

Cabinet SEAG CONSEIL

SEAG
Rue 98 Porte 401
SEMA I, BP 18, Bamako
0

Téléphone : 223 06 72
Télécopie : 223 06 72
seag@buroticservices.net.ml

Rapport définitif

Etude sur la mobilisation des ressources des collectivités locales

PLAN

PHASE 1 Etat des lieux Analyse documentaire	6
PREMIERE PARTIE : Etat des lieux	6
1. Introduction	6
2. Etat des lieux	6
2.1 Le contexte socio économique et institutionnel	6
2.2 La structure actuelle de la fiscalité locale	8
2.3 Le fonctionnement des structures chargées de la décentralisation de l'assiette et du recouvrement	9
2.4 La gestion locale	11
2.5 Données statistiques (Voir annexe)	12
3. Présentation de la documentation consultée	12
DEUXIEME PARTIE : Analyse documentaire	13
4. Inventaire et analyse des expériences	13
4.1 Problématique	13
4.2 Limites de l'analyse effectuée	15
4.3 Approche MDRI	15
4.4 Approche JSI/PDY	17
4.5 Approche FENU (PACR T et PACR M)	18
4.6 Approche CCN	20
4.7 Approche SNV-PDRK-PDUB	21
4.8 Approche DNCT	21
4.9 Approche PADL	22
4.10 Approche SAFIC	23
ANNEXE 1	24
ANNEXE 2	25
ANNEXE 3	30
PHASE 2 :Enquête sur le terrain	33
PREMIERE PARTIE : Préparation	33
1 JUSTIFICATION DE L'ECHANTILLONNAGE DE COMMUNES SELECTIONNEES	33

2	COMMUNES DE L'ECHANTILLON	34
3	IDENTIFICATION DES GROUPES CIBLES ET QUESTIONNAIRE	35
4	Composition des groupes cibles	35
5	<u>Questionnaire d'enquête par groupe cible</u>	36
DEUXIEME PARTIE : Déroulement et Présentation des résultats		51
1	Déroulement de l'enquête	51
2	Présentation et analyse des résultats	51
2.1	Les résultats de la mobilisation des ressources	52
2.2	La gestion administrative du processus de mobilisation des ressources	54
2.3	L'exercice de la tutelle dans le processus de mobilisation des ressources	56
2.4	L'action des services techniques déconcentrés au niveau du cercle (impôts et trésor) 57	
2.5	Les causes de la faible mobilisation des ressources locales	58
2.5.1	La faible implication des populations dans la gestion des communes	59
2.5.2	La pauvreté des populations	60
2.5.3	L'électoralisme des élus	60
2.5.4	L'absence de sanctions	60
PHASE 3 :Proposition d'une stratégie pour la mobilisation des ressources		61
1	Problématique	61
2	La définition du rôle de l'Etat	62
2.1	La définition du champ fiscal des collectivités et ses implications	63
2.2	L'exercice effectif par l'Etat de son rôle dans le processus de mobilisation des ressources fiscales	64
3	Les mesures proposées	65
A	Les mesures à court terme	66
3.1	L'amélioration du fonctionnement et de la gestion de la chaîne fiscale (assiette et recouvrement)	66
3.1.1	<i>L'adoption de nouvelles procédures d'assiette et de recouvrement de la TDRL</i> ..	66
3.1.2	<i>La rationalisation et l'harmonisation des procédures concernant les autres impôts</i>	68
3.1.3	<i>Le respect des règles concernant la répartition du produit des impôts et taxes</i>	70
3.1.4	<i>Le renforcement des services des impôts et du trésor</i>	70
3.1.5	<i>La déconcentration plus poussée des services des impôts et du trésor</i>	71
B	Les mesures à moyen terme	71

3.2	La compensation des pertes ou des moins values fiscales résultant des décisions de l'Etat ou du comportement de ses services	71
3.3	La fixation d'une marge plus grande dans la détermination du tarif de la TDRL par les collectivités.....	72
C	Les mesures à long terme.....	72
3.4	L'adaptation de la structure des impôt et taxes à la réalité socio économique et aux besoins de financement des collectivités.....	72
3.5	La promotion des activités génératrices de revenus	73
3.6	La rationalisation du nombre et de la population des collectivités.....	73
4	L'amélioration de la gouvernance locale (participation des populations et contrôles administratifs de la gestion des élus)	74
4.1	Institutionnaliser la participation citoyenne.....	74
4.2.	Instaurer des mécanismes de mise en responsabilité :.....	76
4.3.	Développer des outils de gestion comptable et financière :	77

RESUME

L'état des lieux de la mobilisation des ressources des collectivités locales est très alarmant. Les causes sont multiples :

Le contexte socio économique est marqué par la faiblesse et la dispersion de la population sur un vaste territoire, disposant de revenus monétaires faibles et irréguliers, peu portée au civisme fiscal, le tout dans un paysage institutionnel marqué par le nombre trop élevé de structures mises en place par le processus de décentralisation.

La structure de la fiscalité locale se caractérise par un éventail assez large d'impôts et de taxes, dont beaucoup n'ont pas d'assiette dans la plupart des communes. Très peu de ces impôts sont d'un produit réellement élevé, ce qui conduit à disperser les faibles moyens disponibles pour le recouvrement d'une multitude de recettes diverses à faible potentiel et difficiles à administrer. La répartition des recettes montre par ailleurs un déséquilibre en faveur des communes urbaines alors que la majorité de la population vit dans les communes rurales.

Le fonctionnement de la chaîne fiscale rencontre sur le terrain, beaucoup de difficultés et d'obstacles que multiplient la confusion régnant autour du rôle de chacun des acteurs (services fiscaux et élus), le manque de moyens et de personnel, l'absence de procédures claires.

La qualité souvent piètre de la gouvernance locale constitue enfin un facteur s'ajoutant à tous ceux énumérés ci-dessus qui contribuent à la dégradation continue des recouvrements d'impôts et taxes locaux.

L'étude documentaire menée a permis de recenser et d'analyser les différentes approches qui avaient été élaborées et souvent mises en application pour mobiliser davantage les ressources des collectivités. Beaucoup de ces expériences s'attachaient à une vision trop partielle de l'ensemble du processus de mobilisation, en privilégiant le recouvrement des recettes et en négligeant quelque peu son lien avec le processus de mobilisation sociale. Mais surtout les collectivités concernées au premier chef ne semblent pas avoir approprié ces différentes approches et stratégies.

L'enquête de terrain entreprise dans un échantillon de 24 communes a permis à bien des égards de confirmer les constats énoncés dans l'état des lieux et dans l'analyse des différentes approches de mobilisation des ressources locales. A côté des dysfonctionnements régnant dans le processus, elle a montré la nécessité d'une ré implication de l'Etat à travers un retour à son rôle traditionnel et un renforcement des moyens d'actions de ses services.

En conclusion de toutes ces étapes, un ensemble de mesures à court, moyen et long terme, est proposé pour obtenir rapidement un fonctionnement correct de la chaîne fiscale, compenser les moins values et les pertes fiscales que les collectivités subissent du fait de l'Etat ou de l'action de ses services, et enfin, pour adapter dans le long terme, le système fiscal local et les capacités contributives des citoyens aux besoins de financement des collectivités locales.

PHASE 1

PREMIERE PARTIE

1. Introduction

C'est la loi n° 95-034 du 12 avril 1995 modifiée, portant Code des Collectivités Territoriales en République du Mali qui détermine les ressources des collectivités territoriales (voir encadré 1 en annexe). A l'heure actuelle, le financement des collectivités locales repose sur trois sources principales, l'aide d'origine extérieure, le Budget de l'Etat, les recettes propres des collectivités (impôts et taxes locales, redevances sur les prestations de services, les emprunts, les dons et legs)

L'aide d'origine extérieure est la plus importante en volume et transite principalement à travers les projets financés par les bailleurs de fonds bi- et multilatéraux. Sa prédominance écrasante par rapport aux autres sources de financement des collectivités, notamment aux ressources propres, pose à terme deux questions essentielles :

- celle de la pérennité de tout le dispositif de la décentralisation et de son rythme d'évolution : il n'y a aucune garantie que le flux d'aide extérieure se maintiendra à son niveau actuel ou qu'il ne sera pas subordonné à des conditionnalités que le Mali pourra juger inacceptables.
- celle de l'appropriation du processus de décentralisation par les populations : cette appropriation constituant à terme, le facteur le plus important pour la réussite de la décentralisation. Celle-ci risque d'être perçue comme un processus entretenu artificiellement de l'extérieur, vécu passivement par les principaux intéressés, surtout les populations rurales

Ces deux constatations suffisent à souligner le caractère vital de la mobilisation de leurs ressources propres par les collectivités. Or l'état des lieux dressé ci-dessous à partir de la synthèse de diverses études, montre une situation alarmante

2. Etat des lieux

Le contexte socio économique et institutionnel

- Aspect démographique :

Le découpage territorial, s'il a été mené de manière généralement consensuelle a généré certains effets négatifs, notamment sur le plan démographique, et par conséquent, du point de vue des ressources potentielles des différentes collectivités.

La plupart des communes ont une population faible:

- 20% des communes ont de 200 à 5 000 habitants,
- 35% des communes ont entre 5 000 et 10 000 habitants,
- 21% des communes ont entre 10 000 et 15 000 habitants,

Il en résulte que près de 76% des communes du Mali ont moins de 15 000 habitants, seuil considéré au début du processus de la décentralisation, comme la taille minimale pour assurer la viabilité des nouvelles entités.

Cette situation crée un véritable cercle vicieux du point de vue de la problématique de la mobilisation des ressources locales propres :

- d'une part, le volume de ressources fiscales qui pourrait être prélevé sur des populations aussi clairsemées, pauvres de surcroît, est faible,
- d'autre part, le faible nombre d'habitants n'engendre pas toujours une demande de services sociaux suffisante pour justifier la réalisation des infrastructures de bases prioritaires qui devaient constituer les premières réalisations des nouvelles communes (centres de santé, écoles, points d'eau, etc.) et qui en retour devaient puissamment contribuer à la légitimation aux yeux des populations, des contributions qui leur étaient demandées. Le faible nombre d'usagers potentiels des infrastructures ou des services qui pourraient être proposés ne permet pas d'espérer qu'il puisse générer des ressources suffisantes pour rémunérer les services rendus ou même couvrir une part significative de leur coût.

- Aspects économiques :

Une large fraction de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et dispose de revenus faibles (revenu par habitant inférieur à 300 \$), instables et irréguliers.

Le caractère embryonnaire du tissu économique et le faible niveau d'industrialisation ne permettent guère d'asseoir des prélèvements fiscaux significatifs sur l'activité économique. L'agriculture qui est l'activité économique dominante sinon unique des populations rurales reste largement d'auto subsistance, soumise aux aléas climatiques, et ne crée encore que peu de possibilités de prélèvement fiscal sur les maigres ressources qu'elle engendre. Très souvent, pour les populations rurales, la faiblesse constatée de la mobilisation des ressources se pose plus en termes d'incapacité de payer que de refus de payer.

Le rendement des impôts et taxes locaux qui est évidemment fonction de la capacité contributive des populations est donc faible,

- Aspects socioculturels :

A l'aube de la 3^{ème} République, la très mauvaise communication autour de la suppression de l'impôt du minimum fiscal a pour longtemps, donné quelque consistance à l'idée qu'il n'y avait plus d'impôt à payer. Cette suppression a mis hors du champ fiscal la majorité de la population, qui ne payait que cet impôt.. Elle a également privé les futures communes rurales d'un impôt dont l'assiette était bonne et dont le rendement assurait un niveau minimum de ressources. Des considérations politiques rendent problématique la possibilité d'instituer à nouveau cet impôt

Pour des raisons historiques, le civisme fiscal n'occupe pas encore une place élevée dans l'échelle des valeurs positives des populations. Sous la colonisation, le paiement des impôts était largement assuré par la contrainte dont le souvenir est encore présent dans la mémoire collective : plusieurs révoltes contre l'autorité coloniale trouvent d'ailleurs leur origine dans le refus de payer l'impôt. Ce souvenir crée aujourd'hui encore une certaine inhibition dans l'utilisation par l'Etat des moyens coercitifs en matière de recouvrement d'impôts

A ce contexte peu favorable, s'ajoute l'effet d'autres facteurs plus récents :

- Si la 1^{ère} et la 2^{ème} République ont parfois utilisé les moyens coercitifs dans le recouvrement des impôts auprès des populations rurales, la 3^{ème} République avec la décentralisation, en a considérablement atténué, sinon supprimé l'application effective

- L'avènement de la démocratie et la décentralisation ont donné aux populations, qui en sont de plus en plus conscientes, le droit d'être consulté et d'être informé sur la destination finale de l'impôt . Ce droit apparaît assez peu respecté dans la pratique de la gouvernance locale, ce qui

suscite du coup, la crainte souvent justifiée, du gaspillage voire d'une utilisation partisane (notamment en période électorale) des ressources collectées.

- Les campagnes de sensibilisation, tout particulièrement en ce qui concerne la fiscalité locale ont été peu nombreuses. Elles ne présentent pas un caractère systématiques et sont très discontinues dans le temps : l'impact qu'elles pourraient avoir sur le comportement des populations est ainsi considérablement réduit. Mais elles souffrent surtout d'un grave manque de crédibilité aux yeux des populations, faute de réalisations concrètes qui légitimeraient les contributions demandées.,

- Aspect institutionnel :

Le nombre élevé de collectivités, à cause de la démultiplication des structures conduit à une mauvaise utilisation des maigres moyens administratifs et matériels consacrés à la mobilisation des ressources. Les administrations locales sont trop nombreuses du point de vue de leur nombre total, mais prises individuellement, très peu disposent de moyens suffisants pour exécuter convenablement leurs missions.

L'effet des économies d'échelle possible en termes de coûts d'administration et d'utilisation optimum des moyens disponibles est ainsi minimisé

La structure actuelle de la fiscalité locale

La loi no 044 du 7 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions a déterminé un assez large éventail d'impôts et de taxes locaux, environ une douzaine (voir encadré no 2 en annexe).

L'apparente diversité des impôts et taxes locaux n'interdit pas d'examiner si leur nature est adaptée à la situation et aux besoins de financement des communes rurales qui constituent l'écrasante majorité des collectivités.

Par ailleurs, malgré leur large éventail, beaucoup d'impôts et taxes locaux n'ont pas d'assiette dans la totalité des communes. Très peu sont d'un produit réellement élevé, et la répartition des ressources locales est très fortement déséquilibrée en faveur des villes

Ce caractère disparate du système d'impôts locaux masque trop souvent le fait que chaque commune prise isolément ne peut compter que sur un nombre très restreint de ces impôts.

Pour leur assurer un fonctionnement autonome minimal, le système fiscal des collectivités doit pouvoir leur procurer des ressources stables et prévisibles. Compte tenu des caractéristiques socio-économiques du Mali, les types d'impôts les mieux adaptés à cette exigence doivent respecter le mieux possible les caractéristiques suivantes :

- être assis sur le nombre le plus élevé possible de contribuables, de préférence sur l'ensemble de la population

- avoir une assiette et des redevables facilement identifiables et acceptés par les populations,

- être d'un mode de recouvrement facile à gérer, n'entraînant pas un coût déraisonnable par rapport à son produit,

- être capable de faire jouer les liens sociaux et les relais villageois pour un recouvrement facile.

Pour les communes rurales, le type d'impôt qui semblait le plus proche de ces caractéristiques était l'impôt per capita, dont la suppression a été commentée plus haut. Dans la panoplie actuelle, il reste cependant la TDRL.

Le système fiscal local actuel ne fait donc pas leur juste place à ces types d'impôts qui par nature, sont considérés comme les véritables impôts locaux, qu'il s'agisse de la taxe de résidence, de la taxe sur les propriétés foncières, etc.. Il est envisageable de restructurer l'éventail actuel des impôts et taxes local autour de ces types d'impôts, en les substituant si nécessaire à certains impôts et taxes à faible rendement

L'assiette de ces impôts et taxes paraît assez mal répartie par rapport à l'ensemble des communes. Ainsi, certaines taxes n'ont d'assiette que dans les centres urbains (exemple : patente, taxe sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics, taxe sur les établissements de nuits et dancings, taxe sur la publicité dans les lieux publics).

D'autres taxes sont trop liées aux spécificités d'une région (exemple : taxe sur les embarcations : à moteur et ou sans moteur, taxe sur les charrettes: à bras et ou à traction animale,).

Très peu de ces impôts et taxes ont un produit intéressant (Voir en annexe le tableau des recouvrements de divers impôts locaux).

Les faibles moyens disponibles sont donc dispersés pour le recouvrement d'une multitude de recettes diverses à faible potentiel et difficiles à administrer

Les statistiques disponibles mettent en évidence le phénomène général de déséquilibre dans la répartition des ressources en faveur des centres urbains qui sont les bénéficiaires quasi exclusifs des impôts dont les produits sont élevés (exemple de la patente).

