

MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

*_*__**_*_*_*

DIRECTION GENERALE DES IMPOTS

*_*__**_*_*_*

REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple- Un But- Une Foi

_*___*_*_*

ETUDES ET PROPOSITIONS SUR LA FISCALITÉ LOCALE Partie 1

Cadre général du rapport d'expertise :

L'expertise se situe dans le cadre d'une étude, sur un appui éventuel, à l'organisation du financement des collectivités locales.

L'étude a été conduite par M. Assézat avec l'aide de M Diarra responsable du centre des impôts de district. Elle a duré 3 mois entre février et avril.

Le rapport se veut délibérément une force de propositions plus qu'un constat avisé d'experts. Il ne reprend pas en détail les observations déjà faites depuis quelques années que l'on trouve consignées dans les rapports précédents.

Ces propositions sont soumises, au 1 octobre 2014, à la DGI pour élaboration plus fine et mise en application.

Les analyses concernent les zones urbaines et principalement Bamako.

Le rapport a été validé dans ses principes par le DG de la DGI. Reste à affiner les mises en application des réformes. Il a été déjà présenté devant la Direction Générale des collectivités territoriales, le ministère des domaines et certains PTF sans recueillir d'opposition.

Le présent rapport suit le plan suivant :

Titre I 1 partie **DIAGNOSTIC DE L'EXISTANT EN MATIÈRE DE FINANCES LOCALES**

Titre **II PROPOSITIONS DE PLAN D'ACTION :**

2 partie Proposition de modernisation de la Taxe sur le Développement Régional et Local en zone urbaine, TDRL ;

3 partie Proposition sur la gestion des impôts fonciers à venir ;

4 partie Propositions de réformes organisationnelles permettant un meilleur recouvrement des impôts locaux.

Table des matières

Partie I

I

Sommaire

| | | |
|-----|---|----|
| I. | Partie I DIAGNOSTIC DE L'EXISTANT EN MATIÈRE DE FINANCES LOCALES. | 3 |
| A. | La gestion des impôts locaux :..... | 5 |
| B. | Les capacités budgétaires des communes sont réduites :..... | 6 |
| C. | L'état civil n'est pas porteur pour les finances locales :..... | 6 |
| D. | Le climat citoyen est altéré par la gestion fiscale : | 7 |
| E. | Fiscalité locale gérée par la DGI..... | 7 |
| II. | La gestion de la majorité des impôts locaux est transférée à la DGI | 9 |
| A. | Quels impôts seraient concernés ? | 9 |
| B. | Argumentaire à la réforme proposée :..... | 9 |
| a. | Les enjeux :..... | 9 |
| b. | Les ressources :..... | 10 |
| C. | Organisation de la réforme : | 10 |
| a. | Pour la DGI..... | 12 |
| b. | Pour les communes | 12 |
| D. | Avantages induits de la réforme : | 12 |
| a. | Pour le Mali : | 12 |
| b. | Pour les communes urbaines :..... | 13 |
| c. | Pour la DGI : | 13 |
| d. | Pour les usagers : | 13 |
| E. | Avec la mise en place d'un cadastre on peut aspirer à : | 13 |
| | Diagnostic de l'existant en matière de finances locales. | 2 |
| A. | La gestion des impôts locaux :..... | 4 |
| B. | Les capacités budgétaires des communes sont réduites :..... | 5 |
| C. | L'état civil n'est pas porteur pour les finances locales :..... | 5 |
| D. | Le climat citoyen est altéré par la gestion fiscale : | 6 |
| E. | Fiscalité locale gérée par la DGI | 6 |
| II. | La gestion de la majorité des impôts locaux est transférée à la DGI..... | 8 |
| A. | Quels impôts seraient concernés ? | 8 |
| B. | Argumentaire à la réforme proposé :..... | 8 |
| a. | Les enjeux | 8 |
| b. | Les ressources | 9 |
| C. | Organisation de la réforme..... | 10 |
| a. | Pour la DGI..... | 11 |
| b. | Pour les communes | 11 |
| D. | Avantages induits de la réforme..... | 11 |
| a. | Pour le Mali : | 11 |
| b. | Pour les communes urbaines..... | 12 |
| c. | Pour la DGI : | 12 |
| d. | Pour les usagers : | 12 |
| E. | Avec la mise en place d'un cadastre on peut aspirer à :..... | 12 |

