enregistré ainsi que la quittance de paiement. Il doit aussi produire une photocopie certifiée conforme d'une pièce d'identité du créateur.

Mais pour les personnes morales, à ces trois démarches s'ajoute :

d- L'immatriculation au registre du commerce et des sociétés

Cette étape consiste à la prise en charge des entreprises nouvellement créées au niveau du Tribunal du Commerce.

Seulement, pour les personnes morales, toutes les formalités s'effectuent dans le service unique du GUIDE ou Guichet Unique des Investissements et du Développement des Entreprises. En quelques mots, il s'agit en fait d'un organe interministériel institué en 2003 afin de faciliter les formalités de création d'entreprises notamment sociétés regroupant dix départements ministériel dont la DGI, le Trésor, l'INSTAT et le Registre du Commerce et des Sociétés ou RCS. Il est à remarquer que l'immatriculation fiscale pour les personnes morales est l'étape finale à la constitution juridique et administrative de l'entité.

2- Les modalités d'attribution du NIF

L'activité d'immatriculation fiscale est soumise à un séquençage d'activité.

La collecte des renseignements se fait sur la Fiche d'Identification des Entreprises ou FIE . La FIE est un imprimé réglementaire NG n° 502/CD.

Les pièces suivantes doivent être jointes à la fiche :

Pour les personnes physiques

- déclaration et quittance paiement TP
- photocopie de la carte d'immatriculation statistique
- photocopie du CIN du contribuable
- certificat de résidence du contribuable

- procuration légalisée si le demandeur n'est pas le contribuable
- photocopie CIN du mandataire

Pour les personnes morales

- déclaration et quittance paiement TP
- statuts
- photocopie de la carte d'immatriculation statistique
- photocopie du CIN du gérant
- certificat de résidence du gérant
- numéro d'immatriculation au registre du commerce

Les renseignements inscrits sur la FIE feront ensuite l'objet de saisie.

L'activité se termine par la délivrance de l'attestation d'immatriculation au contribuable, après décharge avec mention :

- des noms et prénoms de celui qui est venu la prendre au niveau du service ;
- du numéro de CIN ;
- de la signature ;
- de la date de réception.

Le délai de traitement de l'immatriculation fiscale est de courte durée.

Au niveau du GUIDE, l'immatriculation fait partie intégrante de la constitution de la société dont le traitement dure 3 jours.

Section II : Du répertoire à la base de données

Le répertoire des contribuables enregistre toutes les personnes physiques et morales qui sont immatriculées, quelle que soit leur forme juridique, leur secteur d'activité et leur lieu d'activité.

Et ce sont les renseignements du répertoire qui sont repris par la base de données. Et c'est cette base de données qui permet de gérer les informations sur les contribuables.

A- Enrichissement de la base de données

La base de donnée s'enrichit à chaque nouvel enregistrement. Aussi, pour qu'un NIF puisse être attribué, à un contribuable qui n'en a pas, l'opérateur saisit, par l'intermédiaire de l'interface principale :

- les renseignements permanents : nom, prénom, numéro de la carte d'identité nationale ;
- les renseignements économiques : activité exercée, forme juridique...
- les adresses : de l'exploitant et de l'exploitation.

B- Mis à jour de la base de données

Par contre, à chaque mis à jour, des informations se perdent. En effet, les anciennes sont tout simplement effacées pour être remplacées par de nouvelles données. Et une fois enregistrées, il est pratiquement impossible d'y revenir.

Ces mis à jour sont effectués à la demande des contribuables :

- pour cause de perte constatée par déclaration de perte ;
- pour tout changement de nom, de nom commercial , ou d'adresse.

Ces mis à jour donnent lieu à délivrance de duplicata.

Les mis à jour qui ne donnent pas lieu à de délivrance de duplicata sont celles relatives au changement d'activité, complément d'activité ou récemment le changement du numéro statistique.

Mais l'enregistrement de la cessation constitue aussi à un mis à jour de chaque fiche individuelle des contribuables.

C- Consultation de la base de données

Mais à part ces opérations d'immatriculation, la base de données permet aussi la recherche d'informations.

L'exploitation de la base de données permet en effet à partir de trois consultations, à savoir, le NIF, le numéro de la carte d'identité nationale ou encore le numéro statistique :

- d'établir l'identité d'un contribuable ;
- de déterminer la nature de l'activité du contribuable ou
- de localiser le contribuable.

Pour conclure, l'immatriculation des contribuables permet de constituer une base de données qui facilite non seulement l'archivage et la gestion mais aussi la recherche des informations sur les contribuables.

CHAPITRE III

BASE DE DONNEES OPERATIONNELLES

Une base de données est définie comme un ensemble de données logiquement organisées pour être exploitées au moyen d'un SGBD ou système de gestion de base de données.

Et les données sont les éléments fondamentaux servant de bases à un raisonnement, à une recherche.

Et une base de données opérationnelle est celle qui permet de réaliser parfaitement les opérations à elle demandées. Notamment, la détermination de l'emplacement géographique exact où se trouve un contribuable.

Section I : Besoins de localisation

Les besoins de localisation découlent des missions régaliennes de contrôle fiscal qu'il soit systématique ou ponctuel, de poursuite et de recouvrement qui vont permettre à l'Administration d'atteindre des résultats appréciables.

Pour ce faire, la connaissance de l'adresse précise du contribuable à un moment donné est indispensable pour pouvoir entrer en contact avec le contribuable, après constatation de manquements, omissions ou erreurs.

Il y a plusieurs façons de connaître l'adresse des contribuables mais pour un résultat sûr et prompt, l'Administration peut avoir recours à la base de données. D'autant plus que le système uniformisé de recouvrement fiscal a été conçu pour aider les agents dans la gestion de la situation des contribuables.

A- Au niveau de la division recette

La prise en recettes des déclarations à l'échéance ne peut être effectuée que si le contribuable ait déjà un NIF et que le service en question soit compétent pour encaisser.

Excellent moyen de contrôle, le NIF est aussi un excellent moyen de suivi. Les fonctions du logiciel permettent en effet, à la saisie du NIF d'avoir connaissance des restes à recouvrer pour les déclarations déjà déposées d'une part. Et d'avoir connaissance des

déclarations qui n'ont pas fait l'objet de dépôt à l'échéance et donc de lancer l'action en recouvrement d'autre part.

Cette action en recouvrement est engagée par le Receveur lorsqu'il constate qu'il n'y a pas eu paiement spontané par le contribuable à l'échéance. Le but est que l'Administration puisse entrer en possession de ce qui lui est dû. Cette action se subdivise en plusieurs étapes :

- Avis de Mis en Recouvrement ou AMR : qui est un titre exécutoire indispensable pour l'authentification des créances fiscales non acquittées ou acquittées partiellement dans les délais réglementaires ;
- Mise en Demeure ou MD : C'est une sommation faite au débiteur dûment authentifié par AMR de se libérer immédiatement et de lui annoncer qu'après l'expiration d'un délai de huit jours, des poursuites judiciaires peuvent être engagées;
- Titre de Perception ou TP : établi par le Receveur ou ses agents de recouvrement, visé et déclaré exécutoire par le Directeur chargé du contentieux lorsqu' il n'y a pas eu paiement à l'expiration du délai de huit jours ;
- Avis à Tiers Détenteur ou ATD est un acte de procédure permettant au Receveur sur simple demande , d'obliger un tiers à lui verser immédiatement sur les fonds dont il est dépositaire, détenteur ou débiteur à l'égard du redevable, les impôts dus par ce tiers. Il est envoyé dans le délai d'un mois à compter de la date de notification de la TP.

B- Au niveau des divisions gestion et contrôle

Le NIF est aussi très utilisé au niveau de ces deux divisions pour l'identification des contribuables. En effet, en plus des modules immatriculation et recouvrement, il existe un autre qui est la gestion à l'intérieur du système uniformisé de recouvrement fiscal.

Aussi, à l'aide d'outils de recherche multicritère, les agents peuvent établir les listes d'aides à la gestion. Les gestionnaires peuvent donc obtenir sans difficulté la situation fiscale des contribuables et partant de relancer les défaillants. La situation fiscale étant l'état, avons-nous dit , plus haut récapitulant l'ensemble des impôts payés par le contribuable avec les dates de paiement.

Ici, le NIF aide dans toutes les actions de contrôle fiscal, dans le sens qu'à chaque correspondance éventuelle, on utilise l'adresse stockée dans les renseignements permanents.

Le but est de mieux asseoir l'impôt par la réparation des omissions, des insuffisances ou d'erreurs d'imposition. A cet effet, les agents disposent de divers moyens pour entrer en contact individuel avec les contribuables.

Demande d'éclaircissement

Elle est utilisée lorsque l'Administration a relevé des contradictions ou discordances importantes :

- entre les différents éléments de déclaration ;
- avec les déclarations antérieures ;
- avec les renseignements qu'elle détient.

Mais elle permet aussi à l'administration de réclamer des éléments de preuve. Par exemple, lorsqu' un agent a réuni des éléments permettant d'établir que le contribuable peut avoir des revenus plus importants que ceux qui font l'objet de sa déclaration.

Notification

La notification permet à l'Administration de faire connaître au contribuable tout redressement envisagé. Le système étant déclaratif et la procédure contradictoire, la notification doit donc être motivée de façon à permettre au contribuable de formuler ses observations ou de faire connaître son acceptation.

La notification préalable doit ainsi mentionner, la faculté qu'a le contribuable de se faire assister d'un conseil de son choix ainsi que l'indication du grade et de la signature de l'agent dont elle émane. Tout cela sous peine de nullité.

La notification de redressement est celle qui fait suite à une vérification. Et elle doit mentionner non seulement le montant du redressement mais également le montant des droits, taxes et pénalités, à ventiler donc.

Avis de vérification

L'envoi de l'avis de vérification est obligatoire. Elle doit mentionner toutes les années soumises à la vérification et à la faculté du contribuable de se faire assister d'un conseil de son choix. Cet envoi garantit le droit des contribuables.

Et toutes ces actions qu'elles soient à l'initiative de la division, recette, gestion ou contrôle se doivent d'être informées au contribuable par des notifications individuelles.

Et dans la pratique administrative actuelle, ce sont les agents de l'administration qui se déplacent, pour ce faire, auprès des contribuables. Cela est, pour deux raisons, d'abord à cause de la restriction du budget, le fisc se doit de recourir à ses propres moyens. Ensuite d'un côté beaucoup plus pratique, le rendement est plus accentué lorsque les agents descendent sur les lieux. Les recettes en suspens rentrent, en effet, beaucoup plus vite. Et ce sont les décharges qui remplacent l'accusé de réception.

En bref, le NIF facilite la circulation des informations.

Section II : Situation géographique

La situation d'un contribuable sur le territoire à un moment donné doit répondre à la logique du découpage administratif.

Et justement, pour y faire face, l'Administration a ajouté, dans le système, un formulaire permettant de situer un contribuable avec précision.

Capture d'écran 1 : Formulaire d'adressage

The screenshot shows a software window titled "IMMATRICULATION FISCALE". At the top, there are input fields for "Délivrance : N° C.I.N" and "N° statistique", along with buttons for "Rechercher", "Imprimer", and "Nouveau". Below this, there are radio buttons for "CIN" and "N° Statistique". The main interface has four tabs: "RENSEIGNEMENTS GENERAUX", "PRINCIPAUX DIRIGEANTS", "SITUATION GEOGRAPHIQUE" (which is selected), and "REGIME FISCAL".

Under the "SITUATION GEOGRAPHIQUE" tab, there is a section titled "REGIONS / COMMUNES" with a search field "Rech. commune". Below this is a table with three columns: "Commune", "District", and "Région". The table is currently empty.

Below the table, there are several input fields for geographical information: "Pays" (set to "MADAGASCAR"), "Province" (with a dropdown menu), "Région", "District", "Commune", "Ville", "Adresse (lot,rue,quartier)", and "Boite postale". There is also an "ECRAN SUIVANT" button.

At the bottom of the window, there is a row of buttons: "Nouveau", "Enregistrer Nouveau", "Mise à jour", "Epregrister MAJ", "Visualiser", "Imprimer", and "Quitter".

Aussi, c'est la base de données constituée qui va permettre à l'Administration de localiser les contribuables.

C'est pour cela que c'est l'adresse au niveau des renseignements dématérialisés qui est utilisé, le format adressage au niveau du système de gestion de la base de données comprend déjà tous les éléments, à savoir les province, région, district et commune.