De même les équipements collectifs marchands dont le potentiel financier est théoriquement élevé, n'existent que dans les communes urbaines. Quant aux taxes rémunératoires pour services rendus, leur caractère est plus théorique que réel dans les collectivités rurales, en raison de l'inexistence la plupart du temps, de services rendus à la population, et de l'absence d'infrastructures dont l'utilisation générerait des revenus pour la collectivité

Le développement des villes entraînera à coup sûr une croissance très rapide des besoins. Des réformes susceptibles de rendre l'impôt suffisamment élastique par rapport à ce développement apparaîtront indispensables. Par exemple, les besoins considérables dans le domaine des transports exigeront que la vignette automobile, devienne exclusivement une recette de fiscalité locale, permettant de disposer de ressources élastiques par rapport à l'accroissement des besoins collectifs en matière de transport..

Il en est de même en ce qui concerne la nécessité d'assurer l'élasticité de l'impôt vis-à-vis du secteur informel en croissance rapide et dont l'importance économique est telle qu'il ne sera pas possible de mobiliser des ressources fiscales en rapport avec le développement urbain sans taxer ce secteur.

Le fonctionnement des structures chargées de la décentralisation de l'assiette et du recouvrement

L'une des causes majeures de la faible mobilisation des ressources locales réside dans le mauvais fonctionnement de la chaîne fiscale. Il en est l'aspect le plus visible et il est l'objet de ce fait d'une plus grande attention : son amélioration est très souvent présentée comme suffisante pour entraîner à elle seule une bonne mobilisation des ressources locales.

Si elle n'en est pas la seule condition, le bon fonctionnement de la chaîne fiscale est de fait

absolument indispensable pour parvenir à une bonne mobilisation des ressources locale. Il est donc important d'identifier les faiblesses qui affectent le fonctionnement de cette chaîne.

Le contexte de départ lui-même recèle beaucoup de handicaps. En règle général, et pas seulement dans le cas du Mali, la mobilisation de ressources de la fiscalité locale ne bénéficie pas du même caractère prioritaire que les recettes provenant de la fiscalité centrale. Jusqu'à la décentralisation, la fiscalité locale concernait à la fois un faible nombre de collectivités locales et une minorité de contribuables. Elle ne permettait donc pas de mobiliser des ressources substantielles. Malgré le regain d'intérêt suscité par la décentralisation, la mobilisation des ressources locales n'apparaît toujours pas prioritaire pour l'Etat central.

Les moyens administratifs disponibles pour les missions en matière de recouvrement de la fiscalité locale sont d'autant plus réduits que l'administration centrale, elle-même est démunie. De plus, ce recouvrement est rendu encore plus ardu par l'importance des petites cotes et les difficultés d'appréhension des assiettes fiscales à travers les procédures administratives habituelles.

Il résulte de tout cela beaucoup de difficultés et d'obstacles qui expliquent les dysfonctionnements de la chaîne fiscale.

Les obstacles techniques

L'insuffisance de moyens humains et matériels dont disposent les services de l'assiette et du recouvrement empêche un recensement annuel et exhaustif des contribuables.

Le cadastre, bien que prévu et maintes fois annoncé, n'est pas encore devenu une réalité. Les services fiscaux ne sont pas encore capables de recenser l'ensemble des activités, notamment dans le secteur informel. Ce manque de moyens concerne aussi bien les zones urbaines (où la concentration des hommes et des activités rend l'appréhension des assiettes fiscales difficile) que les zones rurales (où l'étendue des territoires administrés aussi bien que leur enclavement compliquent leur accessibilité).

La sous-estimation de l'assiette et la sous-évaluation des bases imposables sont donc des données constantes. Elle se traduisent souvent par la pratique devenue courante de la reconduction des rôles d'une année à l'autre. Au niveau du recouvrement, la faible couverture géographique du territoire en perceptions, associée à l'absence de moyens de locomotion et aussi le manque de motivation contribuent à aggraver le phénomène

Les obstacles organisationnels

La collaboration entre les acteurs et responsables de la chaîne fiscale (impôts, Trésor et collectivité) ne fonctionne pas de manière satisfaisante, non qu'il y ait toujours un refus de coopérer mais très souvent en raison de l'absence de règles claires définissant les procédures à appliquer et les rôles et responsabilités de chacun

Cela est particulièrement vrai des services des collectivités dont aucune disposition législative ou réglementaire ne définit de manière précise le rôle dans la chaîne fiscale. En ce qui concerne l'impôt local le plus important, la TDRL, la procédure indiquée dans le Code Général des Impôts ne tire pas encore les conséquences du nouveau cadre juridique défini par les textes de la décentralisation.

Ainsi pour l'établissement des rôles, la pratique (recommandée, mais nullement prescrite par des dispositions réglementaires qui seules auraient force obligatoire), est la constitution d'une commission chargée de cette tâche et comprenant le secrétaire général, le régisseur de recettes et/ou le comptable de la commune et 2 adjoints au Maire dont celui chargé des Finances. Cette

commission établit le rôle en collaboration avec le service local des impôts et le receveur municipal, en utilisant essentiellement deux documents : le cahier du dernier recensement des contribuables s'il y en a eu et le rôle de l'année précédente.

Or le cahier de recensement n'est pas établi de manière méthodique, systématique et homogène partout : sa fiabilité est donc sujette à caution. Ensuite, la pratique très répandue de l'égalité entre les émissions des rôles et les recouvrements enlèvent une grande partie de sa signification à l'utilisation du rôle de l'exercice précédent.

Au niveau de l'émission, conséquence de la coexistence de textes contradictoires, il apparaît des pratiques divergentes. Les dispositions suivant lesquelles les rôles doivent être approuvés par le Gouverneur avant exécution ne sont pas encore formellement abrogées. Certaines autorités de tutelle continuent donc d'exiger le respect de cette procédure (Kidal, Bankass, etc.) tandis que d'autres acceptent que les maires apposent la formule exécutoire puis signent et mettent en exécution les rôles (Yélimané, Kayes, Nioro)

Au niveau du recouvrement, les retards dans la parution des rôles comportent beaucoup d'effets négatifs, dont celui de les rendre obsolètes. Tous les contribuables ne peuvent pas acquitter leur impôt à tout moment de l'année et certaines périodes sont plus favorables que d'autres, d'où la nécessité d'une mise à disposition des rôles aux moments les plus adéquats.

De plus, l'implication des chefs d'arrondissements et des autorités coutumières a constitué dans le passé un facteur très positif pour le bon recouvrement des impôts et taxes locaux. Cette pratique qui est aujourd'hui plus ou moins abandonnée doit être impérativement revivifiée pour obtenir rapidement des bons résultats..

Enfin, au niveau des sanctions du contribuable défaillant, la crédibilité d'un système d'imposition est liée à l'application effective des mesures de sanction. : or, les procédures actuelles sont inadaptées à la fiscalité locale et elles sont d'ailleurs peu ou pas appliquées.

La gestion locale

La bonne gouvernance est sans aucun doute le facteur le plus décisif dans la mobilisation des ressources, spécialement au plan local. Paradoxalement, l'importance de ce facteur ne semble prise en compte qu'au niveau des affirmations de principe, et très peu exigée au niveau des pratiques..

Sans vouloir déterminer ici leurs causes profondes, les manquements les plus fréquents se présentent sous les aspects suivants : :

- Les contributions financières demandées ne sont pas légitimées aux yeux des populations par des réalisations ou des services concrets.
- La communication en direction des populations est insuffisante, en particulier pour tout ce qui concerne la fiscalité locale.
- L'opacité entretenue autour de la gestion des fonds donne le sentiment très répandu d'une mauvaise gestion, sinon d'un détournement des fonds.
- Les faibles capacités de gestion de la plupart des collectivités génèrent le gaspillage du fait d'une utilisation peu efficiente des ressources mobilisées.
- L'absence d'un système de sanctions et de récompenses tant au niveau central qu'au niveau des collectivités dilue d'autant plus le sentiment de responsabilité, que l'obligation de rendre compte trouve peu de relais institutionnel
- La réticence dans l'utilisation des outils de gestion par les élus, les considérations électoralistes, les pesanteurs sociologiques contribuent également à cet état de choses déplorable.

Ces critiques doivent être relativisées au regard de la grande jeunesse des institutions locales. Il reste cependant qu'il n'y a pas d'alternative à la pratique des règles de bonne gouvernance si l'on veut parvenir à une bonne mobilisation des ressources locales.

Données statistiques (Voir annexe)

Les données statistiques disponibles suscitent généralement beaucoup de réserves quant à leur fiabilité, en raison de l'existence ou du respect de procédures de centralisation de l'information. Malgré ces faiblesses, un certain nombre de tendances peuvent être mises en évidence:

3. Présentation de la documentation consultée

Cette phase de l'étude étant basée essentiellement sur l'étude de la documentation disponible en matière de stratégie de mobilisation des ressources locales, la qualité de l'analyse présentée ici et sa pertinence sont naturellement influencées par la quantité des documents qui ont été effectivement remis au consultant ou qui ont pu être trouvés par lui-même, dans le délai imparti, assez bref (15 jours).

La liste des documents consultés est jointe en annexe. Elle comporte peu d'études à caractère systématique et général sur le sujet, hormis ceux de la MDRI. La quasi-totalité des documents produits par les intervenants dans les expériences de mobilisation des ressources sont des rapports d'ateliers, très souvent succincts, rédigés sous la forme de compte rendus ou de descriptions sommaires de plans d'action.. Cela n'affecte pas en général la compréhension des documents, mais la plupart du temps, la similitude du contenu et de la structure des documents ne permet guère de trouver beaucoup d'éléments utiles pour différencier les diverses stratégies.

..

Voir liste des documents consultés en annexe

DEUXIEME PARTIE

4. Inventaire et analyse des expériences

Problématique

Afin de placer dans leur juste perspective les différentes approches et stratégies dont il sera fait état plus bas, la mobilisation des ressources locales doit être examinée dans le contexte plus large de la bonne gouvernance locale, dont elle ne peut être isolée.

La mobilisation des ressources ne peut en effet être séparée et être traitée indépendamment des autres aspects de la bonne gouvernance. On peut remarquer à cet égard qu'un effort sur le seul aspect du recouvrement peut produire un résultat immédiat se traduisant par un accroissement des recettes collectées au cours d'une année donnée. Mais dès l'année suivante, le niveau de recouvrement retombe aux niveaux antérieurs. Pour être une réalité durable, la bonne mobilisation des ressources locales suppose la création d'un certain nombre de conditions dont certaines se situent au niveau politique (exemple : participation des populations, implication des élus, etc. ;), d'autres au niveau administratif (exemple : coopération entre les services déconcentrés et techniques de l'Etat et services des collectivités), et d'autres enfin au plan technique (exemple : techniques d'évaluation de la matière imposable ou de recensement des contribuables, méthodes de recouvrement des impôts ou de collecte des redevances). La mobilisation des ressources ne doit donc pas être réduite aux seuls aspects techniques de collecte de ces ressources.

La première condition nécessaire à une bonne mobilisation des ressources locales réside dans l'adhésion des populations, qui doit être recherchée à travers leur degré de participation notamment dans le processus de programmation communale. Les citoyens de la commune sont aussi les contribuables payant les impôts locaux et les usagers des équipements marchands collectifs : ils traduisent leurs choix et leurs priorités quant aux investissements à réaliser à travers le processus de programmation communale. Ils seront donc d'autant mieux disposés à payer les impôts qui serviront à réaliser ces infrastructures ou à s'acquitter des redevances dues pour leur utilisation ou leur entretien. Ce n'est pas un hasard si les textes de la décentralisation ont fortement mis l'accent sur la participation des populations en prévoyant des procédures de consultations obligatoires des communautés de base dans un certain nombre de matières et en faisant précéder le vote du budget de consultations et d'un débat public. Tant que la participation reste un principe mais n'est pas traduite concrètement (notamment par la tenue d'assemblées, l'existence de structures de relais de la participation au niveau sub communal, etc.), il est difficile, sinon impossible d'éveiller l'intérêt des populations pour la chose publique locale.

L'implication des élus constitue le second facteur d'ordre politique. Malgré leur légitimité consacrée par des élections, les maires et les conseillers municipaux sont perçus trop souvent encore par les populations comme des fonctionnaires, mais non comme des élus qui ont des devoirs d'information et des obligations de résultats.

Sur le plan politique, la négligence dans l'effort de communication empêche les élus d'expliquer aux populations le bien fondé et la justification des décisions prises, notamment en matière de budget. Le lien entre les contributions financières qui leur sont demandées et les réalisations

prévues dans le budget ne leur apparaît donc pas ou de manière très atténuée.

Sur le plan du fonctionnement de l'institution communale, les actes et les décisions qui doivent conduire à la mobilisation des ressources (recensement, émissions de rôles, organisation du recouvrement) ne sont pas pris ou alors pris mal ou avec beaucoup de retard. Cette attitude souvent inspirée par des motifs électoralistes se traduit également par la réticence à s'impliquer dans les aspects techniques de la mobilisation des ressources (évaluation recensement et recouvrement).

Aux yeux des populations la faible qualité de la gestion et le manque de transparence dans la gestion des fonds collectés affecte gravement la crédibilité des élus, tandis que le peu de réalisations concrètes enlève toute légitimité aux prélèvements opérés. Tout cela constitue autant d'obstacles pour une bonne mobilisation des créances.

Au plan purement administratif, les relations fonctionnelles entre les structures déconcentrées elles mêmes et entre elles et celles des collectivités doivent être précisées et développées par rapport à tous les aspects techniques de la mobilisation des ressources, particulièrement dans l'évaluation de la matière imposable, dans le recensement des contribuables ou des redevables, dans la mise en œuvre et le suivi du recouvrement. La raison d'être de ces services techniques est d'assurer la gestion technique de la mobilisation des ressources. Elles devraient être dotées de moyens matériels et humains adéquats pour l'accomplissement de leurs tâches administratives. Par ailleurs, toute organisation ou administration, qu'elle soit d'Etat ou locale ne peut fonctionner correctement si elle n'applique pas un système de sanction des défaillances dans l'accomplissement des tâches confiées à ces agents.

De même sur le plan légal, le système de sanction du refus de payer les impôts, les taxes ou les redevances doit être crédible et surtout adapté au contexte des collectivités.

Enfin au plan purement technique, la gestion de la chaîne fiscale (aux stades successifs de l'évaluation de la matière imposable, du recensement des contribuables et des redevables et du recouvrement des impôts et taxes et des redevances) doit être rationnelle, efficiente et orientée vers l'obtention de bons résultats

C'est donc par rapport aux solutions préconisées par rapport aux différents facteurs énumérés plus haut, que les stratégies de mobilisation des ressources examinées ci-dessous doivent être définies.

A l'exception notable de la MDRI et du FENU, la mobilisation des ressources locales dans sa dimension globale n'a été prise en compte qu'imparfaitement dans les autres approches ou stratégies. Celles-ci sont essentiellement focalisées sur les aspects techniques, qui ne sont en fait que la dernière étape du processus complexe qui aboutit à une bonne mobilisation des ressources. La MDRI à cause de son rôle institutionnel de pilotage de la mise en chantier de la décentralisation, et de sa conception de la bonne gouvernance en a intégré les principes dans son approche de la mobilisation des ressources.

Cette conception partagée également par le FENU explique les caractères voisins de leurs approches, bien que ce soit dans deux volets différents des ressources propres des collectivités (ressources des équipements collectifs marchands pour la MDRI, impôts et taxes de la fiscalité locale pour le FENU).

Les autres interventions (JSI/PDY, SNV, réseau CCC, etc.) dans la mobilisation des ressources locales se sont produites dans un contexte marqué par la nécessité immédiate d'améliorer le taux de recouvrement alarmant des ressources des collectivités. Du coup, l'accent était plutôt mis sur

la mise au point d'outils et de méthodes pratiques pour y parvenir. Les différentes approches qui peuvent être perçues n'ignoraient pas les autres facteurs évoqués ci-dessus qui conditionnent une bonne mobilisation des ressources, mais elles privilégiaient la mise au point de méthodes ou plutôt de plans d'actions pour l'amélioration de l'évaluation de la matière imposable, du recensement des contribuables et de l'organisation du recouvrement. La participation, voire la collaboration des acteurs locaux ainsi que la sensibilisation des populations sont des constantes dans ces approches, ce qui explique la préférence donnée aux séminaires, ateliers, et missions d'information comme moyens d'opérationnalisation

4.2 Limites de l'analyse effectuée

Un certain nombre de considérations conduit à relativiser l'analyse des approches et stratégies exposées ci-dessous.

Ces différentes approches et stratégies ont donné lieu à relativement peu d'applications sur le terrain, au regard du nombre élevé de communes (703). Le caractère ponctuel de ces expériences, et leur manque de répétition doit inciter à une grande prudence quant aux enseignements et aux conclusions à tirer.

L'horizon temporel de ces applications sur le terrain est limité : elles sont toutes récentes, la plupart ont été lancées à partir de 2001. Au mieux, leurs effets ne pourraient être perceptibles que dans les budgets 2002 des collectivités intéressées. En ce qui concerne l'exercice 2003, la totalité des états définitifs ne sont pas disponibles

Le problème de l'appropriation de ces stratégies et outils au niveau des collectivités territoriales reste entier dans la mesure où aucun cas de mise en application spontanée par une collectivité, en l'absence d'impulsion extérieure n'est signalé. L'une des explications possibles peut être le coût de réalisation des différentes expériences menées, qui est hors de la portée de la plupart des communes.