I. Partie I DIAGNOSTIC DE L'EXISTANT EN MATIÈRE DE FINANCES LOCALES.

Afin d'identifier les axes de progrès de la fiscalité locale, différents interlocuteurs ont été rencontrés. Services consultés pour l'étude : chef de centre des impôts de district, directeurs régionaux DGI, service législation fiscale DGI, SDI DGI, Mairies, service état civil, DGCT, experts résidents, GIZ, DNTCP, Société IS.

Il ressort du diagnostic les observations générales suivantes :

- **la décentralisation est handicapée par ses faibles capacités à dégager les ressources fiscales utiles suffisantes ;**
- **les collectivités urbaines utilisent leurs ressources locales pour 80% à hauteur des frais de fonctionnement ;**
- **les ressources fiscales recensées et recouvrées par les équipes des communes sont largement inférieures à celles déjà recensées par la DGI, (sous Sigtas).**

Les équipes des communes (45 personnes sur la commune V de Bamako), et la DGI travaillent en redondance sur les mêmes opérateurs économiques. Pourtant, les échanges de données entre les deux structures ne fonctionnent pas ;

- **l'état civil par ses faibles recensements, est sans apport à la connaissance du tissu fiscal de la commune ;**
- **la fiscalité de la taxe foncière actuelle ne concerne que les revenus fonciers. Les mises en place d'une taxe liée à la résidence et d'une taxe liée à la propriété sont envisagées dans le rapport ;**
- **en zone rurale, on observe un taux de recouvrement de meilleure qualité qu'en zone urbaine ;**
- **le système fiscal qui réussit en zone rurale a été transposé sans adaptation en zone urbaine où il échoue.**

Etude Avril Partie 1 2014 Auteurs P Assézat conseiller DGI et M Kaloga Inspecteur législation fiscale

- Des ressources fiscales faibles :
Impôts locaux prélevés par les communes et la DNTCP :

| LIBELLES | 2011 | 2012 |
|---|-----------------------|-----------------------|
| Taxe de développement local | 3 937 622 808 | 3 624 321 585 |
| Taxe de voirie | 557 156 330 | 714 325 200 |
| Total impôts sur les personnes | 4 494 779 138 | 4 338 646 785 |
| Patentes | 4 479 647 068 | 5 980 874 027 |
| Licences | 2 852 604 | 1 676 700 |
| Taxes sur les charettes | 101 150 157 | 355 977 343 |
| Taxes sur les embarcations | 7 345 961 | 3 513 256 |
| Taxes sur les établissements de nuits et dancings | 44 294 350 | 35 106 500 |
| Taxes sur les débits de boissons et gargotes | 28 553 635 | 61 808 577 |
| Impôts sur les traitements et salaires | 1 320 662 648 | 1 505 294 412 |
| Total impôts liés à l'activité | 5 984 506 423 | 7 944 250 815 |
| Taxes sur le bétail | 242 523 070 | 216 228 196 |
| Taxe sur les armes à feu | 112 246 324 | 103 126 430 |
| Taxe additionnelle sur l'exploitation minière et l'exploitation de carrière | 30 322 590 | 48 990 280 |
| Taxes de délivrance de la carte d'orpillage | 1 947 790 | 32 357 834 |
| total impôts et taxes assimilés | 387 039 774 | 444 028 247 |
| Taxes sur les distributeurs automatiques et appareils de jeux | 19 968 736 | 42 204 881 |
| Taxes ou vignettes sur les cycles à moteurs et bicyclettes | 438 168 457 | 1 013 440 073 |
| Taxe sur la publicité et l'affichage | 166 037 420 | 174 925 120 |
| Taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements | 9 111 045 | 10 359 000 |
| Taxe sur l'usage privatif du domaine public | 300 122 081 | 225 392 855 |
| Total autres impôts et taxes assimilés | 933 407 739 | 2 232 982 338 |
| TOTAL RECETTES FISCALES | 12 408 739 021 | 14 959 908 185 |

Une étude plus fine des mécanismes propres à la fiscalité locale font apparaître diverses faiblesses sur différentes composantes de la fiscalité locale.

