



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

Finances locales : une analyse de la mobilisation des ressources financières du District de Bamako

présenté par

Ibrahim MARICO

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Administration-Gestion

Spécialité Management de projets

le 08 mars 2011

Devant le jury composé de :

Madame Danièle BORDELEAU	Présidente
Directrice du Département Administration - Gestion	
Monsieur Thierno Diallo	Examineur
Professeur à l'université de Québec à Chicoutimi	
Monsieur Shérif Delawar	Examineur
Professeur à l'Académie Arabe des Sciences et Technologies, Alexandrie	

Remerciements

Je remercie toutes les personnes qui, de près ou de loin, ont contribué à l'élaboration de ce mémoire et à la réussite de ma formation à l'Université Senghor d'Alexandrie.

Je remercie particulièrement :

Dr Danièle BORDELEAU, Directrice du Département Administration-Gestion, pour la confiance qu'elle m'a accordée en me choisissant dans son équipe pour mener l'étude sur les finances locales de cinq villes d'Afrique francophone réalisée par l'Université Senghor en partenariat avec l'Association internationale des Maires Francophone, pour son encadrement scientifique et pour sa grande humanité ;

Dr Thierno DIALLO, Professeur à l'Université de Québec à Chicoutimi, pour son aide et sa contribution à l'élaboration de la méthodologie qui a servi à la réalisation de ce mémoire ;

Mme Suzanne YOUSSEF, Assistante de Direction du Département Administration - Gestion, pour la qualité de ses services et son accompagnement pendant la durée de la formation ;

M. Kissima TANDJIGORA, Secrétaire Général de la Mairie du District de Bamako, pour toutes les initiatives et les dispositions qu'il a prises tout au long de mon stage pour sa bonne réalisation ;

M. Domossé KONARE, Receveur-percepteur de la Mairie du District de Bamako, pour son encadrement sur le terrain et sa contribution technique à ce mémoire ;

M. Alou Massa SIDIBE Directeur financier de la Mairie du District de Bamako, M. Baba DIARRA Chef du Centre des impôts du District de Bamako, M. Djibril SIDIBE Directeur Adjoint de la Direction de la Régulation de la Circulation et du Transport Urbain du District de Bamako, M. Nianon SANAGO Directeur de la Régie des Marchés du District de Bamako, M. Bréhima KONATE Directeur du Bureau des Logements et du Domaine du District de Bamako pour les entretiens très enrichissant qu'ils ont bien voulu m'accorder ;

M. Boubacar SISSOKO de la Direction Nationale des Collectivités Territoriales, M. Boubacar DICKO de l'Association des Municipalités du Mali et Mathias KONATE de la Direction Générale des Impôts pour leurs contributions ;

M. Sidi Lamine SANGARE Directeur du Centre d'Orientation, de Documentation et d'Information de la Mairie du District de Bamako pour la chaleureuse hospitalité qu'il m'a témoignée pendant trois mois dans les locaux de son service et Mme SOGORE Django TRAORE Secrétaire à la Recette-perception et tout le personnel de la Mairie du District de Bamako.

Que toutes ces personnes et d'autres encore qui n'ont pas été citées ici qu'elles trouvent toutes, à travers ces quelques mots, l'expression de toute ma profonde gratitude.

Ibrahim MARICO

Dédicace

Je dédie ce mémoire à ma famille qui m'a soutenue et encouragée tout au long de cette formation. Je le dédie particulièrement à mon père qui n'a ménagé aucun effort pour m'assurer la meilleure éducation possible.

Liste des acronymes et abréviations utilisés

- AIMF : Association Internationale des Maires Francophones.
- AMM : Association des Municipalités du Mali.
- ANICT : Agence Nationale d'Investissement des Collectivité Territoriales.
- CFCT : Centre de Formation des Collectivités Territoriales.
- DGI : Direction Générale des Impôts
- DRD : Direction Régionale du Domaine.
- DRCTU: Direction de la Régulation de la Circulation et du Transport Urbain.
- DSUVA: Direction des Services Urbains de Voirie et d'Assainissement.
- CAF : Capacité d'Autofinancement.
- EDM : Energie Du Mali.
- FENU : Fonds d'Equipement des Nations Unies.
- HCC : Haut Conseil des Collectivités.
- ITS : Impôts sur les Traitements et Salaires.
- MATCL : Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales.
- OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique.
- PDI : Programme de Développement Institutionnel
- PDM : Partenariat pour le Développement des Municipalités.
- PDSEC : Programme de Développement Social Economique et Culturel.
- PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.
- RMD : Régie des Marchés du District.
- TDRL : Taxe de Développement Régional et Local.
- TV : Taxe de Voirie

Liste des illustrations

Graphique 1 : Evolution des recettes totales de la collectivité.....	9
Graphique 2 : Evolution des dépenses totales de la collectivité.....	9
Graphique 3 : Recettes totales de la collectivité par habitant.....	10
Graphique 4 : Dépenses totales de la collectivité par habitant.....	10
Graphique 5 : Taux de mobilisation des ressources de la collectivité.....	11
Graphique 6 : Taux de réalisation des dépenses de la collectivité.....	11
Graphique 7 : Répartition des recettes propres de la collectivité.....	35
Graphique 8 : Evolution des recettes propres de la collectivité.....	36
Graphique 9 : Recettes propres de la collectivité par habitant.....	36
Graphique 10 : Répartition des recettes fiscales selon le pouvoir de décision de la collectivité.....	37
Graphique 11 : Rendement des impôts et taxes d'Etat de la collectivité.....	37
Graphique 12 : Rendement des impôts et taxes locaux de la collectivité.....	40
Graphique 13 : Rendement du produit des services, du domaine et ventes diverses de la collectivité.....	42
Graphique 14 : Rendement du produit des cessions d'immobilisations de la collectivité.....	45
Graphique 15 : Proportion des transferts de l'Etat dans les recettes de la collectivité.....	46
Graphique 16 : Evolution de la part des transferts de l'Etat dans les recettes totales de la collectivité.....	46
Graphique 17 : Evolution du taux de mobilisation des transferts de l'Etat par la collectivité.....	46
Graphique 18 : Répartition des transferts de l'Etat reçus par la collectivité.....	47
Graphique 19 : Transferts et concours de l'Etat reçus par la collectivité par habitant.....	47
Graphique 20 : Evolution du poids de l'Etat dans les recettes de la collectivité.....	48
Graphique 21 : Structure de la capacité d'autofinancement de la collectivité.....	48
Graphique 22 : Structure financière des recettes de la collectivité.....	48
Graphique 23 : Structure financière des dépenses de la collectivité.....	49
Graphique 24 : Dépenses de la collectivité par habitant.....	49
Graphique 25 : Evolution du rapport entre les recettes et les dépenses de fonctionnement de la collectivité.....	49
Graphique 26 : Evolution du rapport entre les recettes et les dépenses d'investissement de la collectivité.....	50
Graphique 27 : Evolution du taux d'autofinancement de la collectivité.....	50
Graphique 28 : Taux de couverture des investissements prévus par la collectivité.....	51

Liste des tableaux

Tableau 1	: Organisation territoriale de la décentralisation au Mali	6
Tableau 2	: Critères de (dé)centralisation	17
Tableau 3	: Evolution des recettes de la collectivité	65
Tableau 4	: Evolution des recettes propres de la collectivité	65
Tableau 5	: Evolution des recettes fiscales de la collectivité	65
Tableau 6	: Evolution du produit des services du domaine et ventes diverses de la collectivité.....	66
Tableau 7	: Evolution du produit des cessions d'immobilisations de la collectivité	66
Tableau 8	: Evolution des transferts de l'Etat a la collectivité	66
Tableau 9	: Evolution des recettes de la collectivité par habitant	66
Tableau 10	: Répartition des recettes de la collectivité.....	67
Tableau 11	: Répartition des recettes propres de la collectivité	67
Tableau 12	: Répartition des recettes fiscales de la collectivité	67
Tableau 13	: Répartition des transferts de la collectivité.....	67
Tableau 14	: Taux de mobilisation des recettes de la collectivité.....	67
Tableau 15	: Taux de mobilisation des recettes propres de la collectivité	68
Tableau 16	: Proportion des transferts de l'Etat dans les recettes de la collectivité	68
Tableau 17	: Evaluation de l'autonomie financière de la collectivité	68
Tableau 18	: Evolution des dépenses de la collectivité.....	69
Tableau 19	: Evolution des dépenses de la collectivité par habitant.....	69
Tableau 20	: Répartition des dépenses de la collectivité	69
Tableau 21	: Taux de financement des dépenses de la collectivité.....	69
Tableau 22	: Mesure de la capacité d'autofinancement de la collectivité.....	69
Tableau 23	: Structure de la capacité d'autofinancement de la collectivité	70
Tableau 24	: Evaluation de la capacité d'autofinancement	70

Résumé

Dans un contexte de décentralisation au Mali, le défi des collectivités territoriales est de fournir, dans les meilleures conditions, des services publics de qualité aux populations et organisations locales. En effet, un enjeu majeur pour elles demeure la mobilisation des ressources financières nécessaires à la réalisation de leurs missions. Ainsi, le présent mémoire analyse la mobilisation des ressources du District de Bamako sous l'angle des finances locales. A travers une étude de cas, le mémoire cherche à identifier les causes de la faiblesse de ses ressources qui a pour conséquence des difficultés de financement de ses actions de développement. Il présente sa situation financière qui apprécie entre autres son autonomie financière et sa capacité d'autofinancement. Le mémoire met en exergue le système de mobilisation des ressources de la collectivité à partir de la description de son fonctionnement, du rôle des acteurs impliqués et des insuffisances de la chaîne fiscale. Pour finalement proposer des pistes de solutions afin d'améliorer la mobilisation de ses ressources.

Mot-clefs

Décentralisation, finances locales, mobilisation des ressources.

Abstract

In a context of decentralization in Mali, the challenge for territorial collectivities is to provide populations and local organizations with quality public services in the best conditions. In fact, mobilizing necessary financial resources for their missions is a major issue. So, the present memoir analyses Bamako district's resource mobilization from local finances point of view. Though a case study, this memoir seeks to identify the causes for the weakness of these resources that has as consequence difficulties to finance development actions. It presents its financial situation that appreciates, inter alia, its financial autonomy and its capacity of self-financing. The memoir highlights the resource mobilization system of the collectivity through the description of its functioning, the roles of involved actors and shortfalls in the tax system. Finally, it proposes solutions in order to improve resource mobilization.

Key-words

Decentralization, local finances, resources mobilization.

Table des matières

Remerciements.....	i
Dédicace	ii
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	iii
Liste des illustrations	iv
Liste des tableaux.....	v
Résumé.....	vi
Abstract.....	vii
Table des matières	viii
Introduction	1
1 Mobilisation des ressources financières du District de Bamako dans un contexte de décentralisation au Mali.....	4
1.1 Présentation de la décentralisation au Mali	4
1.1.1 Fondements historiques et architecture de la décentralisation au Mali	4
1.1.2 Répartition des compétences et des ressources entre les collectivités décentralisées du Mali.....	6
1.2 Faible mobilisation des ressources du District de Bamako	8
1.2.1 Faiblesse des ressources et du financement des actions de développement du District de Bamako.....	8
1.2.2 Cadre de recherche sur la mobilisation des ressources du District de Bamako	11
2 Cadre théorique de la décentralisation fiscale et des finances locales	13
2.1 Décentralisation.....	13
2.1.1 Quelques définitions	13
2.1.2 Différents types de décentralisation.....	14
2.1.3 Transfert des compétences aux collectivités décentralisées.....	16
2.2 Finances locales.....	18
2.2.1 Transfert des ressources fiscales aux collectivités décentralisées	18
2.2.2 Les problèmes liés au transfert des ressources financières aux collectivités décentralisées	20
2.2.3 Autonomie financière des collectivités décentralisées.....	22
3 Méthode d'analyse de la mobilisation des ressources financières du District de Bamako	25
3.1 Méthode de recherche : l'étude de cas	25
3.1.1 Approche quantitative	26
3.1.2 Approche qualitative	26
3.2 Techniques de collecte des données.....	26

3.2.1	Analyse documentaire	26
3.2.2	Observation directe.....	27
3.2.3	Entrevue semi-dirigée.....	27
3.3	Les grilles d’entrevue	27
3.3.1	Appréciation de l’autonomie financière.....	28
3.3.2	Appréciation du système fiscal local	28
3.3.3	Appréciation du système de recouvrement des ressources locales	28
3.4	Les grilles d’analyse financière.....	29
3.4.1	Mesures et analyses de la mobilisation des ressources.....	29
3.4.2	Mesures et analyse de l’autonomie financière	31
3.4.3	Mesure et analyse de la capacité d’autofinancement	32
3.5	L’apport du stage.....	33
3.5.1	La collecte de données.....	33
3.5.2	Formation en finances locales	33
3.5.3	Observation des finances et de la mobilisation des ressources de la commune urbaine de Mopti.....	33
4	Analyse de la mobilisation des ressources financières du District de Bamako	35
4.1	Analyse du système de mobilisation des ressources propres du District de Bamako	35
4.1.1	Les ressources fiscales	36
4.1.2	Les ressources non fiscales	41
4.2	Analyse de la situation financière du District de Bamako.....	45
4.2.1	Analyse de l’autonomie financière du District de Bamako.....	45
4.2.2	Analyse de la capacité d’autofinancement du District de Bamako.....	48
4.3	Discussion des résultats et proposition de pistes de solutions pouvant contribuer à améliorer la mobilisation des ressources du District de Bamako.....	51
4.3.1	Insuffisances du système de mobilisation des ressources du District de Bamako	51
4.3.2	Pistes de solutions d’amélioration de la mobilisation des ressources du District de Bamako	53
	Conclusion	57
	Références bibliographiques	58
	Annexe	60
	Annexe 1 : Attributions des collectivités territoriales du Mali	60
	Annexe 2 : Ressources attribuées aux collectivités décentralisées du Mali.	62
	Annexe 3 : Grilles d’analyse financière	65
	Annexe 4 : grilles d’entrevue	71

Introduction

Depuis 1992, le Mali est engagé dans un processus de décentralisation. Ce processus s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'administration publique. Ainsi, cette décentralisation a pour objectifs l'approfondissement de la démocratisation et la dynamisation des économies locales. Le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR)¹ identifie la décentralisation et la déconcentration de la gestion publique ainsi qu'une meilleure responsabilisation des administrations locales comme des conditions à satisfaire sur le plan stratégique pour accélérer l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)². Le Programme de Développement Institutionnel (PDI) considère la consolidation de la décentralisation comme un des cinq axes prioritaires permettant de renforcer le cadre institutionnel de la gouvernance dans une perspective de développement durable (MATCL³, 2009 : 6)⁴.

La décentralisation est aujourd'hui une réalité matérielle grâce à l'existence des collectivités territoriales décentralisées⁵. L'atteinte de ses objectifs dépend de la capacité de ces collectivités décentralisées à assurer leurs missions. En effet, la décentralisation consacre les collectivités territoriales comme responsables de la conception, de la programmation et de la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local⁶. Pour ce faire, elles sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière⁷. Ainsi, elles disposent de ressources propres et de transferts budgétaires de l'Etat⁸.

