

MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

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

DIRECTION GENERALE DES IMPOTS

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

REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple- Un But- Une Foi

_*___*_*_*

Rapport sur les finances locales Partie 2

II Proposition de modernisation de la Taxe sur le Développement Régional et Local en zone urbaine, TDRL.

Ce projet de modernisation a plusieurs objectifs :

1 Sécuriser les droits fonciers au Mali.

2 Générer des ressources fiscales pour :

augmenter les ressources internes et particulièrement celles des communes ;

consolider par là même, la décentralisation ;

viabiliser la mise en place du SIF et du futur cadastre.

3 Concevoir une fiscalité foncière simple et efficace à administrer.

Sommaire

II Proposition de modernisation de la Taxe sur le Développement Régional et Local en zone urbaine, TDRL	1
A. Enjeux de la réforme :	3
1. Au plan général :.....	3
2. Au plan de la fiscalité :.....	4
B. Avantages de la fiscalité foncière :	4
C. Cadre logique de la réflexion :	5
D. Concrétisation de la fiscalité foncière, quelles étapes ?	5
1. Difficultés préalables à surmonter :.....	5
2. Choix du type d'impôt :.....	6
a) Typologie d'impôts fonciers par objet économique et social.	6
(1) Taxation du capital économique :.....	6
(2) Taxation du capital privé :	6
(3) Taxation sur l'occupation :.....	6
(a) Personnes imposables :.....	7
(b) Assiette imposable :.....	7
(c) Taux d'imposition :	7
(d) Gestion de la TDRL.....	8
(i) Recensement / contrôle.....	8
(ii) Recouvrement :.....	9
3. Environnement de la fiscalité foncière :.....	9
E. Passage à la taxation du capital :	9
F. Dispositions parallèles :.....	10
1. Droits d'enregistrement :	10
2. Uniformiser les impôts locaux :.....	10
G. Apport et évolution du cadastre :.....	10
H. Impacts sur la fiscalité foncière :.....	11
I. Cadre logique :.....	12

Résumé de la proposition

Faire progresser la TDRL vers une fiscalisation foncière, non plus des personnes, mais des foyers résidents dans un immeuble.

Le recensement des occupants des immeubles pourra se faire parallèlement à celui des opérateurs économiques ; il a besoin d'être réalisé une fois par an. La base SIGTAS et celles des communes sur la TDRL, seront des éléments qui pourront être complétés par un recensement de porte à porte. Des recoupements utiles pourront se faire par les abonnés EDM ou SOMAGEP, Orange ou Malitel.

Le projet vise d'abord les principales communes. Mis à part le district de Bamako, seules 7 villes ont à ce jour plus de 100 000 habitants (Mopti, Ségou, Sikasso, Koutiala, Kayes, Kati et Kalabancoro). Ce peut être un périmètre de la nouvelle TDRL. Mais le critère étant de vérifier à partir de quel seuil d'importance des communes, la fiscalité locale perd de son efficience.

Une date de référence pour le fait générateur, pourrait être fixée, soit de manière uniforme sur l'ensemble du territoire, soit de façon par commune ou par zone. Quelle personne occupe le bâti à une date fixée par zone ?

La base imposable serait établie selon **le type de bâti**.

La taxation pourrait être forfaitaire. La TDRL taxe à 3000 F par personne sauf exonérations.

La TDRL réformée, pourrait avoir un minimum de 6 000 F par local et par an, pour un appartement, puis 20 000 F pour un pavillon, jusqu'à 50 000 F pour un ensemble économique.

Le redevable réel serait **l'occupant**.

La **DGI sera en charge de la gestion**, du recensement au contentieux

Les communes pourront garder le recouvrement.

L'impôt devra être géré au niveau du **grand Bamako** pour éviter l'éparpillement des ressources.

A. Enjeux de la réforme :

1. Au plan général :

Dans le cadre de l'UEMOA, l'objectif du Mali est d'atteindre un taux de pression fiscale de 17 % sur le plan national. Cet élément, pèse sur la conduite d'une politique de décentralisation en ne comptabilisant par les impôts locaux.

Les états généraux de la décentralisation ont défini comme objectif de financer la décentralisation à hauteur de 30 % des recettes fiscales de l'Etat. Ces transferts de recettes fiscales viendraient diminuer les recettes fiscales de l'Etat. Le Sénégal et le Maroc ont choisit de transférer des pourcentages, du taux de TVA aux communes.

