

MANUEL DE GESTION FINANCIÈRE ET ADMINISTRATIVE COMMUNALE

Application : Modèle de Modernisation des Communes Urbaines

NOTE DE SYNTHÈSE DÉCISIONNELLE (EXECUTIVE SUMMARY)

1. LE CONTEXTE ET L'URGENCE DE LA RÉFORME

Les communes urbaines malgaches font face à une pression démographique et économique sans précédent, dictée par l'essor des axes routiers nationaux et des zones d'activités industrielles. Face à l'augmentation critique de la demande en infrastructures, assainissement et sécurité, le modèle financier actuel — caractérisé par un taux de recouvrement de l'Impôt Foncier sur la Propriété Bâtie (IFTB) inférieur à son potentiel réel et un budget absorbé à plus de 80 % par le fonctionnement — est obsolète. La souveraineté économique de la collectivité exige une rupture technologique et méthodologique immédiate.

2. LA SOLUTION : LE MODÈLE D'INGÉNIERIE DIGITAL

Le modèle présenté dans ce Livre Blanc repose sur la dématérialisation intégrale de la chaîne fiscale, structurée autour de quatre innovations majeures :

- Le Recensement Factuel Neutre : Utilisation d'une Plateforme Mobile de Collecte Synchronisée (déploiement hors-ligne sur terminaux mobiles) où l'agent de terrain ne fait que cocher des constats visuels simples (matériaux, usages par étage, géolocalisation).
- L'Intelligence Fiscale Algorithmique : Suppression totale du pouvoir d'appréciation de l'agent. L'algorithme central calcule automatiquement les catégories, l'assiette et le net à payer, éliminant 99 % des litiges (immeubles mixtes, faux chantiers, commerces précaires) et neutralisant les risques de corruption.
- Le Recouvrement "Zéro-Coulage" : Émission automatisée des rôles fiscaux, notification instantanée des contribuables par message cellulaire court, et paiement exclusif par une Passerelle de Paiement Dématérialisé adossée directement au compte de dépôt de la commune auprès de la Trésorerie Principale. L'argent public intègre le circuit du Trésor sans aucune manipulation d'espèces.
- L'Investissement par Partenariats Public-Privé (PPP) : Application de la Loi n° 2015-039 sous forme de concessions de type BOT (Build-Operate-Transfer) pour équiper les infrastructures via des financements privés, sécurisant une redevance annuelle fixe et variable pour la commune.

CHAPITRE I : DIAGNOSTIC STRATÉGIQUE DE LA COMMUNE URBAINE

1.1 Organisation Administrative Légale (Loi 2014-018)

- Organe Exécutif : Le Maire, assisté de ses adjoints et du Secrétaire Général (SG). Il ordonne le budget.
- Organe Délibérant : Le Conseil Municipal. Il vote le budget et fixe les taux des taxes.
- Organe de Concertation : La Structure Locale de Concertation (SLC). Espace de dialogue citoyen obligatoire.

1.2 Analyse SWOT Institutionnelle

- FORCES : Positionnement de carrefour routier national ; existence d'outils de planification territoriale de référence (Plan d'Urbanisme Directeur) ; infrastructures économiques marchandes structurantes.
- FAIBLESSES : Rendement critique de la fiscalité directe locale dû à l'obsolescence de la matrice de l'IFTB ; déséquilibre structurel du budget communal accaparé par les dépenses ordinaires ; faiblesse des mécanismes de concertation avec le secteur privé local.
- OPPORTUNITÉS : Présence territoriale de mégaprojets miniers et industriels ouvrant droit à la perception de ristournes d'exploitation ; perspectives économiques liées à l'implantation de zones industrielles ; dynamisme écotouristique régional.
- MENACES : Explosion démographique rapide induisant une pression sur l'assainissement ; instabilité et retards dans la libération des subventions de l'État central ; exposition récurrente aux aléas climatiques extrêmes (cyclones).

CHAPITRE II : RÉFORME DE L'ASSIETTE FISCALE ET CANEVAS DE RECENSEMENT

2.1 Le Canevas Matriciel de Collecte de Données

Le modèle de collecte segmente l'information en quatre volets stratégiques afin de croiser ultérieurement les fichiers avec les services fiscaux de l'État :

1. Bloc Localisation : Identifiant unique de la parcelle, Fokontany, Axe routier ou Rue, et capture obligatoire des Coordonnées GPS.
2. Bloc Juridique : Identité complète du redevable (Nom/Raison Sociale), Statut d'occupation (Propriétaire/Locataire), et Numéro d'identité nationale ou identifiants fiscaux professionnels.
3. Bloc Technique (Assiette) : Usage du bâtiment (Industriel, Commercial, Habitation), Nature des matériaux (Dur, Semi-dur, Traditionnel), Superficie de l'emprise au sol, et Nombre de niveaux (Nbre d'étages).
4. Bloc Éligibilité : Vérification de l'âge du bâtiment pour l'application de l'exonération temporaire de 5 ans prévue par le Code Général des Impôts (CGI) pour les constructions neuves.