Mais, plus d'une décennie après l'opérationnalisation de la décentralisation, à travers l'instauration des administrations et l'élection des autorités locales, le poids économique et financier des collectivités territoriales reste marginal. Ceci en dépit des compétences et des ressources qui leur sont transférées. A titre d'illustration entre 2003 et 2005 l'ensemble des recettes des 19 communes des centres urbains ne représente en moyenne que 6% des recettes de l'Etat. Pendant la même période, la part des recettes fiscales locales représente 5,1% des recettes fiscales de l'Etat. Les subventions d'investissement et de fonctionnement accordées par l'Etat aux collectivités territoriales ont représenté en pourcentage du budget global de l'Etat en

¹ Le CSCR est l'unique cadre de référence des politiques et stratégies de développement du Mali.

² Cf. CSCR, page 46.

³ Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales.

⁴ Cf. Programme Nationale d'Appui au Collectivité Territoriales Phase III 2010 – 2014.

⁵ Nous utilisons indifféremment dans ce travail les expressions collectivités territoriales, collectivités décentralisées, collectivités locales.

⁶ Cf. Article 3 de la loi N°96-056 du 26 septembre 1996 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

⁷ Cf. Article 1 de la loi N°96-056 du 26 septembre 1996 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

⁸ Cf. Article 6 de la loi N°96-056 du 26 septembre 1996 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

2001, 0,34%, en 2002, 0,36%, en 2003 0,31% (PDM⁹, 2007 : 13). Selon les données du MATCL (2009 : 11), ces transferts sont en baisse depuis 2005. Ils sont passés de 3,943 milliard de F CFA 2005 à 2,181 milliard de F CFA en 2007. Toujours selon le MATCL « Les ressources fiscales et non fiscales des Collectivités Territoriales demeurent très faibles malgré les dispositions prises. » (2009 : 12). Une étude du Système d'Analyse Financière Institutionnelle des Collectivités Territoriales (SAFIC) menée dans quatre communes de la Région de Mopti en 2003 a permis de constater que leurs recettes totales ne dépassaient pas 1 400 F CFA¹⁰ par habitant et que les recettes propres variaient entre 408 F CFA et 78 F CFA par habitant (FENU¹¹, 2006 : 70).

Ainsi, les collectivités décentralisées connaissent une faible mobilisation de ressources qui se traduit pour elles par des difficultés de financement. Autrement dit, cette faible mobilisation des ressources les empêche de jouer pleinement leur rôle en matière de développement. Elle constitue de ce fait un risque pour leur survie mais aussi pour celle du processus de décentralisation. Le District de Bamako ne fait pas exception à cette réalité que connaissent les collectivités maliennes. Il mobilise peu de ressources pour financer ses actions de développement afin d'améliorer les conditions de vie des populations. Mais, quelle est la cause de sa faible mobilisation de ressources financières ? A quoi est elle due ? A son degré d'autonomie financière ou à la qualité de l'administration de ses ressources propres ? C'est à ces questions que le présent mémoire tente de répondre.

Ce mémoire s'inscrit dans le cadre d'une étude sur les finances locales de cinq villes d'Afrique francophone que sont : Bamako, Casablanca, Cotonou, Douala et Ouagadougou. Cette étude est le fruit d'un partenariat entre l'Université Senghor d'Alexandrie et l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF). Elle a pour objectif d'identifier l'originalité, le savoir faire de chacune des municipalités de ces villes tant en matière de suivi des recettes que dans le fonctionnement de la chaîne fiscale ou dans les relations financières Etat-communes. A ce titre, le mémoire analyse la mobilisation des ressources du District de Bamako et sa situation financière. Il fournit non seulement des données financières sur la question mais aussi des informations servant à les décrire et à les expliquer.

Pour répondre aux questions posées, la méthode utilisée est l'étude de cas. Elle utilise un certain nombre de techniques et d'instruments de collecte et d'analyse de données. Elle se sert notamment de l'analyse documentaire, de l'observation directe et de l'entrevue semi-dirigée. Des grilles d'analyse permettent de mesurer et d'analyser les données collectées.

Le travail comporte quatre chapitres. Le premier chapitre aborde brièvement le contexte général de décentralisation dans lequel s'incère le sujet avant de poser le problème de la faible mobilisation des ressources financières du District de Bamako. Le deuxième chapitre traite du cadre théorique de la décentralisation fiscale et des finances locales. Il présente la revue de littérature qui sert à appréhender le

⁹ Partenariat pour le Développement des Municipalités.

¹⁰ 1 F CFA correspond à 0,0015 €

¹¹ Fonds d'Equipement des Nations Unies

problème dans son contexte. Le troisième chapitre expose la méthodologie utilisée pour analyser la mobilisation des ressources financières de la collectivité. Il décrit la démarche qui a permis d'obtenir les résultats de la recherche. Le quatrième chapitre présente les résultats obtenus à travers l'analyse du système de mobilisation de ses ressources et de sa situation financière. Il propose des pistes de solutions d'amélioration de la mobilisation des ressources financières du District.

1 Mobilisation des ressources financières du District de Bamako dans un contexte de décentralisation au Mali

Ce chapitre est consacré à la problématique. Il place le sujet dans son contexte général en précisant son importance pour le pays. Dans la première section, nous présentons la décentralisation de façon générale au Mali avant de poser le problème de la faible mobilisation des ressources du District de Bamako dans une seconde section.

1.1 Présentation de la décentralisation au Mali

Avant d'aborder le problème de la faible mobilisation des ressources du District de Bamako, il est important de comprendre le contexte institutionnel dans lequel ces ressources sont mobilisées. Cette section présente les fondements historiques et politiques de la décentralisation au Mali, son architecture, la répartition des compétences et des ressources entre les différents paliers de collectivités décentralisées, en particulier le cas du District de Bamako.

1.1.1 Fondements historiques et architecture de la décentralisation au Mali

Le Mali est riche d'une longue tradition politique et d'organisation du territoire. Entre le 11^{ème} et le 17^{ème} siècle de grands empires (empires du Ghana, du Mali et du Songhaï) ont couvert le territoire du Mali actuel et constitué des Etats. Ces Etats, dirigés par des empereurs, étaient organisés en royaumes ou provinces. Les provinces jouissaient d'une autonomie dans la gestion de leurs affaires propres et avaient à leur tête des rois. Cette forme d'organisation de l'Etat pourrait être qualifiée aujourd'hui de fédération ou tout au moins d'une certaine forme de décentralisation.

La colonisation a démantelé l'organisation politique et administrative héritée de ces empires afin d'asseoir son pouvoir centralisateur pour mieux contrôler des populations « indigènes » vivant désormais dans une colonie française. Mais la décentralisation fut réintroduite timidement au Soudan français (Mali d'aujourd'hui) par le pouvoir colonial à partir de 1919 à travers la création de communes mixtes¹².

Le Mali, dès les premières heures de son indépendance au début des années 1960, a consacré dans sa constitution la décentralisation à travers la reconnaissance aux collectivités leur libre administration par des organes élus. Cette disposition est un principe constitutionnel commun à tous les régimes que le pays a connus. Mais la volonté centralisatrice des deux premières Républiques, justifiée alors par l'ambition de la construction d'un « Etat fort » pensé par une élite issue de l'administration coloniale, n'a pas permis une réelle concrétisation de la décentralisation.

Ainsi, la décentralisation mise en œuvre aujourd'hui est l'aboutissement d'une longue quête d'un modèle politique et administratif adapté aux réalités maliennes. Elle résulte des avancées démocratiques que le pays

¹² Commune avec un conseil formé de deux collèges (européen et indigène) ayant un maire nommé.

a connues dans les années 1990 suite à la révolution du 26 mars 1991. Recommandation de la conférence nationale et point d'accord du pacte national, la décentralisation est reconnue par toute la nation comme un axe stratégique de la reconstruction d'un Etat moderne s'inscrivant dans un processus démocratique et de développement dans un contexte de paix, d'intégrité du territoire et d'unité nationale (Hilhorst, et Batissen, 2004 ; MATCL, 2006).

Au Mali, les collectivités territoriales sont organisées en trois échelons de décentralisation : la commune, le cercle et la région¹³. Elles sont dotées de la personnalité morale et l'autonomie financière. Elles s'administrent librement par des assemblées ou des conseils élus. L'assemblée ou le conseil de la collectivité élit en son sein un organe exécutif.

La commune¹⁴ est la collectivité territoriale décentralisée de base. Elle est urbaine ou rurale. La commune rurale est composée de villages ou de fractions tandis que la commune urbaine est composée de quartiers. Le conseil communal est l'instance délibérante de la commune. Il est composé de membres élus par les citoyens résidants dans la commune. Son mandat est de cinq ans. Le maire et ses adjoints sont élus au sein du conseil communal. Ils constituent le bureau communal qui est l'organe exécutif de la commune. La tutelle de la commune est assurée par le préfet.

Le cercle¹⁵ est le niveau intermédiaire de décentralisation entre la commune et la région. Il est composé de communes urbaines ou rurales. Le conseil de cercle est l'organe délibérant du cercle. Il est composé de membres élus par les conseillers communaux du cercle, son mandat est de cinq ans. Le président du conseil et deux vices présidents sont élus au sein du conseil de cercle par les conseillers de cercle. Ils composent le bureau du conseil de cercle qui est l'instance exécutive du cercle. La tutelle du cercle est assurée par le gouverneur de la région auquel il est rattaché, ce dernier assure également la tutelle de la commune du chef-lieu de région.

La région¹⁶ est l'échelon le plus élevé dans la structure territoriale des collectivités décentralisées. Elle est composée de cercles. L'organe délibérant de la région est l'assemblée régionale. Elle est composée de conseillers régionaux qui sont élus par les conseils de cercles de la région, son mandat est de cinq ans. Le bureau de l'assemblée régionale comprend le président de l'assemblée et deux vices présidents qui sont élus au sein de l'assemblée par les conseillers régionaux. Ce bureau est l'instance exécutive de la région. La tutelle de la région est assurée par le ministre chargé des collectivités territoriales.

Le District de Bamako¹⁷ est une exception dans la configuration des collectivités territoriales. Doté d'un statut particulier, Il est divisé en six communes urbaines. Chacune des communes qui le composent est dotée de la

¹³ Cf. Article 1 de la loi N°96-056 du 26 septembre 1996 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

¹⁴ Cf. Titre I de la loi N°98-066 du 30 décembre 1998 portant code général des collectivités territoriales.

¹⁵ Cf. Titre II de la loi N°98-066 du 30 décembre 1998 portant code général des collectivités territoriales.

¹⁶ Cf. Titre III de la loi N°98-066 du 30 décembre 1998 portant code général des collectivités territoriales.

¹⁷ Cf. Chapitre I de la loi N°96-025 portant statut particulier du District de Bamako.

personnalité morale et de l'autonomie financière. Ces communes sont des collectivités distinctes du District. Leur tutelle est assurée par le gouverneur du District de Bamako. Le conseil du District est l'organe délibérant du District. Il réunit des membres élus par les conseillers communaux, son mandat est de cinq ans. Le maire et ses deux adjoints élus au sein du conseil du District par les conseillers forment le bureau du conseil du District. Ce bureau est l'instance exécutive de la collectivité. La tutelle du District de Bamako est assurée par le ministre chargé des collectivités territoriales.

Tableau 1 : Organisation territoriale de la décentralisation au Mali

Echelon de décentralisation	Nombre	Composition	Tutelle
Commune	703	Quartiers/Villages/Fractions	Le Préfet
Cercle	49	Communes	Le Gouverneur
Région	8	Cercles	Le Ministre chargé des collectivités
District de Bamako	1	Communes urbaines	Le Ministre chargé des collectivités

Source : Auteur.

1.1.2 Répartition des compétences et des ressources entre les collectivités décentralisées du Mali

Les collectivités territoriales ont la responsabilité du développement régional et local. Chaque collectivité règle par délibérations ses affaires propres¹⁸. Leurs compétences sont déterminées par la loi¹⁹. Ainsi, des compétences leurs sont transférées par l'Etat en matière d'éducation, de santé, d'hydraulique, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de gestion domaniale et foncière, de transport public, ainsi que de développement des activités économiques, sportives, artistiques et culturelles.

Mais, malgré les efforts de clarification de la loi dans la répartition des compétences entre les échelons de décentralisation, des confusions subsistent quant aux rôles et responsabilités des différentes collectivités décentralisées. En effet, à la lecture des attributions des compétences des différentes collectivités, on peut remarquer des domaines attribués à plusieurs niveaux de décentralisation sans qu'il y ait une grande précision. A titre d'exemple, la protection de l'environnement, la gestion du domaine, l'organisation des activités rurales et des productions agro-sylvo-pastorales sont à la fois de la responsabilité de la commune et du cercle. La question est de savoir, quelle est la limite du rôle de chaque collectivité ou plus précisément où s'arrête la responsabilité de la commune et où commence celle du cercle dans l'exercice des compétences mentionnées.

Ce problème de la répartition des compétences n'est pas sans posé des difficultés sur le terrain dans le District de Bamako. Le District et les communes qui le composent ont en commun et pour chacun en ce qui le concerne la responsabilité du développement économique, social et culturel de la capitale. Les communes sont les premiers acteurs de ce développement à la base mais le District est responsable de toutes les

¹⁸ Article 4 et 5 de la loi N°96-056 du 26 septembre 1996 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

¹⁹ Voir annexe 1.

matières qui présentent un intérêt pour l'ensemble de l'agglomération. La même question des rôles et des responsabilités se pose souvent notamment en matière d'assainissement ou de gestion de l'environnement. La gestion du domaine et du foncier est encore plus problématique. Elle cristallise tous les maux de la gestion décentralisée des affaires publiques dans la capitale. Une éventuelle suppression des communes serait en étude pour laisser au District l'entière responsabilité des compétences décentralisées du développement sur tout le territoire de l'agglomération.

Pourtant, la réponse à cette question de répartition des compétences entre les échelons de collectivités territoriales reste fondamentale et implique la répartition des ressources entre les niveaux de collectivités décentralisées. Les ressources des collectivités décentralisées sont attribuées par la loi²⁰. Elles disposent d'un budget propre. Les ressources qui leur sont attribuées sont sensées leur conférer l'autonomie financière. Chaque échelon de décentralisation dispose de transferts budgétaires et de ressources fiscales propres²¹. Ces ressources fiscales sont constituées d'impôts et taxes transférés par l'Etat et d'impôts et taxes locaux dont les montants sont déterminés par délibération de l'organe délibérant de la collectivité dans la limite des maxima fixés par la loi.

Les collectivités décentralisées sont amenées à mobiliser ces ressources dans un cadre juridique défini par l'Etat. La loi fixe la matière imposable, l'assiette et le taux d'imposition non seulement des impôts et taxes d'Etat transférés aux collectivités mais également de ceux des impôts et taxes locaux. Mais dans les limites de la loi, les collectivités disposent d'une certaine marge de manœuvre sur ces derniers dont elles peuvent délibérer sur les montants. Les recettes des collectivités décentralisées sont émises par leurs services et perçues par les receveurs municipaux mais le régisseur des recettes peut percevoir des recettes sous sa responsabilité²². Cependant certains impôts et taxes des collectivités sont émis et recouverts par les services des Impôts²³ avant d'être versés au Trésor Public en vertu du principe de l'unicité de caisse de l'Etat. Ces recettes sont reversées aux collectivités par les services du Trésor.