L'interprétation des statistiques disponibles incite d'autre part à une grande prudence : le contrôle des états financiers des communes est difficile. Les procédures de centralisation de l'information sont peu appliquées. Celles-ci permettraient, par exemple, de connaître les performances comparées en matière d'émissions et de recouvrement et d'évaluer ainsi l'impact de l'application des différentes expériences. Par ailleurs, les variations dans les résultats locaux en matière de mobilisation peuvent avoir d'autres causes que l'effet des stratégies appliquées

4.3 Approche MDRI

C'est en septembre 1999 que la décentralisation a effectivement démarré avec la mise en place des organes élus de la plupart des nouvelles collectivités. Durant la phase de préparation de la mise en application de la décentralisation, la MDRI qui en était le maître d'œuvre a conduit diverses réflexions et études sur le thème de la mobilisation des ressources des futures collectivités, à travers notamment l'élaboration d'une « Stratégie de financement des collectivités territoriales »

Ce document de stratégie, après avoir posé la problématique du financement des collectivités territoriales, a retenu trois axes de travail, à savoir :

- une réflexion sur les ressources fiscales proposées aux collectivités,
- le renforcement des capacités de mobilisation des ressources des collectivités territoriales,
- l'amélioration de la gestion locale.

La réflexion sur le premier axe a débouché sur la refonte de la législation antérieure (ordonnance 66-9 du 02 mars portant code municipal, ordonnance n°79-78 du 28 juin 1979 portant harmonisation des impôts et taxes communaux, ordonnance n°79-79 du 28 juin 1979 déterminant les impôts et taxes du district de Bamako, etc.) et l'adoption de nouveaux textes sur les ressources fiscales des collectivités territoriales (loi n°96-051 du 10 octobre 1996 abrogée et remplacée par la loi n°00-44 du 7 juillet 2000, loi n°96-058 du 16 octobre 1996).

Les deux autres axes, à savoir le renforcement des capacités de mobilisation des ressources des collectivités territoriales et l'amélioration de la gestion locale sont étroitement liés dans la réflexion de la MDRI, puisque la mobilisation des ressources ne peut être réalisée sans une amélioration significative (et perceptible par les populations) de la gestion locale. Dans cette optique, la MDRI a estimé que le renforcement de l'institution municipale passe nécessairement par la participation des principaux acteurs locaux à la gestion communale. Elle a donc conçu à cet effet une stratégie générale qui se caractérise par quatre traits fondamentaux, et qui surtout a été transposée et appliquée dans le cas particulier de la mobilisation des ressources locales.

Caractéristiques de la stratégie générale de la MDRI

La stratégie se caractérise par quatre traits fondamentaux :

- la participation : c'est celle de toutes les forces vives locales à la gestion locale, qu'il s'agisse des acteurs politiques (élus, partis), des acteurs économiques (chambres de commerce, d'agriculture, d'artisanat) ou sociaux (chefs de quartiers et autres leaders locaux)
- le consensualisme : il consiste dans la recherche d'un minimum de consensus de tous les acteurs autour d'éléments de diagnostics sommaires en grande partie élaborés par eux-mêmes avec l'appui de spécialistes
- le contrat : le processus doit aboutir à des propositions d'actions ou de comportement à la charge des différents partenaires locaux avec un mécanisme de suivi et d'évaluation,
- la progressivité : le plan d'action comporte des étapes échelonnées par ordre de complexité croissante.

La démarche méthodologique comporte 2 étapes :

- un diagnostic sommaire de la municipalité afin de faire ressortir les potentialités et faiblesses des communes.

Ce diagnostic examinait en particulier :

- le potentiel fiscal des équipements marchands,
 - le système de collecte,
 - les relations entre l'administration locale et la population
-
- la mise en commun des données dans le cadre d'ateliers communaux afin de compléter, valider et partager le diagnostic sommaire.

Ces ateliers devaient produire 3 résultats principaux :

- l'élaboration d'un plan d'action consensuel avec l'adhésion des principaux groupes sociaux de la commune,
- la mise sur pied d'une équipe locale de suivi sur le terrain, chargée de la mise en œuvre du plan d'action et de soutenir la mobilisation des populations,
- l'élaboration d'un calendrier de suivi externe dont l'objectif est d'apprécier les résultats obtenus, de prendre connaissance des problèmes rencontrés et de proposer des mesures correctives.

Cette démarche a été synthétisée dans les fameuses « 10 règles d'or »

Cette approche a été expérimentée dans beaucoup de collectivités

La démarche fait bien ressortir comme condition de réussite de la mobilisation des ressources, la nécessité de prendre en compte les autres éléments qui conditionnent son succès (mobilisation sociale, implication des élus et des services de la collectivité, bonne organisation sur le terrain). Cette approche est à la fois la plus élaborée sur le plan conceptuel et très pragmatique dans sa démarche. La technique de gestion des équipements marchands à laquelle elle était attachée, la gestion déléguée semble avoir donné partout où elle a été appliquée, des bons résultats. C'est également l'approche qui a connu le plus d'applications sur le terrain

Le champ d'application de cette approche a été malheureusement limité jusqu'ici au seul domaine des équipements marchands. Mais il semble assez facilement transposable dans le domaine de la fiscalité locale, tout en tenant compte des spécificités de celle-ci

4.4 Approche JSI/PDY

Dans le cadre de son programme de renforcement des capacités locales, l'USAID a financé JSI/PDY pour trouver les voies et moyens de contribuer à la mobilisation des ressources locales pour l'éducation et la santé..

C'est ainsi que JSI/PDY a organisé de février à juin 2001, 6 ateliers régionaux avec plus de 300 participants dont les élus, la tutelle et les services techniques, la société civile, les journalistes, des personnes ressources. Un atelier au niveau national avec des élus, la tutelle les services techniques au niveau national, les APE et les ASACO a par la suite été réuni en avril 2002.

Le programme PDY s'est achevé en 2002.

Les travaux se déroulaient sous la forme de sessions plénières, avec des travaux de groupe et des panels.

La démarche méthodologique appliquée a été de faire procéder de manière participative à l'analyse pour chaque type d'impôt, des problèmes et obstacles rencontrés, à identifier leurs causes et faire proposer des solutions pour y parer. Ces solutions étaient présentées sous la forme d'un plan d'action, indiquant les actions à entreprendre, les responsables chargés de la mise en œuvre de ces actions, les périodes prévues pour leur exécution et les coûts des différentes actions..

A la fin de chaque atelier, des accords d'atelier étaient adoptés qui faisaient la synthèse des recommandations formulées, prévoyaient des commissions de suivi au niveau de chaque collectivité, qui devaient rendre compte trimestriellement au niveau du cercle, semestriellement au niveau régional. Au niveau national, il était demandé aux décideurs d'intégrer autant que possible les programmes sectoriels dans les programmes des collectivités, et de veiller à ce que les budgets accordent une part significative à l'éducation et à la santé.

Les comités mis en place devaient procéder à la dissémination des résultats au niveau des communes, des cercles et des régions à travers des conférences, des émissions radio, des tracts. Par ailleurs, les services techniques sectoriels devaient contribuer au lobbying. Les ONG (INAGEF, ACOD, World Education, G Force, AADEC) devaient également se charger de la dissémination

PDY n'a pas participé à la mise en œuvre pratique sur le terrain de l'approche qu'elle avait ainsi définie

Le domaine d'application essentiel de la démarche est constitué par les impôts et taxes de la fiscalité locale, domaine négligé dans l'approche adoptée par la MDRI. La démarche méthodologique est structurée, participative, basée sur les textes relatifs aux finances locales. Sa compréhension est facile ainsi que son adaptation et sa mise en application à la portée des collectivités. Elle s'est intéressée aux conditions de sa large dissémination dans les collectivités, en prévoyant des structures relais chargées de cette tâche.

Elle a été conçue pour une appropriation aisée : PDY s'est placée dans une démarche délibérément contributive afin que les haut commissariats soient les maîtres d'ouvrages de ces ateliers et puissent les mettre en application de manière autonome

La démarche s'inscrivait cependant dans une logique de projet, qui limitait l'implication de PDY dans la mise en œuvre de cette stratégie. C'est un aspect très regrettable, qui risque de limiter l'impact positif de cette démarche.

4.5 Approche FENU (PACR T et PACR M)

Dans le cadre de l'appui au processus de décentralisation, le FENU intervient dans deux régions du Mali : celle de Mopti et celle de Tombouctou. Le Projet d'Appui aux Communes Rurales de la Région de Tombouctou a débuté en 2000, alors que celle de Mopti est de 2001.

Dans le cadre des deux projets, le FENU a initié une démarche originale orientée vers l'obtention d'une meilleure mobilisation des ressources locales grâce à l'appui apporté à l'amélioration de la performance des communes dans la gestion des affaires locales et à l'instauration des pratiques de bonne gouvernance

C'est ainsi que l'attribution des fonds d'investissement aux communes a été transformé en un puissant incitatif pour la mobilisation des ressources par les communes et par les populations. Il a en effet été utilisé comme un critère d'attribution de ces fonds à côté des conditions minimum et d'autres critères de performance:

Les conditions minima sont les suivantes :

- existence d'un Programme de développement Economique, Social et Culturel (PDSC) élaboré de manière participative ;
- existence d'un compte administratif du maire conforme au compte de gestion du receveur municipal ;
- taux de recouvrement des impôts et taxes locaux supérieur à 50%
- tenue régulière des sessions de délibération ;
- existence d'un secrétaire général et le paiement régulier de son salaire.

Les critères de performance sont de deux ordres, spécifiques et généraux :

Les critères de performance spécifiques

- Respect du délai légal d'approbation du budget primitif :
- Respect des procédures de passation des marchés publics :
- Autoévaluation annuelles des communes :
- Apport de contrepartie communale dans l'investissement :

Les critères de performance générale :

- Le taux de recouvrement des impôts et taxes :
- L'accroissement annuel des fonds propres de la commune :
- Tenue des sessions communales :
- Publicité des sessions de l'organe délibérant de la commune :
- L'intégration des femmes dans le processus décisionnel :

A un niveau plus opérationnel, le Guide de stratégie de mobilisation des ressources fiscales locales du Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti (PACRM) reprend une démarche connue, en deux temps, d'abord une évaluation participative du potentiel fiscal de la collectivité impliquant les principaux acteurs concernés (autorités communales, agents communaux, chefferies villageoises, administration fiscale locale, CCC...), et ensuite la définition de mécanismes consensuels de mobilisation des ressources avec définition des rôles et responsabilités de chaque acteur

Sur le terrain, la mobilisation des ressources internes a augmenté du fait de l'amélioration du taux de recouvrement des impôts et taxes qui est passé, en moyenne dans la zone du projet PACR T, de 50% à 64,5% en trois ans. L'instauration du taux de recouvrement des impôts et taxes comme critère de performance est sans doute à l'origine d'un tel résultat. Par ailleurs, la contribution des communes a légèrement dépassé les résultats attendus en atteignant en moyenne 11% du coût de réalisation de infrastructures et équipements, alors que la contribution demandée aux communes est de 5% ou 10% selon la nature des investissements

Le mérite principal de cette approche est d'avoir intégré de manière complète la mobilisation des ressources dans la problématique globale de la bonne gouvernance locale. Elle fait apparaître et percevoir de manière presque pédagogique par les populations, le lien entre la mobilisation des ressources et la participation des populations, la transparence et l'efficience dans la gestion qui se traduisent par des réalisations concrètes justifiant la contribution qui leur a été demandée.

4.6 Approche CCN

Les CCC sont des réseaux de prestataires de services au niveau des cercles pour apporter un appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités. A ce titre ils ont été souvent impliqués dans les efforts de mobilisation des ressources

Les CCC ont initié en 2002 dans la région de Kayes une série de fora consacrés entre autres à la mobilisation des ressources locales (les 13 et 14/11/02 à Bangassi, les 28 et 29/09/02 à Maréna Dionbougou, les 24 et 25/09/02 à Diamou, les 11 et 12/12/02 à Koussané).

L'objectif était la définition d'une stratégie de mobilisation des ressources et l'acquisition de méthodes et outils permettant l'accroissement du taux de recouvrement des impôts et taxes. La démarche appliquée, très voisine de celle de PDY se déroulait en 3 étapes :

- la première était consacrée l'identification, faite de manière participative, des contraintes et obstacles à la mobilisation des ressources, , suivie de la proposition de solutions pour remédier à chacun des problèmes attribués à ces causes et de la désignation des acteurs locaux à qui incombait leur mise en application,
- dans la deuxième étape, un plan d'opération était élaboré dans la foulée,
- enfin, suivait la mise en place d'une commission de suivi des recommandations

Une expérience de recouvrement des impôts et taxes menée en 2003 dans le cercle de Kita en 2003 (et qui a fait l'objet d'une capitalisation) a suivi une démarche en 2 phases, la sensibilisation et le recouvrement. Les résultats opérationnels atteints ont été jugés remarquables et justifient la capitalisation qui a été faite de l'expérience

Une seconde application, remarquable dans sa conception et son exécution et dans les résultats atteints est celle effectuée à Massala.

A la suite de l'atelier tenu du 24 au 27/09/04 à Ségou sur le thème de la mobilisation des ressources, il avait été retenu de lier la théorie à la pratique dans le cadre de la commune rurale de Massala. Après un premier atelier interne du réseau CCC à Ségou, un second atelier tenu avec les populations avait abouti à la définition d'une stratégie et d'un plan d'action pour la mobilisation des ressources communales et à la mise sur pied 'une commission de suivi interne et d'un suivi externe assuré par le réseau CCN. Le plan d'action validé par le conseil communal a donc été mis en application.

La démarche est très originale sous 3 de ses aspects :

- l'approche globale retenue : : tous les aspects liés à la mobilisation des ressources ont été examinés,
- le caractère très opérationnel du plan : des solutions ont été proposées pour chaque problème identifié, avec l'indication des acteurs impliqués, des moyens à utiliser, etc.,
- le suivi systématique de sa réalisation, à la fois interne et externe.

De manière globale, la démarche suivie par le réseau CCN dans cette série d'applications est pratique et participative. Elle ressemble beaucoup à la transposition dans le cadre des communes rurales de la démarche initiée par la MDRI dans le cadre des communes urbaines. Elle peut

constituer un modèle tant dans sa conception que dans son exécution, pour la mobilisation des ressources. Elle est facilement compréhensible par les acteurs et peut être mise rapidement en application

4.7 Approche SNV-PDRK-PDUB

L'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV) est intervenue en 2001 dans la commune I du District de Bamako , à la suite d'une analyse institutionnelle participative de la mairie qui avait permis d'identifier des faiblesses se cristallisant essentiellement autour des questions de manque de moyens et de savoir faire . La première étape du Plan d'Appui Institutionnel mis au point était axée sur la mobilisation des ressources financières propres.

Deux documents ont été élaborés de manière participative dont le premier était consacré à la stratégie de mobilisation des taxes de marché (SMTM) et le second à la stratégie de mobilisation des taxes sur les installations économiques (SMTIE). L'approche PDUB/SNV en Commune I est basée sur l'inventaire des équipements marchands et la détermination du potentiel fiscal y afférent. A la suite de cet exercice, la stratégie d'augmentation des ressources retient les pistes d'action suivantes :

- la connaissance des contribuables ;
- la réorganisation de la collecte ;
- la sensibilisation des populations ;
- l'aménagement des marchés ;
- la dynamisation des commissions de marchés.

Dans le cadre du PDRK menée dans la région de Koulikoro, l'approche adoptée par le SNV, intègre deux composantes, le Développement Institutionnel et Renforcement Organisationnel (DIRO) des services de recouvrement et le plan d'action de mobilisation des ressources.

Sur le plan de la mise en application sur le terrain, SNV a conduit des expériences en Commune I et dans les communes de Banamba, Fana et Dioila

Le modèle de plan d'action opérationnel, qui est celui mis en œuvre en Commune I, est complet et détaillé. Il comporte des idées intéressantes en matière d'identification des contribuables et de la matière imposable, de méthode de collecte (taxe non quérable), d'utilisation d'une partie des recettes (attribution de subventions aux coordinations professionnelles de la commune) Sa limite est d'être axée essentiellement sur les ressources tirées des équipements marchands et les taxes sur les activités économiques. Pour cette raison, son application ne peut être envisagée dans le cas de la plupart des communes rurales.

4.8 Approche DNCT

Devant la constatation du faible niveau de recouvrement des impôts et taxes, la DNCT a initié en 2002 une campagne médiatique destinée à combattre l'incivisme fiscal sur toute l'étendue du territoire nationale. La DNCT, avec l'appui de la CTZ, a engagé une agence conseil pour élaborer, mettre en œuvre et suivre un plan médiatique

La DNCT inscrit donc la lutte contre l'incivisme fiscal dans le cadre d'une stratégie globale de mobilisation des ressources financières. Cette démarche devrait permettre de :

- établir un diagnostic précis de la mobilisation des ressources financières des collectivités territoriales en portant l'analyse sur des questions liées :

à la responsabilité sociale des élus (transparence, obligation de rendre compte, bonne gestion) ;

au cadre légal et réglementaire de la fiscalité locale ;

à la planification des actions de développement local, régional et national ;

à l'accès des collectivités aux ressources des projets sectoriels ;

aux droits et devoir du citoyen, etc.

