

CAPITALISATION D'EXPERIENCE

MOBILE BANKING

COMMUNE URBAINE DE MAHAJANGA, MADAGASCAR



SOMMAIRE

- 01.** Un outil développé dans le cadre de l'amélioration des finances et de la gouvernance à Madagascar..... p. 2

- 02.** Contexte et enjeux du projet de "mobile banking" à Mahajanga..... 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. 11

- 07.** Récits d'expérience..... p. 12

- 08.** Pérennisation, répliquabilité, conseils..... p. 15

- 09.** Pour en savoir plus..... p. 17

UN OUTIL DÉVELOPPÉ DANS LE CADRE DE L'AMÉLIORATION DES FINANCES ET DE LA 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. A cette époque, la Ville de Mulhouse venait de réhabiliter son marché couvert et elle a appuyé Gescod et 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 "MOBILE BANKING" 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 300 000 habitants.



A partir de la crise de 2009, la commune a connu d'importants problèmes de recouvrement de recettes et d'arriérés de salaire allant jusqu'à 7 mois. Les dysfonctionnements suivants pouvaient alors être observés :

- Beaucoup de déperdition dans les recouvrements en espèces ;
- Des différences de versements des percepteurs aux régisseurs et des régisseurs au Trésor public ;
- Aucun suivi des activités par les responsables (directeurs, adjoints et maire) ;
- L'existence de fausses quittances ;
- L'existence de caisses dans chaque service.

En outre, le système d'aménagement et de fonctionnement des bureaux était lui-même une source de corruption : l'arrivée inopinée de contribuables empêchait le personnel de travailler correctement et le paiement des services au sein des bureaux encourageait les arrangements et/ou la déperdition de recettes.

Fin 2011 la commune de Mahajanga a initié un programme de redressement, le programme Finances et bonne Gouvernance, avec l'appui de la Ville de Mulhouse via Gescod. Ce plan de redressement a identifié la réorganisation de l'administration, la fiscalité, le développement individuel et l'amélioration du recouvrement des recettes parmi les aspects prioritaires. Vers la fin de l'année 2012, la CUM a sollicité l'aide du Projet de Gouvernance et le Développement Institutionnel (PGDI) de la Banque Mondiale afin de bénéficier d'un appui renforcé et intégré dans la mise en œuvre de son plan d'action de redressement.

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 du recouvrement des impôts locaux. Cette stratégie fut mise en place dans un premier temps grâce à la réactualisation de la base de données des marchands de la commune, puis trois projets ont été développés :

- 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**", destiné à apurer les arriérés de versement ;
- la création d'un **guichet unique**, qui vise à améliorer l'organisation et l'efficacité des services publics ainsi qu'à assurer une meilleure transparence de ces derniers.

Les objectifs étaient 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.

C'est dans ce contexte qu'en 2016, le PGDI et Gescod - pour le compte de la CUM - ont pu expérimenter le paiement électronique (mobile banking) utilisant le téléphone mobile, comme un des moyens de paiement des contribuables pour les redevances fiscales et non fiscales de la CUM, par l'intermédiaire d'un partenariat public-privé et conformément aux textes réglementaires et procédures de gestion des recettes publiques en vigueur.



Il s'agit d'une solution innovante, la Commune urbaine de Mahajanga étant la première ville du pays à mettre en place ce système.

A cet effet, on a eu recours aux prestations de l'opérateur téléphonique Telma, le seul disposant des compétences techniques nécessaires, afin d'effectuer le transfert d'argent sécurisé par téléphone mobile des contribuables vers un compte spécial du régisseur. Pour l'instant, cet outil a été proposé principalement aux marchands pour le recouvrement des taxes de marché.

L'objectif général du projet est ainsi l'amélioration du recouvrement des ressources financières de la CUM par la mise en place d'un nouveau système de recouvrement utilisant la téléphonie mobile.

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- Faciliter les paiements des redevances du contribuable grâce au transfert d'argent par téléphonie mobile ;
- Sécuriser les paiements par la suppression de toute transaction en espèce entre le percepteur qui distribue les titres de recette et le redevable.