Cependant, l'émission et le recouvrement des impôts et taxes d'Etat transférés aux collectivités posent un certain nombre de problèmes. D'abord, la répartition des rôles entre les collectivités et les services des impôts, si elle est claire, n'est parfois pas connue des différents acteurs ou présente tout simplement des insuffisances. Souvent ces collectivités, principalement les communes, sont responsables du recensement et du recouvrement de certains de ces impôts. Mais, elles ne disposent ni des moyens humains, matériels et financiers pour assumer correctement cette responsabilité. Le cas de la taxe de développement régional et local (TDRL) est très éloquent à cet égard. Cette taxe est un impôt dû par les personnes âgées de 14 à 60 ans. Son recensement est onéreux mais pose également des difficultés de recouvrement. Les individus n'étant pas enclins à la payer. Ce refus de payer la TDRL est plutôt élevé dans les communes urbaines où elle

²⁰ Article 180 de la loi N°98-066 du 30 décembre 1998 portant code général des collectivités territoriales.

²¹ Voir Annexe 2.

²² Cf. Titre II de la loi N°98-066 du 30 décembre 1998 portant code général des collectivités territoriales.

²³ Il s'agit des centres des impôts qui sont des structures de la Direction Générale des Impôts responsable de la mobilisation des impôts et taxes d'Etat dans leur commune de compétence.

n'est presque pas perçue. Elle était jadis perçue par les autorités administratives par l'usage de la force. En effet, le chef d'arrondissement assisté d'un garde assurait son recouvrement forcé. Avec l'avènement de la décentralisation, la démarche recherchée est plus citoyenne, mais elle tarde à être intégrée par les populations.

Un autre problème non moins important est celui des impôts et taxes d'Etat et des impôts et taxes locaux perçus sur les activités économiques et commerciales. Ces impôts n'ont très souvent pas de base imposable dans les communes notamment rurales ou y disposent d'assiette très étroite.

De plus, certaines des ressources des collectivités décentralisées restent des ressources plutôt théoriques pour elles. Les transferts de ressources qui doivent accompagner les transferts de compétences aux collectivités territoriales ne sont pas encore effectifs²⁴. Ces collectivités sont dans l'incapacité d'exercer aujourd'hui lesdites compétences. Les ministères, les départements sectoriels continuent de recevoir les ressources affectées à des compétences qui leurs sont pourtant dévolues notamment en matière de santé, d'éducation et d'hydraulique. Les dotations du fonds de péréquation sont des ressources quasi inopérantes. Seule l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) dans le cadre des financements qu'elle alloue aux collectivités décentralisées tient compte de certains critères considérés comme des critères de péréquation de ressources dans le financement des collectivités décentralisées. Mais, l'ANICT dans son système de financement fait abstraction des besoins de fonctionnement. Ses dotations sont des subventions d'investissement.

A présent, il convient de se focaliser sur la mobilisation des ressources du District de Bamako. En effet, la section suivante permet de fournir les éléments de constat sur la faiblesse des ressources de la collectivité en particulier.

1.2 Faible mobilisation des ressources du District de Bamako

L'autonomie financière du District de Bamako ne saurait être effective tant qu'il ne mobilisera pas les ressources qui lui sont nécessaires pour faire face à ses compétences. Cette section pose le problème de la faible mobilisation des ressources de la collectivité qui a pour corolaire les difficultés de financement de ses actions de développement.

1.2.1 Faiblesse des ressources et du financement des actions de développement du District de Bamako

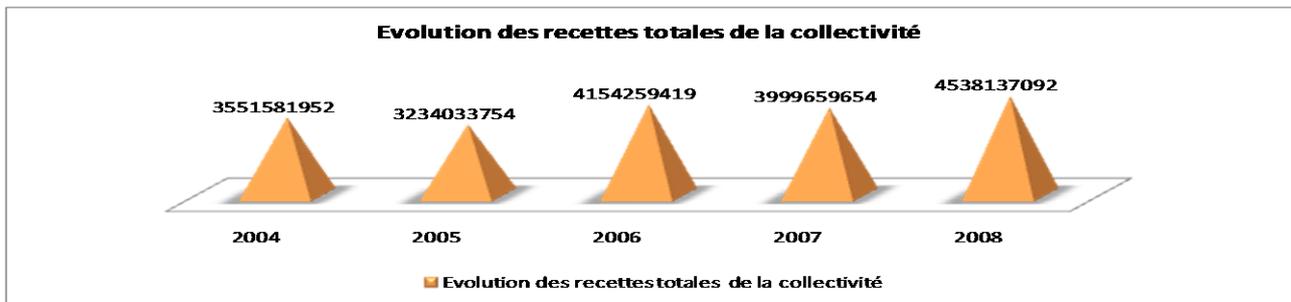
La loi²⁵ attribue un certain nombre de ressources au District de Bamako dans le cadre de la décentralisation. Ces ressources sont des ressources fiscales, des ressources d'exploitation, des ressources budgétaires, des dotations du fonds de péréquation, des emprunts, des dons et legs et d'autres ressources. Mais sans la

²⁴ La loi N°96-056 du 26 septembre 1996 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales stipule en son article 4 que « Tout transfert de compétences à une collectivités doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. »

²⁵ Titre II de la loi N°96-025 portant statut particulier du District de Bamako.

mobilisation des ressources nécessaires à la réalisation de ses missions, la collectivité ne peut effectivement disposer de son autonomie financière qui est pourtant cruciale dans la gestion de ses affaires propres. L'analyse du graphique 1 fait ressortir un montant moyen mobilisé par la collectivité entre 2004 et 2008 de 3 895 534 374 F CFA. Ces recettes sont passés de 3 551 581 952 F CFA à 4 538 137 092 F CFA soit une augmentation de 27,77% sur la période.

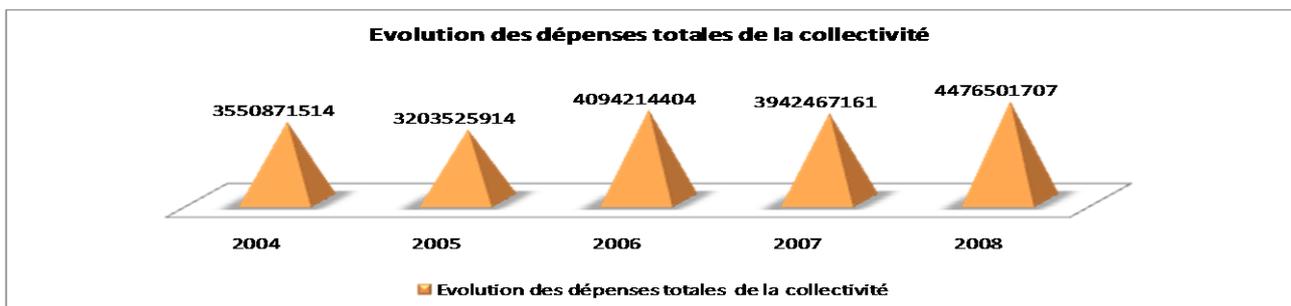
Graphique 1 : Evolution des recettes totales de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Ce montant mobilisé a servi au financement des actions de développements réalisées par la collectivité pendant ladite période. Il faut dire ici que la décentralisation mise en œuvre vise une plus grande efficacité du District dans l'offre des biens et services publics ainsi qu'une meilleure allocation de ses ressources. En effet, elle cherche à rapprocher les gouvernants des gouvernés. Elle permet aussi à ces derniers de prendre part à la vie politique, économique, sociale et culturelle de la collectivité. Cette dernière est sensée fournir aux populations les biens et services adaptés à leurs préférences. Ainsi les populations participent aux prises de décisions et disposent de moyens de contrôle sur les dirigeants par le biais de l'élection. Dans le but d'assurer ses missions, la collectivité a effectué en moyenne des dépenses de 3 853 516 140 F CFA sur la période. Elles sont passées de 3 550 871 514 F CFA à 4 476 501 707 F CFA soit une augmentation de 26,06%. Ces dépenses concernent tant les dépenses de fonctionnement que celles d'investissement.

Graphique 2 : Evolution des dépenses totales de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Mais les ressources que la collectivité mobilise et les financements qu'elle effectue sont jugés faibles²⁶. L'analyse du graphique 3 permet de jeter un éclairage sur le niveau de mobilisation de ses ressources et d'en faire une appréciation. Les ressources par habitant sont passées de 3 002 F CFA à 2 863 F CFA. Elles ont donc connu une baisse de 4,63%. La collectivité a mobilisée en moyenne par habitant 2 730 F CFA.

Graphique 3 : Recettes totales de la collectivité par habitant



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Avant d'apprécier ce montant, il est intéressant d'observer à quoi il correspond en terme de dépenses. Les dépenses totales en moyenne par habitant permettent de mieux apprécier ses efforts en matière d'amélioration du bien être des populations. Les financements générés par habitant par le District sont passés de 3 002 F CFA à 2 861 FCFA soit une baisse de 4,63% sur la période. Les dépenses par habitant ont été en moyenne de 2 723 F CFA. En effet, les ressources mobilisées correspondent à un faible niveau de financement de la collectivité. Ses dépenses par habitant sont faibles. Elles restent en deçà de ses besoins de financement²⁷. Elles ne l'a permettent pas de contribuer significativement à l'amélioration des conditions de vie des populations de la capitale.

Graphique 4 : Dépenses totales de la collectivité par habitant



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Le graphique 5 permet d'affiner la précédente analyse en indiquant le taux de mobilisation des ressources prévues dans le budget de la collectivité. Ce taux est en moyenne de 60,32%, ce qui est en deçà de ses prévisions. Il est encore largement en deçà du potentiel des ressources à mobiliser. Les prévisions budgétaires sont faites par la collectivité en tenant comptes des difficultés de mobilisation des ressources. Ces

²⁶ Il ressort de nos entretiens avec les responsables et spécialistes de la mobilisation des ressources du District que les ressources qu'il mobilise sont faibles.

²⁷ Ceci est notre constat et aussi l'avis des responsables de la collectivité en charge de la mobilisation de ses ressources.

prévisions sous-estiment le potentiel réel. Néanmoins, près de 40% des ressources ne sont pas mobilisés. Ce qui a un effet négatif sur ses capacités de financement.

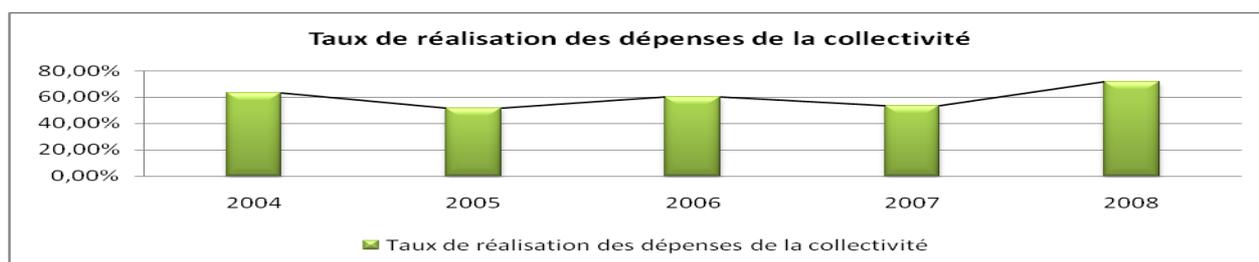
Graphique 5 Taux de mobilisation des ressources de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Cette faible mobilisation de ses ressources se traduit aussi dans la réalisation de ses prévisions budgétaires en matière de dépenses. La collectivité, avec les ressources mobilisées, a réalisé les financements prévus à hauteur de 60,21%. Ce taux de financement est évidemment insuffisant et ne permet pas au District de satisfaire convenablement les besoins des populations d'autant que les prévisions qui sont la base de calcul de ce taux sont loin de couvrir leurs attentes réelles. De fait, près de 40% de ses dépenses ne sont pas réalisés. Chose qui limite ses interventions dans la réalisation des actions de développement.

Graphique 6 : Taux de réalisation des dépenses de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Au terme de cette constatation qui expose la faiblesse des ressources du District, il est important et opportun de chercher à connaître les causes afin de trouver des solutions appropriées à ce problème qui constitue un handicap majeur à son efficacité.

1.2.2 Cadre de recherche sur la mobilisation des ressources du District de Bamako

Le constat de la faible mobilisation des ressources du District, en dépit des ressources qui lui sont allouées dans le cadre de la décentralisation, amène à poser une question fondamentale à savoir : Quelle est la cause de la faible mobilisation de ses ressources ? La réponse à cette question permettra de comprendre les difficultés auxquelles la collectivité est confrontée dans la mobilisation de ses ressources sans lesquelles elle ne peut exercer pleinement son autonomie financière et donc l'exercice de ses compétences.

Cette question principale soulève deux questions sous-jacentes qui sont souvent évoquées au sujet de la mobilisation des ressources des collectivités décentralisées. La première porte sur l'autonomie de la

collectivité dans la mobilisation de ses ressources. Il s'agit de savoir : quelle est le degré d'autonomie du District de Bamako dans la mobilisation de ses ressources ? La deuxième concerne l'administration des ressources locales par la collectivité elle-même. Il s'agit de savoir : quelle est la qualité de l'administration de ses ressources ? La première question s'intéresse aux relations financières entre la collectivité et l'Etat tandis que la seconde s'intéresse au fonctionnement de la chaîne de mobilisation de ses ressources propres.

Pour répondre à ces questions, la recherche se fonde sur deux postulats de base formulés sous forme de propositions de recherche. La première proposition est qu'une plus grande autonomie du District de Bamako améliore la mobilisation de ses ressources. La deuxième proposition est qu'une bonne administration par la collectivité des ressources locales améliore la mobilisation de ses ressources. Ainsi, le présent mémoire a pour objectif général d'identifier les causes de la faible mobilisation des ressources du District de Bamako et de les analyser afin de mieux cerner le problème. Pour ce faire, il vise deux objectifs spécifiques :

- analyser le système de mobilisation des ressources propres du District de Bamako ;
- analyser l'autonomie financière du District de Bamako par rapport à l'Etat.

Le résultat attendu du mémoire est de faire des propositions de solutions qui permettent au District de Bamako d'améliorer la mobilisation de ses ressources.

De ce chapitre, on peut retenir que la décentralisation est une réalité au Mali. Des compétences et des ressources sont transférées aux collectivités décentralisées. Dans ce contexte, elles occupent une place importante dans la fourniture des biens et des services publics en vue d'assurer un développement économique et social d'intérêt régional ou local. Cette mission nécessite la mobilisation d'importantes ressources financières. Mais, les collectivités décentralisées restent confrontées à des difficultés de financement dues à la faible mobilisation de leurs ressources. La situation particulière du District de Bamako est ici présentée. Le chapitre suivant fait une revue de la littérature des concepts et théories liés à la décentralisation fiscale et aux finances locales.

2 Cadre théorique de la décentralisation fiscale et des finances locales

Ce chapitre, sans prétendre à l'exhaustivité, présente une revue de littérature sur le thème de la décentralisation fiscale et des finances locales qui constitue le cadre théorique de ce travail. La première section traite de la décentralisation et la seconde des finances locales.

2.1 Décentralisation

Cette section tente de fournir un éclairage au concept de décentralisation, d'en présenter une typologie et d'aborder brièvement les critères de transfert de compétences aux collectivités décentralisées.

