

Programme de Décentralisation

# STRATEGIE FINANCIER DES COLLECTIVITES LOCALES AU MAROC

REPUBLIQUE DU MAROC  
PRESIDENCE

MISSION DE DÉCENTRALISATION

**MISSION DE DÉCENTRALISATION  
&  
RÉFORMES INSTITUTIONNELLES**

**RÉPUBLIQUE DU MALI  
UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI**

**STRATÉGIE DE FINANCEMENT DES  
COLLECTIVITÉS LOCALES AU MALI**

**Novembre 1997**

## **AVANT - PROPOS**

Les communes sont des collectivités territoriales appelées à jouer un rôle important dans la fourniture des services de base aux populations. Pour cela, elles doivent avoir des moyens conséquents au premier rang desquels les moyens financiers.

Si la décentralisation n'ajoute rien de nouveaux objectifs des populations, le rapprochement des centres de décision qu'elle induit a comme conséquence prévisible de faciliter l'expression des besoins jusque là latents faute d'interlocuteur rapproché; ce qui pose avec acuité la question du comment et avec quoi faire face à tant d'urgences.

Ces questions sont d'autant plus importantes, que c'est de la pertinence des réponses qui leur seront apportées que dépendra la réussite du processus de décentralisation en cours.

Le présent document de stratégie comporte les principales pistes de réflexion de la Mission de Décentralisation pour aborder la problématique du financement des communes. Cependant, la réponse à cette problématique du financement des collectivités décentralisées ne saurait être donnée une fois pour toute. Elle est évolutive.

La stratégie autour de laquelle s'articule tout le dispositif de financement des collectivités territoriales au Mali est construite autour de deux axes majeurs:

- le premier axe s'interroge sur les ressources susceptibles d'alimenter le budget des communes. Il le fait en tenant compte des contraintes économiques et financières de l'Etat lui même ;
- le deuxième axe aborde le financement des communes sous l'angle de l'amélioration du recouvrement et de la gestion des ressources existantes.

**Ousmane SY**

**Chef de la Mission de Décentralisation**

# SOMMAIRE

## I. LES DONNÉES DE BASE

1. 1 Le cadre légal des finances locales au Mali
1. 2. Caractéristiques principales de la situation financière des communes au Mali
  1. la faiblesse des ressources financières
  2. Le cadre budgétaire et comptable
  3. L'organisation financière et comptable

## II. PROBLÉMATIQUE

## III. LA STRATÉGIE PROPOSÉE POUR LE FINANCEMENT DES COMMUNES.

1. Stratégie progressive
2. Stratégie participative

## IV. LES GRANDES LIGNES DU SYSTÈME DE FINANCEMENT PROPOSÉ

### 4.1. Identification des ressources fiscales proposées pour les collectivités locales

1. *Les principes retenus*
  - a. *la simplification du régime des taxes*
  - b. *la simplification de la répartition des taxes*
2. *composition des impôts et taxes des communes*
3. *une répartition inégale de la matière imposable sur l'ensemble du territoire*
  - a. raison économique
  - b. raisons psychologiques
4. *les impôts sur les biens fonciers*
5. *les taxes sur les équipements marchands*
6. *les taxes de voirie*

### 4.2. Le renforcement de la capacité de mobilisation des ressources des collectivités

1. *dimension pédagogique*
2. *dimension institutionnelle*

### 4.3. L'amélioration du cadre de gestion des collectivités

### 4.4. Les actions spécifiques

# I - LES DONNÉES DE BASE

## I - 1. LE CADRE LÉGAL DES FINANCES LOCALES AU MALI:

Le cadre légal des finances locales (ressources des communes et du district de Bamako) au Mali repose sur cinq textes fondamentaux:

- L'ordonnance 46 bis du 16 Novembre 1960 portant règlement financier au Mali;
- La loi N° 66-9/ AN-RM du 02 mars 1966 portant code municipal en République du Mali aujourd'hui remplacée par la loi N° 93 - 08 du 11 Février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales et la loi N° 95-034 du 12 Avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali;
- L'ordonnance N° 79-78 du 28 juin 1979 portant harmonisation des impôts et taxes communaux;
- L'ordonnance N° 79-79 du 28 juin 1979 déterminant les impôts et taxes du district de Bamako et des communes qui le composent.
- Le Décret N° 247/PG-RM du 18 Août 1978 fixant la nomenclature budgétaire des communes.