2.2 Grille d'Évaluation de la Valeur Locative Théorique (Annuelle)

Afin d'assurer l'équité fiscale et de maximiser les recettes sur les zones à forte valeur ajoutée, la commune adopte la tarification sectorielle suivante :

- Catégorie A (Industriel & Grand Commerce) : 5 000 Ar / m² (Usines, dépôts logistiques, banques).
- Catégorie B (Commercial Moyen & Résidence Standing) : 2 500 Ar / m² (Boutiques de centre-ville, bureaux).
- Catégorie C (Habitation Standard) : 1 000 Ar / m² (Maisons individuelles maçonnées).
- Catégorie D (Habitat Traditionnel / Vulnérable) : 200 Ar / m² (Matériaux locaux, zones enclavées).

2.3 Acte Réglementaire : Modèle de Délibération du Conseil Municipal

[En-tête Officiel de la Commune]

DÉLIBÉRATION N° 2026-00X/CM

Portant fixation des taux et de la grille d'évaluation de l'Impôt Foncier sur la Propriété Bâtie (IFTB) sur le territoire de la Commune.

Le Conseil Municipal, légalement réuni en sa session,

VU la Loi Organique n° 2014-018 ; VU la Loi n° 2014-020 ; VU le Code Général des Impôts (CGI) ;

DÉCIDE :

Article 1 : Il est adopté la grille d'évaluation de la valeur locative théorique par mètre carré (Catégorie A : 5 000 Ar, Catégorie B : 2 500 Ar, Catégorie C : 1 000 Ar, Catégorie D : 200 Ar).

Article 2 : Les taux d'imposition applicables sont fixés comme suit : 10 % (Catégorie A), 7 % (Catégorie B), 5 % (Catégorie C), et 2 % (Catégorie D).

Article 3 : Les exonérations permanentes et temporaires sont appliquées conformément aux prescriptions du Code Général des Impôts (exonération de 5 ans pour les constructions neuves).

CHAPITRE III : AUTOMATISATION ET LOGIQUE DE L'ALGORITHME FISCAL

3.1 Le Principe de la Neutralité de l'Agent

Le modèle de gestion financière applique le principe du « Masquage de la Complexité ». L'agent de terrain n'est plus un estimateur d'impôts, il est uniquement un capteur factuel. Il enregistre des données visuelles et matérielles indiscutables sur une Plateforme Mobile de Collecte Synchronisée. L'intelligence fiscale et les calculs algorithmiques sont déportés au cœur du système informatique de la mairie.

3.2 Logique d'Interprétation Fiscale du Formulaire Numérique

Le script du formulaire intègre des matrices logiques imbriquées qui interceptent et corrigent automatiquement les anomalies de terrain :

- La Ventilation Verticale (Immeubles Mixtes à étages) : Grâce à un groupe répétitif par niveau, le système isole chaque étage. Si le rez-de-chaussée abrite un commerce (Catégorie B) et les étages supérieurs accueillent des logements (Catégorie C), l'application calcule une assiette pondérée au prorata exact des surfaces de chaque affectation.
- La Ventilation Horizontale (Multi-bâtiments sur une même parcelle) : L'algorithme force la déclaration du nombre de bâtis indépendants. Le système ouvre autant de sessions de calculs autonomes qu'il y a de structures physiques, consolidant l'ensemble sur un rôle fiscal unique lié à la parcelle.
- Le Verrouillage des "Faux Chantiers" : Dès lors que l'agent constate des signes d'occupation effective (raccordement d'énergie actif, mobilier, exploitation en cours), l'algorithme annule automatiquement le statut de chantier et lance le calcul de l'impôt, tout en vérifiant si le droit à l'exonération temporaire est légalement échu.
- La Requalification des Commerces Précaires : Dès lors que l'usage constaté est commercial, le système applique une fonction de sécurité qui maintient le tarif plancher commercial indexé sur la valeur géographique de la zone, empêchant la structure d'être taxée au tarif de l'habitat vulnérable.
- L'Inviolabilité des Calculs : Les formules mathématiques de l'impôt principal, des Centimes Additionnels Communaux (CAC à 10%) et du net à payer final sont intégrées de manière cryptée. Le montant s'affiche de manière transparente sur l'écran en fin de saisie, neutralisant toute tentative de négociation ou de corruption de gré à gré.