A- Les régions

Le territoire Malagasy est subdivisé en provinces autonomes. Et ces provinces sont réparties en régions. Les limites territoriales des régions, d'après la loi 2004-001 du 17 Juin 2004 correspondent à celles des ex-Fivondronam-pokontany, des Préfectures et des Sous-préfectures. Les régions ont comme vocation d'assurer le développement économique et social dans son ressort territorial ainsi que de coordonner et d'intégrer les actions de développement initiées à la base.

B- Les districts

Les régions quand elles sont organisées en structure déconcentrée se composent des districts et des arrondissements.

Selon le décret n° 2005-012 du 11 Janvier 2005, le district est une circonscription administrative relevant de la région. Ses limites géographiques correspondent à celles des ex-Fivondronam-pokontany et Sous préfetures. Il comprend un ou plusieurs arrondissements administratifs. Le ressort territorial de ces derniers correspond à celui d'une ou de plusieurs communes.

Le chef de district est sous l'autorité hiérarchique directe du chef de région. Il rend directement compte au chef de région, par des rapports périodiques ou spéciaux, les activités et événements survenus dans sa circonscription.

Le chef d'arrondissement quant à lui, est responsable de ses activités devant le chef de district.

Cas particulier d'Antananarivo Renivohitra

Il a été créé 6 districts dont les limites territoriales correspondent à celles des arrondissements de la commune urbaine d'Antananarivo. Ces districts sont les composants de la Préfecture de police. Aussi, les chefs de districts et leurs adjoints sont nommés par arrêté du préfet de police.

C- Les communes

Les régions, lorsqu'elles sont structurées en collectivités territoriales décentralisées, comprennent les communes. Cependant, les structures des régions ne sont pas encore effectives. Et en attendant leur mise en place, les communes demeurent les seules structures opérationnelles décentralisées.

Actuellement, les communes se trouvent à la base de toute action de développement. Elles constituent en effet des lieux d'échanges et de rencontres. Mais également des lieux par excellence d'auto éducation. En se référant au décret 95-381 du 26 Mai 1995, les communes sont réparties en communes urbaines et en communes rurales.

Les communes urbaines sont subdivisées en 3 catégories :

- les communes de **première catégorie** : Antsirabe I, Fianarantsoa I, Toamasina I, Toliara I et Antsiranana I ;
- les communes de **deuxième catégorie** au nombre de 38 au total ;
- les communes **hors catégorie** qui comptent la ville d'Antananarivo, Sainte Marie et Nosy Be Hellville.

Tandis que les communes rurales quant à elle ne sont réparties qu'en deux catégories :

- celles de la première catégorie comportent un comptable du trésor remplissant les fonctions du trésorier communal. Ces communes étant au nombre de 58 ;
- celles de la deuxième catégorie comportant aussi un trésorier mais nommé par le maire et entériné par les représentants des autorités étatiques au niveau local, en l'occurrence le chef de district. Cette catégorie couvre 1452 communes.

La structure décentralisée de l'Etat s'arrête au niveau des communes cependant le Fokontany est à la base d'une localisation beaucoup plus précise. Ce dernier est une subdivision des communes. Et selon l'importance des agglomérations, il est composé des hameaux, villages, secteurs ou quartiers. La délimitation géographique des Fokontany ainsi que de ses composants sont fixés en considération du nombre de la population et des étendues géographiques.

Ce qui est important à ce niveau, c'est le rôle du comité de Fokontany qui établit et délivre les actes administratifs tels les certificats de résidence, nécessaire pour pouvoir réellement situer les sujets de l'Etat.

La constitution d'un répertoire unique pour tous les contribuables est justifiée. En effet, aucun contrôle n'est possible sans les inévitables opérations de centralisation des informations sur les contribuables.

DEUXIEME PARTIE

LA PRATIQUE DE L'IMMATRICULATION FISCALE

L'identification des contribuables a suscité la mise en place de plusieurs méthodologies.

Mais l'utilisation de la nouvelle technologie a permis la création de la base de données des contribuables. De ce fait, l'Administration fiscale prévoit de réussir à identifier et enregistrer tous les contribuables.

Mais qu'en est il en réalité ?

CHAPITRE I

L'ADMINISTRATION FISCALE ET L'ECONOMIE INFORMELLE

Le rapport à l'Administration fiscale peut être à la base de la définition de l'économie informelle, puisque la forme absente est celle que l'Administration fiscale est censée imposer. Mais la mise en place du NIF ne traduit pas un engouement à l'inscription au répertoire ni à la contribution aux dépenses communes. Les entités inconnues du fisc et qui ne paient pas leurs impôts demeurent encore nombreuses.

Cela est dû pour plusieurs raisons. En premier lieu, il y a la tolérance administrative. Vient ensuite l'insuffisante capacité de contrôle de l'Administration fiscale. Et enfin, il y a les réglementations bureaucratiques.

Section I : Tolérance administrative

Le fait qu'une proportion des actifs ne soit pas immatriculée dans le répertoire des contribuables, alors que les principes ont déjà été fixés, ne peut être interprété que comme un signe de faiblesse de l'Administration fiscale.

A- Entorse au caractère obligatoire du NIF

L'immatriculation fiscale ne couvre pas toutes les unités concernées. En effet, si le Code Général des Impôts en son article 20.05.01 a prévu que l'immatriculation fiscale est une obligation pour toutes personnes physiques ou morales dont les activités, les biens ou les services sont imposables aux impôts, droits, taxes et redevances prévus, une frange de la population seulement est encore immatriculée.

Dans la province d'Antananarivo, les activités les plus répandues, après dénombrement à partir de la base de données sont les suivantes.

Tableau 1 : Effectif des entreprises immatriculées d'après le Code Tableau B dans la province autonome d'Antananarivo¹

| CTB | Désignation | Nature | Nombre |
|------|---|--------|--------|
| 2921 | Marchandises générales au détail | C | 2178 |
| 1961 | Epicier | C | 1241 |
| 4551 | Transports terrestres de marchandises/véhicules | TR | 1004 |
| 4561 | Transports terrestres en commun | TR | 967 |
| 2281 | Gargotier | HTL | 446 |
| 4401 | Taxis | TR | 410 |
| 2751 | Location d'immeuble | IMMO | 400 |
| 2911 | Marchandises générales en gros | C | 219 |
| 1311 | Coiffeur pour dames | PS | 200 |
| 3117 | Exploitant de mines | MINE | 182 |

Source: DGI

La tendance traduit la réalité. En effet, ce sont les activités commerciales et les prestations de service qui prédominent largement à Antananarivo. Seulement, pour ce qui est du nombre, les réalisations semblent déraisonnables vu les entreprises de biens et de services qui pullulent à chaque coin de rue.

Aussi, pour des entités dont les caractéristiques sont à peu près les mêmes, il y a ceux qui ont de NIF, et il y a par contre ceux qui n'en ont pas mais qui pourtant exercent.

B- Non effectivité du système de l'immatriculation d'office

Les dispositions de l'article 20.05.01 a prévu l'immatriculation d'office pour contourner toutes personnes qui exercent en marge du répertoire des contribuables et pour renforcer le caractère obligatoire du NIF. Mais le système est presque inconnu des agents comme des contribuables. Cela est du au fait que la structure n'est pas bien encadrée. Les mesures d'accompagnement tel la procédure, la forme...que devaient définir les textes

¹ Situation arrêtée au 04 Novembre 2005

d'application ont fait défaut, alors que les termes employés dans le Code Général des Impôts sont vagues. Aussi, à défaut de définitions précises, les agents de l'Administration fiscale ont ignoré le système.

N'empêche qu'au début, l'immatriculation d'office a quand même été appliquée. C'est l'une des justifications de l'importance des entreprises immatriculées en 1998.

Tableau 2 : Effectif des entreprises immatriculées chaque année²

| Année | EI | SA | SARL | AUTRES | Total |
|-------|---------|-----|-------|--------|----------------|
| 1997 | 5 849 | 268 | 1 832 | 239 | 8 188 |
| 1998 | 17 669 | 173 | 1 678 | 288 | 19 808 |
| 1999 | 11 912 | 207 | 1 709 | 147 | 13 975 |
| 2000 | 11 376 | 27 | 1 137 | 118 | 12 658 |
| 2001 | 13 832 | 21 | 987 | 101 | 14 941 |
| 2002 | 14 514 | 19 | 582 | 82 | 15 197 |
| 2003 | 12 664 | 15 | 865 | 109 | 13 653 |
| 2004 | 12 117 | 18 | 765 | 188 | 13 088 |
| 2005 | 9 553 | 2 | 163 | 235 | 9 953 |
| Total | 109 486 | 750 | 9 718 | 1 507 | 121 461 |

Source : DGI

C- Non application des sanctions

Mais à côté, il y a aussi les sanctions. Depuis, la mise en vigueur du NIF aucune sanction n'a été infligée, alors que les manquements aux dispositions existent bel et bien.

En conséquence :

- des entreprises non-enregistrées exercent au vu et au su de tous mais n'ont jamais été inquiétées ;
- nombreux sont les contribuables immatriculés, qui pourtant ne mentionnent pas leur NIF sur les documents rendus obligatoires à savoir, les factures, les

² Situation arrêtée au 04 Novembre 2005.

- déclarations d'impôts, les déclarations en douane... mais qui ne connaissent pas l'amende de 50 000 fmg, parce qu'ils n'ont jamais été inquiétés ;
- l'utilisation et la mention de NIF fictif ou erroné n'ont jamais interpellé aucun agent pour l'application de l'amende fiscale qui s'impose.

Depuis 1997 jusqu'à aujourd'hui donc, la tolérance administrative semble de règle.

Section II : Insuffisante capacité de contrôle

A- Des obligations fiscales

Il a été constaté que les contribuables ont tendance à considérer le NIF comme une finalité. Autrement dit, ils font tout pour en avoir, pour seulement bénéficier de certains droits, mais ils ne se soucient pas des obligations qui en résultent. Aussi, parmi les entreprises immatriculées, bon nombre sont celles qui ne s'acquittent pas des obligations fiscales qui doivent en découler, à savoir, le dépôt des déclarations à l'échéance et le paiement des impôts. Alors que l'Administration fiscale n'arrive pas à faire tout le suivi qui s'impose. Les recoupements sont quelques fois mal exploités.

B- Des obligations déclaratives

A part les obligations fiscales, des obligations déclaratives découlent de l'immatriculation fiscale. Seulement, les contribuables ne jugent pas opportun de déclarer au service toute modification intervenue dans leur situation. Et l'Administration laisse faire. Aussi, les informations ne sont pas toutes transmises auprès du service. Il y a donc des entreprises qui n'exercent plus mais dont la cessation n'a pas été signalé. Mais encore, il y a celles qui ont changé ou complété leur activité mais qui n'ont rien signalé à l'Administration. Et cela peut constituer une porte ouverte à l'informalité dans la mesure où il y a des activités qui échappent aux réglementations fiscales.

Section III : Réglementations bureaucratiques

L'économie informelle peut être la réponse à la complexité de la procédure administrative.

A- Formalisation lourde

Pour les personnes physiques, la procédure de formalisation est un vrai parcours du combattant du fait que les intervenants soient éparpillés en des lieux différents. Et malgré le fait que le NIF soit gratuit, au contribuable incombe des faux frais conséquents, entre autres les photocopies (de la carte statistique, de la carte d'identité nationale, déclaration et quittance de paiement de la TP) et les frais de déplacements. Notons que seul la cellule du SPGE Mandrosoa est apte pour délivrer le NIF dans toute la province autonome d'Antananarivo . Les contribuables doivent donc faire le déplacement de leur région, district, commune d'origine .

B- Langage administratif difficile

Il a été constaté que nombreux sont les contribuables qui éprouvent du mal à remplir la fiche d'identification des entreprises. Cela est dû au fait que le langage employé n'est pas à la portée de tout et chacun. Il ne faut pas, en effet, perdre de vue que la plupart de ceux qui se présentent à l'immatriculation, du moins au niveau du SPGE Antananarivo sont des petits commerçants de niveaux éducatif et culturel assez élémentaire. Sans parler de ceux qui éprouvent une certaine difficulté à écrire.