## I - 2. CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES DU MALI

Les collectivités territoriales décentralisées actuelles du Mali sont les dix-neuf communes et le District de Bamako. Un certain nombre de traits caractérisent leur situation financière.

### *1- La faiblesse des ressources financières des collectivités:*

Les recettes des communes sont faibles et sont presqu'exclusivement utilisées pour payer leur personnel. La patente et la licence constituent l'essentiel de ces ressources, surtout pour les communes de l'intérieur. Ainsi représentaient-elles par exemple à Ségaou et à Mopti 54,4% et 47,2% des ressources totales de l'exercice 1992.

Dans ces deux communes de l'intérieur, la taxe municipale représentait moins de 1% des ressources totales alors que cette taxe représentait en 1992, 24% des ressources totales des communes de Bamako.

Pour pallier à cette situation, les communes s'appuient sur les recettes de vente de terrains pour couvrir des déficits de fonctionnement alors qu'elles ne devraient normalement servir qu'à la réalisation d'investissements.

## **2- Le cadre budgétaire et comptable:**

Il se caractérise par :

- l'absence d'un cadre comptable et budgétaire normalisé : la nomenclature budgétaire des Communes et le système de comptabilité simplifiée qu'elle induit ne permettent ni d'obtenir des informations fiables sur la situation financière des communes, ni de procéder à des analyses qualitatives. Il s'agit plus, d'un simple relevé d'opérations que d'une réelle comptabilité;
- l'absence de manuel de procédures pour les communes est source d'une application hétérogène de la nomenclature. Cette incohérence dans l'application de la nomenclature ne permet pas de procéder à des agrégations ou des comparaisons entre communes.
- la tenue manuelle de la comptabilité qui entraîne des pertes de temps, et augmente les risques d'erreurs. En effet malgré son prix abordable et son caractère indispensable pour une gestion moderne et efficace surtout dans les grandes communes, l'outil informatique est quasi absent de l'environnement communal.
- la rareté voire l'absence d'informations statistiques complètes et fiables sur les finances locales. En conséquence de cela, il est pratiquement hasardeux de porter un jugement objectif sur la situation financière desdites Communes. Cette absence de données sur les finances locales est un indicateur de la faible qualité de la gestion locale et aussi du peu d'intérêt que l'Etat a jusque là accordé aux Communes. En effet, de telles données devaient être centralisées au niveau de la tutelle et aussi du trésor.

## **3- L'organisation financière et comptable:**

Elle se caractérise par:

- une dépendance presque totale des communes vis à vis des services déconcentrés des impôts et du trésor qui respectivement assurent l'assiette et le recouvrement des impôts locaux. A première vue, ceci constitue un handicap important dans la mesure où les communes n'interviennent pas dans l'émission et le recouvrement de leurs Impôts. Tout le mécanisme de mobilisation des ressources fiscales locales leur échappe.
- l'irrégularité dans la production des comptes de gestion par les services du Trésor bien que la production des comptes soit une obligation légale. Ce manque de production de comptes de gestion ne permet pas d'avoir une image exhaustive sur de la situation financière des communes. Par ailleurs, elle témoigne du peu d'intérêt que les services de l'Etat manifestent pour la bonne ou mauvaise gestion des communes.

## **II - LA PROBLEMATIQUE:**

C'est dans un tel contexte de rareté de ressources et de faible qualité de la gestion des communes existantes qu'intervient la décentralisation au Mali. Les nouveaux textes sur la décentralisation, en l'occurrence la loi 93-08 et le code des collectivités fixent dans leurs grandes lignes un nouveau cadre pour les ressources des collectivités. Ces textes distinguent trois grandes catégories de ressources pour les collectivités territoriales décentralisées :

- les ressources d'origine budgétaire qui proviennent du budget de l'Etat sous forme de subvention ;
- les ressources d'origine fiscale qui proviennent des impôts et taxes propres aux collectivités ou qui leur sont transférées par l'Etat ;
- les produits des domaines et des prestations des services. Ce sont des ressources qui proviennent de la vente ou la location d'un bien appartenant à la collectivité ou la vente d'un service que rend la collectivité.

A côté de ces trois grandes masses, il est prévu d'autres ressources qu'on pourrait qualifier de complémentaires. Ce sont les emprunts, les dons et legs et les subventions de partenaires extérieurs.