2.1.1 Quelques définitions

La décentralisation est une notion complexe. Elle recouvre différentes réalités institutionnelles qui se traduisent par diverses relations de pouvoir. La décentralisation est ainsi définie par la Banque Mondiale comme « le transfert d'autorité et de responsabilités en matière de fonctions publiques depuis l'administration centrale vers les autorités intermédiaires ou locales ou des organismes intergouvernementaux quasi autonomes et/ou le secteur privé » (Olsen, 2007 : 4). Elle « fait ainsi référence aux processus engageants des transferts de pouvoir d'un niveau central à un niveau local, de l'Etat ou à des institutions différentes » (Demante, Tyminsky, 2008 : 4). La décentralisation consiste en matière d'élaboration de politique publique « pour le gouvernement central et ses organismes, à transférer la responsabilité juridique et politique de la planification de projets, de la prise de décision et de la gestion d'activités publiques à des gouvernements infranationaux » (Ebel et Yilmaz, 2001 : 25).

Dans une perspective descendante, le « processus de décentralisation suppose un transfert de pouvoir et de compétences auparavant dévolues à l'Etat central, à des entités spécialisées [...] ou à des entités dont l'action s'inscrit dans un cadre territorial donné [...] » (Dafflon et Madiès, 2008 : 13). La décentralisation ainsi conçue réduit « la taille et le pouvoir du gouvernement central », elle est ainsi un moyen pour l'Etat d'atteindre ses objectifs (Bird et Vaillancourt, 1998 :345). En effet, elle donne un avantage stratégique aux préférences du gouvernement central qui reste au bout du compte maître des capacités d'arbitrage (Dafflon et Madiès, 2008 : 13). Dans une perspective ascendante, « ce sont les Etats locaux qui forment l'unité du pays et qui se sont unis plus ou moins librement pour donner naissance à l'Etat » (Bird et Vaillancourt, 1998 :345). De ce fait, « la priorité est donnée aux préférences locales et à une autonomie substantielle des collectivités décentralisées ». Les relations intergouvernementales sont conçues dans une perspective de « diplomatie fédérale-provinciale » (Bird et Vaillancourt, 1998 :345, voir Simeon, 1972).

De ce qui précède, nous retenons que le mode de décentralisation au Mali est descendant. Etant entendu que le Mali est un Etat unitaire²⁸, la décentralisation y est conçue de haut en bas. Les compétences transférées

²⁸ Cf. Loi 96-056 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales

aux collectivités territoriales sont déterminées par la loi. Ces compétences leur attribuent des pouvoirs et des responsabilités en matière d'élaboration de politiques publiques dans le cadre du développement régional et local.

2.1.2 *Différents types de décentralisation*

Les précédentes définitions renvoient à une typologie de la décentralisation. On retrouve ainsi dans la littérature différents types de décentralisation : la décentralisation politique ou dévolution, la décentralisation administrative ou déconcentration, la décentralisation fonctionnelle ou délégation, la décentralisation structurelle ou privatisation, la décentralisation fiscale ou financière.

La décentralisation politique « vise à donner aux citoyens et à leurs représentants élus un plus grand pouvoir décisionnel, ce qui suppose un transfert de pouvoir d'élaboration de politique et de législation aux collectivités locales » (Ebel et Yilmaz, 2001 : 25). Dans le cadre de la dévolution, l'autorité est la plus décentralisée. Les dirigeants sont désignés par la base et exercent leur autorité par des règlements ou par des lois (Lemieux, 2001 : 44). « La dévolution est la forme la plus poussée de la décentralisation dans le sens où elle opère un transfert de compétences et de responsabilités à des personnes morales de droit public élues par des administrés » (Dafflon et Madiès, 2008 : 16). Elle implique pour les dirigeants élus « la responsabilité et le pouvoir de décider de ce qui se fait dans un domaine d'activité gouvernementale » (Bird et Vaillancourt, 1998 : 344).

La décentralisation administrative « vise à répartir les pouvoirs, les responsabilités et les ressources financières entre différents paliers de gouvernement » (Ebel et Yilmaz, 2001 : 25, voir Rondinelli, 1999). Elle consiste « à transférer les responsabilités de planification, de financement et de gestion de tout ou partie des compétences sectorielles de l'Etat central et de ses organes vers des unités d'administration sur le terrain, des autorités publiques semi-autonomes ou des collectivités locales » (Demante, Tyminsky, 2008 : 4). Ainsi, la décentralisation administrative est de nature fonctionnelle ou territoriale (Ebel et Yilmaz, 2001 : 26, voir Rondinelli, 1999).

La décentralisation fonctionnelle « consiste à transférer des pouvoirs à des organismes spécialisés qui exercent leurs activités dans toutes les juridictions » (Ebel et Yilmaz, 2001 : 26). Elle « désigne le transfert de pouvoir et de responsabilité de l'Etat central à des entités semi-autonomes dans un domaine de responsabilité bien défini » (Dafflon et Madiès, 2008 : 15). Dans le cadre de la délégation, l'instance décentralisée se caractérise principalement par les fonctions qui lui sont confiées (Lemieux, 2001 : 43). La délégation établit ainsi une relation de principal-agent entre le gouvernement et l'entité décentralisée (Bird et Vaillancourt, 1998 : 344).

La décentralisation territoriale « vise à transférer la responsabilité de fonction publique à des institutions à l'intérieur d'un territoire géographique ou politique déterminé » (Ebel et Yilmaz, 2001 : 26). Ainsi, elle « consiste en l'attribution de responsabilités du gouvernement central à des bureaux régionaux de gouvernement plutôt qu'au bureau central usuellement situé dans la capitale. » (Bird et Vaillancourt, 1998 : 344). Dans le même sens pour Dafflon et Madiès (2008 :15) « la déconcentration consiste à donner des

compétences pour prendre certaines décisions à des agents qui exercent leur fonction dans une circonscription territoriale déterminée tout en restant soumis à l'autorité hiérarchique du gouvernement central ». Dans le cadre de la déconcentration, l'instance décentralisée fait partie d'une administration dirigée par le centre, son statut dépend de celui de son instance centrale (Lemieux, 2001 : 43).

La décentralisation financière « vise à transférer des ressources (ressources fiscales propres et subventions de l'Etat) et à attribuer une autonomie de gestion de ces ressources (fixation du niveau des ressources et les décisions sur leur affectation) à des organisations de niveau inférieur à celui de l'Etat » (Demante, Tyminsky, 2008 : 4). Ainsi on distingue la décentralisation fiscale de la décentralisation budgétaire. On parle de « décentralisation fiscale, quand des domaines de dépenses sont clairement attribuées aux gouvernements infranationaux et que ceux-ci disposent d'une marge de manœuvre budgétaire importante ainsi que d'un territoire géographique légalement reconnu à l'intérieur duquel ils exercent leurs fonctions publiques » (Ebel et Yilmaz, 2001 : 26). Dafflon et Madiès (2008 : 16) parlent de décentralisation budgétaire quand la dévolution « s'accompagne d'une répartition claire des relations financières et des compétences entre échelon de gouvernement qui ont le pouvoir de mobiliser leurs ressources financières (autonomie financière) tout en bénéficiant d'une autonomie budgétaire (sur les dépenses) substantielle ».

La décentralisation structurelle « consiste à transférer dans le domaine privé des organisations du domaine public, ou encore confier à des organisations du domaine privé des fonctions remplies par des organisations du domaine public, que ce soit par le recours à des organisations volontaires, par de la sous-traitance, ou par l'allocation de coupons (vouchers) pouvant être utilisés dans des organisations privées » (Lemieux, 2001 : 45). Le PNUD²⁹ et la Banque mondiale parlent de « décentralisation du marché qui désigne l'externalisation de certaines activités du secteur public vers le secteur privé, la libéralisation du marché, la déréglementation, la privatisation des entreprises publiques, etc. » (Yatta, 2009 : 13).

De ce qui précède, nous retenons que la décentralisation au Mali est à la fois politique, administrative et financière. Elle est politique dans la mesure où la constitution consacre la gestion des affaires locales par des conseils ou des assemblées élus par les citoyens³⁰. Les élus ont la responsabilité de l'élaboration des programmes de développement social, économique et culturel (PDSEC) des collectivités territoriales du pays. Les citoyens prennent part à la prise de décision à travers l'élection des dirigeants et l'élaboration du PDSEC. Elle est administrative. En effet, les collectivités territoriales sont des entités autonomes de l'Etat. Elles rendent des services publics, transférés par l'Etat, dans un cadre territorial donné. Les aspects fonctionnel et territorial sont donc ici présents. Elles ne sont pas des entités déconcentrées puisque leurs instances dirigeantes tirent leur légitimité des citoyens qui les élisent et non d'une instance supérieure qui les nomment. Enfin, elle est financière puisque la loi reconnaît aux collectivités territoriales des ressources fiscales propres sur lesquelles, elles disposent d'une certaine marge de manœuvre et des ressources budgétaires liées à des fonctions qu'elles rendent pour le compte de l'Etat. Aussi, les domaines de dépenses sont définis dans les limites des compétences prévues par la loi.

²⁹ Programme des Nations Unies pour le Développement.

³⁰ Cf. Article 98 du décret N°92-073/P-CTSP portant promulgation de la constitution.

2.1.3 *Transfert des compétences aux collectivités décentralisées*

La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités décentralisées est discutée à partir des grandes fonctions assurées par l'Etat : la fonction d'allocation des ressources, de redistribution et de stabilisation de l'activité économique (Bird et Vaillancourt, 1998 ; Dafflon et Madiès 2008, voir Musgrave, 1959 et Oates, 1972).

La fonction de stabilisation de l'activité économique relève traditionnellement du gouvernement central. En effet, il revient à l'Etat central de coordonner les politiques fiscale et monétaire. Les gouvernements locaux, en réponse à des demandes ou à des incitations du gouvernement central peuvent mettre en œuvre des investissements locaux (Bird et Vaillancourt, 1998 : 345). Il existe plusieurs raisons à cela. Parmi les raisons qui concourent à la centralisation de cette fonction : la stabilité des recettes des collectivités décentralisées, la petite taille des économies locales, le comportement stratégique des collectivités décentralisées, la limitation des budgets des collectivités décentralisées et de celle de l'endettement. Les recettes des collectivités décentralisées doivent être stables et cette stabilité ne les permet pas de jouer un rôle de stabilisation de l'activité économique. De plus, il y a peu de chance que les politiques de stabilisations initiées au niveau local soit efficace à cause de la petite taille de l'économie locale. Au cas où, les gouvernements locaux pourront mettre en œuvre ce genre de politique, certains d'entre eux pourraient développer des comportements stratégiques d'attente afin de bénéficier des effets positifs des politiques des autres. Enfin, le fonctionnement des marchés financiers ne permet pas aux collectivités décentralisées d'atteindre la discipline budgétaire. (Dafflon et Madiès 2008 :21-22).

La fonction de redistribution relève aussi du gouvernement central. La centralisation des politiques redistributives se fonde sur la mobilité des individus et des activités économiques. Ainsi, « Les individus les plus riches essaieraient d'échapper à une charge fiscale plus élevée en « votant avec leurs pieds » alors que les individus pauvres se déplaceraient dans les collectivités les plus généreuses en terme de transferts sociaux » (Dafflon et Madiès 2008 : 22). C'est bien le cas « si les gains liés à la mobilité (hausse des transferts/hausse des impôts) deviennent importants, c'est-à-dire si un gouvernement local a des politiques très différentes de celles de ses voisins » (Bird et Vaillancourt, 1998 : 346).

La fonction d'allocation des ressources relève à la fois du gouvernement central et des gouvernements locaux. Dans ce type d'intervention d'ordre microéconomique, ces derniers ont un rôle important à jouer (Bird et Vaillancourt, 1998 : 346). En effet, il s'agit de répondre aux questions suivantes : que faut-il produire ? Pour qui ? Et quel en est le « prix fiscal » ? La décentralisation, plus précisément la dévolution permettrait de mieux faire coïncider l'offre de service public local aux préférences des citoyens (Dafflon et Madiès 2008 : 23).

Dans cette perspective, la répartition des compétences entre les différents paliers de gouvernements constitue l'enjeu clé de la conception d'un régime fiscal intergouvernemental (Ebel et Yilmaz, 2001 : 31). Parlant des gouvernements locaux, « les compétences renvoient aux secteurs d'activité où les instances décentralisées ont des « responsabilités » à propos d'enjeux référant à différentes catégories de ressources » (Lemieux, 2001 : 45). La question fondamentale en matière de répartition des compétences est de savoir « qui, du gouvernement central ou d'un autre palier de gouvernement, peut le mieux exercer une fonction » (Ebel et

Yilmaz, 2001 : 31). Pour répondre à cette question, et déterminer les offres de services à centraliser ou à décentraliser, Oates (1972) identifie cinq critères (tableau 2) permettant de répartir les fonctions entre échelon de gouvernement (Dafflon et Madiès 2008 : 31). Chacun de ces critères devra être évalué (leurs incidences décrites et estimées de façon précise) et pondéré avant de décider de la centralisation ou de la décentralisation des compétences.

Tableau 2 : Critères de (dé)centralisation

Critère	Décentralisation	Centralisation
Préférences	Hétérogènes	Homogènes
Economies d'échelle	Non	Oui
Effets de débordement	Non	Oui
Effets d'encombrement	Oui	Non
Coûts de décision	S'ils augmentent en fonction de la taille du groupe	S'ils baissent en fonction de la taille du groupe

Source : Dafflon et Madiès (2008 : 31).

Critère 1: les préférences

A mesure que les préférences nationales sont homogènes, les services publics correspondants doivent être centralisés. Au contraire, plus elles sont hétérogènes, les offres de services publics correspondantes doivent être décentralisées. Mais dans ce dernier cas, l'hétérogénéité des préférences qui apparaît au niveau national doit correspondre à une certaine homogénéité au niveau local.

Critère 2 : les économies d'échelles

Les économies d'échelle font référence aux gains sur le coût moyen de production d'un bien ou d'un service. Elles apparaissent lorsque l'importance du volume de la production permet la diminution du coût moyen de production. A mesure que des économies d'échelles sont liées à des services publics, ces services doivent être centralisés. Inversement, moins ces économies d'échelles sont importantes, ils doivent être décentralisés.

Critère 3: les effets de débordement

Ces effets peuvent être de deux sortes : les effets de débordement de production et ceux de consommation. Les effets de débordement de consommation interviennent lorsque des résidents d'une juridiction consomment des biens ou des services produits par une juridiction autre que la leur. Les effets de débordement de production quant à elles apparaissent lorsque la production d'une juridiction donnée procure des effets à une autre juridiction sans que cette dernière ne contribue à sa production. Plus les effets de débordement sont importants, plus la tendance doit être à la centralisation.

Critère 4 : les effets d'encombrement

Les effets d'encombrement apparaissent lorsque la consommation des non résidents d'un bien produit par une juridiction donnée entraîne la détérioration de sa qualité ou l'augmentation de son coût. Ils sont une conséquence des effets de débordement. Plus ces effets sont importants, plus l'offre de ces biens doit être centralisée.

Critère 5 : les coûts de décision

Les coûts de décision sont des coûts d'organisation et de gestion. A mesure que les coûts de décision augmentent en fonction de la taille du groupe, l'offre de service public doit être décentralisée. Et inversement, plus les coûts de décision baissent en fonction de la taille du groupe, il est indiqué de la centraliser.

