

CAPITALISATION D'EXPERIENCE

GUICHET UNIQUE

COMMUNE URBAINE DE MAHAJANGA, MADAGASCAR



SOMMAIRE

- 01.** Un outil développé dans un cadre plus large : Finances et bonne gouvernance à Madagascar..... p. 2

- 02.** Contexte et enjeux du projet de "guichet unique" p. 3

- 03.** Les acteurs du projet p. 6

- 04.** Démarche et mise en œuvre p. 7

- 05.** Difficultés et solutions apportées p. 10

- 06.** Résultats et effets obtenus p. 10

- 07.** Réplicabilité du projet p. 11

- 08.** Témoignages p. 12

- 09.** Pour en savoir plus p.13

UN OUTIL DÉVELOPPÉ DANS UN CADRE PLUS LARGE : FINANCES ET BONNE GOUVERNANCE À MADAGASCAR, UN PROJET PORTÉ PAR LA VILLE DE MULHOUSE ET COORDONNÉ PAR GESCOD

Dans le cadre de sa fonction d'animation du territoire, Gescod met en réseau et accompagne tous les acteurs impliqués dans la coopération et la solidarité internationale de la Région Grand Est, membres de son réseau, avec pour objectif d'améliorer la qualité et la visibilité de leurs actions. Il a vocation à accueillir tous les acteurs qui en expriment le souhait et qui sont en accord avec sa charte des valeurs.

Ces actions contribuent à la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD) sur les territoires partenaires et en Grand Est dans le cadre du nouvel agenda mondial 2030 pour le développement.

A Madagascar, la commune urbaine de Mahajanga est l'une des communes de référence en matière de gouvernance, notamment grâce au soutien apporté de longue date par la Ville de Mulhouse, qui s'est investie auprès d'elle dans le cadre du PRMM (Projet de Réhabilitation des Principaux Marchés de Mahajanga) financé par l'Afd (Agence française de développement). A cette époque, la Ville de Mulhouse venait de réhabiliter son marché couvert et elle a appuyé la CUM dans la réalisation de la "MOSI" (Maîtrise d'Œuvre Sociale et Institutionnelle).

Parmi les activités de la MOSI ont figuré la mise en place d'un budget annexe pour le département des marchés, afin de mieux suivre son fonctionnement et plus particulièrement sa gestion financière ; à partir de là, un appui plus général sur les finances locales s'est développé et n'a cessé de s'enrichir au fil des ans.



CONTEXTE ET ENJEUX

DU PROJET DE « GUICHET UNIQUE » A MAHAJANGA

Mahajanga est une ville portuaire de la côte nord-ouest de Madagascar, capitale de la province de Mahajanga et chef-lieu de la région Boeny.

Elle se trouve à l'embouchure du fleuve Betsiboka, sur le canal du Mozambique, à 550 km au nord-ouest d'Antananarivo. Son aire urbaine est estimée à environ 250 000 habitants.



1. LE GUICHET UNIQUE, PILIER D'UN PLAN PLUS VASTE DE REDRESSEMENT DE LA COMMUNE

Fin 2011, la commune urbaine de Mahajanga a initié un programme de redressement, le programme Finances et bonne Gouvernance, avec l'appui de la Ville de Mulhouse via Gescod (anciennement Ircod). Des actions prioritaires ont été identifiées : la réorganisation de l'administration, la fiscalité et l'amélioration du recouvrement des recettes.

Vers la fin de l'année 2012, la CUM a sollicité l'aide du Projet de Gouvernance et le Développement Institutionnel (PGDI II) de la Banque Mondiale afin de bénéficier d'un appui renforcé et intégré dans la mise en œuvre de son plan d'action.