Les éléments de problématique des ressources des collectivités locales au Mali se ramènent à deux questions fondamentales :

- 1) Quelles sont les ressources fiscales (impôts et taxes) qui vont alimenter les budgets locaux?
- 2) Comment organiser concrètement le transfert de ressources budgétaires de l'Etat aux communes?

La réponses à ces deux questions doit tenir compte d'une contrainte fondamentale : l'état des ressources de l'Etat, voire du pays qui exige un certain réalisme, voire une prudence.

## **III - LA STRATÉGIE PROPOSÉE POUR LE FINANCEMENT DES COMMUNES**

La stratégie de financement des collectivités locales s'articule autour de deux axes principaux:

- assurer aux collectivités des ressources fiscales significatives pour leur permettre d'assurer au moins leurs charges de fonctionnement et un minimum d'investissement ;

- mettre à la disposition des communes des moyens pour améliorer la mobilisation et la gestion de leurs ressources financières.

Deux éléments fondamentaux caractérisent la stratégie de la Mission de décentralisation dans le traitement des questions relatives au financement des collectivités :

### **1. D'abord cette stratégie est progressive:**

L'approche proposée consiste à prendre des mesures à court terme pour améliorer :

- la fiscalité des communes : Dans ce cadre, il est proposé le transfert de certains impôts de l'Etat aux Communes. Les impôts proposés à ce transfert sont ceux-là mêmes qui ont une nature locale comme l'actuelle Taxe de Développement Régional et local (TDRL) ;
- le cadre budgétaire et comptable des Communes en mettant en place un système comptable plus performant, et une gestion financière plus efficace des communes.

Mais les ressources provenant de cette fiscalité locale seront complétées par des ressources provenant de l'Etat dans le cadre de la péréquation. Elle permettra aux communes d'avoir une situation financière équilibrée. cette subvention sera modulée en fonction (i) du poids démographique des communes, des caractéristiques économiques des communes (les quatre groupes de collectivités identifiés par l'étude sur les ressources) et (ii) accessoirement en fonction des performances déterminées par la capacité de mobilisation des ressources et l'effort d'investissement.

### **2. Ensuite elle est participative:**

L'ensemble des questions de financement et de gestion des collectivités territoriales intervient certes dans le contexte de la décentralisation et à ce titre intéresse en premier lieu, la Mission de Décentralisation. Mais les principaux acteurs de la mise œuvre des aspects financiers de la réforme de décentralisation seront les services financiers et comptables de l'Etat chargés également des finances et de la comptabilité des collectivités. A ce titre, ils doivent être associés à la formulation des propositions techniques dans ces domaines, laissant à la Mission de Décentralisation un simple rôle d'impulsion et de coordination ou de proposition alternative.

C'est compte tenu de ces éléments que la Mission de Décentralisation a mis en place un groupe de travail sur les ressources et la gestion des collectivités. Ce groupe comprend :

- la Mission de Décentralisation ;
- la Directions Nationale du trésor et de la comptabilité Publique ;

- la Direction Nationale du Budget ;
- la Direction Nationale des impôts ;
- les services financiers et comptables du District de Bamako ;
- le Commissariat à la réforme administrative.
- le bureau provisoire des collectivités territoriales au Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité.

## **IV. LES GRANDES LIGNES DU SYSTÈME DE FINANCEMENT PROPOSÉ :**

### **IV 1. IDENTIFICATION DES RESSOURCES FISCALES PROPOSÉES POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES.**

#### ***1 - Les principes de base retenus:***

L'élaboration d'une fiscalité pour les collectivités prendra en considération deux nécessités essentielles : la simplification du régime des taxes, et l'amélioration du recouvrement des taxes en y associant le plus possible, les autorités décentralisées.

#### **a - La simplification du régime des taxes**

La fiscalité locale se caractérise par une multiplication formelle des impôts et taxes qui ne tient pas compte des facteurs essentiels que sont l'existence de la matière imposable, la corrélation entre les niveaux de recouvrement et d'utilisation des fonds et l'impact prévisible de ces impôts et taxes sur le comportement des agents économiques. Il conviendrait que la décentralisation s'appuie autant que possible sur un régime fiscal simplifié

La simplification du régime des taxes est indispensable, eu égard à la quasi paralysie du système fiscal local actuel où plusieurs postes de recette ne sont pas fonctionnels. Cette simplification est rendue également nécessaire à cause de la croissance de la parafiscalité locale (groupements associatifs) compliquant la compréhension par la population du sens et de la finalité des prélèvements. Elle est enfin utile pour éviter que la fiscalité ne porte sur tous les aspects de la vie quotidienne des contribuables.