CHAPITRE II

LES FAILLES DE LA BASE DE DONNEES

Le système de gestion de la base de données a été mis au point pour permettre l'exploitation de l'ensemble de données logiquement organisées sur les contribuables. L'application regroupe quatre unités de traitements :

- Saisie NIF et mise à jour code ;
- Consultation NIF ;
- Régime Fiscal et gestion des dossiers ;
- Utilitaires.

Des interfaces ont été fournies aux utilisateurs pour leur permettre de visualiser les données en fonction de certains critères. La principale est celle qui permet la saisie de la fiche d'immatriculation fiscale.

Capture d'écran 2 : Immatriculation fiscale

Section I : Analyse de la structure existante

Le fait que la fiche individuelle soit la même pour les personnes physiques comme pour les personnes morales n'est pas intéressant. Plusieurs champs, en effet, ne sont pas remplis pour les personnes physiques tels : le numéro de téléphone; le nombre de salarié ainsi que le capital.

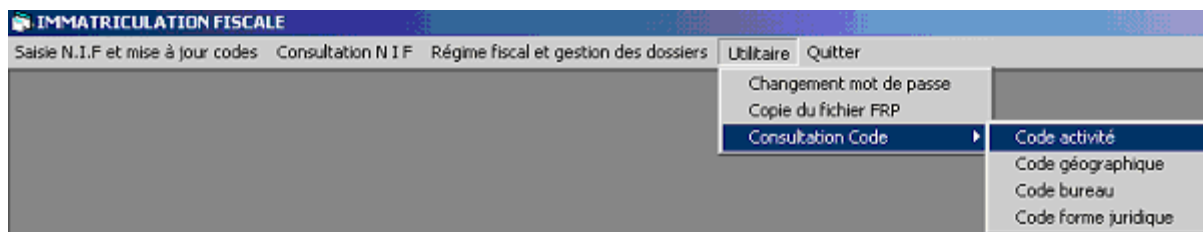
Et depuis le changement du numéro statistique, celui ci ne fait plus l'objet de saisie car la case réservée à cet effet ne correspond pas au format actuel de l'immatriculation statistique, qui pourtant aide beaucoup pour la recherche éventuelle des contribuables.

La case « service gestionnaire des dossiers » n'est jamais remplis alors que le code bureau recette quand à lui est mentionné.

L'emplacement du code géographique, tout comme du code bureau recette ainsi que le champ réservé au « service gestionnaire des dossiers » ne semblent pas être approprié. Cela étant parce qu'ils doivent être déterminés à partir de l'adresse.

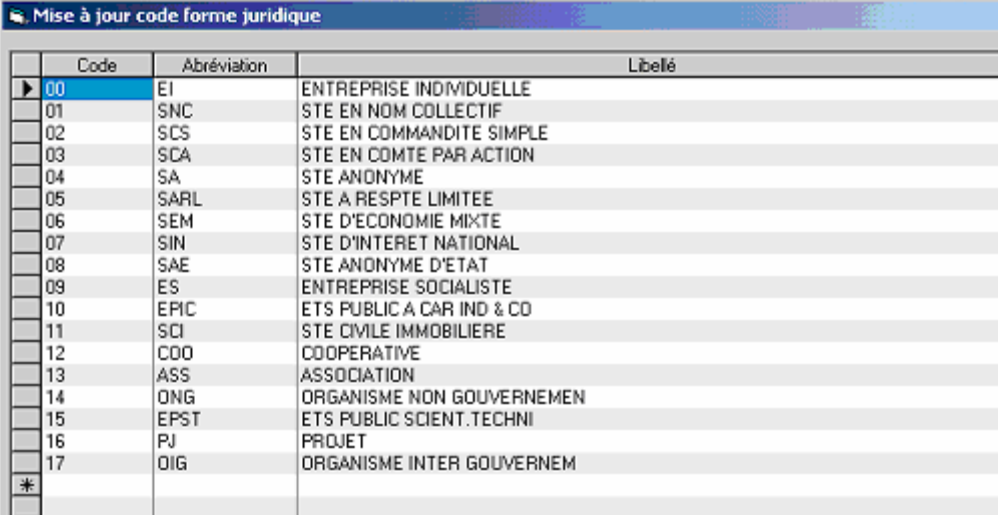
Il y a parfois des confusions dans le remplissage des codes activités. Seulement, la structure actuelle ne permet pas une recherche facile des codes. Il faut en effet fermer la fenêtre principale et passer du menu « saisie NIF et mis à jour code » au sous menu « consultation code » du menu « utilitaire » pour obtenir, les codes activités correspondants.

Capture d'écran 3 : Utilitaires code activité



Le même chemin est valable pour la consultation du code forme juridique approprié à un établissement donné.

Capture d'écran 4 : Utilitaires code forme juridique



| | Code | Abréviation | Libellé |
|---|------|-------------|---------------------------|
| ▶ | 00 | EI | ENTREPRISE INDIVIDUELLE |
| | 01 | SNC | STE EN NOM COLLECTIF |
| | 02 | SCS | STE EN COMMANDITE SIMPLE |
| | 03 | SCA | STE EN COMTE PAR ACTION |
| | 04 | SA | STE ANONYME |
| | 05 | SARL | STE A RESPTTE LIMITEE |
| | 06 | SEM | STE D'ECONOMIE MIXTE |
| | 07 | SIN | STE D'INTERET NATIONAL |
| | 08 | SAE | STE ANONYME D'ETAT |
| | 09 | ES | ENTREPRISE SOCIALISTE |
| | 10 | EPIC | ETS PUBLIC A CAR IND & CO |
| | 11 | SCI | STE CIVILE IMMOBILIERE |
| | 12 | COO | COOPERATIVE |
| | 13 | ASS | ASSOCIATION |
| | 14 | ONG | ORGANISME NON GOUVERNEMEN |
| | 15 | EPST | ETS PUBLIC SCIENT.TECHNI |
| | 16 | PJ | PROJET |
| | 17 | OIG | ORGANISME INTER GOUVERNEM |
| | * | | |

Section II : Gestion de la base de données

A- Les informations ne sont pas pérennes

Sur toutes les structures de la base de données, la mise à jour continue des informations entraîne une perte d'information. Par exemple, si un contribuable signale un changement d'adresse, la mise à jour supprime la première information, ce qui est dommage puisque cette information peut s'avérer utile pour établir l'historique des mouvements des contribuables.

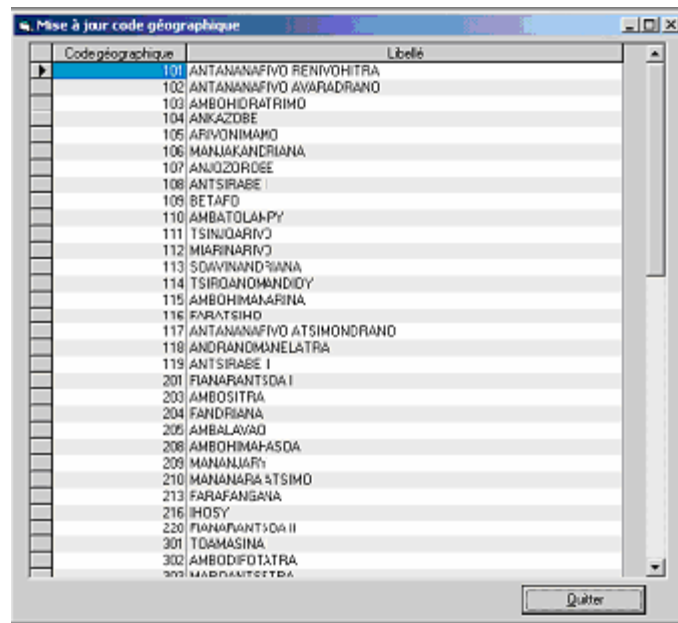
B- La base de données n'est pas actualisée

La structure de la base de données est simplifiée. Elle doit donc être enrichie par des informations actualisées. Autrement dit, elle doit être mise à jour. Cependant, la base de données a du mal à suivre l'évolution.

Le code activité qui n'est autre qu'une reproduction du CTB, annexé aux dispositions sur la taxe professionnelle, n'est pas donc pas encore actualisé et ne suit pas le rythme des changements relatifs aux Lois des Finances. En conséquence, le code attribué à certaine activité peut ne pas être approprié à l'activité même. Le champ devant être rempli, il faut parfois miser sur « l'à peu près ». Sans parler des activités qui ne sont pas encore répertoriées car constituant les activités nouvelles.

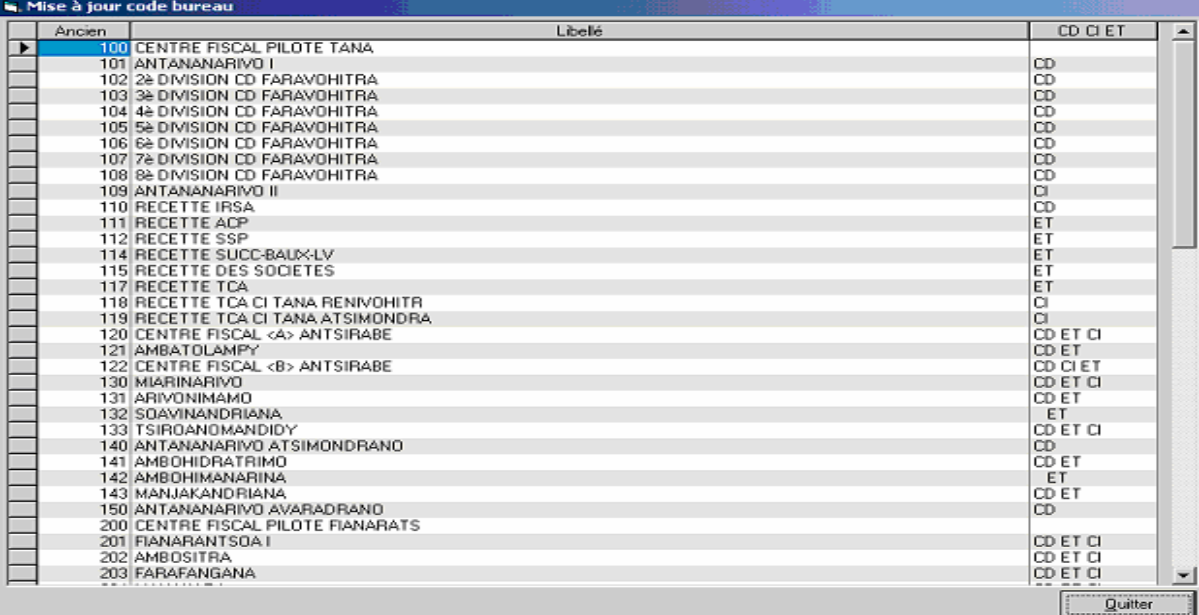
De même les codes géographiques ne sont pas mis à jour. Aussi, tout classement des entreprises immatriculées à partir de ce critère risquera de fausser les résultats.

Capture d'écran 5 : Mise à jour code géographique



Les codes bureaux aussi n'ont pas encore été actualisés.

Capture d'écran 6 : Mise à jour code bureau



| Ancien | Libellé | CD CI ET |
|--------|--------------------------------|----------|
| 100 | CENTRE FISCAL PILOTE TANA | |
| 101 | ANTANANARIVO I | CD |
| 102 | 2è DIVISION CD FARAVOHITRA | CD |
| 103 | 3è DIVISION CD FARAVOHITRA | CD |
| 104 | 4è DIVISION CD FARAVOHITRA | CD |
| 105 | 5è DIVISION CD FARAVOHITRA | CD |
| 106 | 6è DIVISION CD FARAVOHITRA | CD |
| 107 | 7è DIVISION CD FARAVOHITRA | CD |
| 108 | 8è DIVISION CD FARAVOHITRA | CD |
| 109 | ANTANANARIVO II | CI |
| 110 | RECETTE IRSA | CD |
| 111 | RECETTE ACP | ET |
| 112 | RECETTE SSP | ET |
| 114 | RECETTE SUCC-BAUX-LV | ET |
| 115 | RECETTE DES SOCIETES | ET |
| 117 | RECETTE TCA | ET |
| 118 | RECETTE TCA CI TANA RENIVOHITR | CI |
| 119 | RECETTE TCA CI TANA ATSIMONDRA | CI |
| 120 | CENTRE FISCAL <A> ANTSIRABE | CD ET CI |
| 121 | AMBATOLAMPY | CD ET |
| 122 | CENTRE FISCAL ANTSIRABE | CD CI ET |
| 130 | MIARINARIVO | CD ET CI |
| 131 | ARIVONIMAMO | CD ET |
| 132 | SOAVINANDRIANA | ET |
| 133 | TSIROANOMANDIDY | CD ET CI |
| 140 | ANTANANARIVO ATSIMONDRA | CD |
| 141 | AMBOHIDRATRIMO | CD ET |
| 142 | AMBOHIMANARINA | ET |
| 143 | MANJAKANDRIANA | CD ET |
| 150 | ANTANANARIVO AVARADRANO | CD |
| 200 | CENTRE FISCAL PILOTE FIANARATS | |
| 201 | FIANARANTSOA I | CD ET CI |
| 202 | AMBOSITRA | CD ET CI |
| 203 | FARAFANGANA | CD ET CI |

Aussi, les recherches à partir de ce critère ne sont pas pertinentes. Et pourtant, la faculté de rapprocher le nombre des contribuables réellement gérés auprès de chaque bureau de ceux de la base de données peut s'avérer utile à l'Administration fiscale.