A. La gestion des impôts locaux :

On constate une faible capacité de gestion des impôts et taxes, par les communes.

Malgré de grands efforts de formation, les agents n'ont pas la technicité fiscale suffisante pour exercer cette mission. Ils n'appliquent pas les mêmes obligations de déontologie que l'administration centrale. Les opérations de recensement sont conduites de façon très partielle. Le recouvrement est rendu difficile par la position d'élus du responsable in fine, qu'est le maire. Les communes passent des ordres de trésorerie en guise d'émission, les actes sont donc illégaux.

On constate sur le terrain, que les agents des communes ne sont ni suivis, ni contrôlés dans leur activité, là aussi la position d'élus du maire freine l'autorité qu'il devrait exercer sur ses cadres.

On peut estimer plus pertinent de redéployer ces ressources vers des tâches orientées au service des habitants de la commune.

Par différence des expériences d'externalisations du recensement attestent des possibilités d'améliorations.

Ces expériences d'externalisations du recensement et du recouvrement en commune ont été conduites sur les communes de Bamako. Elles ont produit immédiatement des meilleurs résultats.

Pour la commune VI, les recettes passant de 10 millions à 150 millions en 1 an.

En termes de recensement, 20 000 opérateurs économiques ont été recensés contre 12 000 opérateurs recensés en commune et 18 341 sous Sigtas à la DGI.

Mais cela reste un processus anormal de gestion. Il n'est pas concevable au Mali de rendre des structures privées responsables d'une activité régaliennne.

Ce fut aussi une opération coûteuse (26 millions). Progieciel conçu. Les prestataires concernés ont subis menaces et agressions.

Ce type d'action, qui consiste à faire exécuter une action régaliennne par des organismes privés, n'est pas pérennisable.

B. Les capacités budgétaires des communes sont réduites :

Puisque les communes ont une absence de visibilité sur leur propre potentiel fiscal. Le budget prévisionnel repose essentiellement sur la base majorée, des recouvrements de l'année passée. Aucun progrès réaliste n'est possible. Ces difficultés sont accrues par le climat de défiance entre la DGI et les communes.

La péréquation des recettes fiscales entre les différentes communes de Bamako est conduite approximativement par la DGI ;

Un détail est emblématique de la prise en charge par la DGI des finances locales, un seul cadre de la DGI dédié à la fiscalité locale pour tout le Mali. Il s'agit du chef de centre de district de Bamako.

En annexe 1 est porté un exemple de délibérations du conseil municipal établissant les impôts dus sur la commune et géré par ses cadres. On peut noter une profusion redondante d'impositions sur des sujets similaires à la taxation nationale par exemple : taxe d'installation et patente...

L'impôt le plus important la TDRL n'est pas engagée uniformément sur les différentes communes de Bamako.

Les communes survivent donc essentiellement grâce aux subventions d'Etat. Une recette importante est constituée pour certaines communes par la vente de parcelles de terres gérées par les communes. Mais, comme il a été dit plus haut, les frais de fonctionnement de la commune absorbent l'essentiel des recettes propres.

C. L'état civil n'est pas porteur pour les finances locales :

Il ne permet pas d'aider au recensement. Enregistrer des actes de sa vie personnelle, pour un citoyen malin se confronte à des freins culturel voire religieux. La fiscalité joue aussi un rôle de freins puisque s'enregistrer à l'état civil, ouvre droit au paiement de la TDRL. C'est une des explications du faible taux de rendement de la TDRL sur Bamako 39 Millions de francs CFA en 2013.

L'état civil, comme base de connaissance de la population, n'est pas encore opérative. Les recoupements avec l'Energie du Mali EDM et le distributeur d'eau SOMAGEP ne sont pas faits.