En avril 2014, le PGDI a réalisé avec l'assistance d'un bureau d'études un diagnostic de la situation et a proposé une stratégie d'amélioration de la gestion du recensement et du recouvrement des impôts locaux, à travers trois projets qui ont été développés depuis avec l'aide de la Ville de Mulhouse :

- la mise en place d'un **nouveau système de recouvrement des recettes utilisant la téléphonie mobile** (*mobile banking*) et la réalisation de l'ensemble du processus par l'intermédiaire d'un partenariat public-privé et conformément aux textes réglementaires et procédures de gestion des recettes publiques en vigueur ;
- l'organisation d'un "**mois de l'impôt**" mobilisant sur une période courte l'ensemble du personnel municipal afin de sensibiliser les contribuables au paiement de leurs impôts ;
- la création d'un **guichet unique**, visant à améliorer l'organisation et l'efficacité des services publics ainsi qu'à assurer une meilleure transparence de ces derniers.

Les objectifs sont ainsi de renforcer la fiscalité locale, d'appliquer des solutions innovantes pour améliorer les recouvrements, de favoriser la transparence et la bonne gouvernance, et d'accompagner techniquement les services dans la mise en œuvre de ces projets.

2. LE GUICHET UNIQUE, UN OUTIL D'AMÉLIORATION DES SERVICES ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Les citoyens et citoyennes de Mahajanga ne disposaient jusqu'alors d'aucune indication claire sur les différentes démarches à entreprendre, ni même leur durée ou leur coût, pour l'obtention d'un service auprès de la commune. Ainsi, que ce soit pour effectuer une demande de renseignement, déposer/retirer un dossier, effectuer un règlement pour l'élaboration d'un acte, etc., les contribuables entraient directement dans les bureaux des services concernés voire erraient de bureau en bureau à la recherche des informations demandées.

Outre les difficultés causées pour les contribuables, cette situation était propice à la corruption : la désorganisation des services ne permettait pas au personnel de travailler dans de bonnes conditions, étant souvent interrompu, et les échanges interpersonnels entre agents et particuliers étaient source d'arrangements - pour qu'un dossier soit traité plus rapidement que d'autres par exemple ou encore concernant les paiements.

Face à la déperdition de recettes générée par ces problèmes organisationnels et afin de faciliter les démarches des contribuables, les bureaux, procédures et supports d'information/communication ont été entièrement réorganisés, grâce à la mise en place du guichet unique. Les principaux objectifs d'un tel projet, sont d'une part, de faciliter les démarches administratives, et d'autre part, d'améliorer la transparence de la gestion communale et de faire diminuer la corruption. Grâce à la forte volonté des autorités malgaches, le projet a pu être mené à bien dans un délai très court.



*L'Hôtel de Ville de
Mahajanga.
© CUM (Mada-Movie*

Les acteurs du projet

Le projet de guichet unique prend ses racines dans le cadre d'actions de renforcement des capacités et du développement des politiques locales de la commune urbaine de Mahajanga. Plusieurs acteurs se sont mobilisés pour mener à bien ce projet :



Commune urbaine
de Mahajanga



Gescod



Ville de Mulhouse



PGDI
(Projet de Gouvernance et de
Développement Institutionnel)



BIANCO, Bureau
indépendant anti-corruption

Démarche et mise en œuvre

L'idée est de **créer un guichet par service**, auprès duquel les citoyens et citoyennes peuvent se renseigner. Ils échangent avec le personnel mais n'ont pas accès aux bureaux, ce qui permet une meilleure efficacité dans le traitement des dossiers. Les paiements s'effectuent systématiquement au niveau des caisses uniques et non plus dans les bureaux auprès de chaque service, les différentes tâches sont séparées et le risque de corruption affaibli.

L'ensemble des services se trouve représenté **dans le hall de la mairie** ; le personnel est chargé d'informer la population et de prendre les dossiers avant de les distribuer au sein des différents services, où ils sont ensuite traités. Plusieurs départements ont été créés pour la mise en place du guichet unique : départements des marchés, des transports, des impôts fonciers, des diverses taxes, de l'état civil ou encore de l'urbanisme.

Cette nouvelle organisation n'a pas entraîné d'augmentation de la masse salariale : lors de la mise en place du service, il a fallu définir qui travaillerait au niveau du guichet unique pour chaque service.