- bâtir une stratégie inclusive, qui se nourrira des expériences les plus éprouvées en la matière et fera une large place à la communication pour un véritable changement de comportement de tous les acteurs

Cette ligne d'action se situe au niveau global, comme une contribution à la campagne de communication qui est un aspect indispensable dans la mise en pratique de la bonne gouvernance, mais dont les résultats ne peuvent être visibles que dans le long terme

4.9 Approche PADL

Cette approche trouve son origine dans une étude menée au cours d'un stage effectué au PADL de Tombouctou par une étudiante et qui a donné lieu à un atelier de restitution à Niafunké du 15 au 16/09/02.

Cette approche est innovante en ce sens qu'elle a mis l'accent sur la faiblesse de l'activité économique locale comme une des causes majeures de la faible mobilisation des ressources, à partir de l'étude d'un certain nombre de communes dans les cercles de Goundam et de Niafunké. La démarche préconisée est de s'orienter vers la réalisation de projets économiques impliquant plusieurs types d'acteurs (projet structurant) non seulement dans son identification, mais aussi dans son montage et dans sa réalisation (commissions de travail, aspect participatif du développement). Cela permettrait à chacun de connaître les fonctions et les compétences des responsables locaux et d'obtenir une meilleure répartition des projets dans l'espace et d'assurer la cohérence entre l'ensemble des projets à réaliser. La mise en relation de différents groupes d'acteurs autour de l'identification d'objectifs communs (le développement de la communauté) représente le meilleur moyen pour faire émerger des ressources locales nouvelles souvent insoupçonnées. Cette responsabilisation de la population devrait grandement faciliter la collecte de l'impôt en organisant une meilleure répartition spatiale des investissements et en diminuant considérablement le nombre de personnes s'interrogeant sur l'usage réservé à l'argent. Il est clair que responsabiliser une population essentiellement au paiement de l'impôt ne facilite pas le recouvrement dès lors que cette même population ne participe pas directement à l'utilisation de ces fonds (identification de projets, élaboration de projets en commissions de travail, suivi de réalisation, etc ;)

Cette démarche nécessite une forte volonté politique des élus locaux permettant d'assurer la cohésion des groupes administrés, de rationaliser les dépenses et de mieux identifier les ressources locales

Cette approche a été élaborée à partir des enseignements tirés de l'observation de la situation et des pratiques de gestion locale dans un certain nombre de communes. Elle est très nouvelle et devrait être mieux explorée

4.10 Approche SAFIC

Le Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités (SAFIC), développée par le FENU, est basé sur un diagnostic exhaustif de la situation institutionnelle, financière et économique de la collectivité. Cet exercice repose sur trois audits :

- Audit Organisationnel de la Commune (AOC) ;
- Audit Financier de la Commune (AFC) ;
- Audit de l'Economie Locale (AEL).

Cette démarche est dans la droite ligne de l'approche du FENU décrite plus haut. La mobilisation des ressources est alors intégrée à une stratégie globale fondée sur une analyse institutionnelle de la collectivité, son fonctionnement interne, ses relations avec son environnement, ses produits et services. Toutefois, on ne dispose pas d'application pratique du SAFIC.

ANNEXE 1

Encadré no 1

Les ressources des collectivités sont déterminées par la loi n°00 —44 du 07 juillet 2000 . Elles sont constituées par :

1. les ressources fiscales,
2. les ressources tarifaires
3. les subventions et ou des dotations du budget de l'Etat
4. les subventions des Partenaires Financiers,
5. les ressources provenant des emprunts,
- 6 les dons et legs

Encadré no 2

Les impôts et taxes dont les organes délibérants des collectivités territoriales fixent les taux par délibération sont les suivants :

- Taxe de sortie sur les véhicules de transport public de personnes ou de marchandises sortant du territoire de la commune, max. 1000 CFA,
 - Taxe sur les embarcations : à moteur et ou sans moteur,
 - Taxe sur les charrettes: à bras et ou à traction animale,
 - Taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements occasionnels,
 - Taxe sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics,
 - Taxe sur les établissements de nuits et dancings,
 - Taxe sur les débits de boissons et gargotes,
 - Taxe sur la publicité dans les lieux publics,
- Taxe sur l'autorisation de construire,
- Taxe sur les moulins,
 - Taxe sur les exploitations minières et les matériaux de construction,
 - Taxe de voirie,

ANNEXE 2

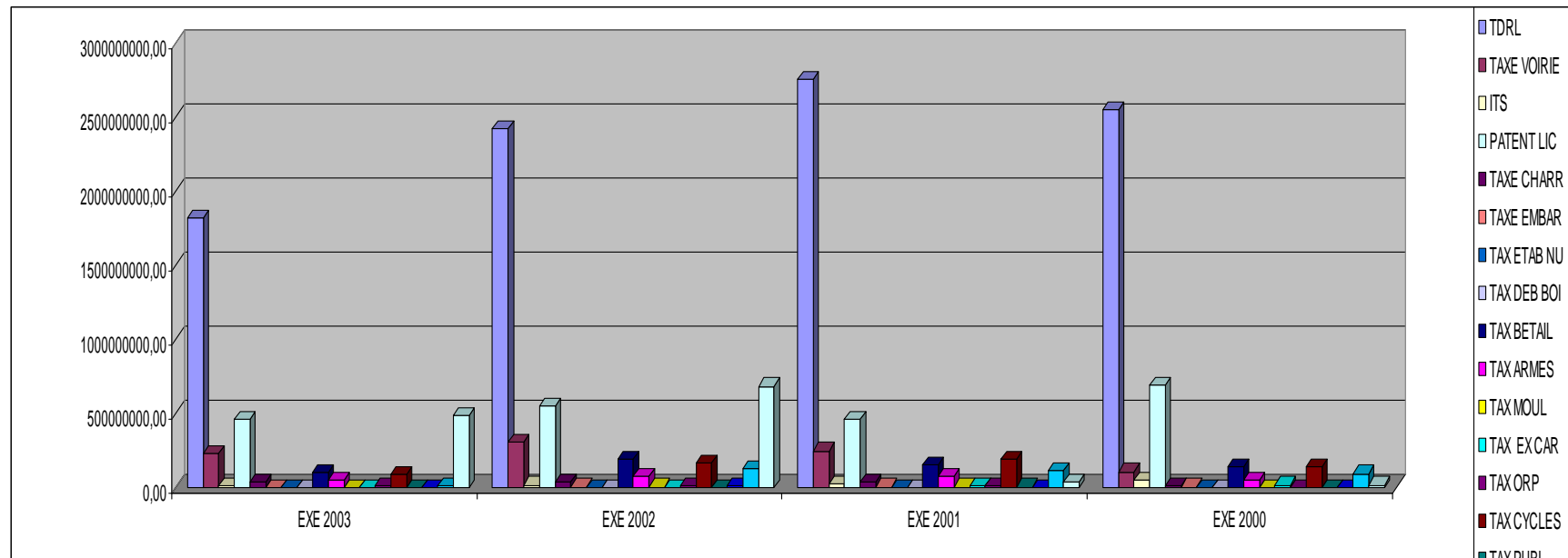
DONNEES STATISTIQUES

A Le prélèvement des collectivités locales dans le PIB

Il est mesuré par la comparaison du rapport entre recettes Etat/PIB et recettes des collectivités/PIB, et recettes collectivités:/recettes Etat/ .

	2000
Recettes Etat en % du PIB	16,2%
Recettes Collectivités en % du PIB	0,4%
Recettes Collectivités en % des Recettes de l'Etat	2,4%

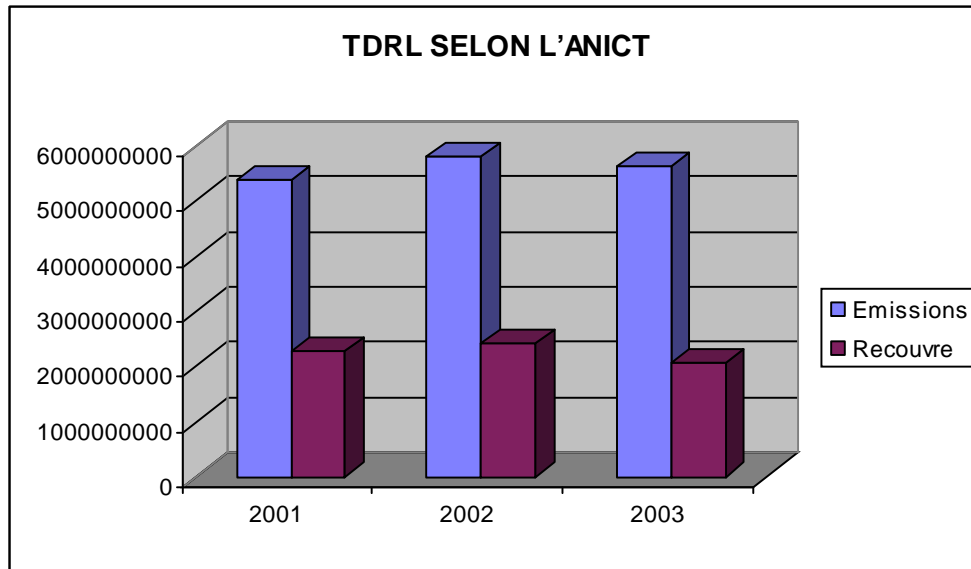
B Le volume global des ressources locales
 Le volume global des ressources locales est faible.

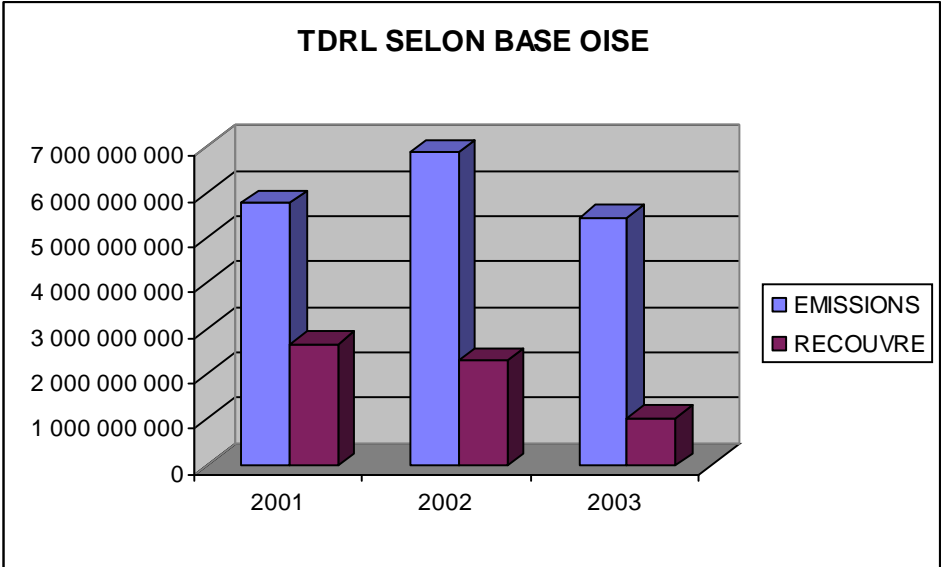


C La mobilisation des ressources locales

Le tableau est contrasté :

- de manière générale, le recouvrement du produit du domaine, notamment les redevances liées à l'usage des installations économiques atteint des taux assez élevés. Ces ressources profitent surtout aux communes urbaines
- les choses sont différentes en matière de fiscalité locale. L'exemple de la TDRL a été choisie malgré les réserves qui peuvent être faites en ce qui concerne la fiabilité des données : à cause de la tendance à ajuster les émissions aux réalisations (graphiques)

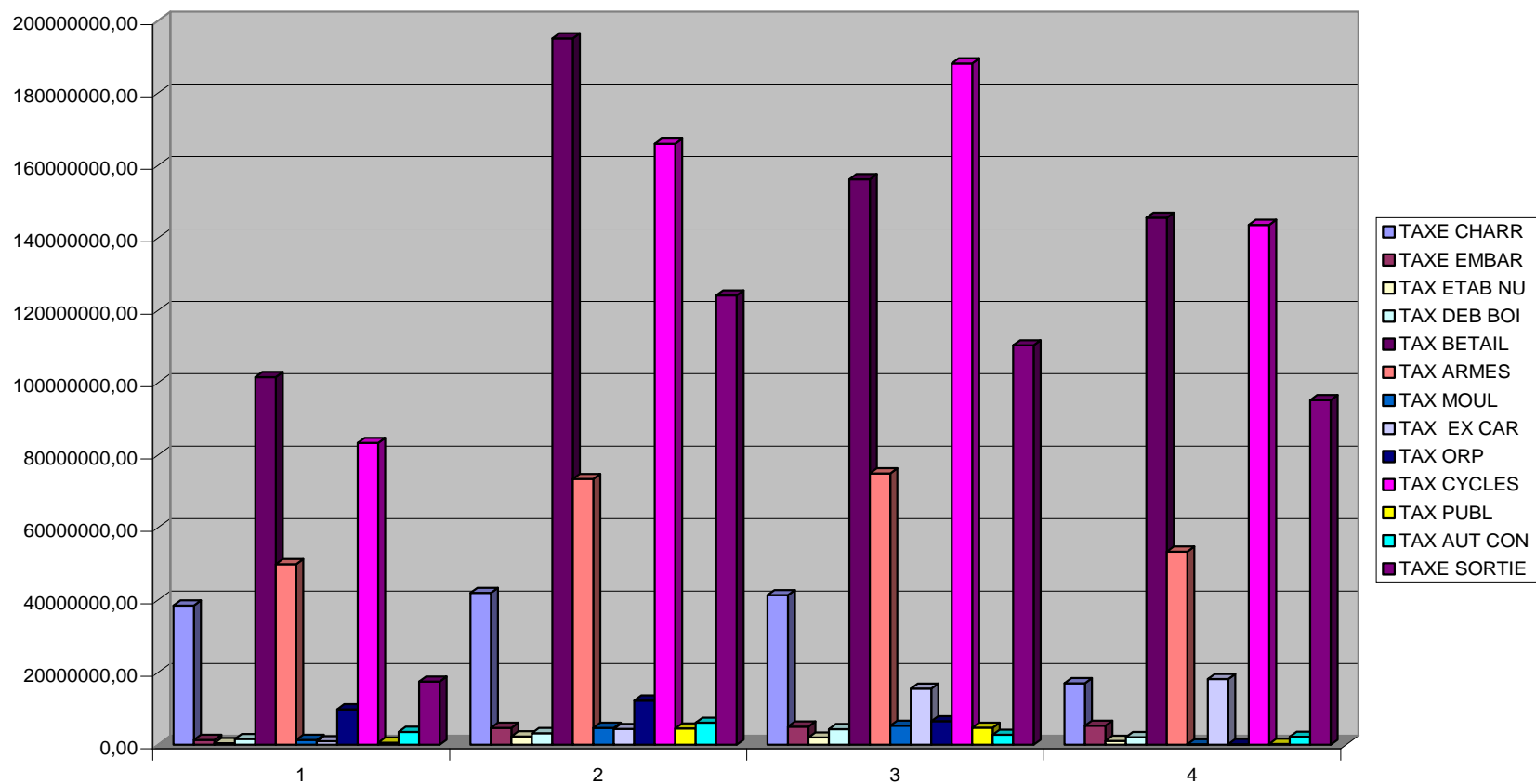




D Produits de la fiscalité locale

Les impôts et taxes dont les taux sont fixés par les conseils municipaux sont également ceux dont le produit est très faible. Leur diversité cache mal l'absence d'assiette de certains impôts dans beaucoup de communes. Par ailleurs le produit global des impôts locaux est très faible (graphiques)

Evolution des impôts et taxes locaux



ANNEXE 3

LISTE DE LA DOCUMENTATION CONSULTEE

1 Documentation à caractère général

Titre	Auteur ou Intervenant	Date
Note sur les aspects financiers de la décentralisation	Ministère des Finances et du Commerce	Non indiquée (autour de 1989) 2000 ?
Etat des connaissances sur la fiscalité locale au Mali	CEDREF, pour Projet PAMORI	Mai 2001

2 Analyse des facteurs de blocage

Titre	Auteur ou Intervenant	Date
Campagne nationale de lutte contre l'incivisme fiscal	DNCT	1 ^{ère} édition Décembre 2001 2 ^{ème} édition Août 2002

3 Stratégie de mobilisation des taxes sur les installations économiques

Titre	Auteur	Date
Les équipements collectifs marchands : repères pour une meilleure mobilisation des ressources financières locales	Mission de Décentralisation	Décembre 1997 numéro spécial du journal Le Républicain
Programme d'Appui aux communes urbaines pour une meilleure mobilisation des ressources financières issues de leurs équipements marchands	Mission de Décentralisation	Novembre 1998
Stratégie de mobilisation des taxes sur les installations économiques de la commune 1 du District de Bamako	SNV/PDUB/Mairie Commune 1 du District de Bamako	Février 2001