D. Le climat citoyen est altéré par la gestion fiscale :

Le désintérêt des citoyens pour leurs communes, est conforté par la gestion des finances locales. La multiplicité des intervenants et des impôts locaux, favorise le sentiment d'acharnement fiscal. Les efforts des communes pour responsabiliser les citoyens dans leurs obligations fiscales sont restés vains. Les agents des communes sont impuissants pour imposer un civisme fiscal quelconque. A la différence des zones rurales, les population ne sont pas dans un lien personnalisé, avec les autorités.

La gestion des finances locales pour l'année passés ou avenir est relativement opaque pour les usagers. Même si obligation est faite au communes de publier les comptes, leur peu de connaissance des recettes futures, nuit à l'efficience de la gestion.

Le fait que les communes et la DGI interviennent en parallèle mais sans concertation sur des bases similaires : Patente et taxe d'installation favorise la résistance à l'impôt.

E. Fiscalité locale gérée par la DGI

L'essentiel des ressources provient de la patente. Ce qui conforte l'idée que des impôts basés sur une base fixe est plus facilement saisissable que le suivi des revenus du foncier ou de l'activité.

Les chiffres de recouvrement de la DGI sont faibles en matière de taxe foncière, 133 millions. Cette taxe concerne la valeur locative, c'est à dire au Mali, les revenus perçus par le propriétaire. Cette taxe assoie l'impôt sur la même base que l'Impôt sur les revenus Fonciers. Son faible taux s'explique par un recensement difficile. Tous les baux ne sont pas enregistrés. Les locations occultes indécélables dans l'état actuel des possibilités de la DGI.

Impôts locaux prélevés par la DGI :

SITUATION DES IMPOTS LOCAUX

| Désignation des Impôts | 2012 | 2013 |
|--|----------------------|----------------------|
| Taxe foncière | 53 417 796 | 133 778 060 |
| Patente Professionnelle | 5 679 894 563 | 5 846 374 425 |
| Patente/Marché et Contrats administratifs | 404 810 040 | 524 003 645 |
| Taxe Voirie dans patente professionnelle | 280 706 010 | 297 574 398 |
| Licence | 1 954 000 | 1 602 227 |
| Patente dans vignette synthétique(10,45%) | 227 464 470 | 250 725 856 |
| Taxe voirie dans vignette synthétique(0,55% ^o) | 11 963 236 | 12 650 810 |
| patente dans vignette synthétique(0,6%) | 184 692 732 | 190 814 233 |
| TOTAUX | 6 844 902 847 | 7 257 523 654 |

On observe en zone rurale un meilleure assiette et un taux de recouvrement satisfaisant.

Quelques raisons à cela, les habitants des communes rurales ont un civisme fiscal plus soutenu. La responsabilité collective est plus marquée. Les autorités locales ont une meilleure connaissance de leur population et leur légitimité est plus ancrée que ce soit les conseils de village, de quartier ou de fractions.

Le système serait utilement relancer par un meilleur intéressement des responsables des finances locales. Intéressement doublé par un suivi plus conséquent.

RÉFORMES PROPOSÉES

II. La gestion de la majorité des impôts locaux est transférée à la DGI

Il est précisé que les produits des impôts sont toujours attribués aux collectivités locales. Seule la gestion serait re concentrée, pour permettre une meilleure décentralisation.

A. Quels impôts seraient concernés ?

Il s'agit des impôts pour lesquels la DGI gère déjà le rôle des redevables. Ce sont les impôts sur le revenu ou le CA. A titre indicatif : Professions libérales / TDRL / taxes sur les débits de boissons / taxe sur usage privatif de la voie publique / sur les appareils sur les installations / embarcations / sur les prestataires de services / taxe sur les armes à feu ...

Pour tous ces impôts la DGI possède l'expertise et les moyens informatiques. La gestion des ces impôts vient en coordination avec les impôts sur l'activité qu'elle gère déjà.

Cette réforme est en fait, en partie l'application de la Loi 2011 036. Cette Loi prévoit la responsabilité de la DGI dans la gestion des impôts comme la TDRL. Elle n'a jamais été appliquée pour des raisons de techniques juridiques d'une part, un décret concernant les communes venant contredire cette loi, mais aussi l'inquiétude du gouvernement pour dédier des ressources à cette mission.