Il convient, pour préserver les recettes de l'Etat, d'orienter les efforts en vu d'accroître les recettes propres des collectivités et par ailleurs, de faire modifier les orientations de l'UEMOA.

Pour les collectivités, être financées grâce à des attributions des ressources, par l'Etat, rend les communes totalement dépendantes de la politique de l'Etat.

Les politiques locales à l'égard des citoyens, ne sont pas un levier sur le civisme fiscal des citoyens.

Depuis sa mise en place au Mali, la décentralisation en zone urbaine souffre d'un blocage par absence de ressources locales. Les moyens de la relancer sont de deux ordres : d'une part, appliquer les directives de 2011 sur la gestion des principaux impôts, d'autre part, mettre en place

une fiscalité foncière rentable.

2. Au plan de la fiscalité :

Par principe « tout ce qui est mobile revient à l'État, tout ce qui est immobile aux collectivités ». Mais plus prosaïquement, l'affectation de la fiscalité locale aux collectivités trouve sa légitimité dans l'exercice de l'autorité du maire sur la gestion du foncier de sa commune. L'impôt foncier, doit pouvoir entrer dans un lien de redevabilité entre les élus et leurs populations. La fiscalité foncière doit être analysée par le citoyen comme la contribution à la gestion de son propre espace d'habitation ou d'activité. Ce point de vue doit être présenté, avec insistance aux citoyens et suivi d'effets. Une totale transparence dans la gestion de ces fonds par les communes doit être respectée pour le service des citoyens. A l'instar de la révolution de 1789 en France, le consentement des citoyens à l'impôt est le premier acte de la démocratie.

La refonte de la fiscalité locale doit se faire au moindre coût pour l'Etat. Il existe, en effet, au regard de la législation fiscale existante, un certain nombre d'assiettes insuffisamment sollicitées. L'impôt sur les revenus fonciers en est un exemple.

Les communes rurales s'appuient actuellement surtout sur la TDRL, donc sur un impôt pesant sur la personne. Les communes urbaines sur la patente, donc sur un impôt pesant sur les entreprises.

L'impôt foncier est susceptible, à terme, de générer des ressources propres importantes et en constante progression. Les expériences conduites en Afrique conduisent cependant à relativiser ces avantages dans la pratique. Se posent, en effet, des difficultés importantes d'acceptation de ce type d'impôt par les populations et d'adéquation au cadre administratif et technique existant. Mais surtout, cet impôt, se révèle inadapté aux réalités sociaux-économiques de nombreuses zones rurales, de sorte qu'il s'agirait d'un impôt dont l'application pourrait se cantonner dans un premier temps aux villes et aux zones péri-urbaines. Ceci étant conforté par la meilleure rentabilité que l'on observe, de la fiscalité locale actuelle, en zone rurale.

La fiscalité assise sur le foncier est plus juste pour le contribuable et plus facile à recouvrer pour l'administration que la fiscalité sur le revenu ou per capita. Néanmoins, la mise en œuvre d'un outil tel que le Système d'information foncière de type « cadastre fiscal » n'entraîne pas mécaniquement des ressources fiscales. Cela nécessite que **la réforme de la gestion foncière** soit accompagnée **d'une réforme de la fiscalité locale**.

Le Gouvernement du Mali compte accélérer le **processus de décentralisation**, comme participant à la réconciliation nationale, en augmentant de manière significative les transferts de ressources publiques vers les budgets régionaux et locaux. La fiscalité foncière, qui bénéficie essentiellement aux collectivités locales, est donc nécessaire à la réussite effective de la décentralisation.

Il est urgent, comme précisé dans d'autres rapports d'appliquer le Loi 2011 036 qui fixe la gestion des impôts locaux pour rapatrier la gestion de certains impôts locaux à la DGI. Ainsi les communes dégagées de cette gestion à contre emploi, avec leurs fonctions électives pourront agir plus aisément au profit des citoyens. Cette mise en place est à l'étude.

B. Avantages de la fiscalité foncière :

Les caractéristiques fiscales de la fiscalité foncière sont l'équité, sa neutralité économique et son assiette faiblement contestable. Son mode de gestion et son contrôle sont relativement aisés, on peut espérer raisonnablement un faible contentieux. Enfin, son recouvrement est le plus certain.