A défaut de pouvoir connaître la date exacte des derniers mis à jour, ces codes sont certainement ceux employés depuis le début de l'informatisation.

Les causes en sont que :

- l'agent n'a pas été formé comme il le fallait ;
- l'agent n'a reçu aucune instruction de la sorte ;
- l'agent n'a pas été informé des changements.

Section III : Suivi statistique

L'application permet d'établir des statistiques par exemple sur les codes d'activités ... Mais les recherches sont limitées à quelques critères prédéfinis comme nous pouvons le voir sur l'interface ci-dessous. Cela étant même s'ils peuvent se combiner.

Capture d'écran 7 : Classement par forme juridique

| Gest. dossier | Adresse | Activité ppl | Nature | Form. Jurd. |
|---------------|---------|--------------|--------|-------------|
| | | | | |

En outre, les consultations à partir du nouveau numéro statistique n'est plus effective à l'égard des établissements qui ont fait l'objet de la mesure nouvelle, depuis le 1^{er} Septembre 2005. Aussi, si c'est ce numéro est le seul connu en vue de rechercher un contribuable qui possède un NIF, l'unique façon de le trouver serait de fouiller dans les archives.

Mais comme le système actuel est très limité pour une exploitation statistique. Les responsables ont alors pris la décision de créer un autre programme, en dehors de l'application immatriculation, mais qui s'y inspire. Ce programme permet de faire des recherches plus poussées par exemple entre deux dates pour des domaines variés.

Capture d'écran 8 : Statistique NIF délivré

Systeme Uniformisé de Recouvrement Fiscal (S.U.R.F)

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DU BUDGET

MANDROSOA AMBOHIJATOVO

SECRETARIAT GENERAL

**STATISTIQUE
N.I.F DELIVRE**

DIRECTION GENERALE DES IMPOTS

Du mercredi 7 septembre 2005 au mercredi 7 septembre 2005

Générale

ACTIVITE PRINCIPALE

FORME JURIDIQUE

CAPITAL

REGION

Détailé

CAPITAL

REGION

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana

DIRECTION GENERALE DES IMPOTS
Service Informatique Anosy
Septembre 2005

Mais pour toute recherche personnalisée, il faut recourir à des programmes réservés aux seuls initiés.

Section IV: Problèmes d'identification

Le service de l'Administration fiscale chargé d'identifier et de répertorier les contribuables, rencontre encore des difficultés non seulement l'établissement de l'identité exacte d'un contribuable mais aussi dans la détermination de son activité et de sa localisation. Cela est du, d'abord, du fait des doublons. Ensuite, il y a les fiches orphelines et enfin l'identification est difficile parce que les données ne sont pas centralisées.

A- Les doublons

L'existence des doublons n'aide pas le service dans la recherche des contribuables. Par doublon, il faut entendre qu'un contribuable a fait l'objet d'un double enregistrement. Aussi, pour rétablir l'identité exacte, l'Administration fiscale doit recourir à des recoupements.

1- Causes des doublons

Les doublons sont dus pour plusieurs raisons dont les uns sont imputables aux services tel :

- l'attribution de compétence à deux bureaux, qui ne sont pas en réseau, pour l'immatriculation des contribuables au début de la mise en place du NIF ;
- les erreurs de saisie : si des erreurs surviennent, surtout, lors de la saisie du numéro de la carte d'identité nationale, le système risque d'attribuer un nouveau NIF. En effet, en principe, à chaque numéro CIN correspond un NIF, du moins pour les personnes physiques.
- la non actualisation du répertoire national peut aussi accentuer le nombre des doublons. En effet, le service central, du fait de sa compétence nationale, risquera de ré attribuer un NIF à un contribuable qui en a déjà un, mais qui pour une raison ou une autre en fait encore la demande. Alors qu'en principe, le NIF est unique.

Mais cet état de choses peut aussi être du pour cause de mauvaise foi de certains contribuables qui, en connaissance des failles de l'Administration en profitent et demandent de se faire attribuer un autre numéro d'identification fiscale afin de ne pas payer les arriérés relatifs au premier numéro et de pouvoir échapper à toutes actions éventuelles de l'Administration fiscale.

Mais le doublon aussi peut avoir pour cause une mauvaise perception des contribuables du principe qui les poussent à vouloir changer de numéro d'identification fiscale chaque fois qu'ils changent d'activité.

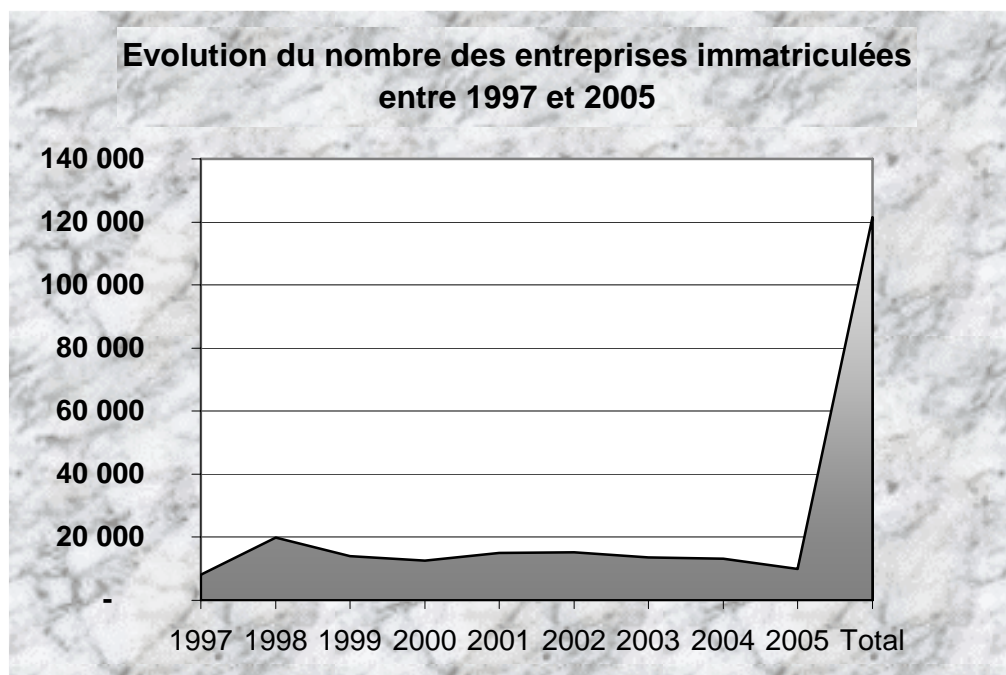
A part cela, il a été constaté qu' à l'inverse, un même numéro d'identification fiscale est attribué à deux personnes différentes.

Alors qu'en principe, le NIF est personnel, unique et permanent.

2- Impact sur le dénombrement

Depuis la mise en œuvre du NIF en 1997, suite à la volonté de l'Administration fiscale de moderniser le service par l'informatisation, le nombre de NIF attribué à Madagascar est de 121 461 pour une situation arrêtée au 04 Novembre 2005, y compris les doublons.

Figure 1³



Source DGI

B- Les fiches orphelines

Un remplissage erroné de la fiche individuelle constitue aussi la cause du problème d'identification des contribuables. Non plus par rapport à leur identité mais surtout par rapport à la répartition géographique et aux activités.

1- Répartition géographique

Les réalisations font ressortir que plus les requêtes sont précises, plus les informations ont tendance à se disperser. Sur 121 416 établissements répertoriés donc, seulement 13 994 sont imputables aux six provinces.

³ Situation arrêtée au 04 Novembre 2005.

Tableau 3 : Entreprises immatriculées par province autonome⁴

| Province | EI | SA | SARL | AUTRES | Total |
|--------------|--------|----|------|--------|---------------|
| Antananarivo | 13 565 | 8 | 68 | 140 | 13 781 |
| Fianarantsoa | 25 | | 1 | 1 | 27 |
| Toamasina | 110 | | 1 | 1 | 112 |
| Mahajanga | 11 | | | | 11 |
| Toliary | 32 | | 1 | | 33 |
| Antsiranana | 29 | | 1 | | 30 |
| Madagascar | 13 772 | 8 | 72 | 142 | 13 994 |

Source: DGI

Et classés à l'intérieur des régions, seulement 13 863 entreprises sont retenues.

Tableau 4 : Répartition des entreprises immatriculées par région⁵

| Régions | EI | SA | SARL | AUTRES | Total |
|------------------------|--------|----|------|--------|--------|
| Diana | 4 | | | | 4 |
| Sava | 24 | | 1 | | 25 |
| Itasy | 85 | 1 | | 1 | 87 |
| Analamanga | 12 971 | 6 | 68 | | 13 045 |
| Vakinankaratra | 483 | 1 | | 4 | 488 |
| Bongolava | 31 | | | | 31 |
| Sofia | 6 | | | | 6 |
| Boeny | 1 | | | | 1 |
| Betsiboka | 2 | | | | 2 |
| Melaky | 2 | | | | 2 |
| Alaotra-Mangoro | 17 | | | | 17 |
| Atsinanana | 73 | | 1 | 1 | 75 |
| Analanjirofo | 19 | | | | 19 |
| Amoron'i Mania | 5 | | | | 5 |

⁴ Situation arrêtée au 04 Novembre 2005.

⁵ Situation arrêtée au 04 Novembre 2005.

| | | | | | |
|----------------------------|--------|---|----|---|---------------|
| Haute Matsiatra | 1 | | | | 1 |
| Vatovavy-Fitovinany | 17 | | 1 | 1 | 19 |
| Atsimo-Atsinanana | 1 | | | | 1 |
| Ihorombe | 1 | | | | 1 |
| Menabe | 20 | | | | 20 |
| Atsimo-Andrefana | 5 | | 1 | | 6 |
| Androy | 5 | | | | 5 |
| Anosy | 3 | | | | 3 |
| Madagascar | 13 776 | 8 | 72 | 7 | 13 863 |

Source: DGI

Ces résultats ont pour origine, le défaut des mis à jour des fichiers individuels d'avant la mise en place de la décentralisation d'une part. En effet, le format adressage a été adapté à l'organisation administrative actuelle si avant il se limitait juste à la mention de l'adresse.

Mais d'autre part, faute de temps, même si le taux est négligeable, seule l'adresse est remplie convenablement par l'opérateur car c'est celle qui est inscrite sur l'attestation reste . Par exemple, après relevés , sur 42 immatriculés à la date du 10 Novembre 2005, l'emplacement géographique exact d'un contribuable n'est pas précis car n'incluant que l'adresse.

Mais cette dispersion des informations est aussi due à une insuffisance des renseignements de la part d'un contribuable qui n'a donné comme adresse que le nom d'une rue, par exemple, lorsque la remise du certificat de résidence est facultative. C'est le cas des propriétaires. Aussi, dans le doute, certains préfèrent ne pas remplir tous les champs.

2- Analyse des activités

L'approche de l'identification des contribuables peut aussi être effectuée à partir de la connaissance du système productif, à savoir les activités. Et le problème de la fiche orpheline se rencontre au niveau des activités.