Mais cette simplification numérique a ses limites. En effet, la fiscalité locale dans le contexte économique de notre pays pourrait difficilement se limiter à un ou deux principaux impôts comme le suggèrent certains analystes.

À part quelques taxes plus ou moins "folkloriques" comme celles sur les chiens, une observation de la situation financière des Communes montre qu'une taxe apparemment négligeable pour une Commune recèle d'énormes potentialités pour une autre commune.

Par exemple, la taxe d'embarcation sans intérêt pour la plupart des communes du Mali peut être d'une importance capitale pour les Communes

comme Mopti. Il en est de même de la taxe sur les charrettes ; qui peut prêter à sourire dans certaines localités alors que dans la commune de Ségou il s'agit d'une matière importante dont la taxation sera source d'important revenu pour la Commune.

En définitive, le souci de prendre en compte des situations locales par nature diverse oblige une multiplication des impôts et taxes pour que chaque commune *ait son compte*; Mais cela n'oblige aucunement toutes les communes à vouloir coûte que coûte prélever toutes les ressources fiscales prévues dans la nomenclature. Ce comportement que les Communes existantes ont jusqu'à présent est anti économique puisqu'elle a souvent amené à recouvrer des taxes dont le produit était de loin inférieur aux charges de recouvrement.

### **b - La simplification de la répartition des taxes**

Il convient dans la mesure du possible d'éviter le partage de certains impôts entre différentes autorités décentralisées. En effet, ce partage présente une série d'inconvénients. D'abord, il complique le travail du comptable et il requiert des opérations administratives supplémentaires. Ensuite, il retarde le moment auquel les fonds perçus seront affectés. Enfin, il rend plus compliquée la perception du système de taxation par la population. Celle-ci comprend bien plus facilement si des impôts spécifiques sont affectés à chaque niveau de collectivité.

### **2 - composition des impôts et taxes des communes:**

Deux considérations méritent ici une attention particulière.

1. Les analyses et enquêtes menées montrent que les rendements actuels de la fiscalité locale sont très en deçà du potentiel fiscal des communes. L'espoir mis dans le renforcement des municipalités table sur l'idée que la plus grande proximité des administrations locales vis-à-vis des populations contributives constitue un gage de réussite dans la mobilisation des ressources.
2. La décentralisation en elle-même est une réforme fondamentale. Peut-elle dans le cas malien aller de pair avec une autre réforme de même ampleur - la réforme fiscale? L'idée paraît théoriquement séduisante. Mais dans les faits, l'introduction de nouveaux systèmes d'imposition peut ne pas nécessairement apporter une amélioration visible de la situation financière des Communes du moins à court terme. Or la décentralisation, surtout au début doit se baser sur des ressources financières sûres aussi modestes soient elles.

### **3 - une répartition inégale de la matière imposable sur l'ensemble du territoire.**

En effet lorsqu'on se réfère par exemple à l'état d'exécution du budget de 1993, on constate que pour chacune des ressources, au moins 50 à 80% sont recouvrés à Bamako et Sikasso. Transférer un impôt dont l'assiette actuelle est si

inégalement repartie favoriserait seulement quelques collectivités au détriment des autres.

A titre d'exemple, en transférant aux Communes l'impôt sur le revenu foncier dans le contexte actuel, les Communes de Bamako et celles de Sikasso auront respectivement 300 et 250 Millions sur les 700 Millions que rapporte annuellement cet impôt, soit plus des 75%.

Partant de ces réflexions, la démarche adoptée face aux ressources fiscales des collectivités va consister à ne pas apporter de modifications spectaculaires dans le secteur des impôts et taxes pour éviter deux choses :

- que les collectivités et aussi et surtout le processus de décentralisation ne perdent de leur crédit par le recouvrement de nouvelles charges fiscales;
- prévoir au profit des Communes des ressources actuelles de l'Etat dont on est certain que ce dernier ne transferera pas ; ceci discreditera et la décentralisation, et l'Etat lui même tout en donnant le meilleur argument aux collectivités pour ne pas faire l'effort indispensable pour la mobilisation du peu de ressources.