4 la TDRL

Titre	Auteur	Date
Instruction inter ministérielle relative à la collecte des taxes de développement régional et local, de bétail et sur les armes à feu dans les 682 nouvelles communes	Ministère des Finances et Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité	Date non indiquée
Accords issus de l'atelier	John Snow, Inc/PDY	Février 2001

5 Stratégies locales de mobilisation

Titre	Auteur ou Intervenant	Date
Rapport de l'atelier du réseau régional de Ségou des CCC en mobilisation des ressources dans la commune	CCC de Ségou	Septembre 2002
Synthèse des informations sur l'état des lieux « Mobilisation des ressources » commune de Massala	CCC de Ségou	Septembre 2002
Rapport pour la finalisation du plan d'action à Massala sur la mobilisation des ressources	CCC de Ségou	Octobre 2002
Rapport de suivi de la mise en œuvre du plan d'action sur la mobilisation des ressources dans la commune de Massala	CCC de Ségou	Mars 2003
Rapport de synthèse sur l'analyse de la mise en œuvre des programmes de développement et la problématique de la mobilisation des ressources financières des collectivités territoriales des cercles de Goundam et de Niafunké	Projet d'Appui au Développement local de Tombouctou	Septembre 2002
Rapport sur l'état d'exécution des actions planifiées	CCC de Ségou	Janvier 2003
Capitalisation Expérience de recouvrement des impôts et taxes dans le cercle de Kita	CCC de Kayes	Juin 2003
Compte rendu atelier de concertation de la commune de Koussané	CCC de Kayes	Décembre 2002
Plan d'action pour la mobilisation dans la commune de Diamou	CCC de Kayes	Septembre 2002
Synthèse des travaux de l'atelier de Yélimané et plan d'opération	CCC de Kayes	2002
Compte rendu journées de	CCC de Kayes	Novembre 2002

concertation de la commune de Bangassy et plan d'action		
Compte rendu journées de concertation de la commune de Maréna Dionbougou et plan d'action	CCC de Kayes	Septembre 2002
Etude de cas Africités	FENU	Octobre 2003
Guide de mobilisation des ressources locales	FENU (PACR M)	

6 Financement de l'éducation et de la santé par les collectivités décentralisées

Titre	Auteur ou Intervenant	Date
Compte rendu et rapport de synthèse de l'atelier régional de Koulikoro sur le financement de la santé et de l'éducation par les collectivités	JSI/PDY MALI	Mars 2001
Rapport de synthèse des ateliers régionaux sur le financement de l'éducation et de la santé par les collectivités décentralisées	JSI/PDY MALI	Juillet 2001
Document de synthèse sur les possibilités de mobilisation des ressources par les communes pour l'éducation et la santé	JSI/PDY MALI	Avril 2002
Rapport de synthèse des ateliers régionaux de dissémination des outils et approches de mobilisation des ressources pour le financement de l'éducation et de la santé par les collectivités décentralisées	JSI/PDY MALI	Novembre 2002
Rapport de synthèse de l'atelier de mobilisation des ressources par les communes pour l'éducation et la santé	JSI/PDY MALI	Avril 2002
Synthèse du déroulement et des résultats acquis lors des 6 ateliers régionaux	JSI/PDY MALI	Juillet 2001

PHASE 2 :

PREMIERE PARTIE :

PREPARATION DE L'ENQUÊTE SUR LE TERRAIN

1 JUSTIFICATION DE L'ECHANTILLONNAGE DE COMMUNES SELECTIONNEES

Pour constituer l'échantillon de communes, le premier critère retenu a été la mesure de l'effort fiscal par habitant tel qu'il est représenté par le ratio Montant total des impôts et taxes recouverts/nombre d'habitants de la commune. Toutefois, il a été tenu compte de l'effet de distorsion créé par l'importance de la patente dans certaines communes. Au regard de ce critère, les communes ont été classées en communes où la mobilisation des ressources peut être considérée comme bonne et en communes où elle est considérée comme faible

Le second critère pris en compte a été la mise en application de l'une ou l'autre des stratégies de mobilisation analysées dans la partie précédente. Un certain nombre de communes où ces expériences ont été menées ont donc été incluses dans l'échantillon.

Par ailleurs, la connaissance personnelle que les membres de l'équipe de consultants ont de la situation financière de certaines communes, (et qui ne se reflète pas nécessairement dans les statistiques disponibles) a été utilisée pour retenir celles-ci et compléter l'échantillon.

Les communes ont été choisies dans la quasi-totalité des régions du pays afin que l'échantillon soit le plus représentatif possible

Enfin, dans le ce choix final opéré, il a tenu compte de certaines contraintes telles que la difficulté d'accès à certaines communes, le délai imparti pour la réalisation de l'étude, et la proximité des élections communales

2 COMMUNES DE L'ECHANTILLON

REGION	CERCLE	COMMUNE
Kayes	Kita	Sébékoro
		Kita
		Kobry
Koulikoro	Kangaba	Minidian
		Kangaba
	Kolokani	Nyossombougou
		Kolokani
District de Bamako		Commune I
		Commune VI
Sikasso	Bougouni	Bougouni
		Sido
	Koutiala	Koutiala
		Kafo Faboli
Ségou	Ségou	Pelingana
		Massala
	San	San
		Somo
Mopti	Mopti	Mopti
		Fatoma
	Douentza	Hombori
		Petaka
Tombouctou	Gourma Rharous	Gossi
Gao	Gao	Soni Ali Ber

3 IDENTIFICATION DES GROUPES CIBLES ET QUESTIONNAIRE

Parallèlement à la constitution d'un échantillon de communes représentatif de l'ensemble des communes du Mali, le consultant a proposé de retenir un certain nombre de groupes cibles de l'enquête, composé des principaux acteurs locaux et des intervenants dans le processus de mobilisation des ressources locales. Un questionnaire spécifique a été également proposé pour chaque groupe cible.

L'ensemble de cette démarche a fait l'objet de discussions et d'échanges avec le comité de pilotage, à l'issue desquels la composition de chaque groupe cible et son questionnaire ont été définis. Ils sont repris dans les pages suivantes

4 Composition des groupes cibles

Groupe cible no 1: Elus : le Maire et 2 adjoints dont le chargé des finances

Groupe cible no 2 Tutelle (Préfet, Sous Préfet)

Groupe cible no 3 : Personnel communal (Le Secrétaire Général à part, le Régisseur de recettes et éventuellement de dépenses)

Groupe cible no 4 : Services déconcentrés impliqués au niveau du cercle :

- service du Trésor : Receveur Municipal
- service des Impôts : Chef du Centre des Impôts

Groupe cible no 5: Opérateurs économiques (2 à 3 boutiquiers, 2 à 3 bouchers 2 transporteurs (syndicat)

Groupe cible no 6 : Les Leaders Communautaires. (Chef de village ou de quartier, Imam, Présidente des femmes, Leaders des jeunes)

Groupe cible no 7: Population (3 à 5 Contribuables, chefs de familles)

5 Questionnaire d'enquête par groupe cible

Groupe cible no 1 : Elus : le Maire et 2 adjoints dont le chargé des finances

1 Données sur les ressources de la commune

Impôts et taxes transférés

a) Prévisions

	Impôts et taxes	Prévisions de recettes			Niveau moyen en %
		2001	2002	2003	
1	Patentes et licences				
2	TDRL				
3	Taxe sur le bétail				
4	Taxe sur les armes à feu				
5	ITS				
6	Taxe sur les cycles à moteur				
7	Taxe sur les bicyclettes				
8	Taxe sur l'exploitation de carrières				
9	Taxe sur l'exploitation du domaine forestier				
					100%

b) Réalisations

	Impôts et taxes	Recettes réalisées			Niveau moyen en %
		2001	2002	2003	
1	Patentes et licences				
2	TDRL				
3	Taxe sur le bétail				
4	Taxe les armes à feu				
5	ITS				
6	Taxe sur les cycles à moteur				
7	Taxe sur bicyclettes				
8	Taxe exploitations de carrières				
9	Taxe sur l'exploitation du domaine forestier				
					100%

Expliquer les tendances générales (2000 – 2003) :

Performance

Contre performance

Mesures envisagées

Impôts et taxes dont le taux est voté par le Conseil Communal

a) Prévisions

	Impôts et taxes	Prévisions de Recettes			Niveau moyen en %	Etat-
		2001	2002	2003		
1	Taxe sur l'entrée des véhicules					
2	Taxe sur les embarcations					
3	Taxe sur les charrettes					
4	Taxe sur les spectacles					
5	Taxe sur les appareils à jeu					
6	Taxe sur les établissements de nuit					
7	Taxe sur les débits de boissons et les gargottes					
8	Taxe sur la publicité					
9	Taxe sur les autorisations de construire					
10	Taxe sur les moulins					
11	Taxe de voirie					

Pour la dernière colonne (Etat) :

- Si la matière n'existe pas dans la commune, indiquer N pour la ligne ou l'année correspondante
- Si la matière existe mais qu'il n'y a pas eu de délibération du Conseil Municipal, indiquer 0 pour la ligne ou l'année correspondante

b) Réalisations

	Impôts et taxes	Recettes réalisées			en %
		2001	2002	2003	
1	Taxe sur l'entrée des véhicules				
2	Taxe sur les embarcations				
3	Taxe sur les charrettes				
4	Taxe sur les spectacles				
5	Taxe sur les appareils à jeu				
6	Taxe sur les établissements de nuit				
7	Taxe sur les débits de boissons et les gargottes				
8	Taxe sur la publicité				
9	Taxe sur les autorisations de construire				
10	Taxe sur les moulins				
11	Taxe de voirie				

Expliquer les tendances générales (2000 – 2003) :

Performance

Contre performance

Mesures envisagées

Autres recettes de la commune (prévisions et réalisations)

	Nature des autres recettes	Prévisions	Réalisation	Prévisions	Réalisation	Prévisions	Réalisation
		2001	2001	2002	2002	2003	2003
1	• les marchés et foires						
2	• les centres d’alphabétisation						
3	• les gares routières,						
4	• les maternités						
5	• les parcs municipaux,						
6	• les écoles						
7	• les abattoirs municipaux,						
8	• les pistes agricole						
9	• les barrages/						
10	• les latrines, publiques,						
11	• les bornes fontaines						
12	Autres recettes (à préciser)						

Expliquer les tendances générales (2000 – 2003) :

Performance

Contre performance

Mesures envisagées

Recouvrement de la TDRL

EMISSION DE RÔLES

Existe t il une commission municipale chargée d'élaborer le rôle	OUI	NON	
Quelle est sa composition			
Existe t il un cahier de recensement ?	OUI	NON	
Le service local des impôts			
1 Participe ou est associé au travail			
2 Ne participe ou n'est pas associé au travail	Raisons		
Le receveur municipal			
1 Participe ou est associé au travail			
2 Ne participe ou n'est pas associé au travail	Raisons		
Dans le cadre de la mise à disposition des services techniques déconcentrés, le maire demande t il l'appui du Préfet?	OUI	NON	
Quelle autorité rend exécutoire le rôle ainsi établi ?	Maire	Préfet	Gouverneur

2 Information des populations

Comment les populations sont elles informées sur les différents impôts et taxes et leur délai de recouvrement ?
1 Séance/rencontre avec les autorités traditionnelles
2 Séance d'information du grand public
3 Médias locaux/crieurs publics
4 Lors du recensement de la matière imposable
5 Envoi d'avertissements aux contribuables
6 Autres à préciser
7 Ne sont pas du tout informées

3 Difficultés rencontrées

Rencontrez vous des difficultés dans le recouvrement ?	OUI	NON
Au niveau de la population		
Au niveau des élus		
Au niveau du personnel communal		
Au niveau des services déconcentrés		

4 Avez vous une stratégie de mobilisation des ressources financières ?

Oui

Non

5 Si oui quelles sont ses grandes lignes ?

6 En quoi ces stratégies ont elles amélioré la situation du recouvrement en 2001, 2002 et 2003?

7 Quelles mesures préconisez vous pour l'amélioration de la mobilisation des ressources de votre commune pour l'exécution de votre plan de développement ?

Groupe cible no 2: La Tutelle

Le Préfet

- 1 Les procès verbaux et les délibérations des communes vous parviennent ils régulièrement ?

- 2 Les budgets primitifs sont ils votés et adoptés dans les délais prescrits ?

- 3 Vous est il arrivé de vous substituer au Maire pour régler le budget de la collectivité ?

- 4 En dehors de l'approbation du budget, en quoi consiste votre mission d'appui conseil et de contrôle ?

- 5 Avez vous les moyens appropriés pour l'accomplissement de votre mission ?

- 6 A quoi attribuez vous la faiblesse de la mobilisation des ressources financières des collectivités de votre ressort ?

- 7 Que proposez vous comme solution

Groupe cible no 3: Personnel communal

Le Secrétaire Général à part,
Le Régisseur de recettes et éventuellement de dépenses

1- Quel poste occupez-vous ?

2- Depuis quand travaillez-vous à la Mairie ?

3- Votre travail porte-t-il sur la mobilisation des ressources ?

Oui

Non

4- Si oui êtes vous suffisamment outillés pour ce travail ?

a. Quels sont vos atouts ?

b. Quelles sont vos faiblesses ?

5- Avez vous reçu une formation par rapport au recouvrement des ressources financières ?

Si oui,

Quand ?

Où ?

6- Quels sont les différents impôts et taxes de votre commune, et qui doit les payer ?

N°ordre	Désignation des impôts et taxes	Redevables
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		
11		
12		

7 Comment procédez vous à leur recouvrement?

8 Quelles sont vos difficultés dans le recouvrement

9 La stratégie que vous appliquez a t elle amélioré la situation du recouvrement ?

Oui

Non

Si Oui, en quoi ?

Si non, pourquoi ?

8 Que suggérez vous pour améliorer les performances en matière de mobilisation des ressources

Groupe cible no 4 : Services déconcentrés impliqués au niveau du cercle :

Trésor : Receveur Municipal

Impôts : Chef du Centre des Impôts

1- Avez-vous reçu une formation spécifique dans le cadre de la décentralisation ?

2- Décrivez vos relations avec l'ordonnateur ? (concertation, respect des procédures, disponibilité, délais, etc.)

3- Avez-vous une stratégie pour le recouvrement ?

(- établissement et réception des rôles,

- Régisseur

- Equipe d'appui

- Moyen de déplacement

- Calendrier

- etc...

4 Quelles sont vos difficultés dans le recouvrement

5 Quelles sont les solutions que vous suggérez

Groupe cible no 5 : Opérateurs économiques

2 à 3 boutiquiers

2 à 3 bouchers

2 transporteurs (syndicat)

1- Par rapport à votre activité, quels sont les différents impôts que vous payez ?

2- Etes vous informé sur les périodes et les modalités de paiement de vos impôts?

3- Que savez vous sur l'utilisation qui est faite de ces impôts ?

4- Que proposez vous comme solution d'amélioration du recouvrement des impôts et taxes

Groupe cible no 7 : Population simple

3 à 5 Contribuables, chefs de familles

- 1- Avez-vous payé des impôts ces 3 dernières années à votre commune (2001, 2002 et 2003)?

Si Oui, énumérez les plus importants par année

- 2- Savez vous à quoi servent les impôts et taxes que vous payez ?

- 3- Que pensez vous de la gestion de vos élus ?

- 4- Que proposez vous pour faciliter le paiement des impôts et taxes par les populations?

DEUXIEME PARTIE :

PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS DE L'ENQUÊTE SUR LE TERRAIN

1 Déroulement de l'enquête

L'enquête s'est déroulée dans la période du 27 mai au 10 juin 2004 au cours de laquelle chaque enquêteur a couvert les communes de l'échantillon qui lui étaient affectées.

En dehors des difficultés d'accès liées à l'enclavement de certaines communes, l'un des problèmes majeurs a été causé par le déroulement des élections municipales, dont les opérations mobilisaient aussi bien les élus que les représentants de la tutelle. Les enquêteurs n'ont donc pu joindre tous les maires et tous les préfets dont la rencontre était prévue. Certains d'entre eux ont même refusé de collaborer à l'enquête en prétextant soit leurs occupations, soit le moment. Le contexte des élections a également pu influencé certaines réponses

Malgré toutes ces réserves, les réponses fournies aux enquêteurs et les constats effectués par eux mêmes permettent de cerner assez bien les problèmes liés à la mobilisation des ressources des collectivités locales. La taille de l'échantillon (24) par rapport au nombre total de communes du Mali (704) n'autorise évidemment pas à procéder à une généralisation hâtive des constats effectués ou des conclusions formulées. Aussi dans la présentation et l'analyse qui sont faites ci-dessous, le consultant s'est-il attaché à exposer plutôt ce qui du point de vue des acteurs locaux, constituent les facteurs explicatifs de la situation actuelle de la mobilisation des ressources locales qu'à l'aspect purement statistique de l'enquête.