Les acteurs du projet

Le projet de développement du *mobile banking* prend ses racines dans le cadre d'actions de renforcement des capacités et du développement des politiques locales de la commune 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)



Telma, opérateur
téléphonique à Madagascar

Démarche et mise en œuvre

Sous la supervision de la commune, de la Direction Générale du Trésor public (DGT), de la Direction Générale des Impôts (DGI) et de Gescod, les prestations ont été réalisées pendant une période de 15 mois, via deux missions principales :

- Assurer les paiements électroniques des abonnements mensuels par le système «facturier » ;
- Assurer les paiements électroniques des ventes au sol par le système «marchand».

1. MODALITÉS DE RECOUVREMENT

1.1 Le paiement des abonnements mensuels

Le système « facturier » est utilisé pour tout paiement électronique des abonnements mensuels. Le mode opératoire du système facturier comprend :

a. La mise en place de la base de données sur portail

- La CUM transmet la base de données des marchands et des abonnements de redevances à l'opérateur téléphonique ;
- L'opérateur téléphonique met en place la base de données de suivi des paiements sur le portail de la CUM, et sur les téléphones portables des percepteurs ;
- La base de données comprend l'identification du marchand, les prévisions de recettes, les paiements et les contribuables n'ayant pas encore payé.

b. L'opération de paiement par mobile

- L'opérateur téléphonique envoie chaque mois un SMS de notification au contribuable pour effectuer le paiement électronique avec le montant de la taxe à payer et le mois correspondant. Tout avis de notification est transmis en parallèle sur le portail de la CUM pour contrôle ;
- A chaque paiement envoyé, le contribuable reçoit une notification de reçu par SMS avec référence de paiement, montant payé et mois encouru. Les téléphones portables du régisseur et des percepteurs concernés reçoivent en parallèle la même copie de la notification ainsi que sur le portail de la CUM ;
- Le compte électronique de la CUM est crédité en même temps que la réception de la notification de paiement. Le portail de la CUM est notifié immédiatement de ce paiement ;
- La base de données de suivi des paiements est automatiquement actualisée.

c. Le remboursement du régisseur

- Le régisseur transmet chaque matin à l'opérateur téléphonique, l'ordre de recette à son compte avec une copie de l'état des notifications de paiement reçu;
- L'opérateur téléphonique transmet immédiatement après vérification, un chèque barré à l'ordre du régisseur avec le montant des paiements reçus.

d. Le paiement de l'opérateur téléphonique

Chaque début de semaine, l'opérateur téléphonique transmet un rapport présentant les paiements effectués dans la semaine encourue à la CUM avec la facture de ses honoraires.

1.2 Le paiement journalier des ventes au sol

Le mode opératoire « marchand » est utilisé pour tout paiement électronique des redevances journalières ; il comprend :

a. La mise en place de la base de données sur portail

- La CUM transmet la base de données des positions géographique des vendeurs au sol à l'opérateur téléphonique ;
- L'opérateur téléphonique met en place la base de données de suivi des paiements sur le portail de la CUM, et sur les téléphones portables des percepteurs ;
- La base de données comprend l'identification géographique de l'emplacement du vendeur au sol, les prévisions de recettes, les paiements et les contribuables n'ayant pas encore payé.

b. L'opération de paiement par mobile

- L'opérateur téléphonique réinitialise à zéro chaque matin sur le portail du régisseur (avec copie aux téléphones des percepteurs), la base de données des ventes au sol du jour ;
- Le percepteur initie le paiement sur son portable à la rencontre du vendeur au sol;
- Le vendeur confirme le paiement en entrant son code secret ;
- Immédiatement, le vendeur ainsi que le percepteur et le régisseur reçoivent en même temps un message de confirmation par SMS de l'envoi de paiement sur leurs téléphones portables et portant la référence de paiement, le montant payé et la localisation géographique du vendeur au sol. Le portail du régisseur reçoit en même temps la même notification de confirmation de paiement ;
- Le compte électronique de la CUM est crédité en même temps que la réception de la notification de paiement. Le portail de la CUM est notifié immédiatement de ce paiement ;
- La base de données de suivi des paiements est automatiquement actualisée.