Le point de départ sera donc le système fiscal actuel dont il s'agira d'améliorer en fonction des faiblesses qu'il a jusqu'à maintenant laissé apparaître. Il s'agira également de le compléter lorsqu'on constate que des secteurs potentiellement rentables sur le plan fiscal échappe à toute forme de taxation. C'est le cas notamment de la propriété foncière.

C'est en tenant compte de ces différentes considérations que la fiscalité des collectivités et plus particulièrement des communes sera articulée autour des principaux impôts et taxes suivants :

- Les patentnes et licences ;
- Les vignettes sur les engins à deux roues ;
- La taxe de développement régional et local (TDRL) :

Il est proposé qu'elle soit intégralement affectée aux communes pour deux raisons :<sup>1</sup>

#### **a - une raison économique :**

L'étude sur les ressources des collectivités territoriales menée sur la base des dispositions actuelle de la fiscalité locale et un échantillon de collectivités et de circonscriptions a identifié quatre groupes de collectivités :

**le Groupe G. 1 :** constitué des collectivités peu riches au regard de leurs caractéristiques socio-économiques et ne disposant pas non plus de spécificités géographiques sources de richesses potentielles ;

**le Groupe G. 2 :** constitué des collectivités peu riches au regard de leurs caractéristiques socio-économiques mais disposant par contre de spécificités géographiques sources de richesses potentielles (Mines, fleuve, etc) ;

**le Groupe G. 3 :** constitué des collectivités disposant de caractéristiques socio-économiques importantes, causes de richesses mais sans spécificités géographiques importantes sources de richesses potentielles ;

**le Groupe G. 4 :** constitué des collectivités disposant de caractéristiques socio-économiques importantes, causes de richesses et de spécificités géographiques importantes sources de richesses potentielles. *C'est le groupe idéal pour la décentralisation.*

Il ressort également de cette étude que les collectivités au Mali se situeront essentiellement dans le groupe 1, 2 et pour quelques unes le 3. Il est donc important que la TDRL soit allouée à ces collectivités pour conforter leur situation financière.

#### b- les raisons psychologiques :

La TDRL, malgré son caractère relativement modeste, crée chez son contribuable la fausse illusion que c'est lui qui finance l'Etat au moyen de cet impôt. Pour mieux légitimer cette taxe, il serait bon de la laisser là ou le choix des responsables locaux est fait directement au suffrage universel. C'est également à ce niveau que les dispositions légales associent le plus directement le contribuable au processus budgétaire.

En effet le code des collectivités territoriales dans son article 175 alinéa 2 dispose que pour le budget communal, le débat public en conseil est précédé d'une consultation des conseils de villages, de fractions et de quartiers constituant la Commune:

Enfin une enquête auprès des usagers de l'administration publique effectuée dans le cadre de la préparation du programme de développement institutionnel (PDI) montre qu'environ 70% de la population surtout rurale souhaitent que cette TDRL soit utilisée dans les trois domaines de l'éducation (construction de salles de classes), de la santé (construction de centres de santé de maternités, approvisionnement en médicaments essentiels) et l'assainissement et l'hydraulique rurale. Tous ces secteurs de par le code collectivités territoriales sont de la compétence des communes.

#### 4 - les impôts sur les biens fonciers :

Outre l'impôt actuel sur le revenu foncier dont le transfert au profit des communes est à envisager à terme, il s'agira de proposer une autre taxation à base foncière dont l'objectif est d'élargir l'assiette de l'actuel impôt foncier.

Mais dans un pays où l'économie est basée essentiellement sur l'agriculture, les biens fonciers ont une importance considérable, même en milieu rural. Cependant l'utilisation des terrains comme sources d'imposition rencontre des difficultés considérables. En effet si aucun rendement n'est obtenu à partir de ce lien, son imposition risque de conduire à un empiétement sur sa valeur propre. Pour réduire de tels effets négatifs, il est proposé :

- La mise en place d'une fiscalité ménage basée sur l'usage et non sur la propriété d'un terrain bâti. Plus proche d'une taxe d'habitation que d'une taxe foncière, l'objectif est que la population potentiellement contributive soit la plus large possible (tous les chefs de ménages) et l'assiette la plus simple possible;
- Pour tenir compte des critères de confort facilement identifiables, il sera renforcé par une surtaxe d'eau et d'électricité à acquitter auprès d'EDM.