La **neutralité** de la fiscalité foncière tient au faible impact qu'elle exerce sur la localisation ou les processus de mobilisation d'actifs économiques. Malgré tout, il faut poser en préalable que cette neutralité devra être confortée par l'application de taux fonciers communaux le moins disparates possibles entre les communes.

La fiscalité foncière est un impôt plus **équitable**, en relation avec la richesse réelle d'un redevable. Elle est plus transparente car plus uniforme qu'une taxation sur les revenus individuels. Mais le Mali, qui a renoncé en 1970 à la taxe foncière déjà mise en place, est-il prêt à s'orienter maintenant vers ce type de fiscalité ? La classe dirigeante a montré souvent par le passé son opposition à ce type de fiscalité. La mise en place du cadastre doit être l'occasion de cette transition.

En matière de **gestion** d'impôt, la fiscalité foncière est beaucoup plus facile à appréhender que les revenus réels. Le grand développement de l'économie informelle en est la preuve.

Une incidence indirecte, à l'image de Madagascar, est l'appui que les impôts produisent à la **légitimité des droits réels** détenus. En attendant la reconnaissance juridique fournie par le cadastre le paiement du foncier permet de stabiliser la population consolidée dans ses droits réels.

La population établit naturellement le lien entre les impôts payés et le service qu'il reçoit des communes. La fiscalité foncière serait le premier pas vers **des comportements responsables** des administrations locales en zone urbaine.

Dans les pays de fort exode rural, la fiscalité foncière est, en tout cas, une ressource fiscale promise à une **rentabilité** soutenue dans la durée.

C. Cadre logique de la réflexion :

La démarche du rapport est de s'orienter progressivement vers une véritable fiscalité foncière qui ne verra le jour qu'avec un cadastre complet régulièrement suivi. En attendant la mise en place du SIF puis du cadastre, il est souhaitable de s'orienter vers une fiscalité foncière, que ce soit sur la propriété ou l'occupation. Le souci constant de raisonner à moindre coût de fonctionnement, guide les propositions. L'échec relatif de cette fiscalité en Afrique résulte de sa complexité et du coût de gestion qu'elle entraîne. Mais sa nécessité est confirmée par l'insuffisance de la fiscalité locale au Mali. Le rapport sur l'étude de la fiscalité locale d'avril 2014 le décrit. La transposition de la fiscalité locale rurale au mode urbain est une impasse, qui pourra être corrigée en réintégrant la gestion d'une grande partie des impôts locaux au sein de la DGI

Un fois cette réforme mise en place, il est possible d'installer une fiscalité foncière d'occupation puis de capital.

Il est préconisé de laisser le SIF prendre toute son ampleur afin de sécuriser les droits réels. Une fiscalité trop prématurée nuirait au bon développement du SIF. La fiscalité conduisant à dissuader les citoyens à suivre les préconisations du SIF en termes de publicité foncière. Cf tableau fin de rapport.

D. Concrétisation de la fiscalité foncière, quelles étapes ?

1. Difficultés préalables à surmonter :

La plus grande incertitude, en l'état actuel du rapport, est le choix qui sera fait par le

politique sur ce sujet. Mais ce point dépasse les compétences du rapport qui se veut technique.

Selon les travaux de la Banque mondiale sur la gestion des villes en Afrique, il est relevé que l'impôt foncier reste peu productif en raison d'une faible volonté politique pour le mettre en œuvre, d'un manque de stimulation des services fiscaux pour collecter un impôt dévolu aux communes, de politiques d'exonérations fiscales. C'est une tendance présente aussi au Mali, qu'il convient de corriger dès le début de la mise en place.

Sur un plan plus technique, situons les étapes pour déterminer quelle sera la fiscalité la plus adaptée.

2. Choix du type d'impôt :

a) Typologie d'impôts fonciers par objet économique et social.

(1) Taxation du capital économique :

Cet impôt à pour but de tenir compte de la consistance économique du bien dans la zone géographique et taxe les biens fonciers selon leur objet professionnels : Cotisations fiscales des entreprises, Taxe sur les bureaux, Taxe sur les outils de production, taxe locale d'équipement selon les infrastructures mises en place.

(2) Taxation du capital privé :

Droits d'enregistrement sur les MTO ou MTG, TF des biens occupés ou loués par le propriétaire, Existe aussi la Taxe sur les locaux vacants, pour agir sur le domaine locatif.