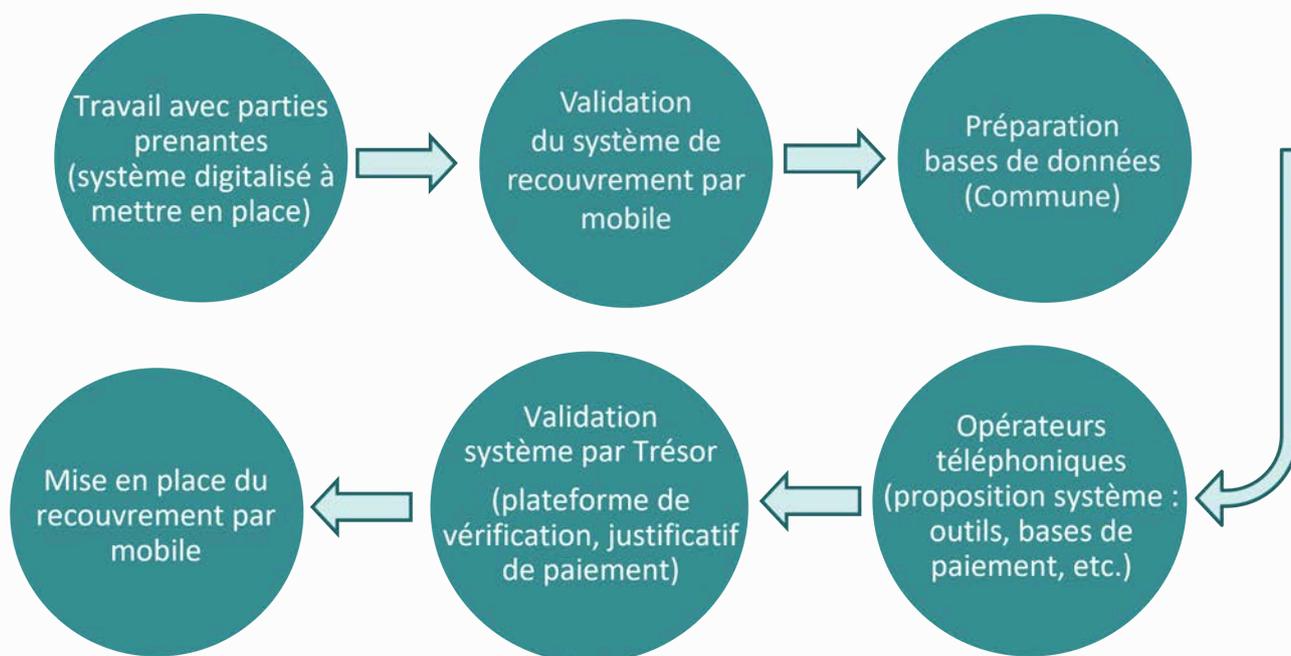
c. Le remboursement du régisseur

- Le régisseur transmet chaque matin à l'opérateur téléphonique, l'ordre de recette à son compte avec une copie de l'état des notifications de paiement reçu ;
- L'opérateur téléphonique transmet immédiatement après vérification, un chèque barré à l'ordre du régisseur avec le montant des paiements reçus.

d. Le paiement de l'opérateur téléphonique

Chaque début de semaine, l'opérateur téléphonique transmet un rapport présentant les paiements effectués dans la semaine encouru à la CUM avec la facture de ses honoraires.

2. Les grandes étapes de l'élaboration du projet



“Dans le marché Mahabibo, les marchands peuvent payer leur redevance avec leur téléphone portable.”