#### *5 - Les taxes sur les équipements marchands :*

Concernant les services et équipements marchands, l'amélioration de leur rendement apparaît primordial pour deux raisons principales :

- Ils constituent une source importante de financement pour les communes et plus particulièrement pour les villes moyennes. Plusieurs études menées sur ce sujet dans les pays d'Afrique montrent que ces recettes représentent entre 15 % et 30% des recettes des communes. Pour les communes de 50.000 à 100.000 habitants, ces recettes peuvent représenter jusqu'à 70% de leurs ressources.
- le recouvrement de ces taxes qui relève directement de l'autorité communale, est mieux accepté par la population. Leur amélioration est donc plus aisée.

L'essentiel de ces recettes est constitué par les recouvrements effectués sur les marchés et autres lieux publics de vente et par les droits de stationnement et taxes de sortie sur les véhicules. L'important ici est d'améliorer le dispositif réglementaire particulièrement sur les droits de marché. Un tel dispositif presqu'actuellement inexistant devra préciser les points suivants :

- le champ de ces taxes ;
- la possibilité légale de perception indirecte de ces taxes (régie intéressée, concession etc)
- les modalités pratiques de perception de ces taxes jusqu'à gérées presque de façon empirique ;

- les infractions et les sanctions encourues.
- la possibilité légale de pouvoir gratifier les agents de recouvrement de ces taxes.

#### **6 - les taxes de voirie:**

Comme une partie non négligeable des activités communales, surtout dans les communes urbaines, sera constituée par les travaux de développement urbain et plus particulièrement des travaux de voirie et d'assainissement, il s'agit ici de poser une base égale permettant aux élus locaux de lever des cotisations locales ponctuelles permettant de faire face à la réalisation d'ouvrages collectifs.

C'est ainsi qu'outre les droits fixes pouvant être perçus à l'occasion des constructions nouvelles, il devra être précisé légalement que dans certaines conditions :

- les propriétaires riverains puissent supporter les frais de construction des chaussées, d'aménagement des trottoirs des caniveaux de construction des réseaux d'égouts;
- les propriétaires de terrain ou immeubles puissent contribuer aux frais de construction des canalisations d'eau;
- que tout particulier qui provoque une usure anormale des chaussées soit assujetti à une taxe d'un montant égal au prix de la réparation des dégâts causés.
- et aussi de donner une base légale à la taxe actuelle de voirie prévue pour le seule ville de Bamako par arrêté interministériel en étendant son assiette.

#### **IV - 2. LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ DE MOBILISATION DES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS:**

La faiblesse des ressources des collectivités est accentuée par leur faible capacité de mobilisation. Il ne sert à rien d'accroître le potentiel de ressources quand les communes n'ont pas la capacité de tirer profit de ce potentiel. C'est pourquoi le renforcement de la capacité de mobilisation des collectivités actuelles et futures figure en bonne place dans la stratégie de financement des collectivités retenue par la Mission de décentralisation. Ce renforcement comporte deux dimensions :

##### **1- une dimension pédagogique et technique :**

Qu'il s'agit dans le cadre institutionnel actuel avec ses faiblesses, d'inculquer aux communes existantes les techniques élémentaires permettant d'améliorer les recettes provenant de certaines sources comme les équipements marchands locaux.

La mobilisation des ressources sur le plan local est plus efficace et plus facile avec la participation des différents acteurs locaux aux débats sur le devenir de leur commune. C'est autour de cette idée centrale que sera développée une dynamique

d'appui aux communes actuelles sous la forme d'atelier communal portant sur les constats à relever à partir d'une étude de terrain. Son objectif est de mettre à la disposition des élus locaux des outils élémentaires pour :

- l'évaluation et la maîtrise de l'assiette fiscale des marchés, gares routières, etc;
- un meilleur contrôle de leur procédure de collecte ;
- une organisation de l'administration municipale propice au contrôle et à la transparence ;
- une plus grande association des administrés et usagers à la gestion locale pour moins de résistance aux taxes.

## **2 - une dimension institutionnelle :**

La décentralisation au Mali se fera dans le cadre du principe de l'unicité de caisse et la séparation ordonnateur comptable. En d'autres termes ce sont les services financiers de l'Etat qui vont gérer les finances des collectivités. Ainsi les opérations d'assiette de leurs impôts seront assurées par les services déconcentrés des impôts et les opérations comptables par les services déconcentrés du trésor public. Un tel système actuellement en vigueur fait l'objet de nombreuses critiques; et il faut reconnaître que le principe d'unicité de caisse n'a pas toujours assuré la disponibilité de leurs fonds aux communes.