CHAPITRE IV : CIRCUIT DE RECOUVREMENT SÉCURISÉ « ZÉRO-COULAGE »

4.1 Modèle de Rôle Fiscal Émis (Avis d'Imposition)

Dès validation de la fiche mobile sur le serveur de la mairie, l'avis d'imposition automatisé prend la forme suivante :

- Référence Fiscale Unique : [Code Parcelle]
- Identité du Contribuable / Adresse du bien / Usage constaté
- Détails du calcul automatique (Surface totale, Valeur Locative, Taux appliqué)
- Montant Principal de l'Impôt + Centimes Additionnels Communaux (10%)
- Procédure de paiement sécurisé via les Canaux de Monnaie Électronique Certifiés (Code Marchand de la Commune) ou par Virement sur le Compte de Dépôt de la Trésorerie Principale.
- Aucun paiement en espèces n'est autorisé en dehors du guichet de la Perception Principale contre reçu officiel *

4.2 Architecture du Flux de Trésorerie et Rapprochement

- Étape 1 (Notification) : Dès extraction du rôle, un message cellulaire court est envoyé automatiquement au redevable contenant sa référence et son montant exact.
- Étape 2 (Encaissement) : Le contribuable effectue la transaction depuis son terminal mobile ou sa banque.
- Étape 3 (Sécurisation) : Les flux des comptes marchands numériques sont adossés techniquement au compte de dépôt de la commune auprès du Trésor Public. Les fonds intègrent le circuit financier public sans possibilité de manipulation intermédiaire.
- Étape 4 (Rapprochement) : Le Receveur Municipal croise quotidiennement la table de collecte avec le relevé de compte marchand au moyen d'une Matrice de Rapprochement Automatisé sous tableur, mettant instantanément à jour la liste des restes à recouvrer.

CHAPITRE V : MANUEL DE PROCÉDURE D'EXÉCUTION DES DÉPENSES (CHAÎNE ELOP)

Séparation étanche : L'Ordonnateur (le Maire) prescrit la dépense, le Comptable Public (le Receveur Municipal) manipule l'argent.

Toute exécution budgétaire doit impérativement respecter le processus légal suivant :

1. L'Engagement (Phase Ordonnateur) : Décision juridique de créer une dette pour la commune (bon de commande/contrat). Requier le visa de disponibilité budgétaire.
2. La Liquidation (Phase Ordonnateur) : Vérification physique de la livraison par une Commission de Réception. Calcul de la dette définitive et signature du PV de "Service Fait".
3. L'Ordonnancement (Phase Ordonnateur) : Émission du Mandat de Paiement officiel transmis au comptable avec l'intégralité des pièces justificatives.
4. Le Paiement (Phase Comptable) : Contrôle final de régularité juridique par le Receveur Municipal et décaissement exclusif par chèque du Trésor ou virement bancaire au fournisseur.

CHAPITRE VI : PLANIFICATION DES INVESTISSEMENTS ET CADRE DES PPP

6.1 Matrice de Priorisation des Projets

Chaque besoin d'équipement proposé par la Structure Locale de Concertation (SLC) reçoit une notation obligatoire de 1 à 5 sur trois critères :

Note d'Impact = Urgence Sociale + Rendement Économique Induit + Faisabilité Financière.

6.2 Modèle de Contrat de Partenariat Public-Privé (Loi n° 2015-039)

Pour équiper les infrastructures lourdes sans dégrader l'endettement public, la commune privilégie le modèle concessionnel de type BOT (Build-Operate-Transfer) :

Financement : L'opérateur privé assume 100 % des coûts d'investissement initiaux.

Durée : Concession exclusive d'une durée ferme (ex : 15 ans). À l'échéance, l'intégralité des infrastructures est transférée à titre gratuit dans le patrimoine de la commune.

Redevance Communale : L'opérateur privé verse annuellement à la régie communale une redevance fixe sur son chiffre d'affaires brut, adossée à une quote-part variable dédiée aux projets d'utilité publique.

Clause d'Audit : Droit de regard annuel de la commune via un audit indépendant des comptes de la concession.

CHAPITRE VII : GUIDE OPÉRATIONNEL DE TERRAIN ET ÉTHIQUE DES AGENTS

7.1 Charte Éthique du Recenseur Municipal

- Gilet rétroréfléchissant et carte professionnelle signée par l'autorité municipale obligatoires. Courtoisie absolue.
- Interdiction de perception de fonds : L'agent recenseur n'a, en aucun cas, la qualité de collecteur de fonds. Il lui est formellement interdit de manipuler de l'argent ou de réclamer des compensations. Toute fausse déclaration caractérise un acte de corruption lourde, passible de sanctions immédiates.

7.2 Traitement des Réticences Légales des Contribuables

- Légitimité de l'impôt -> Rappeler que l'IFTB est une ressource exclusive de la commune qui sert directement au financement de l'éclairage public, de la sécurité et de la salubrité locale.
- Constructions neuves -> Informer que l'enregistrement est la condition indispensable pour formaliser l'application de l'exonération totale de 5 ans garantie par le CGI.