Les critères retenus ici relèvent du domaine économique. Mais la pondération de ces critères relève plutôt de décision politique. Ils peuvent être complétés par d'autres critères, la liste n'est pas exhaustive. Le plus important est d'opposer les facteurs qui militent pour ou contre la centralisation ou la décentralisation afin de trouver l'équilibre qui permet la mise en œuvre de la décentralisation. Ces critères, du fédéralisme financier dit traditionnel, sont d'un point de vue opérationnel souvent limités. Le fédéralisme financier de « seconde génération » enrichit et prolonge l'analyse précédente en proposant en plus des critères économiques d'autres critères de gestion et sociopolitiques tels que la capacité d'organisation, le contexte politique et social (Dafflon et Madiès 2008 : 31).

De ce qui est ci-dessus dit, nous retenons que les transferts de compétences aux collectivités décentralisées répondent à des critères. Les transferts des compétences aux collectivités territoriales du Mali sont faits dans le but d'une meilleure allocation des ressources de l'Etat et pour faire correspondre l'offre de services publics aux besoins des citoyens. Ainsi, ils ont trait à la production de biens et de services publics. Les collectivités territoriales ont la responsabilité du développement social, économique et culturel à travers la réalisation de projets et la prestation de services publics en qualité et en quantité optimales. Elles n'ont pas vocation à stabiliser l'activité économique ni à redistribuer la richesse. La politique fiscale ou monétaire est sous le contrôle de l'Etat. Ainsi, la fiscalité locale reste encadrée par ce dernier. A cet effet, il s'avère utile d'aborder la question des finances locales.

2.2 Finances locales

Cette section traite succinctement de la question du transfert des ressources fiscales aux collectivités décentralisées, les problèmes qui y sont liés et l'autonomie financière dont ces collectivités jouissent de par le transfert de ces ressources.

2.2.1 *Transfert des ressources fiscales aux collectivités décentralisées*

La décentralisation suppose une répartition des ressources entre les différents niveaux de gouvernements. En effet, si « concevoir les composantes revenus et transferts d'un régime fiscal intergouvernemental décentralisé sans définir concrètement les responsabilités relatives aux dépenses affaiblirait le processus de décentralisation » (Ebel et Yilmaz, 2001 : 30, voir Martinez-Vasquer, 1998), « l'essence même de la décentralisation consiste à accorder aux gouvernements infranationaux le pouvoir et la responsabilité d'autofinancer des services publics locaux supplémentaires » (Ebel et Yilmaz, 2001 : 30). En effet, les transferts de compétences aux collectivités décentralisées nécessitent que les ressources leurs permettant de les financer leurs soient transférées. Ainsi, les « transferts en matière de financement consistent ou bien à attribuer des leviers de commande aux instances décentralisées, ce qui les autorise à prélever de façon

autonomes des sommes d'argents auprès de leurs contribuables ou bien à leur attribuer des subventions c'est-à-dire des supports financiers, conditionnels ou non dans leur utilisation » (Lemieux, 2001 : 39). Le principe d'affectation des ressources peut se résumer à la phrase suivante : le financement dépend de la fonction. Le choix du type de recettes affectées aux administrations infranationales dépend des fonctions qu'elles rendent. Les impôts locaux, les redevances d'utilisation et les transferts peuvent leur être affectés (Dillinger et Fay, 1999).

Les critères d'attribution des ressources aux différents paliers de gouvernement sont définis par rapport aux fonctions de stabilisation, de redistribution et d'allocation des ressources (Dafflon et Madiès 2008 : 45, voir Boadway et al., 2000 et Musgrave 1983 et 2000). Les principes généraux suivants peuvent être retenus pour procéder à cette répartition de ressources (Ebel et Yilmaz, 2001 : 36, voir Oates, 1972 ; Bird, 2000) :

L'assiette fiscale attribuée aux gouvernements infranationaux devrait être fixe de manière que les autorités locales aient une certaine marge de manœuvre pour modifier les taux, sans pour autant toucher à l'assiette elle-même. Les fluctuations de l'assiette fiscale d'une juridiction à une autre rendent l'imposition de facteurs mobiles difficile pour les gouvernements infranationaux.

Les impôts redistributifs devraient être du ressort des gouvernements centraux. Les impôts levés sur des facteurs mobiles à des fins de redistribution pourraient entraîner une affectation inefficace des facteurs de production au niveau des juridictions. Des impôts redistributifs uniformes réduisent les distorsions dans la localisation des activités économiques.

Les services fournis par les gouvernements infranationaux devraient, dans la mesure du possible, être financés au moyen de frais d'utilisation et d'impôts locaux liés aux avantages reçus. Une affectation efficace des ressources suppose que les gouvernements infranationaux recouvrent leurs dépenses auprès des bénéficiaires de leurs services. Comme exemples de revenus liés aux avantages, mentionnons les taxes sur les véhicules automobiles et l'essence, et les redevances de construction.

Les impôts dont la perception donne lieu à d'importantes économies d'échelle devraient être centralisés.

Les impôts assujettis à des fluctuations cycliques doivent être protégés au moyen de rajustements contre-cycliques des taux pour empêcher toute exploitation du pouvoir fiscal par les gouvernements infranationaux.

Les impôts levés en fonction d'assiettes fiscales qui ne sont pas réparties uniformément devraient être centralisés. Une répartition inégale des assiettes fiscales entre les gouvernements infranationaux oblige les résidents d'un territoire infranational à supporter le fardeau économique des impôts imposés par une autre juridiction. L'imposition des ressources naturelles est le meilleur exemple de ce type de pratique fiscale.

La production de revenus devrait être stable et prévisible.

L'administration du système de production de revenus devrait être simple, efficace et efficiente.

Les impôts infranationaux devraient être visibles afin de favoriser la responsabilité des gouvernements infranationaux.

2.2.2 Les problèmes liés au transfert des ressources financières aux collectivités décentralisées

La répartition des ressources pose deux problèmes qui méritent d'être souligné ici : les externalités fiscales horizontales et verticales.

Ce type d'externalités existe dès lors que l'on considère une structure décentralisée du secteur public, c'est-à-dire l'existence d'une hiérarchie de collectivités, souvent emboîtées et dotées à chaque échelon d'un pouvoir fiscal, dépensier et réglementaire propre. Dans ce cas, en effet, les décisions fiscales ou de dépenses d'une collectivité donnée peuvent avoir des conséquences positives ou négatives sur les choix et les caractéristiques (les valeurs immobilières par exemple) d'autres collectivités publiques sans que cela ait pu faire l'objet d'un quelconque marchandage préalable. Il s'agit donc bien d'externalités au sens économiques du terme, celle-ci pouvant être « horizontales » si ces interdépendances se passent au même échelon de gouvernement ou « verticales » si elles concernent deux niveaux de gouvernement différents » (Madiès, Paty et Rocaboy, 2005 : 18)

Les externalités fiscales horizontales se fondent sur l'hypothèse de mobilité des bases fiscales ou celle de l'asymétrie d'information entre les électeurs et les élus.

Dans le premier cas, les élus sont sensés maximiser le bien être local à travers la fourniture de biens publics en prélevant un impôt sur le capital. Mais le capital étant mobile, il se déplacera en fonction de l'imposition qu'il aura à supporter.

Dans le second cas, les élus sont considérés comme des « Léviathan » qui cherchent à dégager une rente de leur activité politique mais dont le comportement de prédation est régulé par le jeu politique des élections. En effet, les électeurs ont la possibilité de comparer la performance de leurs élus avec celle des élus d'autres collectivités publiques voisines. Dans ces conditions, la réélection des élus locaux dépend de la fiscalité qu'ils pratiquent comparée à celle pratiquée par d'autres.

On est maintenant en droit de se demander quel est alors le « bon impôt local » ? Tout d'abord, « il est illusoire de penser qu'il existerait une répartition idéale des ressources fiscales valables de tout temps et pour tous les pays » (Dafflon et Madiès 2008 : 45). Ceci dit, le « bon impôt local » doit avoir un certain nombre de caractéristiques. Il doit répondre aux critères d'efficacité, d'équité, de transparence. Il doit être, rentable, visible, et non exportable (Ky, 2010). Nous ajoutons à ces critères, la stabilité et la simplicité (Vallée, 2000).

- L'efficacité : l'efficacité de la fiscalité locale est appréhendée en terme d'efficacité allocative et d'efficacité territoriale ou spatiale. L'impôt local doit favoriser une affectation optimale des ressources entre consommation alternative de telle sorte que l'utilité sociale créée par la production d'un bien collectif local à travers l'impôt soit supérieure à l'utilité sociale détruite. Il ne doit pas entraîner la fuite des personnes pour des raisons purement fiscale ;
- L'équité : l'équité de la fiscalité locale se traduit par l'équité horizontale et l'équité verticale. L'équité verticale suppose qu'à capacité contributive différente, impôt différent. Alors que l'équité horizontale suppose quant à elle qu'à capacité contributive égale, impôt égal ;

- La transparence : elle suppose la mise à disposition des citoyens d'une information aussi parfaite que possible sur le système fiscal afin que lesdits citoyens/électeurs puissent opérer des choix collectifs optimaux à travers le vote ;
- Le rendement : l'impôt local devra dégager les recettes fiscales attendues pour permettre le financement des collectivités locales. Il implique la minimisation des coûts d'administration de la perception de l'impôt ;
- La simplicité : l'impôt local doit être simple, facile à administrer. Il doit être compréhensible pour le contribuable et donc susceptibles d'être mieux accepté. Il contribue à rendre le système fiscal plus transparent et plus rentable ;
- La stabilité : l'impôt local doit procurer des recettes stables. Les collectivités locales doivent faire face à des dépenses incompressibles ou programmées. En plus, leurs capacités d'emprunt sont limitées ;
- La visibilité : l'impôt local doit être visible pour les contribuables/électeurs. Ce qui favorise la responsabilisation des gouvernements infranationaux. Elle suppose que les biens et services publics sont rendus par la collectivité en contre partie des prélèvements fiscaux qu'elle effectue. On peut dire que ce critère fait référence au principe d'équivalence ;
- Le caractère non exportable : lié au précédent critère, le caractère non exportable de l'impôt local permet de maintenir le lien entre les biens et services publics offerts par la collectivité et son coût fiscal. Ainsi les contribuables/électeurs sont mieux sensibilisés au coût des prestations, ce qui les permet de porter un jugement plus rationnel sur l'impôt local.

Le transfert de ressources fiscales aux collectivités décentralisées s'accompagne souvent de transferts budgétaires (Ebel et Yilmaz, 2001 : 39). En effet, nous avons vu que la répartition des ressources fiscales entre différents échelons de gouvernement posait des problèmes d'externalités horizontales et verticales. Ainsi, plusieurs raisons permettent de justifier les transferts budgétaires intergouvernementaux. Ces transferts visent à dédommager un échelon de gouvernement quand celui-ci assure une fonction d'agence pour un autre échelon de gouvernement (l'échelon supérieur). Ils cherchent à corriger les externalités verticales notamment quand les ressources fiscales propres d'un échelon de gouvernement ne suffisent pas pour financer les dépenses qui lui sont transférées. Ils cherchent aussi à corriger les externalités horizontales de type effet de débordement. Enfin, les transferts budgétaires visent à corriger les déséquilibres horizontaux entre les collectivités décentralisées, c'est la péréquation des ressources ou des besoins (Dafflon et Madiès 2008 : 74-76).

Le choix des modalités de transferts budgétaires dépend des objectifs qui leurs sont assignés. Ces objectifs peuvent être de nature géographique, politique ou économique (Bird et Vaillancourt, 1998 : 348). Les résultats attendus sont des incitations à produire ou à accroître la quantité et la qualité des services collectifs décentralisés, la compensation des besoins et des coûts des services collectifs décentralisés, la correction d'effets de débordement, la répartition des moyens financiers dans un système fiscal plutôt uniforme ou la résolution d'une impasse budgétaire, la péréquation (Dafflon et Madiès 2008 : 82-83).

Enfin, quelques principes généraux peuvent permettre de structurer et d'attribuer les transferts budgétaires. Ainsi la Banque mondiale a identifié les principes suivants :

P1. Les objectifs doivent être clairs et transparents et le nombre des objectifs pour chaque subvention doit être réduit au minimum (un objectif = une subvention étant la règle de base idéale).

P2. Les subventions doivent contribuer de façon appropriée au financement des déséquilibres budgétaires verticaux entre les tâches assignées et les recettes propres.

P3. Les subventions doivent réduire la différence entre capacité contributive et besoins de dépenses des administrations locales.

P4. Les subventions doivent préserver l'autonomie budgétaire au niveau local en tenant compte des contraintes qu'impliquent les priorités nationales.

P5. Les subventions doivent soutenir dans la mesure du possible la mobilisation des ressources au niveau local et ne pas pénaliser les collectivités territoriales qui ont réussi à accroître leurs ressources propres.

P6. La répartition des subventions doit être transparente et fondée sur une formule non manipulable (à la fois par les autorités locales et par le gouvernement central) avec des critères et des pondérations claires pour chaque critère.

P7. Les subventions doivent être stables, prévisibles et effectuées en temps opportun.

P8. Il peut être opportun de mettre en place des subventions fondées sur les résultats qui incitent à améliorer la performance.

P9. Dans tous les cas, il convient d'éviter de couvrir ex post les déficits engendrés par de mauvaises pratiques financières (renoncer aux pratiques du "bail out"). (Dafflon et Madiès 2008 : 82-83 voir Banque mondiale, 2005).

De ce qui est dit ici, nous retenons que les transferts de ressources tout comme les transferts de compétences répondent à des critères. Des ressources sont transférées aux collectivités locales du Mali. Ces ressources sont des ressources fiscales et budgétaires. Les ressources fiscales sont réparties entre les impôts et taxes d'Etat et les impôts et taxes locaux. Les impôts et taxes d'Etat sont régis par le code général des impôts tandis que les impôts et taxes locaux sont encadrés par la loi et sont de la responsabilité des collectivités. Les ressources budgétaires sont des transferts de fonctionnement ou d'investissement qui leur sont alloués dans la cadre de la décentralisation. Dans cette même optique, les ressources transférées aux collectivités territoriales visent à leurs doter des moyens financiers qu'exige la réalisation des missions qui leurs sont confiées. Il s'agit de leurs conférer l'autonomie financière à la hauteur des responsabilités qui leurs incombent. Mais les transferts de ressources aux collectivités décentralisées posent des problèmes au Mali qui ne se sont naturellement pas analysés dans ce mémoire car cela n'est pas son objet. Tout de même allusion en est faite dans le cadre de l'analyse de la mobilisation des ressources du District de Bamako.