© Gescod

Afin de faciliter les différentes tâches administratives, un standard de services a été créé. Des panneaux d'indication et de direction sont installés dans le hall de la mairie afin d'informer les contribuables sur les démarches à suivre : où déposer un dossier, en combien de jours celui-ci est traité, comment et combien payer, quelles sont les pièces à fournir, etc.



Ce tableau des procédures, des tarifs et des délais, permet à chacun de s'informer sur la démarche qu'il souhaite entreprendre, en exposant clairement tous les détails. Un tel système d'affichage rend les tâches administratives moins approximatives et permet une meilleure transparence des différents services - mais également des paiements.



Grâce à la forte volonté des autorités communales de mobiliser tous les services municipaux concernés, les procédures et supports ont été revus et les équipements réparés ou installés. Il s'agit d'une **réorganisation complète** des circuits internes de fonctionnement mais également du personnel.



SERVICE : IMPOTS FONCIERS

GUICHET UNIQUE : N°8

ASA ATOLOTRA (SERVICES)	TARATASY ILAINA (PIECES A FOURNIR)	FE-POTOANA (DELAIS)	VOLA ALOA (TARIFS)
ATTESTATION DE LOTISSEMENT	* Demande sur papier libre adressée au PDS ou MAIRE * Quittance de paiement I.F.P.B * Photocopie C.I.N du demandeur (esse) * Certificat de résidence * (01) Papier chemise	3 Jours	10.000 Ariary
MISE A JOUR DES AVIS D'IMPOSITION	- Fiche de déclaration Spécial * Certificat d'immatriculation et de situation juridique * Titre foncier * Acte de vente ou acte de donation, ou acte de notoriété et Tombam-pananana navelan'ny maty * Plan topographique * Permis d'habiter, certificat d'exonération * Photocopie C.I.N * Fiche de déclaration Spéciale visée par le Chef Fokontany * Certificat de résidence * (01) Papier chemise - Fiche de déclaration annuelle * Photocopie quittance de paiement IFPB * Demande sur papier libre adressée au PDS ou MAIRE visée par le Chef Fokontany (en cas de réclamations) * Certificat de résidence * (01) Papier chemise	2 Jours	Gratuit



GUICHET N°09 URBANISME

ASA ATOLOTRA (SERVICES)	TARATASY ILAINA (PIECES A FOURNIR)	FE-POTOANA (DELAIS)	VOLA ALOA (TARIFS)
DEMANDE D'ALIGNEMENT	✓ Imprimé à remplir (Mairie) ✓ Plan TOPOGRAPHIE avec coordonné LABORDE Plan croquis du terrain ✓ Certificat de situation juridique au moins 3 mois ✓ Plan de masse	10 andro 10 jours	Frais de dossiers : 50 000 Ariary Droit d'alignement : 10.000 Ariary
PERMIS DE CONSTRUIRE	Dossiers à fournir : ➢ moins de 1000m² en 3 exemplaires ; ➢ plus de 1000m² en 5 exemplaires ✓ Demande d'alignement ✓ Prescription d'urbanisme ✓ Plan TOPOGRAPHIE avec coordonné LABORDE 1ex ✓ Certificat de situation juridique au moins 3 mois 1ex ✓ Plan de masse ✓ Plan d'implantation ✓ Plan d'assainissement ✓ Plans architecturaux (Vue en plan ; Façades, fondation, toiture, coupe) ; échelle : 1/50 ou 1/100 ✓ Plan fosse septique, puisard, ✓ Imprimé de demande de permis de construire à remplir (Mairie)	45 andro 45 jours PS : 15 JOURS : traitement au niveau de la CUM 30 JOURS : au niveau du SRAT (Service Régional de l'Aménagement du territoire)	Frais de dossiers : 50 000 Ariary Droit de permis : suivant calcul basé sur le volume de la construction

Exemples de maquettes des panneaux d'affichage des procédures et tarif par service/guichet.