Tableau 5 : Effectif des entreprises immatriculées d'après la nature d'activité⁶

| | EI | SA | SARL | AUTRES | Total |
|-------------|-----------|-----------|-------------|---------------|---------------|
| AGRO | 3 | | 1 | 1 | 5 |
| ASSU | 1 | | 1 | | 2 |
| BTP | 1 516 | 4 | 112 | 8 | 1 640 |
| C | 19 783 | 30 | 1 097 | 304 | 21 214 |
| EPIC | 1 | | | | 1 |
| HTL | 1 504 | 5 | 78 | 9 | 1 596 |
| I | 2 937 | 12 | 362 | 20 | 3 331 |
| IMMO | 570 | | 18 | 13 | 601 |
| M | 1 678 | 4 | 56 | 10 | 1 748 |
| MINE | 637 | 2 | 40 | 3 | 682 |
| PELV | 10 | | | | 10 |
| PL | 547 | 3 | 25 | 13 | 588 |
| PS | 2 724 | 6 | 204 | 87 | 3 021 |
| PSAU | 165 | 2 | 80 | 63 | 310 |
| PSTR | 4 417 | 3 | 70 | 13 | 4 503 |
| TCOM | 9 | | 1 | | 10 |
| TOUR | 7 | | 11 | | 18 |
| TPHN | 18 | 8 | | | 26 |
| TR | 4 712 | 2 | 41 | 27 | 4 782 |
| Total | 41 239 | 81 | 2 197 | 571 | 44 088 |

Source: DGI

Ce tableau fait ressortir que sur 121 461 entreprises immatriculées, 77 373 activités ne sont pas classées par le système. Alors que la nature des activités prévues par le système est de quatre fois plus nombreuses que celle du Code Général des Impôts.

⁶ Situation arrêtée au 04 Novembre 2005.

Dans le code tableau B, les activités sont regroupées en cinq :

- Commerce : pour toutes activités d'achat, et de revente de marchandises ;
- Industrie : pour toutes activités de production ou de transformation pour lesquelles des procédés mécaniques considérables sont employés ;
- Métier : pour toutes activités de production ou de transformation mais dont les moyens utilisés ne sont pas très importants ;
- Prestation de service : cette nature d'activité vise les services rendus aux particuliers ;
- Profession libérale : regroupe toutes les activités exercées par des personnes ayant fait des études particulières et qui effectuent des travaux intellectuels y afférents.

Mais, l'identification des contribuables est aussi altérée du fait des confusions lors de la saisie des renseignements.

Prenons comme exemple le cas de l'épicier et des marchandises général au détail. Ces deux activités ont leurs codes propres, seulement dans la pratique, ils sont confondus. Cela est peut être dû à cause du renvoi au 2921 pour le calcul de la taxe professionnelle lors de la consultation du Code tableau B, pour l'épicerie.

Après relevé, sur 10 déclarations, pour l'activité « épicier » :

- pour cinq déclarations, c'est le code 2921 de marchandises générales au détail qui est mentionné sur la fiche individuelle en référence à la mention sur la déclaration de taxe professionnelle ;
- pour trois déclarations, le code utilisé est le 1961, sur la déclaration TP et sur la fiche individuelle de la base de données ;
- pour une déclaration, les codes utilisés sont différents : pour le NIF c'est 1961 et pour la TP c'est 2921.
- pour la dernière déclaration, le code NIF est 2921 alors que le code TP est 1961.

C- Non centralisation des données

La politique de délimitation des compétences est à l'origine des failles du service. En effet, étant chargé de répertorier les contribuables, le service central, à l'instar de la cellule immatriculation du SPGE Antananarivo du fait de sa compétence nationale, n'est pas en mesure d'établir en temps réel le nombre des contribuables immatriculés sur le territoire.

Cela est du parce que les centres fiscaux ne transfèrent pas leurs réalisations au niveau central, alors que des notes de services ont été émis pour ce faire. Le mode de transfert retenu étant celui par disquette. Les autres méthodes même envisagé n'ont pas pu être pris en compte car jugé trop cher tel l'envoi par Internet....

Aussi, toutes les réalisations qui ont été énumérées ne comprennent pas celles des CF, même si la répartition géographique a été rendue possible du fait de la compétence nationale du SPGE Antananarivo.

Tableau 6 : Répartition des entreprises immatriculées par région⁷

| REGION | EI | SA | SARL | AUTRES | Total |
|----------------------------|-----------|-----------|-------------|---------------|--------------|
| Diana | 4 | | | | 4 |
| Sava | 24 | | 1 | | 25 |
| Itasy | 85 | 1 | | 1 | 87 |
| Analamanga | 12 971 | 6 | 68 | | 13 045 |
| Vakinankaratra | 483 | 1 | | 4 | 488 |
| Bongolava | 31 | | | | 31 |
| Sofia | 6 | | | | 6 |
| Boeny | 1 | | | | 1 |
| Betsiboka | 2 | | | | 2 |
| Melaky | 2 | | | | 2 |
| Alaotra-Mangoro | 17 | | | | 17 |
| Atsinanana | 73 | | 1 | 1 | 75 |
| Analanjirifo | 19 | | | | 19 |
| Amoron'i Mania | 5 | | | | 5 |
| Haute Matsiatra | 1 | | | | 1 |
| Vatovavy-Fitovinany | 17 | | 1 | 1 | 19 |
| Atsimo-Atsinanana | 1 | | | | 1 |
| Ihorombe | 1 | | | | 1 |

⁷ Situation arrêtée au 04 Novembre 2005.

| | | | | | |
|-------------------------|--------|---|----|---|---------------|
| Menabe | 20 | | | | 20 |
| Atsimo-Andrefana | 5 | | 1 | | 6 |
| Androy | 5 | | | | 5 |
| Anosy | 3 | | | | 3 |
| MADAGASCAR | 13 776 | 8 | 72 | 7 | 13 863 |

Source: DGI

Tout ceci nous montre que notre système d'immatriculation fiscale est loin d'être au point. Mais qu'en est-il dans un pays développé ? Prenons l'exemple de la France.

CHAPITRE III

L'IMMATRICULATION EN FRANCE

Les deux chapitres précédentes ont permis de dégager les défaillances fonctionnelles et techniques de l'Administration fiscale. Ces études ont donc révélé que le système d'immatriculation fiscale à Madagascar n'est pas encore très bien au point. Et que l'exploitation du répertoire même limitée aux besoins du contrôle fiscal peut prêter à discussion.

Mais qu'en est-il du système d'immatriculation des contribuables en France ?

Section I : Identifiant fiscal

L'Administration fiscale française utilise depuis 1984 un identifiant spécifique appelé SPI ou Simplification des Procédures d'Identification. C'est un numéro aléatoire dont les chiffres ne donnent aucune indication sur le titulaire.

Le numéro SPI est attribué, à chaque contribuable, par l'Administration fiscale après recoupements de ses données avec celles de la Sécurité sociale. Ce numéro unique est l'instrument de communication entre eux. Et c'est ce numéro que les centres des impôts utilisent.

La création de ce numéro, s'inscrivait dans la logique des décisions de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés ou CNIL, a pris fermement position en faveur de l'adoption par les Administrations d'identifiant qui leurs soient propre. Ainsi, outre l'Administration fiscale, l'éducation nationale est dotée d'un identifiant propre appelé NUMEN.

Seulement, le numéro SPI s'est révélé insuffisamment fiable. Certains contribuables se retrouvent, en effet, en possession de plusieurs numéros SPI.

Et puisqu'un identifiant de bonne qualité est indispensable à la mise en place d'un compte fiscal unique, l'Administration fiscale a donc envisagé à plusieurs reprises d'utiliser, pour certaines opérations le numéro NIR ou Numéro d'inscription au Répertoire.

Seulement, l'utilisation du NIR ne peut aller au-delà de ce qui a été autorisé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 1998.

Aussi, seules l'Administration centrale et les CRI ou Centres Régionaux Informatiques auront accès au numéro. Toute utilisation du numéro « Sécu » hors du cadre ainsi défini, a été soumise à l'autorisation du CNIL et doit rester exceptionnelle.

Le NIR ne pourra donc servir d'identifiant fiscal unique comme le souhaitait le ministère.

Mais pourquoi justement le NIR ?

Section II : Codes INSEE

Le NIR, en France, constitue avec les numéros SIRENE et SIRET les codes de l'INSEE ou Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques qui est le service public chargé de la production et de l'analyse des différentes données statistiques. D'où le caractère stable de ces codes. Ces codes numériques ou alpha-numériques servent à identifier les personnes, les entreprises mais aussi les activités professionnelles.

A- Identification des individus

Chaque personne, dès sa naissance est identifiée par un numéro composé de quinze chiffres. Ce numéro, connu sous le nom de numéro de sécurité sociale, vient du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes ou NIR.

Le NIR, depuis 1996, est utilisé au profit des bénéficiaires de l'assurance maladie. C'est l'une des raisons qui ont poussé l'Administration fiscale à vouloir l'utiliser aussi.

Le chiffre a une signification :

| Position | Signification |
|--------------|--|
| 1 | sexe : 1 pour les hommes, 2 pour les femmes |
| 2 et 3 | Deux derniers chiffres de l'année de naissance (ce qui donne l'année à un siècle près) |
| 4 et 5 | mois de naissance (01 à 12) |
| 6 et 7 | département de naissance (2A ou 2B pour la Corse) |
| 8, 9 et 10 | numéro d'ordre de la commune de naissance dans le département |
| 11, 12 et 13 | numéro d'ordre de l'acte de naissance |
| 14 et 15 | clé de contrôle |

B- Identification des entreprises

Le numéro SIRENE est attribuée aux entreprises françaises lors de leur immatriculation. Il est national, invariable et dure le temps de la vie de l'entreprise. Il correspond au NIR des personnes physiques. Il est composé de neuf chiffres, les huit premiers sont attribués séquentiellement, sauf pour les organismes publics dont le numéro commence par 1 ou 2, le neuvième est une clé de contrôle.

Le numéro SIRET quand à lui correspond à l'identification d'un établissement d'une entreprise, puisqu'une entreprise peut avoir un ou plusieurs établissements. Le numéro SIREN associé à un NIC ou Numéro Interne de Classement qui est composé de cinq chiffres – dont les quatre premiers sont séquentiels et le cinquième une clé de contrôle - forme le SIRET.

C- Identification des activités professionnelles

Mais l'INSEE attribue aussi à une entreprise et à chacun des établissements, lors de leur inscription au répertoire SIRENE, un code qui caractérise son activité principale par référence à la nomenclature d'activités françaises ou NAF. Plus précisément, il faut faire la distinction entre le code APEN pour l'entreprise et le code APET pour les établissements.

La nomenclature d'activités françaises est la suivante :

- **A** Agriculture, chasse, sylviculture
- **B** Pêche, aquaculture, services annexes
- **C** Industries extractives
- **D** Industries manufacturières
- **E** Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau
- **F** Construction
- **G** Commerce, réparations automobile et d'articles domestiques
- **H** Hôtels et restaurants
- **I** Transports et communications
- **J** Activités financières
- **K** Immobilier, location et services aux entreprises
- **L** Administration publique
- **M** Education
- **N** Santé et action sociale
- **O** Services collectifs, sociaux et personnels
- **P** Activités des ménages
- **Q** Activités extra-territoriales

Ces mêmes codes peuvent être utilisés par d'autres Administrations.

Mais pourquoi les répertoires de l'INSEE sont ils autant prisés ?

La force des répertoires généraux des entreprises et établissement (SIRENE – SIRET) et des personnes réside dans le fait qu'il recensent les entreprises sur des appréciations objectives.

Section III : Répertoire SIRENE

A- Dispositions générales

Par décret n°73-314 du 14 mars 1973, un système national d'identification des personnes physiques et morales et de leurs établissements a été institué pour constituer le répertoire SIRENE, dont la gestion est assurée par l'INSEE.

Il enregistre l'état civil de toutes les entreprises et leurs établissements, quelle que soit leur forme juridique et quel que soit leur secteur d'activité, situés en métropole, dans les DOM (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) et à Saint-Pierre et Miquelon. Les entreprises étrangères qui ont une représentation ou une activité en France y sont également répertoriées.

Seul ce numéro d'identification des entreprises peut être exigé d'une entreprise dans ses relations avec les Administrations ou organismes. C'est en effet son numéro d'identité qui lui est attribué lors de son inscription au répertoire SIRENE.

Les Centres des Impôts ou CDI forment les Centres de Formalités des Entreprises ou CFE avec six autres catégories :

- les Chambres des Métiers (CM);
- les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) ;
- les greffes des Tribunaux de Commerce ;
- les URSSAF ;
- les Chambres d'Agriculture (CA) ;
- la Chambre Nationale de la Batellerie Artisanale.