La taxe foncière sur la valeur locative actuelle au Mali n'a pas besoin du cadastre, car elle ne touche pas les bâtis en tant que tel mais l'obtention d'un revenu. Son recensement passe par celui des locataires puis des propriétaires qui louent.

Mais une taxation sur le revenu locatif a de nombreux inconvénients :

- un véritable recensement est difficile, pour connaître des biens loués, il convient de passer en revue tous les biens immobiliers existants ;
- le contrôle des revenus en cause est aléatoire dans l'état actuel des informations délivrées par les banques ;
- la remise en cause par les agents des impôts est de manière pratique impossible car il nécessiterait de pouvoir mettre en confrontation les différents biens loués et prouver l'existence d'un revenu de référence.

Le rapport propose qu'à minima on prélève l'impôt auprès du propriétaire (partie 4 du rapport) et non le locataire en second niveau. Il convient de passer à un impôt basé sur le foncier, plutôt que sur le revenu, ces derniers étant déjà appréhendés par l'IRF.

(3) Taxation sur l'occupation :

Une assiette qui s'appuierait non sur la propriété (notion juridique), mais sur la disposition d'un bien immobilier (l'occupation : question de fait) serait, sans doute, plus facile non seulement à liquider, mais également à recouvrer. Une imposition fondée sur l'occupation dispenserait de rechercher le statut du contribuable à l'égard du bien immobilier concerné, occupant à titre gratuit, locataire ou propriétaire. L'imposition pourrait être établie au nom du chef de famille. En termes

d'acceptabilité et de continuité, une réforme de la TDRL en zone urbaine pourrait être le plus pertinent.

Cette imposition sera facile à recenser, moins contestable et d'un rendement croissant selon l'exode rural et la connaissance des populations. C'est celle que privilégie le rapport.

(a) Personnes imposables :

S'il est facile de recenser l'existence d'un bâti, il est beaucoup plus difficile de conférer une valeur d'opposabilité juridique aux titres fonciers pour les fiscaliser. Il existe, en attendant la mise en place du cadastre, une incertitude sur la validité du titre d'occupation. Le recensement foncier permettra de passer du droit coutumier au droit réel, chaque usager pourrait signer une reconnaissance d'occupation d'un lieu. Il faut garder à l'esprit, que l'urbanisation rapide au Mali, impliquera un suivi cadastral minutieux, mais coûteux. Cette mise à jour coûte au Sénégal 17 Mds soit la moitié des recettes.

La mise en place du cadastre sera longue et progressive et surtout limitée dans l'espace, la fiscalité ne peut raisonner en termes de circonscriptions limitées. L'application du droit doit être uniforme au moins sur une grande partie du territoire urbain. Il faut s'orienter vers une fiscalité qui recense les immeubles, sans tenir compte dans un premier temps, des droits réels y afférents.

Le recensement des occupants de fait, des immeubles, pourra se faire parallèlement à celui des opérateurs économiques. Il a besoin de se faire une fois par an. On reste dans la logique du recensement de la TDRL mais sans avoir besoin de connaître l'ensemble des personnes constituant la cellule familiale. La base SIGTAS et celles des communes sur la TDRL seront des éléments qui pourront être complétés par un recensement de porte à porte selon les contribuables que la loi compte viser. Des recoupements utiles seront générés par les abonnés EDM ou SOMAGEP, Orange ou Malitel. In fine, en cas d'incertitudes le propriétaire pourrait se substituer aux locataires en tant que redevable légal, le locataire restant le redevable réel.

(b) Assiette imposable :

Cette assiette concerne les principales communes. Mis à part le district de Bamako, seules 7 villes ont à ce jour plus de 100 000 habitants (Mopti, Ségou, Sikasso, Koutiala, Kayes, Kati et Kalabancoro). Ce peut être un périmètre pour la nouvelle TDRL. Mais le critère étant de vérifier à partir de quel seuil de population des communes, la fiscalité locale appliquée en zone rural, perd de son efficacité.

Elle pourrait taxer les immeubles en dissociant les terrains, des pavillons et des appartements, En modulant selon **les éléments de foncier décrits dans la stratégie nationale du logement**. On peut envisager une fourchette étroite entre les tranches de taxations des différents immeubles. Ainsi on pourra éviter que le projet ne s'enlise dans des difficultés de mise en application ou d'arbitraire de décision. Il convient d'exclure un système trop complexe de catégories d'immeubles difficilement applicables au Mali.