2.2.3 Autonomie financière des collectivités décentralisées

Le transfert de ressources fiscales aux collectivités décentralisées nécessite qu'elles aient une certaine autonomie financière. L'existence d'impôts locaux est condition d'une véritable décentralisation financière (Vallée, 2000 : 183). Ainsi, on parle d'autonomie financière « lorsqu'une collectivité est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financière dont elle a besoin, sans recourir à ou dépendre d'autres collectivités, situées à un niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement » (Dafflon et Madiès

2008 : 64 voir Dafflon et Perritaz, 2003). Une définition proche de la précédente utilise le concept d'autonomie financière dans le cas où « une collectivité locale dispose des moyens autonomes d'obtenir des ressources financières nécessaires au financement à la marge des dépenses qu'elle décide souverainement d'effectuer » (Guy, 2009 : 46). Mais, il faut distinguer l'autonomie financière de la souveraineté fiscale. Cette dernière correspond « au droit d'inventer des impôts, c'est-à-dire les assiettes des impôts, le cercle des assujettis, le mode de calcul et le barème des taux, ainsi qu'au droit de lever l'impôt ; en d'autres termes de l'encaisser et de gérer en première instance tout du moins, le contentieux fiscal » (Dafflon et Madiès 2008 : 66 voir Dafflon, 2005). L'autonomie financière doit aussi être distinguée de l'autonomie budgétaire. On parle d'autonomie budgétaire quand une collectivité décentralisée peut « décider seule, en toute indépendance, les catégories, la quantité et la qualité des prestations qu'elle entend offrir à ses résidents » (Dafflon et Madiès 2008 : 64 voir Dafflon et Perritaz, 2003).

Afin de mesurer l'autonomie financière des collectivités décentralisées, on peut rapporter leurs recettes fiscales propres à leurs ressources totales (Guy, 2009 : 48 voir OCDE³¹, 1999 ; Blöchliger et al., 2006). Cette mesure est considérée par l'OCDE comme une mesure d'autonomie fiscale. La même logique peut être utilisée au niveau national en rapportant cette fois les recettes fiscales des collectivités décentralisées aux recettes totales des administrations publiques. L'OCDE mesure aussi l'autonomie financière des collectivités décentralisées par le rapport entre les transferts qu'elles reçoivent et leurs ressources totales. L'autonomie budgétaire quant à elle se mesure par le rapport entre les dépenses des collectivités décentralisées et celles de l'ensemble de l'administration publique. Cette mesure est considérée comme indicateur de décentralisation des dépenses (Dafflon et Madiès 2008 : 70)

La question de l'autonomie financière des collectivités décentralisées ne peut être évoquée sans que allusion soit faite aux contraintes budgétaires de ces entités notamment en matière d'endettement. En effet, « les recettes autonomes et les transferts sont deux sources de revenus que les gouvernements locaux peuvent utiliser pour emprunter, transformant les recettes à recevoir en investissements immédiats » (Bird et Vaillancourt, 1998 : 346). Trois grandes raisons justifient l'emprunt comme moyen de financement des collectivités décentralisées (Ebel et Yilmaz, 2001 : 42-43) :

- *Équité intergénérationnelle* : les avantages de certains projets d'investissement, comme ceux concernant les infrastructures et l'éducation, sont étalés dans le temps, ce qui signifie que non seulement les résidents actuels, mais aussi les futurs résidents utiliseront les services fournis en vertu de ces projets. En conséquence, le principe du juste retour laisse entendre que les futurs résidents devraient eux aussi contribuer au coût de l'investissement. Dans cette perspective, un emprunt constitue un outil efficace pour étaler les coûts d'un projet d'investissement sur la durée de vie de ce dernier de façon à ce qu'ils coïncident davantage avec les futurs avantages (Oates, 1972).

- *Développement économique* : le report d'investissements dans les infrastructures pourrait avoir un impact négatif sur la performance économique infranationale. Cet impact négatif aura une incidence directe sur la vie des résidents en raison d'une diminution des possibilités d'emploi et du niveau des revenus. En conséquence, un

³¹ Organisation de Coopération et de Développement Economique.

emprunt constitue un outil approprié permettant aux gouvernements infranationaux d'investir dans des projets d'infrastructure afin de stimuler l'économie régionale.

- Synchronisation des dépenses et des revenus : l'accès à des outils financiers permet aux gouvernements infranationaux de synchroniser les dépenses engagées et la perception des revenus. Pour une foule de raisons, les dépenses engagées et les rentrées fiscales peuvent ne pas coïncider entièrement une année donnée. En pareil cas, le recours à un emprunt permet aux gouvernements infranationaux de corriger ce décalage et de fournir des services de façon ininterrompue.

Mais, il existe des contraintes budgétaires bien réelles à l'endettement des collectivités décentralisées. Le financement d'un investissement par emprunt exige : le remboursement effectif de l'emprunt (amortissement), le paiement des intérêts attachés à cet emprunt, le coût d'exploitation et d'entretien de la nouvelle infrastructure, les dépenses de la tâche nouvelle (ou augmentée) engendrées par l'investissement (Dafflon et Madiès 2008 : 89). Cependant, les gouvernements infranationaux peuvent emprunter auprès d'intermédiaires publiques ou sur les marchés financiers. Les emprunts auprès des organismes publics sont sources de « favoritisme politique ». Le recours aux marchés financiers permet « d'améliorer la transparence et l'imputabilité politique des gouvernements locaux ». Mais lorsque le gouvernement central garantit les emprunts des gouvernements locaux, ces derniers sont incités à emprunter de façon excessive. Pour remédier au défaut de paiement des gouvernements infranationaux, il convient de limiter leur capacité d'emprunt (Ebel et Yilmaz, 2001). Si non « laisser les marchés discipliner les gouvernements locaux » et accepter leur banqueroute avec les conséquences que cela entraîne (Bird et Vaillancourt, 1998 : 349-350) serait une alternative.

De ce qui vient d'être énoncé, nous retenons que les collectivités décentralisées doivent disposer de ressources propres sur lesquelles elles disposent d'une certaine marge de manœuvre pour être autonome financièrement. Mais, cette autonomie s'inscrit aussi dans un cadre juridique déterminé. Ainsi, elle fait tant référence à la proportion des ressources propres dans le total des ressources qu'au système de mobilisation des ressources des collectivités locales.

Pour finir ce chapitre, Il faut souligner que ce travail n'a pas pour but d'analyser tous les concepts énoncés dans cette revue de littérature. Il s'en sert plutôt pour bien comprendre les concepts clés et les notions auxquelles il fait appel. Il faut dire que la littérature sur la mobilisation des ressources financières des collectivités décentralisées notamment africaines est limitée. Ce qui rend difficile la confrontation des modèles d'analyse et leur adoption dans le cadre d'une recherche. En revanche, cette revue de littérature nous a permis d'élaborer des grilles d'analyse financière et d'entrevue adaptées à la démarche méthodologique utilisée dans le cadre de cette recherche afin de procéder aux différentes analyses qui y sont abordées. Le chapitre suivant présente la démarche méthodologique utilisée pour analyser la mobilisation des ressources du District de Bamako.

3 Méthode d'analyse de la mobilisation des ressources financières du District de Bamako

Ce chapitre énonce la démarche méthodologique, la façon dont les informations ont été recueillies, la manière dont elles ont été analysées pour produire les résultats obtenus et la contribution du stage à la réalisation du mémoire. Ainsi, la première section traite de la méthode, la deuxième des techniques de collecte des données, la troisième aborde les grilles d'analyse des données qualitatives, la quatrième celles des données quantitatives, la cinquième et dernière section de l'apport du stage.

3.1 Méthode de recherche : l'étude de cas

Une méthode « C'est la procédure logique d'une science, c'est-à-dire, l'ensemble des pratiques particulières qu'elle met en œuvre pour que le cheminement de ses démonstrations et de ses théorisations soit clair, évident et irréfutable » (Gagnon, 2005 : 2 voir Aktouf, 1987). Dans cette perspective, l'étude de cas s'inscrit dans une logique constructiviste (Gagnon, 2005 : 15). Elle peut être définie « comme étant une approche méthodologique qui consiste à étudier une personne, une communauté, une organisation ou une société individuelle. » (Gauthier, 2008 : 160). En effet, l'étude de cas permet d'avoir une profonde compréhension des phénomènes, des acteurs et des processus qui les composent (Gagnon, 2005 : 2). Elle se sert de méthodes qualitatives (entrevue semi-dirigée) et quantitatives (outils quantitatifs) et de diverses sources d'information (Gauthier, 2008 : 160) pour mieux décrire, expliquer, prédire et contrôler les phénomènes qu'ils soient individuels, de groupe ou d'une organisation (Gagnon, 2005 : 2 voir Woodside et Wilson, 2003). Comme toute méthode, l'étude de cas présente des avantages :

Ses grandes forces sont bien sûr de fournir une analyse en profondeur des phénomènes dans leur contexte, d'offrir la possibilité de développer des paramètres historiques, d'assurer une forte validité interne, c'est-à-dire que les phénomènes relevés sont des représentations authentiques de la réalité étudiées. (Gagnon, 2005 : 3)

Mais elle présente aussi des inconvénients :

D'abord, elle est onéreuse en temps et pour le chercheur et pour les sujets. Ensuite, la validité externe des ses résultats pose problème, une étude de cas pouvant difficilement être reproduite par un autre chercheur. Finalement, elle présente des lacunes importantes quant à la généralisation des résultats qu'elle permet d'obtenir. (Gagnon, 2005 : 3)

Conscient de ses forces et de ses faiblesses, nous avons adopté l'étude de cas pour analyser la mobilisation des ressources du District de Bamako. En effet, nous cherchons à mieux comprendre notre objet de recherche dans son contexte pour pouvoir le décrire et l'expliquer. Ceci, afin de pouvoir trouver des solutions au problème posé. Notre but n'étant pas de construire une théorie. Il s'est agi pour nous, dans le cadre de cette recherche de type exploratoire, d'analyser le système de mobilisation des ressources du District et sa situation financière pour apprécier son autonomie financière et sa capacité d'autofinancement. Cette analyse a nécessité une étude de terrain afin de saisir les contours de la mobilisation des ressources de la collectivité.

Pour étudier le cas afin de répondre aux questions soulevées dans la problématique, l'approche utilisée a été à la fois, quantitative et qualitative. Ces deux approches ont été utilisées de façon complémentaire pour mieux appréhender la mobilisation des ressources du District de Bamako sur une période de cinq (5) ans allant de 2004 à 2008.

3.1.1 *Approche quantitative*

L'approche quantitative a servi à collecter et analyser les informations financières du District à l'aide de grilles d'analyse financière pour analyser la mobilisation des ressources, l'autonomie financière et la capacité d'autofinancement de la collectivité à travers des mesures quantitatives. L'élaboration de ces grilles a été inspirée d'une part par la revue de littérature et d'autre part par notre connaissance en analyse financière. Elles ont été élaborées avant notre départ sur le terrain.

3.1.2 *Approche qualitative*

L'approche qualitative a servi à collecter et à analyser des informations pertinentes à travers des grilles d'entrevue et l'observation directe afin de comprendre le fonctionnement du système de mobilisation des ressources de la collectivité et de mieux interpréter les mesures quantitatives réalisées. Les grilles d'entrevues ont été inspirées par la revue de littérature et des connaissances que nous avons acquises à travers cette revue. Elles ont aussi été conçues avant notre départ sur le terrain.

3.2 Techniques de collecte des données

Trois techniques de collecte de données ont servi à recueillir les informations sur le terrain : l'analyse documentaire, l'observation directe et l'entrevue semi-dirigée.

3.2.1 *Analyse documentaire*

L'analyse documentaire a consisté à faire une revue de la littérature sur le thème de la décentralisation fiscale et à consulter un éventail de documents se rapportant à la décentralisation au Mali en général et au District de Bamako en particulier. La revue d'ouvrages et d'articles scientifiques concernant la décentralisation fiscale et les finances locales a eu trait entre autres à la typologie de la décentralisation, au transfert des compétences et des ressources aux collectivités décentralisées, à leur autonomie financière. La consultation de documents plus spécifiques à la décentralisation au Mali a concerné des ouvrages, des textes de lois portant sur les fondements de la décentralisation au Mali, son organisation institutionnelle, la répartition des compétences et des ressources entre les échelons de décentralisation. Elle a également concerné les procédures de mobilisations des ressources des collectivités décentralisées notamment celles du District de Bamako. Les comptes de gestions de la collectivité ont fait l'objet d'une analyse particulière.

3.2.2 *Observation directe*

L'observation directe a consisté tout au long de la recherche à constater les procédés et les pratiques de la collectivité en matière de mobilisation des ressources. Elle a concerné les services propres de la collectivité mais aussi les services de l'Etat intervenant dans son système de mobilisation des ressources notamment les services des Impôts et du Trésor. Ainsi, elle a porté sur l'identification de la matière imposable, l'émission et le recouvrement de ses recettes. Elle a permis de situer les services en charge de la mobilisation des ressources de la collectivité, de cerner leurs rôles, les relations qui les lient et d'observer leurs pratiques mais aussi d'appréhender les difficultés auxquelles ils sont confrontés.

3.2.3 *Entrevue semi-dirigée*

L'entrevue semi-dirigée a consisté à recueillir les informations concernant le système de mobilisation des ressources du District de Bamako. L'objectif était d'appréhender le fonctionnement de la chaîne de mobilisation de ses ressources afin de déceler ses insuffisances. Les informations ont été collectées à l'aide d'une grille d'entrevue préalablement élaborée. Mais, elles ont également été collectées tout au long du stage à travers des entrevues ou des entretiens qui se sont déroulés sans guides d'entrevue prédéfinis mais à travers des questions suscitées par les besoins de l'étude et orientées par les sujets d'intérêt abordés pendant la recherche. Les grilles d'entrevue pour des raisons pratiques ont été distribuées à l'avance aux personnes concernées pour être remplies comme des questionnaires. Ces grilles remplies ont par la suite servi à guider les entrevues réalisées. Tout au long de ces entrevues, comme celles qui ont été effectuées sans grille d'entrevue, des prises de notes ont permis de retenir les informations pertinentes pour la recherche. Ainsi, les entrevues ont été réalisées auprès des responsables et des agents des services de l'assiette et de l'émission de la collectivité, ceux des services fiscaux de l'Etat et ceux du Trésor public. Nos entrevues avec ces personnes ont abordé deux dimensions de la mobilisation des ressources de la collectivité à savoir l'autonomie financière et l'administration des ressources locales. La première fait référence à la capacité de la collectivité à mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation de ses missions. De façon opératoire, l'autonomie financière correspond au pouvoir de décision de la collectivité sur ses ressources, ses compétences en matière de gestion administrative de celles-ci, à l'effectivité des transferts des ressources budgétaires de l'Etat et à sa capacité d'emprunt. La seconde fait référence aux processus et procédures de mobilisation des ressources, de l'identification de matière imposable au recouvrement des ressources en passant par leur émission. Les résultats des entrevues ont permis de mieux comprendre le système de mobilisation des ressources de la collectivité et de commenter les données financières analysées.

3.3 Les grilles d'entrevue

Les grilles d'analyse des données d'entrevues ont servi à mieux appréhender l'autonomie financière de la collectivité et la qualité du fonctionnement de son système fiscal local ainsi que celle du fonctionnement de son système de recouvrement.

3.3.1 *Appréciation de l'autonomie financière*

L'appréciation de l'autonomie financière du District s'effectue à travers l'appréhension d'un ensemble de données qualitatives. Ces données concernent le pouvoir de décision de la collectivité sur les ressources locales ; ses compétences en matière de gestion administrative ; le transfert des ressources budgétaires par l'Etat et la capacité d'emprunt de la collectivité.