Ils reçoivent le dossier unique comportant les déclarations relatives aux créations, aux modifications de situation ou aux cessations d'activité des entreprises que ces dernières sont tenues de leur remettre. Ils doivent, par ailleurs transmettre les déclarations aux Administrations, personnes ou organismes concernées.

Les entreprises inscrites au répertoire SIRENE sont :

- immatriculées au Registre du Commerce ;
- immatriculées au Répertoire des Métiers ;
- employant du personnel salarié ;
- les personnes soumises à des obligations fiscales
- bénéficiaires de transferts financiers publics.

Le champ de compétence d'un CFE dépend de l'activité ou de la forme juridique de l'entreprise. La nature de la formalité à accomplir, l'événement à déclarer ou l'établissement concerné n'interviennent pas dans le choix du CFE compétent.

B- Etat civil officiel

SIRENE récolte trois grands types d'informations sur les entreprises et les établissements, à savoir, les données d'identification, les données de classification économique et les données statistiques.

1- Les données d'identification

Pour l'entreprise

Le numéro SIREN

Le nom, le prénom pour les personnes physiques

Le sigle, la raison sociale ou dénomination pour une personne morale

La forme juridique ou statut juridique appelée aussi catégorie juridique, codifiée en référence à une nomenclature de 200 postes.

Pour l'établissement

Le numéro SIRET

Le statut de siège social ou non

L'enseigne

L'adresse

2- Les données de classification économique

Pour l'entreprise

Le code d'activité principale (APE) attribué par l'INSEE en référence à la Nomenclature d'Activité Française (NAF)

L'importance de l'effectif salarié

Le chiffre d'affaires

Pour l'établissement

Le code d'activité principale (APE) attribué par l'INSEE en référence à la Nomenclature d'Activité Française (NAF)

L'importance de l'effectif salarié

3- Les données statistiques**Pour l'entreprise**

La date de création ou sa cessation d'activité le cas échéant

Pour l'établissement

La date de création ou sa cessation d'activité le cas échéant

C- Particularités des données récoltées

SIRENE enregistre toutes les entreprises et leurs établissements, quelle que soit leur forme juridique et quel que soit leur secteur d'activité.

Ainsi, dans la base de données SIRENE se trouvent :

- Les entreprises industrielles
- Les entreprises commerciales
- Les commerçants
- Les artisans
- Les professions libérales
- Les exploitants agricoles
- Les personnes morales de droit public
- Les institutions et services de l'Etat
- Les collectivités territoriales
- Les banques et les sociétés d'assurance...

Les données supplémentaires :

- code topographique ;
- données d'adressage normalisées font de la base de données un outil opérationnel.

D- Informations actualisées en permanence

L'actualisation du répertoire s'effectue quotidiennement. Toutes les inscriptions, radiations et modifications au répertoire doivent être déclarées à l'INSEE par de nombreux organismes ont pour mission de déclarer. Les modifications enregistrées chaque jour, en moyenne, au répertoire est de l'ordre de 10 000.

S'il en est de tel pour un pays développé, quels pourraient être notre axes de réflexions ?

TROISIEME PARTIE

AXES DE REFLEXION

Force est de constater que l'impôt et la fiscalité en général sont redoutés des Malgaches, comme presque dans tous les pays du monde.

L'hésitation des uns voire la fuite des autres s'observent lorsque l'on a à faire avec l'Administration fiscale. D'autant plus que, pour plusieurs raisons dont quelques-unes ont été évoquées un peu plus haut, la complexité dans cette relation contribuable-Administration fiscale ne fait que produire l'effet contraire à ce que l'on attend de cet effort déployé, depuis un certain moment, qui est de mener à bien les actions de lutte contre les fraudes fiscales à l'instar de celles contre ce fléau national (ou mondial) qu'est le secteur informel. Ce qui devrait amener les responsables à prendre des mesures concrètes afin de remédier à tous ces maux.

CHAPITRE I

CONTRIBUTION A LA LUTTE CONTRE L'INFORMEL

Le secteur informel est défini comme un ensemble d'unités produisant des biens ou des services en vue principalement de créer des emplois et des revenus pour les personnes concernées. Les unités de production du secteur informel présentent les caractéristiques particulières des entreprises individuelles. Elles opèrent à petite échelle, avec un faible niveau d'organisation, et avec peu de division entre le travail et le capital en tant que facteurs de production. Elles ne sont pas nécessairement réalisées avec l'intention délibérée de se soustraire aux réglementations publiques, même si la plupart d'entre elles ne sont pas dûment enregistrées.

Section I : Inciter à l'immatriculation fiscale

Le répertoire des contribuables constitué lors de l'immatriculation fiscale, qui est un des types de registres administratifs, mesure la nature des liens que les contribuables entretiennent avec l'Administration fiscale. Mais, quel que soit le type de registres concernés, entre 60% et 90% des unités de production du secteur informel ne connaissent pas la réglementation, soit qu'elles considèrent que l'inscription n'est pas obligatoire, soit qu'elles ne savent pas auprès de quelle institution il faudrait le faire. Donc, c'est avant tout la méconnaissance des obligations juridiques qui induit les chefs d'unités de production informelles à ne pas se déclarer. Les activités informelles apparaissent plus comme un secteur de développement spontané des activités économiques des ménages que comme une stratégie de contournement des législations en vigueur.⁸

A- En procédant à une politique de communication active

L'Administration fiscale doit procéder à une campagne de grande envergure afin de faire connaître à tous, les dispositions sur l'immatriculation fiscale. La sensibilisation organisée sur le sujet doit être orientée vers la vulgarisation et l'information des citoyens des réglementations existantes.

Pour parvenir à ses fins, l'Administration pourrait user divers moyens pour ne citer que la communication par voie de presse audio visuel ainsi que les nouvelles techniques d'information et de communications ou encore une collaboration plus étroite avec les

⁸ La fiscalisation du secteur informel - Revue économique de Madagascar n°3.

responsables locaux. Il est donc important que les interventions soient simples, que le langage utilisé soit facilement compréhensible par tous. Le message doit s'attarder plus sur l'aspect éducation et information pour inciter au changement de comportement que sur l'aspect répressif.

Lors des interventions, il faut rappeler que le NIF existe et qu'il est obligatoire pour tous les sujets fiscaux. Et ces sujets fiscaux doivent être redéfinis et rappelés pour que chacun puisse se situer par rapport aux impôts qu'il doit.

Mais cela ne suffit pas, pour plus de consentement, il faut plus de transparence. Aussi, il est nécessaire d'expliquer à quoi le NIF sert-il pour l'Administration d'abord, et ensuite leur informer des droits qu'ils peuvent en tirer, pour que la nécessité soit perceptible. Ensuite, il faut parler des procédures administratives et des pièces à fournir pour l'attribution du NIF. Il ne faut pas aussi oublier de dire que toutes modifications à la situation des contribuables : adresse, activité, cessation, doivent être signaler à l'Administration.

B- En simplifiant les démarches administratives liées à l'enregistrement

La solution idéale est sans doute l'instauration de « guichet unique » pour la formalisation des unités individuelles des production afin d'atténuer les procédures et de réduire les coûts de légalisation. Ceci est un impératif de bon sens pour prouver la détermination de l'Etat à favoriser l'émergence d'un secteur privé qui ne serait pas réduit aux grandes entreprises. Cette initiative peut permettre de restaurer la confiance, en renforçant le consentement aux éventuelles obligations fiscales.

C- Par la mise en conformité des lois et règlements

Pour montrer la volonté de l'Administration fiscale de lutter contre le secteur

informel, elle doit faire appliquer les sanctions à sa disposition, prévues dans le Code Général des Impôts, surtout en matière d'immatriculation d'office. Et en parallèle, l'amende de Ar 10 000 semble être insignifiante pour intimider les persévérants.

Section II : Elargir l'assiette fiscale

L'immatriculation au registre des contribuables ne doit pas être une source d'inégalité. Pour un traitement analogue, la possession du NIF doit être étendue à toutes les entités soumises aux obligations fiscales quel que soit leur chiffre d'affaire. La contribution de l'Administration fiscale dans la lutte contre le secteur informel peut donc découler du respect des obligations fiscales par les contribuables immatriculés. Et cette contribution relève un peu plus d'une question de civisme que d'équité fiscale. En effet, les 80% des entreprises qui évoluent dans l'informel ne participeront qu'à hauteur de 20% des recettes fiscales, d'après la loi célèbre de Pareto.

Cependant, les salariés dont les fonctionnaires y compris, ne doivent pas être touchés par cette mesure parce que leur non immatriculation est légale. Cela étant même s'ils sont les redevables réels de l'IRSA (Impôt sur les Revenus Salariaux et Assimilés). Par contre, s'ils exercent, en parallèle, des activités lucratives, ils doivent avoir de NIF. L'Administration se doit donc d'être vigilante. D'autant plus que les fonctionnaires, de par les nouveaux statuts, sont dorénavant aptes à cumuler les activités.

Pour pouvoir de suivre les mouvements et l'évolution des situations des contribuables donc, aux déclarations spontanées, l'Administration fiscale doit ajouter d'autre méthode à savoir le recensement. Ce dernier est défini comme une opération administrative consistant à faire le dénombrement de la population d'un Etat, ou d'une ville. Il n'est plus à rappeler en effet que le recensement, dans notre société est un acte fondamental à bien des égards.

A- A partir de la monographie annuelle des Fokontany

Pour être en possession d'informations de qualité, du fait de leur régularité, le service de l'Administration fiscale chargé d'identifier et de répertorier les contribuables ont besoins d'une information fiable. Et étant donné que les principales sources d'informations se trouvent au niveau des Fokontany. C'est à ce niveau en effet que sont enregistrés les changements qui affectent les caractéristiques de la population, à défaut de recensement fiscal propre à l'Administration, il est toujours possible de ranimer les relations inter Administrations et ainsi pourquoi ne pas intégrer les renseignements pouvant intéresser le fisc tels :

- nom et prénom ;
- CIN ;
- adresse ;
- activité ;
- adresse d'exploitation ;
- case réservé au NIF,

dans les fiches d'enquêtes lors de la réalisation des monographies des Fokontany. Ces recensements se faisant de façon systématique tous les ans, la rénovation consiste à donner en permanence une image aussi actuelle que possible de la population.

Et pour une meilleure localisation, l'Administration peut avoir recours aux recoupements d'informations issues d'autres organismes qui disposent des « agents de localisation ».

B- Par recoupements d'informations

Pour pallier aux problèmes d'identifications, l'Administration doit avoir le droit d'effectuer des recensement par recoupement d'informations auprès d'autre organisme tel la JIRAMA, la Poste...

Mais ces derniers, de par les actions de relevé et de remise en main propre des factures ou de lettres peuvent aussi aider les agents du fisc dans la localisation des contribuables lors des actions de recouvrement par exemple.

En effet, les agents rencontrent des problèmes de tailles dans la recherche des contribuables. Les raisons en sont nombreuses :

- les domiciles sans adresse précise

- les adresses ne sont pas agencées ;
- certains contribuables partent sans laisser d'adresse ;
- toute recherche à partir du nom d'une rue n'est pas évident parce que pour certaines rues, même après changement d'appellation, c'est toujours l'ancien nom qui y est écrit ;
- l'enseigne des sociétés n'est pas apparent ;
- les entreprises regroupées à l'intérieur d'un même local ne sont pas toutes signalées sur l'enseigne ;
- les responsables des quartiers ne sont pas à même de situer les entreprises implantés à l'intérieur de sa circonscription ;
- les responsables des quartiers ne veulent pas livrer aux agents les contribuables faisant l'objet de recherches ;
- les sociétés ne sont pas recensés par le Fokontany, dans certains quartiers, seul les habitations le sont, les établissements sont ainsi difficile à trouver.

C- Par un recensement fiscal

Pour diverses raisons, d'assainissement du répertoire, de recherche de nouveaux contribuables, de fin statistique et de contrôle par l'administration fiscale, le recensement fiscal doit être repris, si ces derniers temps cette tâche a été abandonnée. Une administration des impôts qui ne recense pas, en effet, ne peut pas connaître son potentiel fiscal. Il faut donc reprendre l'activité et l'inscrire comme une activité permanente.