B. Argumentaire à la réforme proposée :

Les objections en termes juridiques et de ressources sont réels, mais d'une part, à mettre en balance avec les enjeux, d'autre part, à re considérer sur le plan du coût.

a. Les enjeux :

Les enjeux sont très importants, car il y va de *l'avenir de la décentralisation*. Comme il a été dit plus haut, la réforme est la seule issue de la décentralisation. Tous les efforts pour renforcer l'existant se heurtent aux limites décrites plus haut.

Si on suit la volonté des états généraux de la décentralisation, à terme **30 % des recettes de l'Etat** doivent venir alimenter les caisses de la décentralisation, on peut imaginer les conséquences sur le taux de pression fiscale d'un tel transfert !

Par contre, *la directive de l'UEMOA* précisant que les recettes locales n'entrent pas dans le taux de pression fiscale est un handicap à l'action de la DGI. Il conviendra de le re négocier. Certains Etats

n'appliquent pas cette mesure, un responsable de l'UEMOA a pu déclarer que ces dispositions entre Etats sont re négociables. . Croire que exiger ce taux pour le ministère des finances permet de mieux le responsabiliser à sa mission est artificiel. Le but est d'accroître l'ensemble des recettes fiscales intérieures.

La mise en place d'un *Système d'informations foncières*, sera un élément précieux pour orienter les communes et la DGI sur la maîtrise de la fiscalité foncière.

Le fait de re concentrer une des sources de finances publiques permet de diminuer le nombre des opérateurs fiscaux. Le nombre de *para fiscalités* est trop important au Mali. Il dilue la responsabilité et le suivi des opérations. Les communes sont particulièrement visé par cette critique, puisqu'elle ne mobilise qu'une faible partie de leurs ressources fiscales.

Rapatrier la gestion des impôts locaux à la DGI implique de tenir compte du *suivi déontologique* de ces actions. Actuellement les communes sont livrées à elle même, la DGI est mieux suivie et centraliser la gestion permet aussi de centraliser le contrôle.

Le fait que la DGI s'approprie la gestion de ces impôts peut susciter la crainte que celle ci se détourne des ses missions essentielles. Pourtant, outre les enjeux globaux déjà cités qui rendent nécessaire cette réforme, c'est aussi une voie *d'élargissement certain de l'assiette fiscale générale*. Le recensement actuel stagne, les structures de la DGI rassemblant autour des mêmes opérateurs les recettes fiscales. La réforme du renseignement est à venir pour élargir les nombres des opérateurs taxables, les moyens de détection des activités occultes sont limités. Les liaisons sont faiblement mises en place, le recensement actuel des communes ne sert pas à la DGI et inversement. Intégrer les opérateurs des la fiscalité locale sera un moyen de connaître d'autres opérateurs mais aussi de le faire sans un coût excessif.

b. Les ressources :

La gestion des impôts locaux doit être intégrée pour être moins coûteuse en ressources, dans le processus de gestion générale des impôts d'Etat.

Intégrer cette gestion sous Sigtag, l'applicatif DGI. Modifier les imprimés annuels. Corréler dans l'avis de patente, la taxe d'installation des communes, par exemple. Associer la taxe de voirie à une taxe foncière ou d'habitation. La taxe sur les armes à feu avec le suivi de l'activité commerciale... Procéder à des économies d'échelle de gestion et de suivi des impôts locaux.

Une réforme annexe, serait pertinente pour aller dans la veine de la perspective du « grand Bamako », d'uniformiser par commune et pour le grand Bamako. Les impositions actuelles sont trop diverses pour être efficaces.

Regrouper les législations, mais respecter les différences de tissus fiscaux des communes en procédant à une péréquation ciblée des recettes entre les communes

Cette réforme, en conclusion, ouvrira certainement d'autres difficultés, mais ne rien faire actuellement c'est en susciter de plus graves.