© Journal L'Alsace, décembre 2016

DIFFICULTÉS ET SOLUTIONS APPORTÉES

Plusieurs challenges furent rencontrés lors de l'implémentation de ce nouvel outil. Parmi eux, celui de **faire évoluer les comportements et habitudes** de recouvrement irréguliers pratiquées par les agents municipaux. Il semble toutefois que celui-ci ait plutôt bien été surmonté, dans la mesure où les résultats du mobile banking ont été probants. Au début du projet, il a également fallu **dépasser les réticences des marchands et du service financier de la commune**, un autre enjeu surmonté grâce à une bonne communication et un argumentaire convaincant impliquant tous les acteurs. Parmi les solutions mises en place, une convention officialisant l'utilisation du *mobile banking* et réglementant son utilisation a été élaborée et signée par tous les acteurs du projet. Le maire est également intervenu sur terrain pour expliquer personnellement le système aux marchands.

Par ailleurs, un **travail d'adaptation de la législation locale** fut nécessaire, celle-ci ne permettant initialement pas le paiement électronique. Enfin, il fut déterminant de **convaincre les habitants et commerciaux** qu'ils pouvaient - enfin - procéder au paiement de leurs impôts sans risquer d'en voir les recettes interceptées par les percepteurs à des fins personnelles. Ceci fut plutôt une réussite grâce aux campagnes de **communication** mentionnées plus haut.

RÉSULTATS ET EFFETS OBTENUS

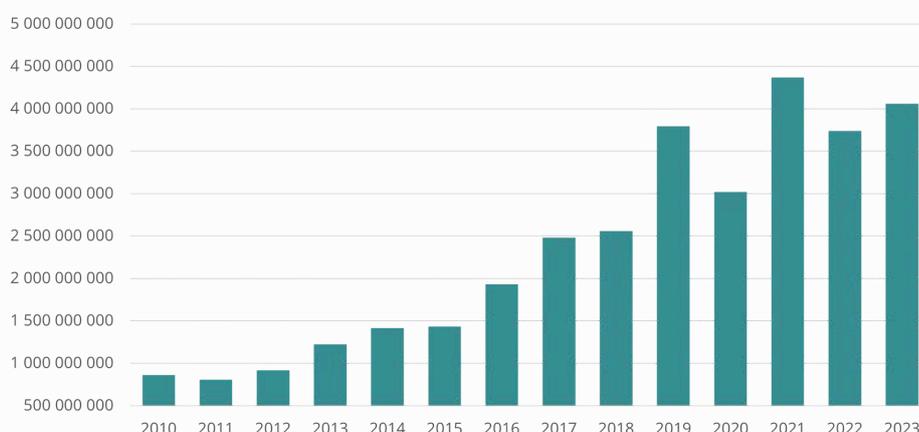
Ce projet fut plutôt une réussite, dans la mesure où l'outil du *mobile banking* est désormais bien implanté et fait partie intégrante du système local de recouvrement de l'impôt. Les objectifs chiffrés fixés au début du projet se sont toutefois révélés ambitieux. Pour mentionner quelques chiffres, le projet démarrait avec 1 750 souscriptions sur la première année, soit des recettes s'élevant à 369 184 800 Ar. Au bout de 11 mois de lancement, soit entre février et décembre 2016, le recouvrement par mobile s'est élevé à 182 561 200 Ar soit 49% de la prévision annuelle des 1 750 marchands souscripteurs. Mais au bout de plusieurs années on peut voir l'évolution significative de la part prise par le recouvrement par mobile par rapport au recouvrement en espèces, et son impact sur les recettes communales à partir de 2017:



Évolution de la situation du recouvrement des taxes de marchés par mobile et espèces, entre 2016 et 2023

N.B. : la baisse du recouvrement par mobile en 2022 est liée au délai de signature du nouveau contrat quinquennal avec Telma, durant lequel le recouvrement a été effectué de manière "classique"

Évolution des recettes propres (hors subvention) du budget principal de la CUM : elles ont été multipliées par 2,25 entre la mise en place du recouvrement par mobile et 2023



Les impacts positifs sont ainsi nombreux pour la commune de Mahajanga :

- Régularisation à temps des salaires ;
- Paiement des fournisseurs ;
- Augmentation du ramassage des ordures ;
- Réhabilitation des routes et bâtiment administratifs ;
- Achat de matériel informatique ;
- Réhabilitation partielle des trois grands marchés.