2 Présentation et analyse des résultats

- Le choix et la composition des groupes cibles et des questionnaires s'inscrivent dans la logique du rôle respectif de chacun de ces groupes dans le processus de la mobilisation des ressources locales :

- Les élus, représentés par le maire et ses adjoints dont celui chargé des finances sont les responsables sur le plan politique de la mobilisation des ressources.
- La tutelle exerce les contrôles de légalité prévus par la loi et assure une mission générale d'appui conseil tandis que les services déconcentrés (impôts et trésors) sont chargés de l'exécution sur le plan administratif.
- Les leaders communautaires jouent un rôle tampon entre cet ensemble de groupes qui gèrent la mobilisation des ressources et le groupe des contribuables constitué par les opérateurs économiques et la population.
- Les résultats de l'enquête sont donc présentés et analysés à travers cette grille constituée par les rôles et les relations de ces groupes cibles dans le processus de mobilisation des ressources. Les aspects retenus pour cette analyse sont les suivants :
 - les résultats de la mobilisation des ressources,
 - la gestion administrative du processus de mobilisation des ressources,
 - l'exercice de la tutelle dans le processus de mobilisation des ressources,,
 - l'action des services déconcentrés,
 - les causes de la faible mobilisation des ressources.
- Ce découpage est adopté dans le seul but d'une présentation claire, et il ne traduit pas évidemment toute la complexité et la variété des situations réelles sur le terrain.

2.1 Les résultats de la mobilisation des ressources

- Au cours de l'enquête, l'ensemble des maires a déclaré tenir leurs comptes administratifs. En l'absence de vérification il peut être seulement noté que les données concernant l'exercice 2003 de certaines communes n'ont pu être fournies et ne se retrouvent pas également dans les états tirés de la base OISE.
- D'une manière générale, la mobilisation ne semble pas exhaustive en ce sens qu'elle ne concerne pas l'ensemble des ressources potentielles des communes. Si la TDRL fait presque partout l'objet de prévisions et de recettes réalisées, ce n'est pas toujours le cas pour les impôts et taxes dont les taux sont votés par les conseils communaux . Il existe des cas où l'existence d'une matière imposable a été signalée dans la commune sans qu'intervienne une délibération du conseil communal pour l'institution de l'impôt ou de la taxe correspondante ou la fixation de son taux.

- De manière systématique, l'enquête a permis de constater que le taux de recettes réalisées par rapport aux prévisions est très faible et cela au regard de presque tous les impôts et taxes. Il paraît difficile cependant dans le cadre de cette enquête de déterminer si cela peut être attribué au caractère peu fiable des prévisions ou à l'insuffisance des efforts de recouvrement. Dans le sens inverse, certaines recettes apparaissent supérieures aux prévisions établies. Dans les deux cas, il est assez probable que les deux causes interviennent
- Une autre particularité est l'évolution en dent de scie des taux de recouvrement et des volumes de recettes réalisées. Cela reflète certainement à la fois le caractère discontinu des efforts de mobilisation et la sensibilité du recouvrement à la variation des conditions économiques (faible pluviométrie) dans des communes essentiellement rurales.
- La TDRL est l'indicateur qui mesure le mieux l'effort fiscal des habitants des communes, parce qu'elle est à la fois l'impôt qui concerne la majorité des habitants des communes, et aussi la principale sinon la seule ressource des communes rurales qui en nombre, constituent la majorité des collectivités locales. L'enquête montre que la tendance générale est à la baisse continue du taux de recouvrement de cette taxe au cours des 3 derniers exercices (dans 17 communes dans l'échantillon). Même en tenant compte des réserves formulées dans plusieurs études sur le caractère significatif du volume des émissions en matière de TDRL, il y a là un phénomène inquiétant qui doit être enrayer rapidement.
- Pour les recettes non fiscales constituées par les produits de l'exploitation du domaine des collectivités ou de la rémunération des services rendus par elles, les constatations faites au cours de l'enquête semblent confirmer les possibilités limitées existant en la matière pour la quasi-totalité des communes rurales. Cela n'est évidemment pas sans relation avec le manque d'équipements collectifs marchands et à l'inexistence d'une offre de services aux populations qui caractérisent ce type de collectivités.

La situation paraît différente dans la plupart des communes urbaines de l'échantillon où les recettes procurées par les équipements collectifs marchands (essentiellement les droits de marchés) sont substantielles.

2.2 La gestion administrative du processus de mobilisation des ressources

- Ce point de l'enquête était destiné à décrire le processus de mobilisation des ressources sur le terrain, essentiellement en matière d'impôts et taxes, et plus particulièrement pour la TDRL, et d'examiner de plus près la part de responsabilité de chacun des acteurs dans les résultats obtenus.
- Dans cette perspective, il est utile de rappeler qu'avant l'avènement de la décentralisation, ce sont les chefs d'arrondissement qui établissaient les rôles et recouvraient les impôts pour le compte du percepteur.
- Le chef de village était le personnage-clé du système de recouvrement : les populations lui payaient les impôts, à charge pour lui de les reverser au chef d'arrondissement. Un texte réglementaire lui octroyait des ristournes calculées en fonction du montant des sommes qu'il recouvrait
- Actuellement, ce sont les agents communaux (secrétaire général et régisseur de recettes) qui établissent les rôles, le recouvrement étant fait par les régisseurs des recettes. Dans le cas le plus fréquent, le Gouverneur reçoit le rôle, le remet à la Direction régionale des impôts qui, après vérification, prépare pour le Gouverneur, l'arrêté d'émission dont la signature rend le rôle exécutoire.

Le rôle rendu exécutoire est retourné à la commune par l'intermédiaire du préfet. Les agents communaux le transmettent au percepteur pour recouvrement. Ce processus se caractérise évidemment par sa longueur et sa lenteur, et peu adapté aux exigences de la gestion des communes.

- Mais l'enquête a révélé bien d'autres faiblesses.
 - Le personnel communal affecté à la mobilisation des ressources est numériquement insuffisant et sa composition souvent variable d'une commune à l'autre.
- Dans la majorité des cas, il est constitué du seul régisseur de recettes, le secrétaire général n'étant pas toujours impliqué. La mobilisation des ressources est ainsi souvent laissée au seul régisseur, assisté de collecteurs dans certains cas. Ce personnel n'a reçu en général aucune formation spécifique liée à la mobilisation des ressources et si la plupart des régisseurs interrogés connaissent les divers impôts qui constituent les ressources des communes, ils éprouvent souvent des difficultés à identifier les redevables de ces impôts.
- Le recensement des contribuables ayant été abandonné aux collectivités, la création de

commissions chargées d'élaborer les rôles de la TDRL a été recommandée. Mais il n'en existe pas dans toutes les communes de l'échantillon. Même quand son existence a été affirmée, les imprécisions quant à sa composition ont incité les enquêteurs à une certaine réserve.

Il est à noter d'ailleurs qu'aucun texte réglementaire n'institue l'existence de cette commission, qui est pourtant devenue indispensable pour procéder au recensement des contribuables dès lors que cela n'est plus effectué par les services de l'Etat.

Le cahier de recensement qui est l'un des principaux outils de travail de la commission chargée d'élaborer le rôle semble cependant exister partout. Mais son contenu n'a pas un caractère standard. La périodicité des réunions de la commission n'est pas définie d'avance ou même assurée partout

- La collaboration devenue absolument indispensable des services des impôts ou du trésor ne semble pas être systématiquement recherchée ou même souhaitée par les élus. Dans certaines communes, il est même expliqué que les services de la mairie sont en mesure de se passer de cette collaboration.

Il en résulte que les informations sur la matière imposable figurant dans les rôles sont donc vraisemblablement très en deçà de la réalité et que le travail de mise à jour de ces rôles n'est pas bien fait

Ces constatations conduisent à penser que l'existence, la composition et les procédures de travail de ces commissions sont surtout fonctions d'initiatives et de considérations locales, mais qu'elles ne procèdent pas d'une démarche cohérente sous tendant une stratégie de mobilisation des ressources.

- La confusion s'est installée autour de la détermination de l'autorité chargée de rendre le rôle exécutoire. Suivant les communes, cette autorité est tantôt le Gouverneur, tantôt le Préfet, tantôt le Maire lui-même. L'interprétation du receveur municipal sur ce point peut encore ajouter à cette confusion, qui constitue une importante source de retard dans la mise en recouvrement des rôles et est d'autant plus regrettable que l'Etat pourrait facilement y mettre fin.
- Enfin, au niveau du recouvrement, l'enquête a laissé entrevoir un sentiment croissant de marginalisation chez les leaders communautaires, en particulier chez l'autorité coutumière.. Suivant la majorité des réponses, les leaders communautaires n'entretiennent

que peu ou pas de rapports avec l'autorité communale et ils ne se sentent pas impliqués dans la mobilisation des ressources. L'exception concerne les chefs de villages qui demeurent toujours un personnage clé dans les opérations de recouvrement. Mais la suppression de l'intéressement qui leur était allouée a du coup considérablement réduit leur principale motivation, cela alors que les services déconcentrés et le personnel communal manquent cruellement de moyens de déplacements, ainsi que cela est unanimement souligné par eux-mêmes dans toutes les communes

2.3 L'exercice de la tutelle dans le processus de mobilisation des ressources

- Dans le cadre limité de l'enquête, l'exercice de la tutelle était examiné uniquement à travers ses interventions dans le processus de mobilisation des ressources.
- Selon la majorité des préfets interrogés, les procès verbaux et les délibérations des conseils communaux parviennent régulièrement et les budgets primitifs sont votés et adoptés dans les délais prescrits. Il a été fait état d'un cas seulement dans l'échantillon où la tutelle a refusé d'approuver le budget. Tout cela pourrait laisser supposer que la tutelle dans le domaine des finances des collectivités est exercée normalement.
- Cependant certaines constatations d'ordre général et des indices relevés au cours de l'enquête conduisent à penser que la situation est plus complexe.
 - Certains des budgets qui ont pu être examinés par les enquêteurs présentent parfois des incorrections graves qui auraient dû entraîner leur rejet. Leur approbation peut conduire à penser qu'il existe des problèmes de renforcement des capacités au niveau de l'autorité de tutelle elle-même.
 - Par ailleurs, l'enquête permet d'apprécier l'attitude de la tutelle dans deux domaines bien précis de la mobilisation des ressources locales :
 - le Code Général des impôts en vigueur confère des attributions très précises aux préfets et aux sous préfets pour l'établissement des rôles de la TDRL, de la taxe sur le bétail, de la taxe sur les armes à feu, etc. C'est un fait que ces attributions légales ne sont pas effectivement exercées ou alors elles le sont d'une manière très partielle
 - pour les impôts et taxes dont le taux est voté par les conseils communaux, il a pu être observé comme indiqué plus haut, que dans certaines communes où la matière imposable existait, aucune délibération du conseil communal n'était intervenue pour en fixer les taux

Cependant, il n'a pu être enregistré aucune réaction de la tutelle à cet égard, alors que son rôle d'assistance et de conseil aurait dû la conduire à adopter une attitude plus incitative.

- De ces constatations, il se dégage l'impression que la tutelle ne cherche pas partout et systématiquement à instaurer la collaboration administrative normale qui doit être la norme entre les services locaux des impôts et du trésor et les collectivités territoriales dans le recouvrement des impôts locaux.. Elle invoque presque toujours l'insuffisance de moyens pour justifier cette attitude. A cet égard, il est donc très intéressant de noter la revendication formulée tant par le personnel communal que par les services déconcentrés d'une implication plus active de l'Etat dans le processus de mobilisation des ressources locales.
- L'amélioration du recouvrement des taxes et impôts est essentiellement un problème de volonté politique qui doit s'exprimer en dotant l'administration de moyens de fonctionnement performants (moyens de déplacement essentiellement et matériel informatique) et en insistant sur une performance effective et transparente. Le rôle d'appui et de conseil aux communes des services déconcentrés de l'Etat peut être ainsi considérablement renforcé..

2.4 L'action des services techniques déconcentrés au niveau du cercle (impôts et trésor)

- L'enquête a concerné à ce niveau les chefs de centres des impôts et les receveurs municipaux dans les communes de l'échantillon.
- Il y a incontestablement une difficulté d'adaptation psychologique des services déconcentrés au contexte de la décentralisation, caractérisée par une autorité élue au plan local, dont la gestion et le comportement sont fortement influencée par des considérations politiques, souvent électoralistes - Plus fondamentalement, l'enquête révèle dans les services déconcentrés une difficulté certaine à comprendre que toutes les recettes fiscales ne soient pas assises et recouvrées par les services fiscaux de l'Etat (impôts et trésor)
- L'enquête a cherché à établir si ce groupe cible avait bénéficié de formations spécifiques liées à l'exercice des attributions dans le cadre de la décentralisation, ce qui pouvait faciliter l'adaptation.
 - Selon les réponses faites, dans l'échantillon, seule une minorité de chefs de centres des

impôts et de receveurs municipaux a bénéficié d'une telle formation.

- Sur le plan technique, certains receveurs municipaux ont même fait état de difficultés de compréhension de la comptabilité en partie double des collectivités au niveau des perceptions ainsi que de l'utilisation des supports de l'exécution du budget (ordres de recettes, bordereaux d'ordres de recettes, mandats, bordereaux de mandats). Cela expliquerait peut être les difficultés de collecte d'informations financières fiables sur les communes.

- .En ce qui concerne les moyens mis à leur disposition, la quasi-totalité des chefs de centre des impôts et des receveurs municipaux les jugent très insuffisants. Ils mettent en particulier l'accent sur l'absence ou l'insuffisance de moyens de déplacements, qui condamne les services déconcentrés à rester confinés dans le chef lieu du cercle.. Il est évident que dans ces conditions, ni le recensement des contribuables, ni le recouvrement des impôts ne peuvent être menés à bien
- Les rapports qu'entretiennent les services locaux des impôts et du trésor avec l'autorité communale sont souvent conflictuels. Cela est perceptible dans le fait que les interventions des élus lors des opérations de recouvrement sont citées comme l'une des causes majeures de la faible mobilisation des ressources locales.

2.5 Les causes de la faible mobilisation des ressources locales

Dans la grille d'analyse retenue, c'est du côté des contribuables dans la commune, opérateurs économiques ou chefs de famille que doivent être cherchées les causes profondes de la faible mobilisation des ressources locales, c'est-à-dire en fait de leur refus de payer les impôts.

L'enquête montre d'entrée de jeu que tant les opérateurs économiques que les chefs de famille interrogés manifestent en général une bonne connaissance des impôts et taxes qu'ils paient. Ils en connaissent également bien les périodes et les modalités de paiement. Sur ce plan, l'information circule donc plutôt bien : la faible mobilisation des ressources ne peut donc être attribuée à l'ignorance des populations..

Les causes qu'elles attribuent à la faible mobilisation des ressources, méritent donc d'autant mieux l'attention. Suivant les réponses obtenues, ces causes peuvent être ainsi classées :

2.5.1 La faible implication des populations dans la gestion des communes

- De manière quasi unanime, l'ensemble des contribuables interrogés déclare ne rien connaître de l'utilisation qui est faite du produit des impôts et taxes. La plupart des utilisations qu'ils citent sont trop vagues et d'ordre très général (faire fonctionner l'Etat, payer les fonctionnaires, construire des routes) et très peu de références sont faites à l'utilisation du produit des impôts à l'échelle de la commune (centres de santé, écoles, puits, etc.).
- C'est cette absence d'information qui est citée comme la première cause de l'incivisme et c'est l'information sur l'utilisation des sommes recouvrées qui est indiquée comme la première solution pour parvenir à une meilleure mobilisation des ressources. . En effet, les citoyens, ignorant l'utilisation qui est faite de leurs impôts, ne sont pas encouragés à les payer
- Ces constatations ramènent au premier plan la question de la participation des populations au processus de planification communale.
C'est à travers l'élaboration des plans de développement et des budgets communaux que les citoyens de la commune ont la possibilité de participer à la gestion de la commune, notamment sa gestion financière. Les conditions dans lesquelles l'autorité communale les élabore exercent évidemment une influence sur le taux de recouvrement.
Le législateur lui-même a prévu une consultation des conseils des communautés de village, de quartiers, de fractions et un débat public sur le projet de budget. Du fait de l'absence de structures relais, la population est en général peu informée par le conseil. La tutelle ne semble pas beaucoup veiller au respect de cette condition légale. . Il y a aussi une absence de restitution des comptes annuels aux populations. Les comptes administratifs sont produits avec un très grand retard et ne font pas l'objet de comptes rendus aux conseillers communaux, a fortiori aux populations.
- Conséquence de ce manque de transparence dans l'utilisation du produit des impôts et taxes, les contribuables ne placent qu'une confiance très limitée dans la gestion des élus de la commune et doutent de leur capacité à mener à bien le développement de la commune.