(c) Taux d'imposition :

La seule taxation des revenus est trop difficile à identifier, trop restrictive, trop inéquitable et avec des effets nombreux sur le plan du marché locatif.

La référence à la valeur locative est complexe, sauf à taxer simplement les revenus comme c'est le cas au Mali. Au Bénin, ce type de taxation est un échec.

La proposition est de faire **progresser la TDRL**. Au lieu de taxer les personnes individuellement, taxer les foyers résidents à une adresse.

Supprimer la TDRL, n'est pas l'option du rapport, cela pourrait constituer un exercice périlleux qui semble prématuré en zone rurale comme en témoigne l'exemple du Cameroun. Au Cameroun, l'équivalent de la TDRL, l'impôt forfaitaire sur les personnes physiques, qui constitue la ressource fiscale la plus importante de communes rurales, était recouvré par les sous-préfectures, représentées au niveau des villages par les chefs de village. La suppression entre 1995/1996 de cet impôt, ancré dans les habitudes et les mentalités, a entraîné des difficultés importantes d'acceptation et de recouvrement du prélèvement qui s'y est substitué. Mais on peut très bien imaginer un processus progressif de généralisation aux zones rurales

Actuellement la TDRL taxe forfaitairement chaque personne non exemptée, pour une somme de 3000 F. La taxe sur le foyer à résidence pourrait avoir un minimum de 6000 F par local et par an, pour un appartement, puis 20 000 F pour un pavillon, jusqu'à 50 000 F pour un ensemble économique. Il est important que les montants ne soient pas dissuasifs, la facilité de contrôle et de recensement assurera des recettes plus certaines que la TDRL actuelle. **La simplicité de la gestion en sera favorisée.**

On peut envisager une médiane à 15 000F. Si on fait l'hypothèse basse, la première année, de taxer sur Bamako 100 000 locaux, puisqu'il existe déjà 100 000 opérateurs économiques, auxquels se rajouteront des ménages. Cela peut, sous votre expertise, produire un rendement de 10 000 000 000 F par an.

Cette taxe touchera également les autres communes urbaines à définir. Modifiant ainsi les recettes prévisibles de l'ordre encore de 5 Mds. Donc un total minimum de 15 Mds par an en zone urbaine. Hypothèse à modifier si on réserve cette taxation aux seuls opérateurs économiques. Néanmoins le rapport ne défend pas cette option, considérant que la fiscalisation du foncier doit aller rapidement vers une assiette large.

(d) Gestion de la TDRL

(i) Recensement / contrôle

La DGI sera en charge de la gestion du recensement, du contrôle du contentieux.

Un mode déclaratif se combine mal avec la faible alphabétisation d'une partie de la population. L'impôt se recouvre d'autant mieux que les critères d'assujettissement sont connus et compris ; l'acceptation de l'impôt par les populations exige cette simplicité. C'est du reste pour cette raison, que la fiscalité locale se compose d'une partie de taxes et d'impôts portant sur des éléments tangibles et qu'elle repose largement sur une assiette indiciaire. Un bouleversement important des règles de liquidation de l'impôt en sera d'autant plus délicat.

Il est possible de déléguer la gestion des impôts fonciers aux agents en charge des impôts professionnels, si l'option est de commencer par taxer les seuls opérateurs économiques.

Dans cette option, le rapport suggère de supprimer les taxes d'installation actuellement en cours dans certaines communes.

Sinon les fichiers de la TDRL des communes, Sigtag, les fichiers EDM et Somagep, de même que le SIF en cours d'élaboration, seront les bases de recoupement et de gestion pour les agents de la DID en charge de l'impôt. La DGI procédant au re déploiement des impôts des sociétés vers la DME et la DGE, la fiscalité locale sera de la compétence de la DID et de la DRI.

L'impôt devra être géré au niveau du grand Bamako pour éviter les pertes de ressources.

(ii) Recouvrement :

Le **recouvrement** des impôts et taxes se fait, en pratique, à trois niveaux :

- Le recouvrement effectué au niveau du Receveur Percepteur. Les impôts recouverts par le Receveur percepteur, sont ceux émis sur rôle d'impôt : la taxe de développement régional et local, la taxe de voirie, la taxe sur le bétail et les armes à feu.