RECITS D'EXPERIENCE

Toky Ratovomanana, Chargé de projets pour Gescod à Madagascar

"Le projet a plutôt bien marché. La commune de Mahajanga est la seule commune qui utilise ce système de recouvrement mobile à Madagascar, recouvrement qui s'est considérablement amélioré. Le système est sûr et fiable, une base de données informatisée étant désormais utilisée pour suivre les payés et impayés. Nous avons créé une application de paiement de l'impôt directement installée sur la carte SIM utilisée par les usagers de l'opérateur mobile (TELMA).

C'est en fait l'opérateur téléphonique qui fait un virement vers le compte de la commune au niveau de la banque centrale. Seule la commune a besoin d'une connexion internet, mais pas les usagers puisque cela passe directement par leur opérateur mobile: pas d'inquiétude donc concernant l'accès à Internet des usagers! Le système est encore en cours d'évolution, mais pour l'instant c'est une belle réussite."

Cécile Sicard, Représentante de Gescod à Madagascar

“A Madagascar, les communes datent de la fin des années 1980 et sont donc plutôt récentes. Par conséquent pour la plupart, aucun système fiable et efficace de recouvrement de taxes n’avait été mis en place. Du point de vue des habitants, ce qui était collecté par leur commune finissait forcément dans les poches des personnes qui percevaient l’argent, ce qui évidemment ne les encourageait pas vraiment à payer les taxes. Cependant grâce aux actions menées par la ville de Mulhouse en coopération avec le programme d’appui aux collectivités de la Banque Mondiale, en 2016-2017 la CUM a eu un budget excédentaire. Une première ! Elle avait enfin de quoi investir sur fonds propres.”

“Bien sûr le maire de Mahajanga a joué un rôle crucial dans la réussite de ce projet de Finances et Bonne gouvernance : il a su communiquer de manière impactante pour que les gens voient à quoi servent leurs impôts. De grosses campagnes de communications ont ainsi été lancées, relayant des messages très simples mais efficaces, comme par exemple “impôts payés, rues réhabilités”. Les habitants de la ville ont aussi été invités à des cérémonies de “première pierre à l’édifice” pour inaugurer ces programmes d’actions, étant ainsi directement impliqués dans le processus.”



*Banderole affichée pour la réhabilitation d’une ruelle de la ville :
“La commune est redevable envers sa population grâce au paiement de ses impôts” - Sur les photos : “Ancienne rue / Nouvelle rue”*

© CUM

Madame Saholy, Marchande sur le marché de Mahabibo

“Au début, nous étions très réticents à l'idée d'utiliser le mobile money pour le paiement des abonnements vu que nombreux d'entre nous ne savaient même pas utiliser un téléphone portable. Cependant les agents sensibilisateurs nous ont expliqué le fonctionnement et les raisons de ce changement et ont mis en place des dispositifs afin d'aider au mieux ceux qui rencontraient des difficultés dans l'adoption de ce système.”

“Personnellement, je trouve que c'est une bonne chose pour la transparence des transactions car avant, nous n'étions pas toujours certains que ce que nous payons arrivent vraiment à la caisse de la Commune comme il y avait de fausses quittances en circulation. Mais actuellement, nous sommes plus sereins en sachant que nos contributions vont vraiment permettre de mener des actions comme l'amélioration de la gestion des marchés et la maintenance.”



PERENNISATION

Pour l'instant, le projet de recouvrement mobile (*mobile banking*) concerne les seules taxes de marché, mais l'idée a été émise de l'étendre à l'avenir aux recettes municipales et aux autres démarches telles que les licences des véhicules de transport par exemple. Par ailleurs, le système de mobile banking, comme l'a rappelé M. Toky Ratovomanana, chargé de projets à Madagascar, est encore en cours d'évolution et de perfectionnement. Il serait également intéressant de contacter d'autres collectivités territoriales et d'autres opérateurs téléphoniques à Madagascar, qui pourraient vouloir adopter ce système.