Le monopole du trésor sur le recouvrement des recettes locales donne des résultats insuffisants (les rôles émis par les services des Impôts, déjà très partiels comparés au potentiel fiscal existant, ne sont que partiellement recouvrés par les services du Trésor). Pour faire en sorte que ce système financier centralisé puisse mieux répondre aux préoccupations des futures communes, des améliorations institutionnelles suivantes doivent intervenir :

- \* Restructurer les services financiers de l'Etat: Actuellement les échelons les plus déconcentrés des services financiers sont au niveau cercle avec les perceptions et les centres des impôts. Avec la généralisation de la décentralisation, une perception ou un centre des impôts pourra t-il assurer les services fiscaux et comptables de l'Etat, du cercle - collectivité et des communes composantes du cercle? Cela n'est pas certain et il est préférable pour des question de clarté que chaque niveau de collectivité ait ses services financiers déconcentrés. Concrètement il s'agira pour les impôts et le trésor de se structurer pour avoir des antennes au niveau de chaque commune ou d'un groupe de communes.
- \* Spécialiser les services financiers déconcentrés pour les collectivités importantes par la mise en place de recettes - perceptions municipales (RPM) investies du recouvrement des différentes recettes locales et de la gestion comptable dans ces communes.
- \* Mieux associer les populations et élus aux opérations d'assiettes pour pallier aux conséquences de l'éloignement des services d'assiettes qui jusqu'à

présent ont du mal à bien appréhender la matière imposable dans les communes. Il s'agirait de prévoir dans la loi sur les ressources une sorte de "commission communale des impôts". Elle serait compétente pour aider les services d'assiette à recenser les matières imposables locales. Pour sa composition. Elle doit comprendre les services déconcentrés des impôts et du trésor dans la Commune, le Maire ou un adjoint et les représentants des contribuables de la Commune.

#### **IV - 3. L'AMÉLIORATION DU CADRE DE GESTION DES COLLECTIVITÉS :**

Le plan comptable et budgétaire actuellement utilisé par les communes ne permet pas une classification rationnelle de leurs opérations. La présentation des comptes n'est pas toujours homogène d'une commune à une autre; et les différentes rubriques sont globalisées de manière excessive. Pour toutes ces raisons, les données sur les actuelles communes sont peu fiables. Si une telle situation peut passer dans un contexte où il n'y a pratiquement pas de décentralisation, elle serait dangereuse dans une décentralisation générale avec au moins autant que de communes qu'il y'a d'arrondissements. C'est pourquoi la modernisation du cadre budgétaire et comptable des collectivités est une priorité. Les principaux axes de cette modernisation sont :

- retenir le plan comptable général comme outil de référence pour faciliter la normalisation comptable et budgétaire des collectivités ;
- une classification par nature des opérations avec une dose de fonctionnalité envisagée pour les grandes collectivités
- le principe de droit constaté pour donner une image plus fidèle de la situation financière des collectivités;
- l'option de ne pas introduire dans les comptes locaux les amortissements ou usures du patrimoine.

Ce travail de modernisation va se dérouler. Concrètement comme suit :

- Une étape de conception du système, outils et imprimées support d'informations en rapport avec les services du Ministère des finances de l'administration Territoriale, du District de l'Association des Maires;
- Une étape de validation où il s'agira d'organiser les ateliers autour de ces outils. Ces ateliers vont s'adresser aux ordonnateurs et aux comptables des communes ;
- Une étape d'implantation du système où il s'agira de le tester sur une commune pilote et d'organiser parallèlement des formations sur le système.

#### **IV - 4. ACTIONS SPECIFIQUES :**

La mise en oeuvre de certains points contenus dans cette note de stratégie globale nécessite certaines mesures spécifiques préalables ou d'accompagnement :

**Ainsi pour les ressources :**

- la taxe foncière d'habitation prévue nécessite une opération d'adressage ;
- les autres impôts existants nécessitent la réalisation des recensements fiscaux et la mise en place d'outils techniques pour améliorer la connaissance de l'assiette et le recouvrement des impôts ;
- Appui logistique notamment en moyens informatiques aux services déconcentrés des Impôts et du trésor pour leur permettre un traitement plus fiable des données et également de sortir les différents documents de gestion.

**Nouvelle Imprimerie Bamakoise**

**B.P : 2713 TEL : 22.30.86**

**Bamako Republique du Mali**