2.5.2 La pauvreté des populations

- La seconde cause invoquée pour expliquer la faible mobilisation des ressources est la pauvreté des populations. Cette cause est très peu citée par l'autorité communale, la tutelle ou les services déconcentrés, mais elle est très majoritairement mise en avant tant par les leaders communautaires (imam, chef de village, présidente des femmes, leader des jeunes) que par les opérateurs économiques ou les chefs de famille. Dans cette logique, la solution d'amélioration qu'ils préconisent est évidemment la réduction du montant des impôts et l'investissement dans la créations d'activités génératrices de revenus

2.5.3 L'électoratisme des élus

- Les contribuables citent une autre cause de la faiblesse du recouvrement des taxes et impôts, l'électoratisme. Le régisseur des recettes recouvrant les impôts et taxes pour le compte du percepteur mais étant payé par la commune, l'électoratisme est devenu une entrave au recouvrement : pour ne pas compromettre les chances du maire aux prochaines échéances électorales, le régisseur ne peut en effet exercer de trop fortes pressions sur certains redevables. La revendication souvent affirmée de l'égalité devant l'impôt se nourrit de cette constatation.

2.5.4 L'absence de sanctions

- Une autre revendication est très souvent formulée par les contribuables sous la forme suivante : « il faut appliquer la loi contre les récalcitrants ». Elle vise l'absence de sanctions à l'encontre des mauvais payeurs, qui encourage le refus de payer les impôts et fait naître chez les contribuables qui s'acquittent de leurs impôts, la tentation de prendre exemple sur ceux qui ne les paient pas et qui ne sont cependant pas inquiétés.

PHASE 3 :

PROPOSITIONS POUR UNE STRATEGIE NATIONALE DE MOBILISATION DES RESSOURCES LOCALES

1 Problématique

Un état des lieux de la mobilisation des ressources locales, plus précisément de la composante fiscale de ces ressources, a été établi dans la première partie de la présente étude. Basé en partie sur une synthèse des constatations de la phase documentaire, cet état des lieux avait fait le point sur les principaux dysfonctionnements et déterminé les niveaux où ils se situent dans le processus de mobilisation des ressources. Il s'agit :

- **du mauvais fonctionnement des structures chargées de la décentralisation de l'assiette et du recouvrement,,**
- **de l'inadaptation du système d'impôts et taxes locaux aux besoins de financement des collectivités locales,**
- **de la mauvaise qualité de la gouvernance dans les collectivités locales.**

Les différentes approches et stratégies pour la mobilisation des ressources avaient été ensuite présentées et les solutions spécifiques qu'elles préconisaient ou avaient mises en application avaient été analysées.

Dans la seconde phase de l'étude, l'enquête menée sur le terrain a présenté la vision qu'ont les principaux intervenants du processus (acteurs locaux, tutelle, services déconcentrés), des causes de la faible mobilisation des ressources et des solutions qui leur apparaissaient appropriées.

Parallèlement, les constats de l'enquête ont confirmé pour l'essentiel les nombreux dysfonctionnements décrits dans la phase documentaire. Ils ont également fait ressortir la relative inefficacité des différentes stratégies appliquées localement, puisque presque partout les résultats reflètent une tendance à la baisse du taux de recouvrement des différents impôts et taxes.

La prise de conscience aussi bien par les acteurs locaux que par l'Etat de la **nécessité d'effectuer des réformes profondes pour parvenir à une meilleure mobilisation des ressources locales** semble bien réelle, ou en tout cas été plusieurs fois affirmée. Ces réformes se situent sur un plan

global, celui de l'amélioration de la gouvernance locale. La réflexion à ce sujet, nécessairement d'une toute autre ampleur que dans la présente étude, a été déjà entamée et doit être poursuivie. Cette cinquième partie de la présente étude, en conformité avec les Termes de Référence, s'attache surtout à une réflexion sur les pistes d'actions qui doivent permettre de parvenir dans l'immédiat à **une croissance significative du volume des ressources collectées, par l'amélioration de la connaissance de la matière imposable, l'organisation plus efficace du recouvrement et une meilleure disponibilité de l'information financière.**

Selon la plupart des estimations, le potentiel fiscal actuel des collectivités est **relativement élevé, ou en tout cas largement sous exploité.** Aussi, la première étape la réflexion porte sur les moyens immédiats d'améliorer le rendement de ces impôts à vocation locale et d'exploiter mieux leur potentiel fiscal. Cette démarche tient compte de la nécessité de contribuer dans l'immédiat à la solution des problèmes urgents des collectivités locales dans ce domaine, en attendant que l'adoption et la mise en chantier de réformes de fond permette de parvenir à une mobilisation bonne et durable des ressources locales. Pour cette raison les développements et les propositions seront pour l'essentiel consacrés à l'identification des conditions nécessaires au bon fonctionnement des structures chargées de l'assiette et du recouvrement, c'est-à-dire de la chaîne fiscale.

Cette étape ébauchera également quelques pistes d'action pour une meilleure adaptation du système actuel d'impôts et de taxes locaux aux besoins de financement des collectivités, qui contribue aussi à l'obtention de résultats bons et durables dans la mobilisation des ressources. La deuxième étape poursuit la réflexion entamée dans d'autres études, sur les possibilités d'amélioration dans le processus d'élaboration et d'exécution des plans de développement et des budgets communaux, dont l'influence sur la mobilisation des ressources locales est reconnue par tous. Les résultats des réformes dans ce domaine s'inscrivent cependant dans un horizon plus lointain que celui des réformes concernant l'organisation et le fonctionnement de la chaîne fiscale

2 La définition du rôle de l'Etat

Le manque de clarté dans une partie de la réglementation de la décentralisation et souvent son manque de cohérence avec le reste de la législation nationale ont introduit une confusion très dommageable sur le rôle de l'Etat dans le processus de mobilisation des ressources des collectivités. Une remise en perspective est indispensable afin de définir ce rôle et d'évaluer la pertinence et la portée des propositions formulées ci-dessous.

2.1 La définition du champ fiscal des collectivités et ses implications

Il importe en premier lieu de bien situer définir au préalable le champ fiscal des collectivités locales, c'est-à-dire la **notion d'impôt local**.

L'impôt local, dans le sens strict, est un impôt non seulement circonscrit à l'espace local, mais également instauré, assis et recouvré sous le contrôle des autorités locales.

Dans le large sens, les impôts locaux comprennent non seulement les perceptions répondant à la définition ci-dessus, mais aussi tous les impôts levés par l'État et reversés ou partagés avec les collectivités territoriales décentralisées. Dans cette acception, 3 catégories d'impôts locaux peuvent donc être distingués :

1. Les impôts instaurés et levés par les collectivités territoriales décentralisées :

les opérations d'assiette et de recouvrement s'effectuent alors sous leur contrôle : Dans le système actuel de la fiscalité malienne, ce type d'impôts qui répond le mieux à la qualification d'impôts locaux, n'existe pas.

2. Les impôts levés par l'État central pour le compte des collectivités territoriales

décentralisées : les autorités locales déterminent les tarifs, soit librement, soit à l'intérieur de limites fixées par l'État. Dans cette catégorie rentrent les **11 impôts et taxes institués par la loi no 00 44 du 07/07/2000**

3. Les impôts levés et administrés par l'Etat mais dont les produits sont, soit cédés aux collectivités territoriales décentralisées, soit partagés avec elles, soit supportent un

pourcentage additionnel qui leur est destiné. Il s'agit dans le cas du Mali des impôts du Code Général des Impôts dont les produits ont été intégralement transférés aux collectivités. C'est dans cette catégorie que se retrouve l'impôt qui constitue la principale sinon la seule ressource importante d'un grand nombre de communes rurales, la TDRL.

Le fait que les impôts appelés locaux au Mali se situent dans les deux dernières catégories de la classification n'est pas le fait du hasard, mais traduit simplement au plan fiscal la souveraineté de l'Etat unitaire que demeure l'Etat malien. .

Si la décentralisation opère le transfert juridique d'un certain nombre de domaines de compétences aux collectivités locales et leur affecte des ressources d'origine et de nature diverses, cette affectation n'implique pas nécessairement qu'elles doivent elles mêmes en assurer la collecte et par leurs propres services.

La raison est d'ordre juridique, et est liée à la nature de l'Etat unitaire. C'est d'abord lui qui détermine souverainement par la loi, les ressources de toute nature (en particulier fiscales) des collectivités. C'est également lui seul **qui dispose de services fiscaux**, à qui incombe **exclusivement l'établissement et le recouvrement de toutes les recettes de nature fiscale**. Il en résulte une double conséquence souvent ignorée dans la pratique : d'une part, les collectivités locales (contrairement à des Etats fédérés), n'ont pas vocation à créer des services fiscaux propres, d'autre part, dans l'Etat, en application des règles de la comptabilité publique, seuls les services fiscaux peuvent émettre et recouvrer les impôts et taxes.

2.2 L'exercice effectif par l'Etat de son rôle dans le processus de mobilisation des ressources fiscales

A cette incapacité juridique des collectivités en la matière, il convient d'ajouter les **difficultés pratiques rencontrées**. Les collectivités **ne disposent pas de services propres capables d'exécuter la tâche**. Ceux ci, lorsqu'ils existent sont la plupart du temps, **squelettiques et constitué très généralement d'un secrétaire général, d'un ou deux régisseurs assistés parfois de collecteurs**. Ce personnel par ailleurs mal payé et instable n'a ni la formation ni les moyens matériels et juridiques nécessaires pour effectuer les opérations d'assiette, de liquidation et de recouvrement qui caractérisent le fonctionnement d'une chaîne fiscale.

Dans la plupart des cas où les collectivités ont été astreintes ou ont tenté d'assumer cette fonction qui ne ressort pas de leurs compétences légales, le taux de recouvrement des impôts et taxes a été généralement faible. Par souci de ménager leur base électorale, les élus sont souvent intervenus auprès des régisseurs ou des collecteurs chargés de la tâche, qui bien qu'opérant sous la direction technique des receveurs, relèvent administrativement des collectivités : Ces dérives montrent clairement **l'inadaptation de ce personnel à la nature de la tâche dont elle a été chargée en méconnaissance des dispositions légales**.

Enfin, la faiblesse de ce système est patente sur les deux points qui fondent **la crédibilité et l'efficacité d'un système de recouvrement, à savoir l'application de sanctions et le recours à**

la force publique lorsque la mauvaise volonté des contribuables ne laisse pas d'autre alternative. Or il s'agit là de prérogatives exclusives de l'Etat. La mauvaise compréhension des règles du droit public a conduit là encore à traiter la mise à disposition de la **force publique pour le recouvrement des impôts locaux, comme une prestation payante à la charge des collectivités.** Outre l'absence de base légale, cette pratique a généré la plupart du temps un coût excessif, souvent dénoncé comme un facteur d'alourdissement du coût de recouvrement des ressources locales

Ces raisons, à la fois juridiques et pratiques, montrent qu'il est absolument indispensable que l'Etat à travers **la tutelle et les services déconcentrés au niveau du cercle, assume effectivement les attributions qui sont partout celles de la puissance publique souveraine dans le recouvrement des recettes fiscales.** Ce retour à la normale est d'ailleurs réclamé pour des raisons différentes mais complémentaires aussi bien par les élus eux-mêmes, que par les services déconcentrés et les services financiers des collectivités. Quelques années de fonctionnement assez chaotique ont persuadé chacun de ces acteurs que le système partiellement illégal, actuellement en place ne peut fonctionner de manière satisfaisante ni donner de résultats bons et durables. **L'exercice effectif par l'Etat de son rôle dans le processus de mobilisation des ressources locales constituera en conséquence une condition indispensable** et dans le cadre de la présente étude, **la première proposition formulée pour parvenir à une bonne mobilisation des ressources.**

Les mesures proposées seront réparties ainsi :

- **à court terme** (horizon de 2 ans), parvenir à une amélioration rapide du fonctionnement de la chaîne fiscale,
- **à moyen terme** (horizon de 4 ans), obtenir une compensation des pertes et des moins values fiscales subies par les collectivités du fait des décisions ou du comportement de l'Etat et de ses services,
- **à long terme** (horizon de 6 ans et plus), adapter le système fiscal des collectivités à leurs besoins de financement, promouvoir les activités génératrices de revenus pour les populations et rationaliser la taille et le nombre des collectivités.

3 Les mesures proposées

A Les mesures à court terme

3.1 L'amélioration du fonctionnement la gestion de la chaîne fiscale (assiette et recouvrement)

Les conditions du fonctionnement correct de la chaîne fiscale dont l'importance a été évoquée à plusieurs reprises, doivent être réunies. La recherche de cette amélioration repose presque exclusivement sur la volonté politique de la direction de l'Etat et elle entre aussi bien dans le cadre de la décentralisation que dans celui de la déconcentration, qui sont des processus complémentaires et indissociables.

Les mesures préconisées sont constituées par :

- l'adoption de nouvelles procédures d'assiette et de recouvrement de la TDRL,
- la rationalisation et l'harmonisation des procédures concernant les autres impôts et taxes locaux,
- le renforcement de la déconcentration des administrations financières de l'Etat (impôts et trésor).

L'amélioration du fonctionnement de la chaîne fiscale qui serait le résultat de cet ensemble de mesures pourrait produire rapidement des effets significatifs sur le volume de ressources mobilisées.

3.1.1 L'adoption de nouvelles procédures d'assiette et de recouvrement de la TDRL

La TDRL est l'impôt qui concerne la majorité des habitants des communes, et aussi la principale sinon la seule ressource des communes rurales qui en nombre, constituent la majorité des collectivités locales. L'arrêt de la tendance observée à la baisse continue du taux de recouvrement de cette taxe au cours des 3 derniers exercices (dans 17 communes dans l'échantillon) constitue sans aucun doute la première priorité.

Cette baisse a coïncidé avec le dessaisissement de l'autorité administrative (chefs d'arrondissements) dans la gestion de la TDRL suite à la mauvaise interprétation des textes adoptés dans le cadre de la décentralisation. Il est à noter que le Code Général des Impôts qui est le texte essentiel régissant la TDRL n'a connu aucune modification sur ce point, ce qui enlève toute base légale aux pratiques actuelles. L'Etat doit donc retrouver le rôle qu'il n'aurait jamais dû perdre en la matière, à la fois sous une forme plus conforme à la réalité institutionnelle de la

décentralisation, et en restituant l'intégralité de leurs attributions aux services fiscaux déconcentrés (impôts et trésor).

La révision et le renforcement du rôle des services d'assiette dans les opérations de recensement des contribuables et de la matière imposable constitueront l'axe principal d'action, avec l'instauration d'une véritable coopération avec le personnel communal lorsqu'il existe. Cette collaboration, tout en permettant une meilleure efficacité de l'action des services d'assiette, s'inscrit dans le cadre de la responsabilisation des collectivités et pourrait contribuer à préparer les services communaux à une prise en main progressive de la collecte de leurs ressources dans d'autres domaines.

La responsabilité et la direction des opérations de recensement des contribuables incomberont ainsi au Centre des Impôts du cercle, avec l'assistance du personnel communal, dans le cadre des commissions chargées d'élaborer le rôle de la TDRL. L'existence de ces commissions sera institutionnalisée par l'adoption d'un texte réglementaire afin d'asseoir leur caractère obligatoire et permanent.

Ce texte (qui pourrait être inséré dans le Code Général des Impôts en révision) déterminera la composition de la commission dont la présidence pourrait être assurée par l'autorité communale. Elle comprendrait outre le chef du centre des impôts et le receveur municipal, les chefs de villages, de quartiers ou de fractions, dont la participation dans le processus de mobilisation des ressources serait ainsi également institutionnalisée.

Les attributions de la commission seront limitées à la réalisation du recensement physique des contribuables. Son rôle est d'aider techniquement à la préparation de l'élaboration du rôle par le service des impôts..

La périodicité des réunions de la commission sera déterminée en tenant compte du calendrier budgétaire et des périodes les plus favorables pour le paiement par les communautés rurales.

Deux mesures seront prévues afin de garantir le fonctionnement de la commission :

- ses moyens de travail (notamment les moyens de transport et l'équipement informatique) seront fournis par l'Etat,
- la commission pourrait exercer ses attributions, même en cas de refus de collaboration de l'autorité communale puisqu'il s'agit de l'exécution d'une mission d'intérêt général entrant dans le cadre des fonctions régaliennes de l'Etat.

-Après le recensement des contribuables mené dans le cadre de la commission, la confection du rôle incomberait exclusivement au centre d'impôts, en collaboration avec le receveur municipal, et devrait être impérativement achevée avant une certaine date, toujours pour tenir compte du calendrier budgétaire et des périodes les plus favorables pour le paiement.

Le rôle confectionné serait adressé au préfet qui deviendrait également l'autorité qui rend le rôle exécutoire afin de se conformer à la logique de la déconcentration et de raccourcir les délais de mise en recouvrement des rôles (le recouvrement des impôts locaux est l'attribution des services de l'Etat qui sont sous l'autorité du préfet, et celui-ci est aussi l'autorité de tutelle des communes, dont le budget auquel est le destinataire principal du produit de la TDRL).

Le préfet, après avoir rendu le rôle exécutoire le ferait parvenir au Chef du Centre des Impôts pour la prise en charge et la mise en recouvrement. En effet à la suite de la réorganisation des services fiscaux de l'Etat, c'est le service des impôts qui est désormais chargé du recouvrement de tous les impôts et taxes, y compris donc des impôts et taxes locaux.