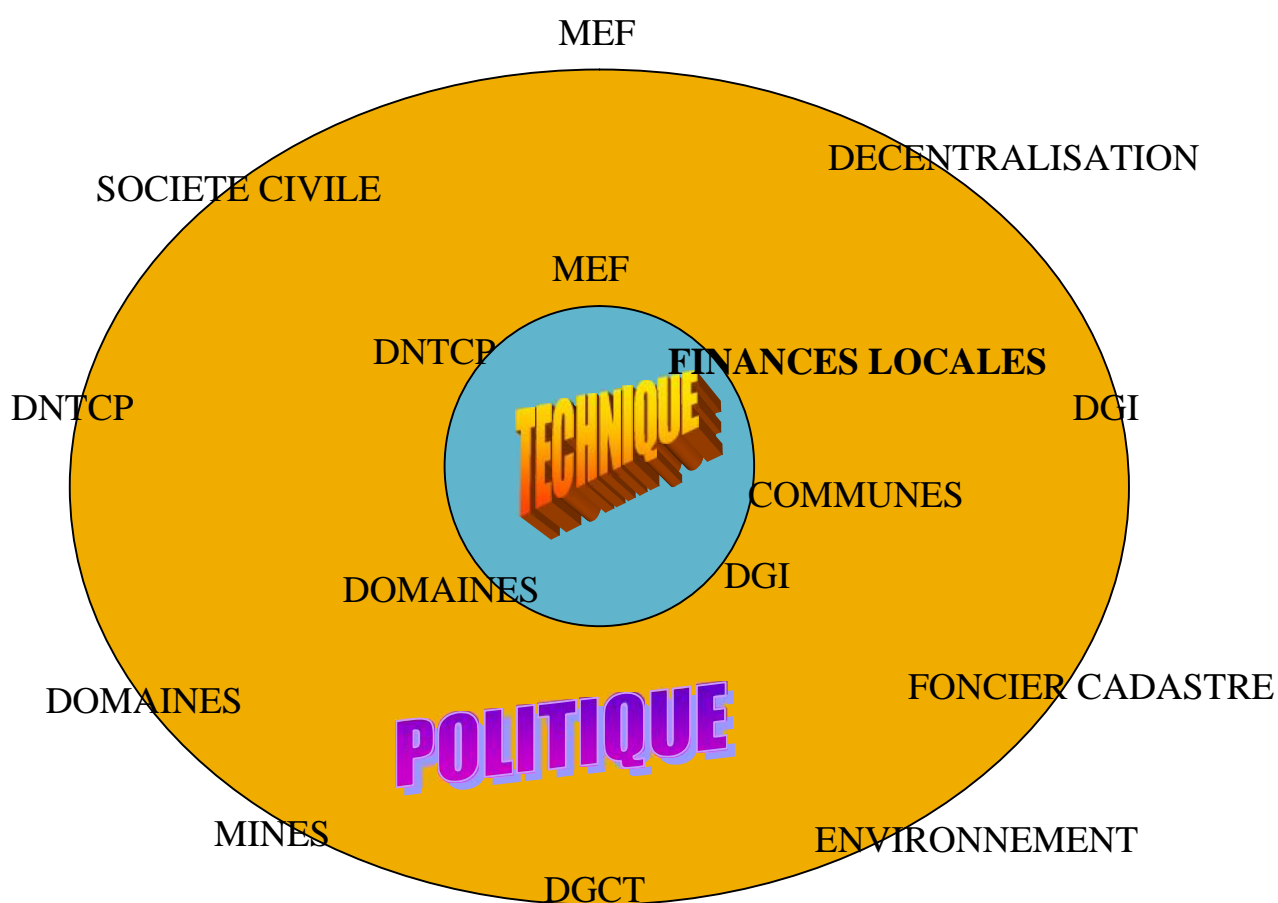
C. Organisation de la réforme :

Un comité « politique » devra être constitué pour orienter les axes de la réforme. Autour du MEF et de la DGCT, serait associé le ministère de la décentralisation, les communes, la DNDC, la DNTCP...

sous son autorité un comité technique rassemblant la DGI, la DGCT, la DNTCP, les communes... mettra en place la réforme

COMITE DE SUIVI DE LA REFORME

CREATION DE DEUX COMITES DE SUIVI



Dans un premier temps, procéder à une clarification des textes existants et créer la législation d'application de la réforme.

a. Pour la DGI

La DID (direction des district) est dégagée de la gestion des impôts professionnels comme la TVA elle sera naturellement dédiée aux impôts locaux.