Ce recensement initié par l'Administration fiscale doit être organisé au niveau de chaque Fokontany. Aussi, un agent local ou de contact doit, tout au long du recensement, être en partenariat à temps complet avec le centre fiscal auquel il dépend. Et chaque centre doit être sous l'obligation de communiquer, au service chargé d'identifier et de répertorier les contribuables, les résultats.

A cet effet, pourquoi ne pas diviser la ville en plusieurs secteurs de recensement et donner à chaque agent local la liberté de s'organiser comme il l'entend .

Mais la contexture du formulaire doit être la même pour tous et doit être conçu pour le ménage. Le formulaire sera conçu en fonction des renseignements pouvant interpeller le fisc entre autre :

- nom ;
- prénoms ;
- date de naissances ;
- CIN ;
- état civil ;
- profession ;
- lieu de travail ;
- NIF de tous les membres du ménage...

Et pour marquer la présence de l'Administration, de tel recensement doit être fait chaque année pendant le mois fixé par l'Administration fiscale.

Et aussi, de grand recensement doit être fait tous les 10 ans avec les mêmes procédés.

Mais l'appui des hommes de médias sera indispensable pour informer le public, parce que l'incompréhension est souvent source de difficultés. Il s'agit après tout d'aboutir, à terme, à l'élargissement de l'assiette fiscale pour donner plus de moyens à l'Etat et aux collectivités. Si cela est compris, la tâche n'en sera que plus facilitée.

Mais la requête doit également aller à l'endroit des élus locaux qui vivent au quotidien avec les populations et qui sont leurs représentants.

Il faut donc qu'ils s'impliquent dans la sensibilisation car sans ressource, les collectivités ne pourront rien faire.

CHAPITRE II

DEVELOPPEMENT DU CIVISME FISCAL

Dans le respect de la philosophie du système déclaratif, la DGI a pour ambition de promouvoir le civisme fiscal, c'est à dire l'accomplissement volontaire de leurs obligations fiscales par les contribuables.

Pour ce faire, l'identité fiscale doit être valorisée. En même temps, le service de l'Administration fiscale chargé d'identifier et de répertorier les contribuables doit être renforcé pour améliorer le service rendu aux contribuables.

Section I : Valoriser l'identité fiscale

Depuis la mise en place du NIF, l'attestation d'immatriculation est délivrée pour matérialiser l'opération d'immatriculation. Mais, cette attestation n'a pas été mis à jour depuis, alors qu'il y a eu changement dans l'organigramme : le Directeur des Impôts est devenu Directeur Général des Impôts, tout comme le CFPE a déjà changé deux fois d'appellation ...

Pour donner une nouvelle approche à l'identité fiscale, l'initiative doit venir de l'Administration.

Aussi, pourquoi ne pas changer l'attestation d'immatriculation par une « carte NIF » qui doit se présenter sous forme de carte plastifiée, dont les contextures sont les suivantes :

- **au recto** : les noms et prénoms du contribuable ; éventuellement, le nom commercial, l'adresse au format normalisé. Mais encore pour accentuer plus le caractère personnel, y mettre la photo du titulaire. Cette carte doit en outre comporter le délai de validité de la carte, et la signature du titulaire ainsi que celle de l'agent responsable ainsi que son cachet.

- **au verso** : y mettre les dispositions régissant l'immatriculation afin de mettre à la

connaissance de tous que le NIF est unique, personnel et permanent. Que le NIF, doit être mentionné sur tous documents obligatoires. Que tout manquement aux dispositions fiscales en vigueur sera puni par la loi.

La forme pratique donnée à la carte intensifiera son caractère obligatoire. Cette carte doit être produite, de manière systématique, lors de toutes transactions économiques. Et tous les partenaires se doivent de vérifier les mentions de la carte avant de s'engager.

Mais, l'Administration fiscale peut aussi faire en sorte que la carte ouvre droit à des accès facile un peu partout : santé, banque, éducation...pour que l'utilité soit plus perceptible.

Et pour permettre le suivi des NIF délivrés, pourquoi ne pas fixer un délai de validité pour la carte, disons de 1 an. Aussi, il faut faire en sorte que le contribuable ne puisse pas exercer s'il ne se présente pas pour renouvellement. Ce procédé permettra à l'Administration, non seulement de mettre à jour la fiche individuelle de tous ceux qui ne se sont pas présentés alors qu'il y a eu modification dans leur situation. Mais aussi, il permet de faire un minimum de contrôle de la régularité des contribuables vis-à-vis du fisc.

Pour ce faire, la délivrance de la nouvelle carte ne doit être effective que si le contribuable n'est accompagné du certificat de régularité fiscale. Et en même temps, l'ancienne carte doit être remise au service.

Et pour une localisation plus précise, le demandeur doit joindre au dossier, un certificat de résidence avec au verso le plan de repérage de son lieu d'exploitation, certifié par le président du Fokontany.

Le remplacement de la carte doit être obligatoire:

- à l'expiration de la durée de validité inscrite sur la carte,
- lors du transfert de résidence,
- lorsque la photographie du titulaire n'est plus ressemblante,
- lorsque la carte est détériorée, perdue ou volée et lorsque le titulaire change de nom ou de prénom.

Enfin, pourquoi ne pas soumettre la délivrance de la carte au paiement de droit, qui constitueront des deniers publics, gérés suivant les règles du régime financier à Madagascar. Et pourquoi ne pas affecter en totalité les ressources ainsi procurées au service de l'Administration fiscale chargé d'identifier et de répertorier les contribuables, pour joindre l'objectif aux moyens.

Section II : Renforcer la capacité du service

Le service se doit d'être réorganisé pour mieux accueillir et orienter les contribuables. Cela étant pour prouver que le NIF n'est pas une fin en soi, il est accompagné d'obligations de paiement et déclaratives.

A- En moyen matériel

Le service a besoin d'argent car il y a des frais d'équipement et de fonctionnement.

Ces frais d'équipement sont constitués par :

1- L'acquisition de matériel informatique et l'équipement subséquent

Des ordinateurs plus performants sont indispensables pour que le service, du moins le central, puisse stocker toutes les données, si on s'en tient à l'organisation actuelle qui est le transfert des NIF attribués par les centres fiscaux excentrés auprès du SPGE Antananarivo.

Mais, le service a aussi besoin d'être doté en imprimante, pour marquer le passage de l'attestation d'immatriculation à la carte NIF.

Tout comme d'un scanner. Pourquoi en effet, ne pas tout dématérialiser afin que le service ne soit pas noyé dans les archives. A ce effet, la numérisation de certains documents doit être envisagée :

- la carte d'identité nationale ;
- les plans de repérages, pour que le dossier soit justement limité le dossier une fiche d'identification des entreprises pour chacun des contribuables. Mais la contexture est à changer pour pouvoir intégrer toutes les mentions utiles. Les photocopies ne doivent plus être demandées pour ne pas gonfler les dossiers.

2- L'aménagement de l'environnement

L'environnement ne doit pas seulement être compatible avec l'utilisation des matériels achetés pour que le service puisse assurer pleinement son rôle. Il doit être aménagé pour mieux accueillir ceux qui s'y présentent. Il ne faut pas en effet que dès le premier contact, les futurs contribuables soient rebutés de l'accueil au niveau de l'Administration fiscale.

3- L'équipement en matériel et mobilier de bureau

Le service, sans conteste, a besoin de tables, de chaises, des classeurs pour le rangement des fiches réduits au minimum.

Mais, il faut aussi penser à doter le service de téléphone pour que les contribuables puissent contacter le service, avant de se déplacer, pour avoir connaissance des pièces exigibles, pour que les déplacements inutiles soient limité.

Quant aux frais de fonctionnement, ils sont constitués par :

- l'achat de consommable informatique, des fournitures de bureau ;
- la maintenance des équipements informatiques et des matériels de bureau ;
- la formation du personnel et autres coûts nécessités par la gestion des structures techniques.

B- En moyen humain

Pour ce qui est du Service Provincial des Grandes Entreprises d'Antananarivo, du fait se sa compétence nationale, de nouveaux agents doivent y être affectés. Cela étant, d'abord, pour mieux répondre aux besoins des contribuables : pour qu'il y ait plus d'assistance dans le remplissage des fiches, par exemple. Ensuite, parce qu'à part attribuer le NIF, le service est aussi appeler à gérer la base de données par la mise à jour des code bureau et activité... à condition que les agents soient en possession de tous les éléments en provenance des instances supérieures.

CHAPITRE III

DE L'ARCHITECTURE INFORMATIQUE

Une meilleure localisation et immatriculation des contribuables repose avant tout sur une base de données fiable et centralisée.

Section I : Sécurisation des données

A- Restructurer la base de données

Face aux exigences qui se font sentir que ce soit de la part des contribuables, de l'Administration ou des utilisateurs, la base de données doit être améliorée.

1- Définitions des besoins

a- Des contribuables

* Besoin de situer les opérations dans le temps : ce besoin est accru, surtout lorsque les contribuables ont perdu leur attestation d'immatriculation, et pour ceux qui ont demandé la radiation de leur NIF, du fait que cette opération ne donne pas lieu à une délivrance de duplicata.

* Besoin d'information sur les mandataires : les contribuables qui ont fait l'objet de double enregistrement, qui ne s'en sont rendu compte que des années après, suite à des recoupements, souhaitent avoir les renseignements sur ceux qui ont souscrits à la demande d'immatriculation à leur place.

* Besoin d'information sur l'agent : des contribuables, encore, à cause des doublons, veulent connaître l'agent qui a procédé au second enregistrement dans la base de données.

b- De l'Administration

A tous les champs constitués doivent correspondre des critères qui vont permettre par des requêtes bien élaborées, de sélectionner et d'extraire les informations qui peuvent intéresser l'Administration. Et ces requêtes doivent être simplifiées et doivent pouvoir être consultées à tout moment.

c- Des utilisateurs

Puisque ce sont les formulaires qui permettent à l'opérateur d'afficher, de modifier et d'ajouter des informations, leurs présentations et leurs lectures à l'écran doivent être améliorées.

Il serait intéressant d'avoir deux présentations différentes pour les personnes physiques et pour les personnes morales. Pour cette dernière, garder le formulaire tel quel mais, il faut juste enlever les champs raison sociale (nom et prénom) et le champ N° carte d'identité nationale, et il faut réécrire le code type pour enlever la mention P.

2- Modification des structures

a- Par rapport aux besoins des contribuables

De nouveaux champs pour enregistrer les dates des opérations d'attribution, de la délivrance du duplicata ou de la radiation du NIF par cessation doivent être ajoutés;

De nouvelles tables doivent être créées et ajoutées au formulaire pour :

- les mandataires. Cette table doit comprendre comme champs : les nom et prénom ; le numéro CIN ; l'adresse ;

- les opérateurs. La table ainsi conçue doit être composée par les nom et prénom de l'agent ; sa grade ; sa fonction, son numéro. Un opérateur n'ayant pas de code ne devrait donc pas être autorisé, par la base de données, d'effectuer de quelconques opérations.

Ces nouvelles tables, constitueront une couverture à la fois pour les contribuables et les agents.

b- Par rapport aux besoins de l'Administration

De nouvelles requêtes doivent être créés pour :

- permettre d'obtenir l'effectif des duplicata délivrés tout comme celui de NIF ayant fait l'objet de radiation, par jour, à une date donnée ou encore entre deux date, pour ne pas être obligé faire des relevés manuels dans l'obtention des statistiques ;
- la recherche des NIF délivrés par procuration.

c- Par rapport aux besoins des utilisateurs

Pour ce qui est de la fiche d'immatriculation des personnes physiques, il faudrait créer deux menus pour les opérations se rattachant à l'immatriculation : le premier pour l'attribution, et le second pour le duplicata.

Le premier menu doit contenir trois onglets pour :

- l'exploitant : nom, prénom, adresse, n° CIN, date de l'enregistrement, code type P, code opérateur ;
- l'exploitation : le nom commercial, l'adresse avec le code géographique placé à coté du district, le N° statistique dont le contrôle a déjà été ajusté, les activités représentées par des listes déroulantes permettant de sélectionner rapidement les activités correspondantes, à côté doit apparaître le code activité correspondante ainsi que la nature d'activité à laquelle elle appartient, le même que celle du Code tableau B, la forme juridique avec listes déroulantes aussi. Pour ce qui sont des renseignements sur l'administration , service gestionnaire des dossiers et code bureau recette, les champs doivent être remplis automatiquement dès la saisie de l'adresse. Un champ doit être réservé pour la cessation d'activité, avec à ses côtés la date de l'opération et le code opérateur.
- le mandataire : nom, prénom, adresse, n° CIN, date de l'enregistrement, code type P, code opérateur ;

Le second menu est destiné à surveiller les mouvements des contribuables. Aussi, il doit être composé de deux onglets. Le premier pour le changement d'adresse, des champs doivent être prévus pour montrer le passage de l'ancien adresse au nouveau. La seconde quant à elle, doit donner le passage d'un nom commercial à un autre. Et à chaque opération doit correspondre la date et le code opérateur.