DIFFICULTÉS ET SOLUTIONS APPORTÉES

La mise en place du guichet unique a été relativement simple et rapide. Des discussions jusqu'à la mise en œuvre, le projet a duré 1 an.

Aucune difficulté particulière n'est survenue, si ce n'est la prospection et la passation de marché auprès du PGDI. Mis en place en même temps que le projet de recouvrement par mobile, le déblocage de fonds pour le guichet unique a été l'étape la plus longue dans sa mise en œuvre. Une fois que la recherche de bailleurs et l'achat des matériaux effectués, la mise en place du guichet unique s'est faite rapidement.

RÉSULTATS ET EFFETS OBTENUS

L'impact de la mise en place du guichet unique est positif. Le projet est issu d'une excellente collaboration entre Mahajanga et ses partenaires, que sont la ville de Mulhouse, Gescod, ainsi que le BIANCO.

Grâce au guichet unique, les citoyens et citoyennes voient leurs démarches administratives facilitées, la durée de traitement des dossiers a été réduite et sa mise en place améliore la transparence de la gestion municipale. Pour les agents municipaux, cette réorganisation des services a été bénéfique. Elle leur permet de travailler dans de meilleures conditions et de manière plus efficace. Ils sont également moins confrontés à la corruption ainsi qu'aux risques de chantage.

RÉPLICABILITÉ DU PROJET

La ville de Nosy Be a été l'une des premières à Madagascar à mettre en place le système de guichet unique. C'est le projet PIC (Pôle Intégré de Croissance) de la Banque Mondiale, qui a planifié son installation. Ce sont les échanges avec la commune de Nosy Be qui ont permis à la ville de Mahajanga de reproduire cette démarche.

L'installation du guichet unique est simple, peu coûteuse et donc rapide ; elle nécessite cependant un espace important. A défaut, il est envisageable de créer un système similaire comprenant, a minima : un accueil permettant d'orienter les contribuables, un affichage informatif clair et enfin une séparation entre les services et l'encaissement des frais de dossiers.



TÉMOIGNAGES

Madame Louissette Cheffe de Service État civil :

“Pour nous, la mise en place du guichet unique a été une bonne chose car avant, nous recevions directement les usagers dans nos bureaux. Cela créait un grand désordre comme les demandes sont très diversifiées. De plus, cela renforçait le phénomène de corruption qui impactait les recettes de la commune.

Ce changement ne nous a pas donné de difficulté et au contraire, chacun a maintenant ses propres tâches dans des guichets bien distincts et tous les paiements se font auprès des caisses pour éviter la déperdition de recettes. Notre service est devenu plus efficace et c'est aussi plus facile pour les usagers de se diriger vers les services de leur choix même s'il y a toujours des agents qui peuvent les aider.”

Monsieur Lala Solofoniaina, usager :

“C'était vraiment une bonne idée d'avoir mis en place ce guichet unique car avant on pouvait passer facilement une demi-journée à l'hôtel de ville pour un simple service. On ne savait pas vers qui se rapprocher alors on mettait beaucoup de temps pour s'y retrouver comme il y avait des files d'attente dans tous les sens.

Cela pourrait aussi diminuer la corruption au niveau de ce service comme il n'y a plus que les deux caisses qui peuvent percevoir les frais de service.”



POUR EN SAVOIR PLUS

Informations complémentaires

- Site Internet de Gescod : <https://www.gescod.org/>
- Site officiel de la Commune Urbaine de Mahajanga : <https://mairie-mahajanga.mg/>
- Site internet de la Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2017 <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>
- Pour en savoir plus sur l'installation d'un guichet unique : <https://meja-conseil.com/le-guichet-unique-un-projet-multi-dimensionnel-transversal-et-federateur-pour-les-collectivites/>

Contacts

- Luc Rakotoarisoa, chargé de projets pour Gescod à Madagascar : luc.rakoto@gescod.org
- Cécile Sicard, représentante de Gescod à Madagascar : cecile.sicard@gescod.org / madagascar@gescod.org