- Les impôts et taxes recouverts au niveau du centre des Impôts qui vont être redéfinis.

En raison des nouvelles missions de la Direction Générale des Impôts, certains impôts et taxes sont émis et recouverts au niveau du centre des impôts et versés à la Recette Perception ; il s'agit principalement de contribution à la patente et de la licence, taxe sur les armes à feu.

- Les impôts et taxes recouverts au niveau de la régie des recettes de la mairie

Il est institué auprès de chaque ordonnateur une régie de recettes chargées de recouvrer les recettes de faible montant. Cette procédure permet au régisseur de recouvrer, pour le compte et sous la responsabilité du receveur percepteur, certains impôts et taxes dus à la collectivité.

Sur un plan juridique, le régisseur de recettes est un comptable ; il est nommé par le président de l'organe délibérant après avis du représentant de l'Etat, conformément à l'article 4 de l'arrêté interministériel n°09-2169, MEF-MATCL, qui fixe les modalités de création, d'organisation, de fonctionnement et de contrôle des régies de recettes et des régies de dépenses des collectivités territoriales.

La procédure de recouvrement dépend donc de la nature des taxes et impôts locaux.

La pratique du prélèvement à la source de la TF auprès du locataire, met en conflit les bailleurs et leurs locataires. Autant le prélèvement à la source de l'IR sur des salaires par les entreprises et de la TVA pour le compte de l'Etat par les opérateurs économiques, peut se justifier. Mais est moins justifiable, pour des personnes privées qui louent leur habitation et qui doivent se faire percepteur d'impôt. Cette disposition entraîne irrémédiablement le développement d'une économie souterraine des locations foncières. Elle est donc contre productive.

3. *Environnement de la fiscalité foncière :*

En matière de fiscalité foncière, il est aussi possible d'envisager de modifier la mise en application de la taxe foncière actuelle, pour inclure, selon les textes, les terrains nus et les terrains équipés, éléments qui ne sont pas actuellement taxés. Il conviendra d'instituer des **commissions régulières d'échanges** entre la DGI et les collectivités, pour préparer les années budgétaires et suivre les recouvrements.

Une **commission de péréquation paritaire** pourra trancher les règles d'attribution des recettes. En effet, la diversité de situation socio-économique des collectivités territoriales leur confère des potentiels fiscaux très différents et en termes de structure et en termes de niveau. La commission pourra pallier ces différences.

Formations Le redéploiement des services déconcentrés des impôts devra s'accompagner d'un effort de formation au niveau des agents placés au niveau régional ; une unité de vérification doit être progressivement constituée à ce niveau. L'on sait, en effet, que l'insuffisante maîtrise du potentiel fiscal tient, outre des questions d'assiette, à l'absence d'attention portée à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale.

E. Passage à la taxation du capital :

Une fois le SIF stabilisé, le service rendu aux usagers devenu évident, il sera possible

d'envisager une taxation sur le capital qui viendra en ajout ou en substitution à la nouvelle TDRL.

Il est trop tôt pour détailler les composantes de cet impôt. L'étude pour la table ronde est une très bonne première approche. Il faudra envisager, d'approfondir la notion de valeur taxable.

Le rapport propose une valeur basée sur le rendement en capital des immeubles. Cette perspective mérite de grands approfondissements. Les taux sont issus de France et le nombre des immeubles taxables est encore flou.

Une hypothèse peut consister en l'application de valeurs locatives forfaitaires par le service des domaines. Des immeubles de références sont choisis, leur valeur devient une référence dans ce type de bien et sur une zone définie. Cette valeur tient compte de la consistance du bien, de son rendement potentiel et d'une valeur locative fixée par l'Etat de manière uniforme pour ce type de bien. Nous sommes loin de la valeur vénale réelle. Sur cette valeur type, est appliqué le taux décidé par les communes. Tous les autres immeubles correspondants sur la zone subiront la même taxation.

La TDRL pourrait alors être supprimée, mais le rapport préconise de la maintenir, une fois la taxe sur le capital établie.

Dans tous les cas pour des raisons de bonne gestion explicité dans la note de la partie 3, sur la gestion des impôts, la DGI reste l'administration la mieux désignée pour suivre la gestion de cet impôt en collaboration étroite avec les domaines.