Et pour que la base puisse permettre l'archivage, la recherche, les recoupements et les modifications d'informations sur les contribuables, il faut penser à tout remettre à jour. Tâche qui ne sera pas facile à entreprendre mais c'est le premier pas pour la sécurisation des données.

B- Fiabiliser les données

La fiabilisation des données permet d'avoir un programme élargie qui permet de disposer de ressources diverses. L'administration peut procéder de plusieurs manières :

1- Par la mise à jour des fiches individuelles

Cette mise à jour se fera à partir des éléments en possession de l'Administration.

Par mis à jour, il faut :

* compléter les données des fiches :

- a. dont le format adressage ne tient pas compte de tous les niveaux administratifs ;
- b. qui ne comportent pas les codes types P ou M ;
- c. sans forme juridique ;
- d. qui n'ont pas de service gestionnaire.

* rectifier les diverses erreurs de saisies ou des erreurs constatées pour affecter, par exemple, une activité à la nature à laquelle elle appartient réellement.

Ces éléments sont contenus dans les dossiers individuels de chaque contribuable lors de l'opération d'immatriculation. Il faut donc déballer les archives et consulter les activités du Code tableau B pour ce faire.

2- Par la mise à jour de la base de données

Mais au lieu de prendre les fiches une par une, pourquoi ne pas automatiser certaines tâches et faire en sorte que :

- à toute personne à qui le numéro de la carte d'identité nationale a été saisi, le code type P lui soit attribué automatiquement ;
- les activités soient regroupées par nature d'activité, les mêmes que celles du CTB ;
- à chaque quartier ou Fokontany soit attribué les niveaux qui lui sont supérieurs ;
- Pour les contrôles réservés, les mentions du service gestionnaire et du code bureau recette apparaissent automatiquement à la saisi de l'adresse, la compétence est territoriale dans la plupart des cas.

Mais ces opérations de mise à jour peuvent aussi être facilitées si à chaque contribuable qui se présente aux centres, une invitation leur soit faite pour qu'il complète les éléments d'identité manquant si cela s'avère nécessaire.

3- Par la mise à jour du répertoire

La meilleure solution serait la mise en réseau distant des ordinateurs des centres autorisés à délivrer le NIF. Aussi, la gestion en temps réel des contribuables deviendrait possible.

Mais en attendant, puisque le répertoire doit être actualisé pour l'évaluation du nombre exact des personnes physiques et morales immatriculées et pour supprimer les doublons, il faut rendre effectif les transferts des données des centres fiscaux excentrés au niveau central. Et à l'avenir, faire en sorte que ce transfert soit systématique.

Mais le service peut aussi procéder à des opérations de fiabilisation par :

- l'envoi de convocation pour les contribuables connus ;
- et en même temps, pour ceux qui ne le sont pas, l'Administration pourra avoir recours aux voies de presse de large diffusion tels les journaux, la télévision , la radio ou l' Internet. Le but est « d'inviter » les contribuables qui ont deux ou même plusieurs NIF à se présenter pour la régularisation de leur situation. Le délai de l'opération doit être fixé.

Et la collaboration avec les responsables locaux peut aider pour informer les contribuables de la tenue de l'opération.

Avant de lancer l'opération, l'Administration doit bien s'organiser, harmoniser les mesures à prendre et tout prévoir. Les décisions doivent être prises en concertation.

Comme, lequel des deux est celui qui doit être annulé. Quels sont les critères qui aideront à la prise de décision ? Doit-on annuler le plus récent, ou bien celui qui a le plus servi, ou bien celui pour qui la situation est régulière...Ou bien les deux doivent-ils être annulés pour attribuer un nouveau NIF ensuite ?

Quelles seront les procédures devant être suivies ? Est-ce le même que lors des opérations d'immatriculation ? quelles seront les pièces devant être fournies ? Les deux attestations doivent-ils en même temps être présentés ? Et s'ils ne peuvent pas être produits, quels seront les dossiers pouvant attester qu'untel a vraiment deux NIF.

Mais aussi, qu'en est-il de la compétence d'attribution ? Qui sont les centres autorisés à la régularisation des situations ? Est-ce les centres qui ont délivré les NIF ? Et si les NIF ont été délivré dans deux centres différents, lequel des deux est il compétent ? La compétence du SPGE Antananarivo reste t-elle nationale pour cette opération, pourra t-elle recevoir tous les contribuables qui sont implantés un peu partout sur le territoire ?

Qu'en est il des agents à affecter à ces opérations ? Il faudrait renforcer les moyens humains parce qu'en dehors de l'opération, les services se doivent de continuer les missions qui leurs sont dévolues.

Comment fixer le délai pour l'effectivité de l'opération ?

Tout cela nécessite au préalable de mûres réflexions pour la réussite de l'opération.

Section II : Interconnexion des fichiers administratifs

Dans la perspective d'une meilleure gestion des contribuables, l'Administration fiscale peut avoir recours à l'interconnexion du fichier des contribuables à d'autres dispositifs informatisés d'autres Administrations.

A- Généralités

L'interconnexion est un dispositif de rapprochement de données, entre des fichiers physiquement éloignés les uns des autres, exploités sur des supports différents, avec des formats différents, à partir d'un élément commun.

L'interconnexion peut être justifiée par différentes raisons : l'efficacité, la sécurité, la logique, la simplification des procédures administratives, l'utilisation des informations déjà demandées...

Et par interconnexion de fichiers, il faut entendre que les données personnelles peuvent être utilisées pour servir à d'autre objectif que ce qui a justifié leur collecte.

B- Interconnexion des fichiers à Madagascar

Dans notre pays, des numéros personnels d'identification sont prévus par les loi et par règlements de l'Administration publique tels le numéro d'identification fiscale, l'immatriculation statistique...Mais aucune législation n'est pour le moment applicable en matière d'interconnexion des fichiers.

Cependant, l'Administration fiscale, confrontée à la nécessité d'identifier les contribuables, peut trouver un certain intérêt dans ce dispositif.

Une certification de l'identité peut donc être faite par rapprochement des données du registre de l'état civil avec celles fournies par les demandeurs à l'immatriculation fiscale. Aussi, à la saisie du numéro de la carte d'identité nationale, les nom et prénom correspondant vont apparaître.

Mais les données collectées lors de l'immatriculation statistique peuvent aussi être intéressantes pour le fisc. Les données enregistrées étant presque les mêmes. Aussi, pour éviter les erreurs de saisie, pour détecter toutes anomalies éventuelles...le dispositif permettra de vérifier auprès des fichiers de l'INSTAT que les informations fournies par le demandeur correspondent à celles qu'il a données lors de l'immatriculation statistique. Il faudrait concevoir ainsi un programme de rapprochement visant à déceler les personnes possédant d'autres établissements mais qui n'ont pas été signalés au fisc, ainsi que des activités exercées dans l'établissement en question.

L'interconnexion des fichiers administratifs par rapport à une approche de fond, ciblée sur la finalité est intéressante au nom de la rationalité de l'action administrative.

C- Interconnexion des fichiers administratifs et le NIR

En France, la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés n'interdit pas les interconnexions des fichiers administratifs au même titre que d'autres opérations comme la collecte, l'enregistrement...

Seulement, elle traite de l'interconnexion indirectement, non sur le terrain de la finalité, mais par le biais de l'outil, à savoir le NIR. Aussi, un meilleur encadrement de l'interconnexion s'imposait pour qu'il n'y ait aucune conséquence sur les libertés individuelles.

La CNIL a donc élaboré une doctrine. Aussi, l'utilisation du NIR ne serait être possible que pour vérifier l'authenticité des informations d'état civil, et écarter les risques d'erreurs ou d'homonymies. En revanche, elle a émis un avis défavorable pour la diffusion d'un identifiant national universel à partir du NIR.

Les tendances à l'expansion de ce numéro comme identifiant ont donc été limitées. En conséquence, l'emploi de cet identifiant, ne sera ni systématique ni généralisé et les responsables de la conception d'applications informatiques devront se doter d'identifiants diversifiés et adaptés à leurs besoins, d'où, la SPI, qui est un identifiant fiscal propre pour la Direction Générale des Impôts.

Mais comme la montée en charge de l'identifiant fiscal paraissait lente, la DGI a demandé et a été autorisé par le Parlement en 1999 d'utiliser le NIR dans ses fichiers tout comme les interconnexions entre les fichiers de la sécurité sociale et du fisc ont été autorisées.

Mais l'application est restrictive, aussi, le NIR ne doit servir qu'à éviter les erreurs d'identité, son utilisation doit être cantonnée dans certains fichiers. Il ne doit pas être utilisé pour la gestion des dossiers des contribuables. Et seul le SPI peut être exhumé dans ses rapports avec les contribuables.

Mais en quoi le NIR est-il un danger potentiel ?

Le NIR est un danger potentiel du fait de ses attributs significatifs. Il est donc plus dangereux qu'un numéro ordinaire en ce qu'il permet de procéder à des sélections assez fines sur des populations, tenant compte du sexe, de l'origine et de l'âge. Il est sans conteste que ce numéro est facilement manipulable.

Et pourquoi, l'utilisation du NIR en tant qu'identifiant commun pour l'interconnexion des fichiers administratifs peut-il porter atteinte à l'identité humaine ?

La réponse, écho surtout des victimes des pratiques nazies, est que ce concept d'identité humaine peut évoquer l'univers terrible des camps de concentration où on voulait détruire les prisonniers et leur identité en substituant un numéro à leur nom patronymique.

Pour conclure, pourquoi ne pas prendre le NIF comme identifiant à l'interconnexion des fichiers administratifs à Madagascar d'autant plus qu'il commence à prendre du terrain vis-à-vis des autres Administrations publiques telles la douane, le Trésor...comme des autres établissements : banque... ? Mais aussi parce qu'il remplit la condition absolue, indispensable à toute interconnexion du fait qu'il soit un identifiant anonyme, non révélateur des personnes.

Conclusion

L'Administration fiscale qui se veut être de plus en plus une Administration de service dans ce monde moderne en perpétuelle évolution est, et reste encore une Administration de contrôle, sa vocation à l'origine. L'efficacité du contrôle permet d'alléger les charges pesant sur les contribuables honnêtes, tout en maintenant au niveau voulu les recettes publiques.

Ces contrôles portent, pour l'essentiel, sur des agents économiques et des activités qui relèvent du secteur privé.

Cependant, beaucoup de responsables ne sont pas encore conscients qu'aucun contrôle n'est possible aujourd'hui sans une identification efficace de l'entité à contrôler, et sans les inévitables opérations de centralisation des informations concernant les contribuables. Ceci ne pose pas seulement le problème de l'existence et de l'utilisation d'identifiant commun, mais aussi des outils informatiques permettant de mettre en ligne et d'interroger des millions, voire des milliards d'informations.

Et ce travail de recherche a permis de faire un état des lieux sur le répertoire d'identification des personnes physiques et morales à Madagascar, du fait de l'immatriculation fiscale, dont l'utilisation est justement limitée aux besoins du contrôle fiscal.

Mais, il a également permis de faire un diagnostic qui met à nu les contraintes. Tout comme il a permis de révéler les potentialités. Ces dernières, mises à contributions pourront aider l'Administration fiscale à atteindre ses objectifs.

Ces potentialités tiennent à la prise de conscience :

- des contribuables ;
- de l'enjeu de l'immatriculation fiscale et
- de la place que peut avoir la base de données.

L'immatriculation fiscale n'est donc pas une fin en soi, l'approche qui doit être privilégiée est la base de données constituée, pour les prises de décision, à l'intérieur de l'espace maîtrisable du Territoire Malagasy. C'est la raison pour laquelle il faut faire en sorte que les réalisations du système soit en adéquation à la réalité économique du pays.

L'investissement nécessaire à l'amélioration du répertoire des contribuables sera donc important, mais à l'avenir, l'Administration fiscale aura du mal à s'en dispenser.