7.3 Matrice des Indicateurs de Performance (KPIs) des Agents (Fin du 1er Mois)

- KPI 1 (Productivité) : Nombre de fiches parcelles finalisées et synchronisées par jour (Objectif : Minimum 10 à 15 parcelles/jour selon la densité).
- KPI 2 (Fiabilité) : Taux de conformité technique des fiches (Points GPS exploitables et présence d'une preuve photographique claire). Objectif : 98 %.
- KPI 3 (Négociation) : Taux de succès par rapport au nombre total de parcelles visitées (Objectif : > 92 % de fiches validées).
- KPI 4 (Intégrité) : Cohérence entre les caractéristiques physiques réelles et les données cochées (Contrôles aléatoires sur 5 % des parcelles). Objectif : 100 % de conformité. Tolérance zéro pour la fraude.

CHAPITRE VIII : INGÉNIERIE BUDGÉTAIRE ET LOGISTIQUE D'AUTOFINANCEMENT

8.1 Fiche d'Évaluation Logistique et Budgétaire de Démarrage

POSTE DE DÉPENSE	QUANTITÉ / ACCORDS	COÛT TOTAL (AR)
Terminaux Numériques Mobiles	10 unités (GPS intégré)	4 000 000 Ar
Indemnités Forfaitaires	10 agents x 90 jours	13 500 000 Ar
Abonnements Flux de Données	10 puces x 3 mois	1 500 000 Ar
Ingénierie & Transfert Compt.	Formation cadres (SG)	2 000 000 Ar
Communication d'Assainissement	Campagne d'affichage (SLC)	1 000 000 Ar
COÛT TOTAL DU DÉPLOIEMENT		22 000 000 Ar

Pour assurer la couverture exhaustive de l'assiette territoriale (estimée à un bassin de référence de 14 636 foyers et entités économiques selon les variables démographiques officielles de l'INSTAT), la logistique requiert une campagne de terrain de 90 jours exploitée par dix (10) agents locaux sous statut d'assistance technique.

8.2 Clause Immédiate de Recouvrement et Amortissement à Budget Zéro (0 Ar)

Conformément aux mécanismes d'assistance technique sur intéressement prévus par la législation financière locale, l'investissement de démarrage de 22 000 000 Ar ne nécessite aucun décaissement initial de la part du budget disponible de la commune.

Option de Pré-financement par Financement Privé Avancé : Le Cabinet d'assistance technique prend à sa charge 100 % des frais de démarrage présentés au paragraphe 8.1.

Règle de Remboursement au Succès : Le remboursement exact des 22 000 000 Ar s'effectue exclusivement par le prélèvement d'un pourcentage fixe (ex : 15 %) sur les seules recettes supplémentaires nettes générées et encaissées sur le compte Trésor grâce à la nouvelle passerelle dématérialisée.

8.3 Analyse de Rentabilité Économique Trimestrielle

Sur la base d'une projection prudente retenant un taux d'assujettissement effectif de seulement 50 % des foyers identifiés (soit 7 318 entités imposables) et une contribution moyenne lissée de 20 000 Ar par an et par entité :

- Volume annuel brut généré : $7\,318 \times 20\,000 = 146\,360\,000$ Ar / an.
- Seuil d'Amortissement total du projet : Inférieur à deux (2) mois après l'émission du premier rôle numérique.

- Excédent Net de première année basculé au Plan d'Investissement Communal (PIC) : 124 360 000 Ar.

CONCLUSION ET TRAJECTOIRE D'AMÉLIORATION CONTINUE

La mise en œuvre du présent modèle de gestion financière et administrative ne requiert aucune modification des orientations politiques ou de la planification territoriale déjà validées par l'exécutif communal. Ce modèle a été conçu comme un accélérateur d'exécution du Plan d'Investissement Communal (PIC) déjà détenu par l'exécutif.

En ciblant de manière scientifique l'assiette réelle estimée à 14 636 foyers par les données démographiques officielles et en sécurisez le recouvrement par la voie numérique, la commune se dote d'un mécanisme de financement autonome. Les recettes ainsi mobilisées sans coulage seront fléchées en priorité vers les projets d'infrastructures prioritaires des Fokontany déjà inscrits au PIC.

Ce modèle est évolutif. Une fois la phase d'assainissement des recettes propres stabilisée et les premiers projets du PIC financés, l'administration communale pourra introduire, par délibérations successives, les modules complémentaires d'optimisation (interfaçage cadastral, budgets participatifs de Fokontany par téléphonie et fiscalité environnementale de transit), garantissant une trajectoire de modernisation continue et maîtrisée.

FIN DU MANUEL DE GESTION SÉCURISÉ