Le recensement sera, comme expliqué plus haut, associé aux recensement des opérateurs économiques déjà en cours depuis des années. Une équipe dédiée de 20 personnes pour l'accueil, le suivi du recensement, l'émission et le contentieux sur le grand Bamako, des équipes de 5 personnes par communes urbaines, devraient suffire pour renforcer les structures existantes. Une partie du personnel des communes pourrait rejoindre la DGI à cette fin.

Le contrôle fiscal intégrera lors de ces actions le suivi de ces impôts. On pourra notifier un redressement IS et un redressement taxe de voirie.

Par contre, le recouvrement pourra rester situé au niveau des mairies pour éviter une trop grande concentration des structures pour les citoyens. C'est un schéma qui existe dans de nombreux pays.

Le sujet de la TDRL sera abordé plus loin, en proposant que cette dernière totalement improductive sur les zones urbaines, soit associée au bâti plutôt qu'aux personnes.

In fine, même si le taux de recouvrement sera insuffisant par rapport à la tâche, il sera de fait supérieur à celui des communes et ne pourra que gagner en puissance au cours des années.

b. Pour les communes

Les communes gardant l'ensemble des impôts associés à des événements occasionnels. Elles sont seules habilitées techniquement à connaître les événements taxables.

Ce sont les Taxes sur les spectacles / droit de place sur les marchés / taxes sur les publicités : affichages, hauts parleurs / divagation des animaux ...

Taxes en contrepartie d'un service administratif rendu par la mairie.

Pour le suivi budgétaire des communes, il conviendra que la DGI communique tous les éléments relatifs aux potentiels et aux ressources réelles des communes. Grâce à Sigtag les communes pourront établir les budgets selon les informations informatiques fournies par la DGI.

D. Avantages induits de la réforme :

a. Pour le Mali :

- la paix sociale est soutenue par un meilleur service aux citoyens ;
- la décentralisation peut reprendre sa voie naturelle ;
- les structures d'Etat déconcentrées (préfecture...) pourront mieux exercer leur rôle ;
- la répartition des rôles entre le corps politique et la mission régaliennne de l'Etat permet plus de stabilité politique et d'indépendance mutuelle ;
- pour les Partenaires Techniques et Financiers. Ce nouvel essor donné à la décentralisation sera plus attractive pour les bailleurs ;
- la montée des pouvoirs locaux favorisant la démocratie.

b. Pour les communes urbaines :

- la paix sociale est soutenue par un meilleur service aux usagers ;
- les communes peuvent assainir leur gestion par une meilleure prévisibilité ;
- les tentations de fraudes sont réduites ;
- les maires élus politiques ne sont plus en contre emploi ;
- les communes peuvent redéployer leurs ressources pour améliorer quantitativement et qualitativement les services offerts aux populations : Etat civil, santé, assainissements, éducations, transports, culture....

c. Pour la DGI :

- recensements croisés possibles entre les différents impôts. Impôt foncier / Impôts sur les revenus ;
- les émissions des rôles deviennent juridiquement valables ;
- une modification fondée de la directive UEMOA accroît le taux de pression fiscale.

d. Pour les usagers :

- le service des communes s'accroît pour les citoyens ;
- la compétence et les garanties sont offertes par le service public de la DGI. Sentiment de plus grande équité fiscale ;
- une plus grande facilité à payer les impôts par l'intervention de moins de correspondants ;
- possibilité de télé procédures ;
- meilleure transparence des comptes des collectivités ;
- informations circulant mieux entre la DGI et les communes.

E. *Avec la mise en place d'un cadastre on peut aspirer à :*

- un recensement foncier complet qui permettra d'appréhender l'ensemble de l'assiette foncière imposable ;
- la création d'imposition plus équitable ;
- l'accroissement de la connaissance du patrimoine immobilier loué ou acquis.