Pouvoir de décision de la collectivité sur les ressources locales : le pouvoir de décision de la collectivité sur les ressources fiscales locales s'apprécie à travers son pouvoir de création des impôts et taxes ; de négociation sur leur partage, leur suppression, leur modification ou leur exonération ; de fixation des taux d'imposition et de définition des bases d'imposition.

Compétences en matière de gestion administrative des ressources locales : l'administration des ressources locales correspond à la réalisation de l'identification de la matière imposable, de l'émission des ressources et de leur recouvrement soit par les structures de la collectivité ou par celles de l'Etat.

Transfert des ressources budgétaires : le transfert des ressources budgétaires s'apprécie par la faculté qu'a la collectivité à recevoir des transferts budgétaires et par la transparence du système de transfert des ressources budgétaires de l'Etat.

Capacité d'emprunt : la capacité d'emprunt de la collectivité s'apprécie par la faculté dont elle dispose pour contracter des emprunts et par la nature des emprunts qu'elle peut contracter.

3.3.2 *Appréciation du système fiscal local*

L'appréciation du système fiscal local se fait à travers l'évaluation de la qualité de l'identification de la matière imposable et de l'émission des ressources locales ainsi que celle de la qualité des relations entre les services de l'assiette et de l'émission de la collectivité et les services fiscaux de l'Etat.

Identification de la matière imposable : la qualité de l'identification de la matière imposable s'apprécie à travers la manière d'estimer le potentiel des ressources locales et de déterminer l'assiette fiscale.

Emission des ressources locales : la qualité de l'émission des ressources locale s'apprécie par rapport à l'établissement des ordres de recettes par les services de l'assiette et de l'émission de la collectivité ainsi que par rapport au moment de leur transmission au receveur de la collectivité conformément à la loi.

Relation entre les services de l'assiette et de l'émission de la collectivité et les services fiscaux de l'Etat : la qualité des relations entre lesdits services s'apprécie par la nature et l'intensité des relations qui existent entre eux.

3.3.3 *Appréciation du système de recouvrement des ressources locales*

L'appréciation du système de recouvrement des ressources locales se réalise à travers l'évaluation du respect des procédures de recouvrement et celle de la qualité du suivi des créances à recouvrer.

Respect des procédures de recouvrement : le respect des procédures de recouvrement fait référence au respect des règles des finances et de la comptabilité publiques en matière de recouvrement.

Suivi des créances à recouvrer : le suivi des créances à recouvrer fait référence au fonctionnement adéquat d'un système d'information permettant de suivre notamment l'évolution des créances, les montants à recouvrer, les échéances de paiement, les contribuables en retard de paiement.

3.4 Les grilles d'analyse financière

Les grilles d'analyse des données financières ont servi à mesurer et à analyser la mobilisation des ressources de la collectivité, son système de ressources, son autonomie financière et sa capacité d'autofinancement.

3.4.1 *Mesures et analyses de la mobilisation des ressources*

La mobilisation des ressources de la collectivité s'apprécie à travers l'évolution des ressources mobilisées, les ressources mobilisées par habitant, le taux de mobilisation de l'ensemble des ressources de la collectivité, l'évolution des financements effectués, les dépenses par habitant et le taux de l'ensemble des financements effectués par la collectivité. Ces instruments de mesure et d'analyse se complètent et permettent d'apprécier le niveau de la mobilisation des ressources de la collectivité.

L'analyse du système des ressources propres de la collectivité se réalise à travers la répartition des ressources propres, leur évolution, la répartition des ressources fiscales, le taux de mobilisation des ressources et leur rendement.

Les indicateurs ci-après ont été utilisés. Ils nous ont permis d'effectuer les mesures que nous avons réalisées à travers nos grilles d'analyse financière afin de mieux cerner la mobilisation des ressources du District et sa situation financière.

Evolution des ressources de la collectivité : l'évolution des ressources de la collectivité correspond aux ressources mobilisées par la collectivité dans le temps. Elle permet de constater la tendance à la hausse ou à la baisse des ressources, la régularité de leur évolution et les variations qu'elles subissent au cours du temps. Cette évolution indique la valeur monétaire de chaque ressource donc sa contribution au financement de la collectivité. Elle permet aussi d'apprécier leur rendement.

Evolution des dépenses de la collectivité : l'évolution des dépenses de la collectivité correspond aux dépenses effectuées par la collectivité dans le temps. Elle permet de constater la tendance à la hausse ou la baisse des dépenses, la régularité et les variations qu'elles subissent au cours du temps. Cette évolution indique la valeur monétaire de chaque dépense donc sa dotation dans les dépenses effectuées par la collectivité.

Taux de mobilisation de l'ensemble des ressources de la collectivité : le taux de mobilisation de l'ensemble des ressources de la collectivité correspond au rapport entre les ressources totales mobilisées par la collectivité et les ressources totales prévues dans son budget en pourcentage. Ce taux est un indicateur de

la mobilisation des ressources de la collectivité. Il exprime la capacité de mobilisation des ressources de la collectivité.

Taux de mobilisation d'une ressource de la collectivité : le taux de mobilisation d'une ressource de la collectivité correspond au rapport entre le montant de la ressource mobilisée par la collectivité et le montant de la ressource prévue dans son budget en pourcentage. Ce taux mesure la réalisation de la mobilisation de chaque ressource de la collectivité. Il exprime la capacité de la collectivité à mobiliser ladite ressource. Pour estimer ce taux de mobilisation nous calculons la moyenne arithmétique des taux de la période.

Rendement d'une ressource de la collectivité : le rendement d'une ressource de la collectivité correspond au montant de cette ressource qu'elle mobilise. Pour estimer ce rendement nous calculons la moyenne arithmétique des rendements de la période.

Taux de réalisation de l'ensemble des dépenses de la collectivité : le taux de réalisation de l'ensemble des dépenses de la collectivité correspond au rapport entre l'ensemble des dépenses effectuées par la collectivité et l'ensemble des dépenses prévues dans son budget en pourcentage. Il est un indicateur de la réalisation des financements de la collectivité.

Taux de réalisation d'un type de dépense de la collectivité : le taux de réalisation d'un type de dépense de la collectivité correspond au rapport entre le montant dépensé par la collectivité en dépenses de fonctionnement ou en dépenses d'investissement et le montant prévu dans son budget pour ces dépenses en pourcentage. Ce taux est un indicateur de la réalisation de chaque type de dépense donc de la capacité de la collectivité à les financer.

Ensemble des ressources de la collectivité par habitant : l'ensemble des ressources de la collectivité par habitant correspondent au rapport entre le total des ressources mobilisées par la collectivité et l'effectif total de la population. Ce ratio est l'équivalent de la contribution moyenne de chaque habitant au financement de la collectivité

Type de ressource de la collectivité par habitant : un type de ressource de la collectivité par habitant correspond au rapport entre le montant total des ressources fiscales, du produit des services, du domaine et ventes diverses ou du produit des cessions d'immobilisations et l'effectif total de la population. Ce ratio désigne en moyenne la contribution de chaque habitant au financement de la collectivité pour chacun des types de ressources mentionnés.

Ensemble des dépenses de la collectivité par habitant : l'ensemble des dépenses de la collectivité par habitant correspondent au rapport entre le total des dépenses effectuées par la collectivité et l'effectif total de la population. Ce ratio exprime les efforts que la collectivité consacre à la fourniture de biens et services en moyenne à chaque habitant.

Type de dépense par habitant : un type de dépense par habitant correspond au rapport entre le montant de la dépense de fonctionnement ou de la dépense d'investissement effectuée par la collectivité et l'effectif total de la population. Ce ratio est un indicateur des efforts que la collectivité consacre en moyenne à chaque habitant pour chaque type de dépense mentionné.

Répartition des ressources propres de la collectivité : la répartition des ressources propres de la collectivité correspond à la répartition des ressources propres entre les ressources fiscales, le produit des services, du domaine et ventes diverses et le produit des cessions d'immobilisation. Elle mesure la part de chacun de ces types de ressources propres dans l'ensemble des ressources propres de la collectivité. Cette part est égale au rapport entre le montant total mobilisé de chaque type de ressource par la collectivité et le montant total des ressources propres mobilisées par elle. Cette répartition permet de déterminer le poids des ressources fiscales, de celui du produit des services du domaine et des ventes diverses et de celui du produit des cessions d'immobilisation dans l'ensemble des ressources propres et d'identifier le type de ressource propre qui contribue le plus au financement de la collectivité.

Répartition des ressources fiscales de la collectivité : la répartition des ressources fiscales de la collectivité correspond à la répartition des ressources fiscales entre les impôts et taxes d'Etat transférés à la collectivité et les impôts et taxes locaux. Elle mesure la part de chacun de ces types de ressource fiscale dans l'ensemble des ressources fiscales de la collectivité. Cette part est égale au rapport entre le montant total de chaque type de ressource fiscale mobilisé et le montant total de l'ensemble des ressources fiscales de la collectivité. Cette répartition permet de déterminer le poids des impôts et taxes d'Etat transférés à la collectivité et de celui des impôts et taxes locaux dans les ressources fiscales de la collectivité.

3.4.2 *Mesures et analyse de l'autonomie financière*

L'analyse de l'autonomie financière de la collectivité s'effectue à travers le fonctionnement de son système de mobilisation des ressources propres et la proportion des transferts de l'Etat dans les ressources de la collectivité y compris celles mobilisées par l'Etat à son profit. Les indicateurs suivants nous ont permis de procéder à l'analyse de l'autonomie financière de la collectivité :

Proportion des transferts budgétaires de l'Etat dans les ressources de la collectivité : la proportion des transferts budgétaires de l'Etat dans les ressources de la collectivité correspond au rapport entre le montant transféré par l'Etat et le montant total de l'ensemble des ressources de la collectivité en pourcentage. Cette proportion permet de déterminer le poids des transferts de l'Etat dans la mobilisation des ressources de la collectivité. Cette proportion est aussi un indicateur du niveau des transferts de l'Etat à la collectivité.

Répartition des transferts budgétaires de l'Etat : la répartition des transferts budgétaires de l'Etat reçus par la collectivité correspond à la répartition de ces transferts entre les transferts de fonctionnement et les transferts d'investissement. Elle mesure la part de chaque type de transfert dans l'ensemble des transferts de la collectivité. Cette part est égale au rapport entre le montant de chaque type de transfert et le montant total de l'ensemble des transferts reçus par la collectivité. Cette répartition exprime les choix de l'Etat en matière de politique de financement de la collectivité. Autrement dit, le rôle que l'Etat joue dans le financement de la collectivité.

Poids de l'Etat dans les ressources de la collectivité : le poids de l'Etat dans les ressources de la collectivité correspond au rapport entre le montant de l'ensemble des ressources mobilisées et transférées par

l'Etat à la collectivité et le montant total de l'ensemble des ressources de la collectivité. Ce poids indique la dépendance de la collectivité vis-à-vis de l'Etat par rapport à la mobilisation de ses ressources.

3.4.3 *Mesure et analyse de la capacité d'autofinancement*

L'analyse de la capacité d'autofinancement de la collectivité s'effectue à travers le rapport entre les ressources de fonctionnement et les dépenses de fonctionnement, celui entre les ressources d'investissement et les dépenses d'investissement et celui entre la capacité d'autofinancement et les dépenses d'investissement. Ces différents indicateurs permettent de mesurer et d'analyser la capacité d'autofinancement de la collectivité.

Mesure de la capacité d'autofinancement : la capacité d'autofinancement correspond à la somme de l'excédent de gestion, des ressources d'investissement propres et des transferts d'investissement reçus par la collectivité. La capacité d'autofinancement désigne le montant dont la collectivité dispose pour financer ses investissements. Quand ce montant est supérieur aux dépenses d'investissement il y a excédent de financement mais quand il est inférieur aux dépenses d'investissement il y a besoin de financement.

Structure de la capacité d'autofinancement : la structure de la capacité d'autofinancement correspond à la part de chaque élément la constituant. Cette part est égale au rapport entre le montant de chaque élément et le montant total de l'ensemble des éléments qui composent la capacité d'autofinancement. Cette structure permet de déterminer le poids de l'épargne de gestions, des ressources propres d'investissement, des transferts d'investissement que la collectivité consacre au financement de ses investissements.

Structure des ressources de la collectivité : la structure des ressources de la collectivité correspond à la répartition de ces ressources entre les ressources de fonctionnement et les ressources d'investissement. Elle mesure la part de chacun de ces types de ressource dans l'ensemble des ressources de la collectivité. Cette part est égale au rapport entre le montant de chaque type de ressource et le montant total de l'ensemble des ressources de la collectivité. La structure des ressources en ressources de fonctionnement et en ressources d'investissement permet de déterminer la contribution de chacune de ces ressources dans le financement de la collectivité.

Structure des dépenses de la collectivité : la structure des dépenses de la collectivité correspond à la répartition de ces dépenses entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Elle mesure la part de chacun de ces types de dépenses dans l'ensemble des dépenses de la collectivité. Cette part est égale au rapport entre le montant de chaque type de dépense et le montant total de l'ensemble des dépenses de la collectivité. La structure des dépenses de la collectivité en dépenses de fonctionnement et en dépenses d'investissement permet de déterminer la destination des dépenses de la collectivité.

Autofinancement : l'autofinancement correspond à la différence ou au rapport entre le montant des ressources propres et des transferts de l'Etat consacrés aux dépenses d'investissement et le montant total de l'ensemble des ressources consacrées aux dépenses d'investissements. L'autofinancement exprime la capacité de la collectivité à financer sur ses fonds propres ou ceux transférés par l'Etat ses investissements. Il est important de prendre en compte ici les dépenses d'investissement effectivement réalisées mais aussi les

dépenses prévues mais non réalisées. Cette dernière considération exprime mieux les besoins de financements des investissements de la collectivité.

3.5 L'apport du stage

Le stage a contribué à la meilleure compréhension de la thématique étudiée et à la collecte des données sur le terrain.

3.5.1 *La collecte de données*

Le stage s'est déroulé à la Mairie du District de Bamako pendant une période de trois mois allant du 03 mai au 31 juillet 2010. Le stage effectué pendant cette période a permis la collecte des données indispensables à la réalisation du mémoire. Les données quantitatives et qualitatives recueillies au cours du stage ont servi à son élaboration. En effet, le rapport provisoire élaboré sur le terrain a servi de socle à sa rédaction. Le stage a en outre permis d'approfondir notre connaissance du sujet. En plus des informations recueillies, notre participation à la formation en finances locales et l'observation que nous avons fait des finances et de la mobilisation des ressources de la commune urbaine de Mopti intervenues pendant le stage ont été d'un apport notable.

3.5.2 *Formation en finances locales*

La formation en finances locales s'est effectuée dans le cadre du partenariat entre le MATCL et L'AIMF. Sur une demande d'appui du MATCL à l'AIMF pour la modernisation des finances locales, cette dernière en collaboration avec la Mairie du District de Bamako a financé ladite formation. Elle a été organisée et exécutée par le Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT). La formation a rassemblé, du 24 au 29 mai 2010, les secrétaires généraux, les régisseurs de recettes et les régisseurs de dépenses des six communes et du District de Bamako. Elle a permis d'identifier les ressources du District et des communes qui le composent, les procédures de mobilisation, les rôles et les responsabilités de chaque acteur, les difficultés et les insuffisances constatées dans la mobilisation des ressources locales et des pistes de solutions.