Le recouvrement s'appuiera sur les relais efficaces constitués par les chefs de villages, de fractions ou de quartiers, qui sont en même temps membres de la commission chargée de la préparation du rôle. Ce choix s'explique par plusieurs raisons :

- la difficulté d'appliquer des sanctions et le souci d'obtenir l'adhésion des contribuables incite à privilégier l'instrument de contrôle social que représente l'influence des autorités traditionnelles. Comme dans la période d'avant la décentralisation, ils seront rémunérés par des ristournes sur le produit des impôts collectés.
- dans le recouvrement des recettes purement fiscales, il convient de réduire au minimum le rôle des régisseurs et des collecteurs à la fois pour se conformer à la loi, diminuer les risques de détournement en raccourcissant la chaîne trop longue de recouvrement, et écarter tout risque de comportement électoraliste dans le recouvrement.

3.1.2 *La rationalisation et l'harmonisation des procédures concernant les autres impôts*

L'efficacité des services d'assiette et de recouvrement peut être considérablement améliorée par un effort de rationalisation et d'harmonisation dans l'application des procédures. Il existe deux domaines en particulier où cette harmonisation s'impose :

3.1.2.1 Le jumelage systématique des procédures d'imposition

Certains contribuables peuvent être redevables de différents impôts et taxes locaux au titre d'une activité : ainsi l'exploitant d'un établissement de nuit ou d'appareils de jeux peut être assujéti à la patente ou à l'impôt synthétique et en même temps redevable de la taxe sur les établissements de nuit ou de la taxe sur les appareils de jeux. Afin d'éviter les déperditions d'informations et la multiplication des procédures, le services d'assiette devrait être chargé d'assurer également l'imposition du contribuable concerné pour toutes les taxes locales dont il serait redevable. La loi a déjà prévu l'application de cette procédure en ce qui concerne la taxe de voirie dont les redevables sont les mêmes que ceux de la patente et de la TDRL et dont les recouvrements s'effectuent en même temps. Le meilleur fonctionnement de la chaîne fiscale recherché à travers l'amélioration du recensement et du recouvrement en matière de TDRL devrait donc avoir un effet positif sur cette taxe également.

Depuis la récente réorganisation des services fiscaux évoquée plus haut, c'est le service des impôts qui est en charge de l'assiette et du recouvrement de l'ensemble des impôts. La proposition formulée est donc déjà réalisée au niveau des textes. Il reste à veiller à ce qu'elle soit effectivement appliquée.

3.1.2.2 Le couplage systématique de la délivrance de certaines autorisations administratives avec le recensement des contribuables ou le paiement des impôts locaux

Les statistiques montrent que le produit tiré de la plupart des impôts et taxes que la loi no 00 44 du 07/07/2000 autorise les conseils communaux à instituer est d'une faiblesse remarquable. Malgré leur appellation, ces contributions constituent beaucoup plus des taxes pour l'occupation ou l'utilisation privative du domaine public que des véritables impôts. Une de leurs caractéristiques majeures est que la possession des biens ou l'exercice des activités pour lesquels ces impôts et taxes sont dus, sont soumis à un système d'autorisations administratives délivrées par les collectivités elles mêmes (embarcations, appareils de jeux, établissements de nuits, débits de boissons, autorisations de construire, publicité dans les lieux publics, etc.). Le recensement de ces redevables semble donc relativement facile à l'occasion de la délivrance des autorisations, et le fichier ainsi établi pourrait être complété par les contrôles périodiques auxquels les services communaux devraient procéder. La dernière étape de l'autorisation administrative devrait donc être le paiement de la taxe au centre d'impôts qui la délivrerait

matériellement

Cela rendrait le recouvrement d'autant plus aisé qu'il existe dans ce domaine des sanctions très efficaces en cas de non paiement des impôts et taxes dues (saisie du bien, fermeture administrative, amendes).

3.1.3 Le respect des règles concernant la répartition du produit des impôts et taxes

Les règles légales concernant cette répartition sont souvent ignorées de manière arbitraire. C'est le cas pour la part de l'impôt synthétique représentative de la patente et des licences, qui sont transférés aux collectivités. Les communes chefs lieux de cercles profitent plus du produit réparti que les communes où l'activité est exercée et qui en sont les destinataires exclusifs.

C'est également le cas pour la taxe forestière où seules les communes qui disposent d'un massif forestier exploité de façon commerciale profitent, en principe, de la taxe forestière.. Cependant, dans la pratique, la part restituée à la commune sur laquelle la forêt est située est trop faible car les revenus sont repartis en parts égales entre toutes les communes du cercle.

Ce système de répartition illégal contribue à décrédibiliser l'action des services fiscaux aux yeux des élus, et à décourager les efforts qu'ils entreprennent en vue d'une meilleure mobilisation des ressources locales. L'instauration de procédures claires devrait permettre d'y mettre fin.

3.1.4 Le renforcement des services des impôts et du trésor

Parallèlement à la réorganisation des procédures d'assiette et de recouvrement, l'efficacité dans la mobilisation des ressources fiscales des collectivités sera recherchée à travers le renforcement des moyens en personnel, en capacités et en équipement des administrations financières de l'Etat au niveau local.

Le recrutement de personnel supplémentaire s'impose comme une nécessité au vu de la comparaison entre la charge de travail à effectuer et l'effectif du personnel réellement disponible dans les services financiers déconcentrés. L'utilisation de l'informatique à une plus grande échelle peut d'ailleurs contribuer à palier dans une certaine mesure à ce besoin incompressible en personnel..

Le renforcement des capacités de ce personnel afin de le rendre assez rapidement opérationnel implique la mise au point d'un programme de formation adéquat. La production d'informations financières exhaustives et fiables qui constitue actuellement une faiblesse critique dans la

mobilisation des ressources pourrait être certainement améliorée dans ce cadre. La qualité du personnel à recruter constitue ici un enjeu essentiel, et il sera fonction de la politique de rémunération adoptée : il est certain que celle actuellement en vigueur nécessite une révision de fond.

Les moyens de travail, en particulier l'équipement en moyens de déplacement et en matériel informatique constituent le troisième volet du renforcement des services financiers déconcentrés de l'Etat. Sans moyens suffisants ou appropriés, le renforcement des effectifs du personnel équivaudra à un investissement inutile.

3.1.5 La déconcentration plus poussée des services des impôts et du trésor

Une plus grande déconcentration s'avère nécessaire. Le nombre de centres d'impôts et de perceptions par cercle devrait être augmenté de telle manière que chaque centre ou perception couvre un nombre raisonnable de communes eu égard aux moyens dont il est doté.

Ce renforcement des moyens et des capacités des services d'assiette ne peut être évidemment que la traduction d'une volonté politique au niveau de l'Etat. Le problème posé est si urgent que sa solution ne peut s'inscrire que dans le court terme. C'est probablement au niveau de l'efficacité des services des impôts et du trésor que se jouera le succès de la viabilité des collectivités locales, et donc de la décentralisation.

B Les mesures à moyen terme

Les mesures à moyen terme préconisées dans ce cadre concernent deux points. :

3.2 La compensation des pertes ou des moins values fiscales résultant des décisions de l'Etat ou du comportement de ses services

Les collectivités subissent sur le plan fiscal l'effet négatif de certaines décisions de l'Etat ou de certains comportements de ses services. Bien que la loi ait retenu le principe d'une compensation, dans la réalité, les collectivités se trouvent dans l'incapacité pratique de faire valoir ce droit.

Une première proposition concernera soit la suppression des exonérations en matières de patente accordée au titre du Code des Investissements ou du Code Minier, soit le versement d'une compensation équivalente prélevée sur les dividendes versés à l'Etat ou l'impôt sur les bénéfices payés par les sociétés bénéficiaires de ces exonérations.

La seconde proposition consiste, dès lors que l'Etat est considéré comme le responsable légal du recouvrement de tous les impôts et taxes, à considérer le montant des impôts locaux non recouverts, notamment la TDRL, comme des exonérations de fait accordés par l'Etat, et donnant de ce fait droit à des compensations équivalentes au profit des collectivités.

Ces mesures ne constitueraient pas à proprement parler des mesures de mobilisation des ressources, mais elles tendent d'une part à préserver le volume des ressources que la loi leur attribue et d'autre part à inciter les services fiscaux de l'Etat à une plus grande implication dans le recouvrement des impôts et taxes locaux.

3.3 La fixation d'une marge plus grande dans la détermination du tarif de la TDRL par les collectivités

Une plus grande liberté devrait être laissée aux collectivités dans la fixation du tarif de la TDRL, au-delà de la marge actuelle de 25% en plus ou en moins. L'objectif recherché est de leur permettre de mieux ajuster le montant demandé aux capacités contributives réelles de leurs populations et de les inciter ainsi à s'acquitter davantage de leurs impôts. La baisse sur le tarif pourrait être compensé par une hausse du nombre de contribuables payant effectivement, sans que cela soit toutefois une certitude. Ainsi une marge de fluctuation de 50% pourrait être instituée.

C Les mesures à long terme

3.4 L'adaptation de la structure des impôt et taxes à la réalité socio économique et aux besoins de financement des collectivités

Dans l'état des lieux, il avait été signalé que le système actuel d'impôts locaux était disparate et caractérisé par une grande variété d'impôts sans produit élevé pour la plupart des communes. Il avait également été indiqué que leur gestion entraînait une dispersion des faibles moyens administratifs disponibles. Une rationalisation s'impose donc dans ce domaine en centrant le système fiscal des collectivités sur un plus petit nombre d'impôts dont le produit est plus élevé, qui sont plus facilement acceptés par les contribuables et dont la gestion est plus facile et moins coûteuse. Les moyens disponibles seraient concentrés en priorité sur ces impôts.

Dans cette perspective, il existerait 3 principaux impôts locaux :

- **la TDRL** : elle serait maintenue, et considérée comme une sorte d'impôt de citoyenneté communale. Son assiette resterait identique (toute personne âgée de plus de 14 ans résidant dans la commune)
- **une taxe foncière** : à créer et dont l'assiette serait constituée par l'ensemble des biens immobiliers (immeubles, maisons, champs, etc..) sur le territoire de la commune et dont les redevables seraient les propriétaires de ces biens immobiliers
- **l'impôt synthétique** : il serait rénové et deviendrait intégralement un impôt local tant qu'il n'atteindrait pas un seuil à déterminer. A partir de ce seuil, il deviendrait un impôt perçu pour le budget national avec affectation d'une partie de son produit aux impôts locaux comme actuellement..

3.5 La promotion des activités génératrices de revenus

Il est clair que la contrainte de revenu pesant sur les populations est l'un des principaux obstacles à la mobilisation des ressources des collectivités. La levée de cette contrainte dans le cadre général de la lutte contre la pauvreté est un objectif à la fois de l'Etat et des collectivités. Celles-ci doivent donc donner un contenu concret à cette mission à la fois dans leurs programmes de développement et dans leurs budgets. Elles doivent apporter une assistance à leurs communautés de base dans le montage de leurs projets financés dans le cadre de programmes sectoriels et même prendre en charge une partie de la contribution qui est souvent demandée à ces communautés (citons à titre d'exemple, la composante Petite irrigation Villageoise du PNIR.). Les populations s'acquitteraient d'autant plus volontiers de leurs impôts qu'elles disposeront de revenus à l'obtention desquels les collectivités auront contribué.

3.6 La rationalisation du nombre et de la population des collectivités

Il s'agit évidemment là d'une question politique, mais son effet sur la mobilisation des ressources locales est tel qu'elle ne peut être ignorée.

Beaucoup de collectivités ont une population trop réduite et pauvre pour qu'elles puissent espérer en tirer des prélèvements suffisants pour simplement financer leur fonctionnement ou amorcer un développement qui permettrait de lutter contre la pauvreté. Le faible nombre de contribuables ou d'usagers potentiels de services publics constituent un véritable cercle vicieux du point de vue de

la mobilisation des ressources. Le regroupement d'un certain nombre de communes offre une alternative pour sortir de cette impasse

4 L'amélioration de la gouvernance locale (participation des populations et contrôles administratifs de la gestion des élus)

L'amélioration de la gouvernance locale est un enjeu fondamental du processus de décentralisation des ressources financières. En effet, les attitudes et comportement des acteurs locaux sont des facteurs déterminants, sinon décisifs, pour l'instauration d'une culture et d'une pratique de gouvernance propice à une mobilisation optimale du potentiel contributif des acteurs économiques et sociaux. La loi n° 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des Collectivités Territoriales énonce que la commune doit disposer d'un programme de développement économique, social et culturel élaboré avec la participation de ses citoyens.

Cependant comme l'a relevé l'analyse documentaire, confirmée par l'enquête terrain, il ne suffit pas de prévoir des mécanismes formels pour consacrer dans les faits et gestes une bonne gouvernance locale ; au contraire, un effort continu d'appropriation et de pratique conditionne l'ancrage et le respect des valeurs démocratiques. Aussi, les propositions ci-après constituent-elles des pistes à explorer en les adaptant au besoin.

4.1 Institutionnaliser la participation citoyenne

La participation est un processus qui permet aux personnes intéressées d'influencer et d'exercer un certain contrôle sur les initiatives de développement ainsi que sur les ressources et les décisions qui touchent ces initiatives. Elle pourra être recherchée et consacrée à travers plusieurs mécanismes liés aux processus de planification et de budgétisation.

4.1.1- L'élaboration d'un plan stratégique de développement, quelle que soit la taille de la collectivité, est un temps fort de l'action publique locale. L'approche préconisée par Le Guide de planification communale, conçu sous l'égide de la MDRI, est celle d'une planification ascendante, qui suit les phases suivantes :

- Campagne d'information et de sensibilisation à l'échelle de la collectivité :

Cette campagne vise à expliquer aux acteurs locaux le concept du plan de développement local, son contenu, son mode d'élaboration, etc. Cette première étape doit concerner la population dans toutes ses composantes.

Il n'existe pas de démarche standard pour mener cette campagne. L'information est donnée par les autorités locales au moyen des canaux de communication appropriés, crieur public, tam-tam, radios locales, etc.

- Diagnostic participatif du milieu

L'organisation d'un diagnostic participatif doit permettre de représenter la commune dans un tableau à deux colonnes, l'une comportant les potentialités, atouts et ressources, l'autre recensant les problèmes, contraintes et difficultés.

Ce diagnostic peut être réalisé aussi bien à travers une assemblée générale que par des enquêtes auprès d'un échantillon représentatif de la population.

- Les journées de concertation/consultation :

Ces journées offrent aux acteurs locaux, au niveau de chaque communauté de base, l'opportunité de restituer, d'analyser et de partager les constats, positifs comme négatifs, ayant sanctionné le diagnostic du milieu. Les premiers arbitrages, basés sur les priorités établies par les participants, sont effectués à l'occasion de ces ateliers.

- L'atelier communal de planification :

Cet atelier est un cadre restreint d'approfondissement des conclusions des journées de concertation. Les arbitrages ultimes sont effectués à cette occasion. Le plan de développement prend alors forme.

- L'atelier de restitution/validation du plan de développement :

L'atelier de restitution/validation du plan respecte le format des journées de consultation. Le cadre ainsi créé se veut une tribune d'information par rapport aux choix opérés en dernier ressort par la représentation locale, en termes d'objectifs de développement à réaliser et de moyens à

mobiliser. Cette phase est décisive car l'adhésion des populations est à même de susciter la mobilisation sociale et donner des repères pour le contrôle citoyen.

4.1.2-Le processus de budgétisation doit être tout aussi participatif que celui de la planification. La dimension participative du processus budgétaire prend corps à travers quatre étapes : le cadrage, l'établissement de contrats moraux, le suivi de l'exécution du budget et l'évaluation budgétaire annuelle.

- Le cadrage participatif : se traduit par l'animation d'espaces de débats interactifs offrant aux autorités communales l'opportunité de présenter aux populations leurs orientations budgétaires et les moyens de les financer. De cette manière, la participation ne crée pas une liste de demandes conflictuelles ou d'attentes impossibles à satisfaire.
- L'établissement de contrats moraux : débouche sur des engagements réciproques par lesquels les élus doivent pouvoir s'engager sur des actions concrètes à mener et les bénéficiaires sur des contributions à mobiliser.
- *Le suivi de l'exécution du budget communal* : doit permettre une information correcte et régulière de l'exécution du budget tant en recettes qu'en dépenses. Ce suivi doit permettre de contrôler le respect des engagements pris de part et d'autre, et de convenir des ajustements éventuels à opérer.
- *L'évaluation budgétaire annuelle* : organisée autour du compte administratif, elle doit permettre aux parties contractantes de faire point de leurs engagements réciproques. Elle offre le cadre de la justification sociale des dépenses engagées.

4.2. Instauration des mécanismes de mise en responsabilité :

Les élus locaux (mandataires) doivent rendre compte, aussi régulièrement que possible, aux populations (mandants) de leur gestion. Les populations doivent être à même d'exercer leur droit de regard sur les choix opérés et les décisions prises en leur nom ; ce faisant, on accroît leur confiance dans les institutions en place tout en créant les conditions d'une plus grande rétroactivité.

4.3. Développer des outils de gestion comptable et financière :

Il s'agit tout simplement d'appliquer les règles d'orthodoxie et de rigueur qu'exige la comptabilité publique.