F. Dispositions parallèles :

1. Droits d'enregistrement :

Les droits d'enregistrement pourraient être réduits pour rendre la publicité plus attractive. On peut même envisager sa gratuité pendant une période de 6 ans correspondant à la mise en place du SIF. Cette option n'est envisageable qu'en contre partie d'une taxation du foncier. Le rapport propose aussi la suppression de la TF actuelle qui vient en redondance de l'Impôt sur les Revenus Fonciers.

2. Uniformiser les impôts locaux :

Le « trop plein » fiscal est toujours un risque que court un Etat, lors de la création ou modifications substantielles des impôts.

Il s'agit de déterminer les impôts qui assurent l'essentiel du rendement fiscal et d'envisager la simplification du paysage fiscal des finances locales, par la suppression des impôts au rendement mineur et dont les frais de gestion sont, par ailleurs, élevés. Cet élément est d'autant plus important dans le contexte de faiblesse généralisée des capacités administratives et techniques des collectivités territoriales et de l'insuffisance des moyens dont disposent les administrations déconcentrées. La réduction du nombre d'impôts et de taxes, constitue un facteur de simplification et de réduction des coûts de gestion et doit permettre, en concentrant les efforts sur les assiettes les plus rentables, d'en accroître le rendement.

G. Apport et évolution du cadastre :

S'agissant des questions fiscales, l'adressage permet une meilleure identification des contribuables et doit permettre d'améliorer les ressources fiscales. Pour autant l'adressage ne se confond pas avec un cadastre. Cette question doit être clairement précisée.

L'adressage permet de situer un pavillon, une parcelle... et de leur donner une adresse. D'un point de vue fiscal, la localisation et l'identification des contribuables (particuliers ou entreprises) s'en trouvent facilitées et permettent l'élaboration des rôles. Le cadastre est en revanche un inventaire évaluatif des propriétés foncières qui délimite les propriétés et précise les droits qui s'y exercent. Sur un plan fiscal, le cadastre permet ainsi de connaître la matière imposable et sert de

base à l'évaluation de la matière imposable.

Il est également possible de sécuriser le paiement de l'impôt foncier en interdisant toute transmission immobilière, par voie contractuelle ou judiciaire, en l'absence de régularité du propriétaire à l'égard de la situation fiscale du bien immobilier concerné. Une sanction étant applicable à l'agent ou au notaire qui aurait procédé à l'élaboration de l'acte ou à l'enregistrement en violation de cette obligation.

Le cadastre sera l'outil idéal car il permettra de connaître les propriétaires de biens fonciers. Une comparaison entre l'adresse du propriétaire et le bien connu par le cadastre permettra de connaître les biens donnés en location.

Le Mali a bénéficié à partir de 1993, sur financement de la Banque mondiale, d'opérations d'adressage et Bamako a été l'une des premières expériences d'adressage réalisées. L'on attendait de l'adressage des retombées sur les ressources fiscales des communes concernées.

La création d'un cadastre nécessite un statut légal du foncier qui soit juridiquement incontestable. Or, l'on sait les difficultés du statut foncier et du caractère parfois « spontané » des constructions urbaines. L'adressage, en revanche, permet la création des fichiers fiscaux permettant à l'administration fiscale d'opérer des recoupements au regard des émissions de rôle et des recouvrements. Au total, 6 villes ont au Mali bénéficié de l'adressage : Bamako, Mopti Sévaré, Gao, Kayes, Ségou et Sikasso. Il sera possible de partir de cette base pour élaborer le recensement de la TDRL.

L'outil cadastre a comme vertu fiscale principale, la taxation de la valeur patrimoniale du foncier. Pour la taxation des revenus, il est d'un effet très secondaire.

H. Impacts sur la fiscalité foncière :

La création d'un impôt foncier lié au cadastre, doit être préparée en anticipant l'ensemble des difficultés de mise en oeuvre. S'agissant d'une transformation importante de l'assiette de la fiscalité locale, la gestion du changement devra être progressive et pragmatique. Une première application pourrait concerner les villes ayant déjà fait l'objet d'un adressage et pour lesquelles la mise en place d'un registre urbain simplifié serait facilité en l'attente de la constitution d'un cadastre qui doit rester une ambition à moyen terme. Le bilan qui serait fait permettrait d'étendre progressivement le dispositif à l'ensemble des communes d'une certaine importance, une fois les capacités des services déconcentrés renforcées.