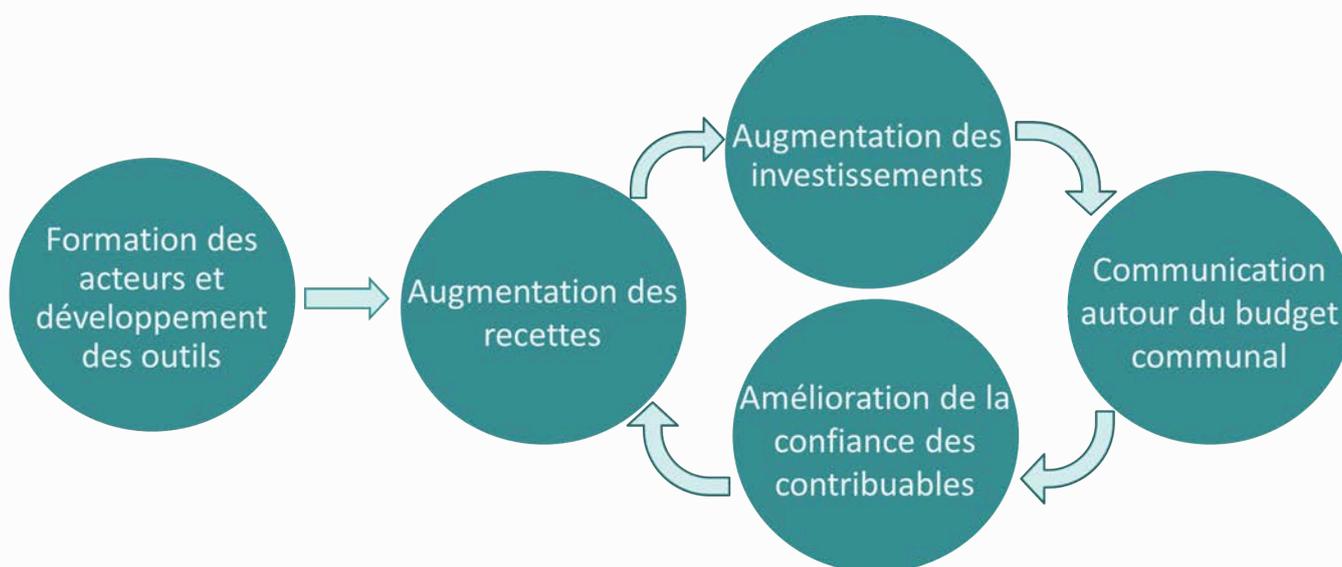
RÉPLICABILITÉ DU PROJET ET CONSEILS

Plusieurs facteurs et critères sont indispensables pour mener à bien un tel projet de mobile banking, parmi lesquels figurent :

- L'engagement de la collectivité ;
- Le soutien et la collaboration avec les services techniques de l'Etat concernés (en l'occurrence les services techniques déconcentrés à Madagascar) ;
- Une bonne communication auprès des habitants et autres acteurs à convaincre ;
- Un cadre juridique autorisant le système de recouvrement électronique ;
- Un ou plusieurs opérateurs téléphoniques répondant aux normes spécifiées par les entités financières, en l'occurrence par le Trésor de Madagascar ;
- Des équipements informatiques fonctionnels et une connexion internet performante mis à disposition des acteurs.

Il faut donc garder en mémoire que la motivation et l'investissement de l'équipe municipale en place est indispensable pour quiconque souhaiterait répliquer un tel projet : la volonté politique est primordiale ; elle permet entre autres de pallier les réticences potentielles des acteurs concernés en posant un cadre et une structuration locale.

De plus, ces mêmes acteurs politiques, en diffusant les chiffres et résultats enregistrés à Mahajanga, peuvent convaincre d'autres collectivités à Madagascar ou ailleurs d'intégrer à leur tour ce genre d'outil. C'est en présentant ces projets réussis que ceux-ci peuvent prétendre à devenir des modèles pour d'autres collectivités.



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/>
- ASSADI Djamchid, CUDI Anaïs, « Le potentiel d'inclusion financière du “Mobile Banking”. Une étude exploratoire », *Management & Avenir*, 2011/6 (n° 46) : <https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2011-6-page-227.htm>

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