La fiscalité foncière pourra à terme à s'appliquer également en zone rurale ; sous réserve toutefois de mettre en place un mécanisme suffisamment simple pour pouvoir être appliqué. Cette application de la fiscalité foncière aux zones rurales pourrait présenter un certain nombre d'avantages, compensant la non-imposition de fait, ou de droit, des fermes péri-urbaines, qui jouissent de l'absence de fiscalité agricole tout en générant des revenus significatifs.

Une étude réalisée au Sénégal démontrait que le quart des concessions en milieu rural avait une valeur unitaire supérieure à 2 millions de francs CFA, la valeur moyenne de ces concessions construites en dur se chiffrant à 5,1 millions de francs CFA.

I. *Cadre logique :*

MISE EN PLACE DE LA FISCALITE FONCIERE

juil-14

P Assézat

Réforme de la gestion des finances locales

Réforme de la TDRL

Mise en place de la taxe sur la capital

Ordre	Actions	Acteurs	Délais	Objectifs
1	Créer un comité au sein de la DGI pour réaliser la réforme de la fiscalité locales	DGI / DGCT.	nov-14	Définir la stratégie permettant de définir les rôles dans la gestion des impôts locaux.
2	Créer un comité ministériel pour piloter la réforme	MEF / Ministère de la décentralisation / DGCT /CAISFF.	déc-14	Définir la stratégie globale d'action.
3	Identifier les impôts dont la gestion soit susceptible d'être rapatriée à la DGI.	SDLFC / DGCT / communes / DID / SDI / Comité des finances locales.	déc-14	Définir le périmètre de la gestion des intervenants.
4	Définir les éléments techniques permettant la mise en place de cette nouvelle gestion, par la DGI.	SDLFC / DGCT / DID / SDI / SDOC.	janv-15	Mentions légales SDLFC / Gestion informatique SDI / Gestion administrative SDOCS / Imprimés SDI DID / Recouvrement.
5	Mettre en application des modifications techniques.	SDLFC / DGCT / DID / SDI / SDOC.	Année 2015	Imprimés rédigés, champs Sigtas créés, organisation adoptée.
6	Préparer la mise en application de la réforme	DGI / DGCT.	Année 2015	Communication auprès du public.
7	Basculer la gestion des impôts locaux	MEF / DGCT / Ministère de la décentralisation.	01-janv- 16	Recensement et recouplement réalisés. Rôles émis. Recouvrements réalisés.
Réforme de la TDRL				
1	Faire une proposition législative visant à réformer la TDRL	MEF / DGCT / Ministère de la décentralisation.	01-janv-15	Rédaction des textes législatives à l'attention du MEF.

Etude Avril Partie 2 2014 Auteurs P Assézat conseiller DGI et M Kaloga Inspecteur législation fiscale.

2	Mise en place des organisations et des structures permettant de pouvoir appliquer les nouvelles dispositions de la TDRL.	DGI / DGCT.	01-mars-15	Imprimés rédigés, champs Sigtas créés.
3	Présentation au Parlement	MEF	01-déc-15	Vote par le parlement.
4	Mise en application de la nouvelle TDRL.	MEF / DGI.	01-janv-16	Recensement et recoupement réalisés. Rôles émis. Recouvrements réalisés.
Mise en place de la taxe sur le capital				
1	Mise en place du SIF voir rapport table ronde du 16 10.	DNDC.	01-janv-15	
2	Etude sur la mise en place d'une taxe sur le capital.	DGI.	année 2016	étude des réalisation du SIF et la nouvelle TDRL.
3	Propositions de loi rédigée.	DGI	Selon avancée du SIF	Rédaction des textes législatifs à l'attention du MEF.
4	Présentation au Parlement	MEF / DGCT / Ministère de la décentralisation.	Selon avancée du SIF	Vote par le parlement.
5	Mise en application de la nouvelle taxe foncière	MEF / DGCT / Ministère de la décentralisation.	Selon avancée du SIF	Imprimés rédigés, champs Sigtas créés. Recensement et recoupement réalisés. Rôles émis. Recouvrements réalisés.

Le 24 septembre 2014

Philippe Assézat
Conseiller du directeur général des impôts.

M Kaloga
Inspecteur des impôts SDLFC