3.5.3 *Observation des finances et de la mobilisation des ressources de la commune urbaine de Mopti*

L'observation des finances et de la mobilisation des ressources de la commune urbaine de Mopti s'est réalisée au cours d'une visite qui a accompagné une mission conjointe du MATCL et de l'AIMF qui avait, elle pour objet le renforcement des capacités des agents de saisie des faits d'Etat civil de la région de Mopti dans le cadre du recensement administratif à vocation électorale. L'observation s'est déroulée du 07 au 11 juin 2010. Elle a porté sur le fonctionnement du système de mobilisation des ressources de la collectivité et l'analyse de sa situation financière. Elle a permis de faire des comparaisons avec le District de Bamako et de constater les différences entre les deux collectivités. Elle a été une expérience très enrichissante et a contribué à la compréhension de la mobilisation des ressources à l'intérieur du pays.

Pour terminer, il est important de souligner quelques limites de ce travail et certaines difficultés rencontrées au cours de son élaboration. Elles ont trait principalement à la nature rétrospective de l'étude sur les finances de la collectivité et à l'accès à l'information. En effet, la recherche a concerné la situation de la mobilisation des ressources du District entre 2004 et 2008. Ce qui fait des résultats de ce mémoire une photographie de la réalité étudiée à un instant donné. Cela n'enlève rien à la validité des résultats obtenus. Seulement, ce fait doit être considéré par rapport à l'évolution de la situation de la collectivité. En outre, nous avons souvent eu des difficultés à nous entretenir avec les responsables impliqués dans la mobilisation des ressources. Chose qui a été un handicap pour notre collecte d'informations. Les résultats de l'analyse de la mobilisation des ressources du District de Bamako font l'objet du chapitre suivant.

4 Analyse de la mobilisation des ressources financières du District de Bamako

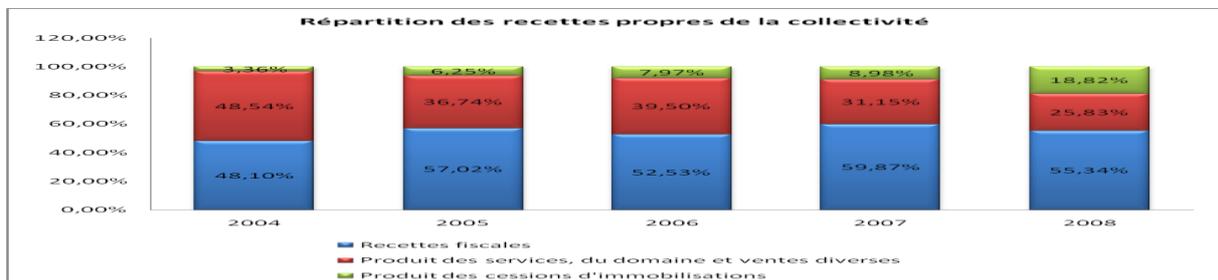
Ce chapitre présente les résultats de recherche du mémoire. D'abord la première section analyse le système de mobilisation des ressources propres du District. Ensuite la deuxième section analyse la situation financière de la collectivité. Enfin la troisième section propose des pistes de solutions pour améliorer la mobilisation de ses ressources.

4.1 Analyse du système de mobilisation des ressources propres du District de Bamako

Cette section dresse la situation du système des ressources propres du District et décrit le fonctionnement réel de la chaîne de mobilisation desdites ressources.

Les recettes propres du District sont réparties entre les recettes fiscales, le produit des services, du domaine et les ventes diverses et le produit des cessions d'immobilisations. En moyenne sur la période les recettes propres sont constituées de 54,57% de recettes fiscales, de 36,35% de produit des services, du domaine et ventes diverses et de 9,08% de produit des cessions d'immobilisations. Les recettes fiscales ont constitué la part la plus importante des recettes propres de la collectivité.

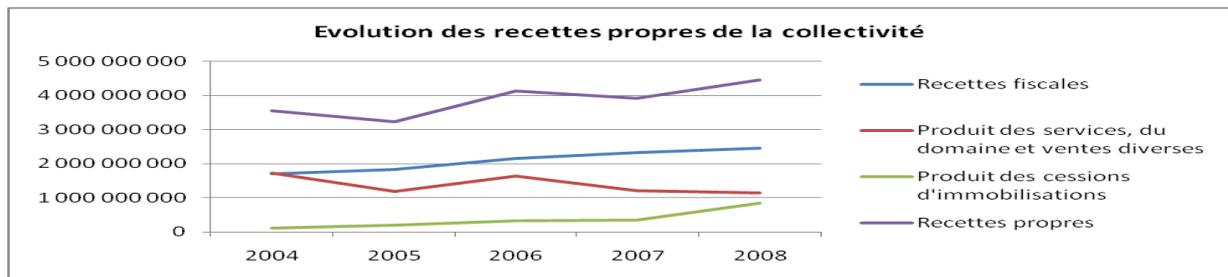
Graphique 7 : Répartition des recettes propres de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Les recettes propres, malgré les variations qu'elles ont enregistrées, ont connu une croissance positive sur la période. Cette croissance est surtout le fruit de celle des recettes fiscales qui ont connue une augmentation continue, tandis que le produit des services, du domaine et des ventes diverses ont diminué. Le produit des cessions d'immobilisations a quant à lui connu une progression régulière jusqu'en 2007 où il a subi une forte augmentation. Le niveau de mobilisation des recettes fiscales s'explique en grande partie par celui des impôts et taxes liés aux activités économiques menées dans la ville. Il s'agit notamment de la patente. La diminution du produit des services, du domaine et des ventes diverses indique les difficultés de la collectivité à maîtriser ces ressources.

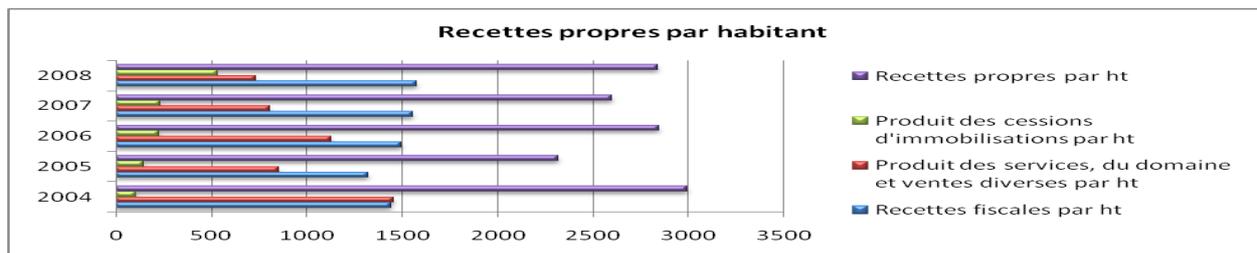
Graphique 8 : Evolution des recettes propres de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Les recettes propres mobilisées sur la période par la collectivité par an et par habitant sont faibles. Elle a mobilisé en moyenne 2 718 F CFA par habitant. Cela représente 1 476 F CFA de recettes fiscales, 994 F CFA de produit des services, du domaine et ventes diverses et 248 F CFA de produit des cessions d'immobilisations. Les recettes propres du District ont connu une baisse de 5,04% sur la période. Cette baisse est induite par le fait que la population augmente plus vite que les recettes propres de la collectivité. Cela peut s'expliquer par le très faible recouvrement de la TDRL et de la part fixe de la taxe de voirie dont l'assiette repose sur les personnes.

Graphique 9 : Recettes propres de la collectivité par habitant



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

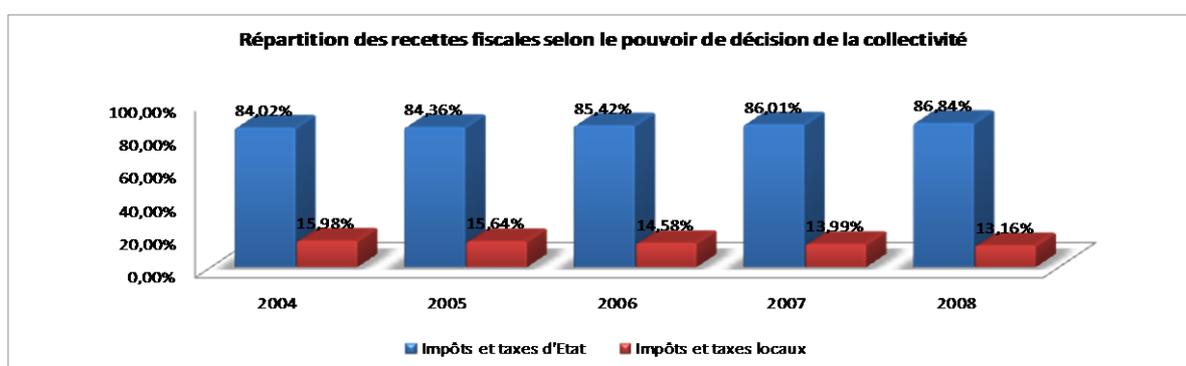
4.1.1 Les ressources fiscales

Il ressort de nos entretiens et de notre revue des lois de la décentralisation au Mali que le District ne dispose pas de pouvoir de création de l'impôt, ceci est réservé à l'Etat. La création de l'impôt et le partage des ressources fiscales est fait par l'Etat à travers la loi. En ce qui concerne le partage des ressources locales de la collectivité avec d'autres échelons de décentralisation, ses marges de manœuvre sont faibles. Aussi, l'Etat peut supprimer, modifier ou exonérer les impôts de la collectivité. Mais les pertes de recettes entraînées par des exonérations décidées par l'Etat sont en principe compensées par ce dernier. Le taux et la base d'imposition des impôts et taxes d'Etat sont régis par le Code Général des Impôts. Cependant, le montant des autres impôts et taxes locaux est fixé par le conseil du District dans les limites fixées par la loi. Enfin, il faut

souligner que le Haut Conseil des Collectivités (HCC)³² donne son avis sur toute loi portant sur la décentralisation en générale et les ressources financières des collectivités territoriales en particulier.

Ainsi, les ressources fiscales du District sont formées des impôts et taxes d'Etat et des impôts et taxes dont les montants sont fixés par délibération du conseil de la collectivité. Les impôts et taxes d'Etat transférés à la collectivité ont représenté en moyenne sur la période 85,33% des recettes fiscales et les impôts et taxes dont les montants sont fixés par délibération du conseil de la collectivité 14,67%. Aussi, les recettes fiscales du District sont constituées essentiellement des impôts et taxes d'Etat qui lui sont transférés. Cette situation a pour conséquence une réelle dépendance de la collectivité vis-à-vis des services fiscaux de l'Etat en matière de mobilisation de ses ressources fiscales. Les ressources fiscales les plus productives sont administrées par ces services en l'occurrence la patente.

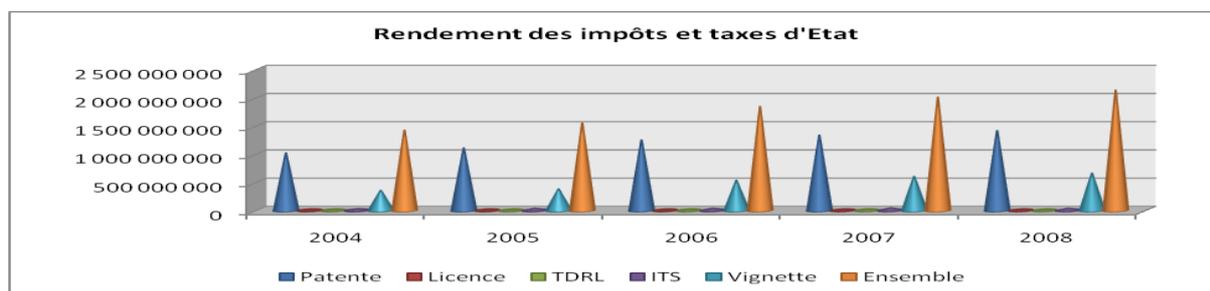
Graphique 10 : Répartition des recettes fiscales selon le pouvoir de décision de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Les impôts et taxes d'Etat transférés au District sont la patente, la licence, la taxe de développement régional et local, l'impôt sur les traitements et salaire des personnes payées sur le budget de la collectivité et de ses démembrements et la taxe ou vignette sur les cycles à moteur et les bicyclettes.

Graphique 11 : Rendement des impôts et taxes d'Etat de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

La patente³³ est prélevée sur toute activité commerciale ou professionnelle qui s'exerce sur le territoire de la collectivité. Les services de la Direction Générale des Impôts (DGI) en l'occurrence les centres des impôts des

³² Le HCC est une des huit institutions de la République du Mali. Il a pour mission d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional.

communes sont chargés du recensement et du recouvrement de cet impôt. Soixante pour cent (60%) de son produit est rétrocédé au District via les services du Trésor Public. Les centres des impôts des communes, après le recouvrement de la patente, versent son produit au Trésor Public. Les services du Trésor procèdent à la répartition de son produit entre le District et ses communes suivant la clé de répartition définie par la loi³⁴. Il ressort de nos entretiens que les recettes de la patente échappent totalement au contrôle de la collectivité. Elle n'est pas associée à son processus d'émission et de recouvrement. Le District ne reçoit aucune information des services de la DGI sur l'assiette, le potentiel ou le taux de recouvrement de cet impôt. La collectivité ne détient donc pas de base rationnelle de prévision de la recette. Elle se réfère aux montants reçus au cours des exercices précédents pour faire ses prévisions de recette. Les recettes prévues en moyenne sur la période par la collectivité sont néanmoins mobilisées à hauteur de 91,61%. La patente est la plus importante source de revenu pour elle, 1 229 125 854 F CFA en moyenne par an. A l'image du développement des activités industrielles et commerciales et des efforts de formalisation des activités économiques, elle a connu sur la période une augmentation continue de ses recettes. La patente a représenté en moyenne près du tiers des recettes propres du District (31,96%) et 96,17% de ses impôts et taxes liés aux activités économiques.

La licence³⁵ est perçue dans les mêmes conditions que la patente. Elle est une contribution due par toute personne physique ou morale qui se livre à la vente en gros ou en détail de boissons alcooliques ou fermentées sur le territoire de la collectivité. Elle est également collectée par les centres des impôts qui versent son produit au Trésor Public. Tout comme la patente, soixante pour cent (60%) de son produit est rétrocédé au District par les services du Trésor. Ses recettes échappent aussi au contrôle de la collectivité qui n'a aucune connaissance de son assiette ou de son potentiel. Le taux moyen de mobilisation de cette recette sur la période est de 47,23%. Le rendement de la licence est presque insignifiant, 1 309 875 F CFA en moyenne par an. Son évolution a été très irrégulière sur la période avec de fortes variations de son produit souvent à la baisse malgré la prolifération de bars qui logiquement devrait se traduire par un développement de la vente de boissons alcooliques dans la capitale donc une augmentation continue de ses recettes.

La taxe de développement régional et local (TDRL)³⁶ est une contribution individuelle payable par toute personne résidant sur le territoire de la collectivité et dont l'âge est compris entre 14 et 60 ans. Les maires des communes qui composent le District ont la responsabilité du recensement des assujettis à cet impôt. Les services de ces communes sur la base des cahiers de recensement procèdent en principe à l'établissement des rôles assistés du centre des impôts des communes. Ces rôles, après vérification des centres des impôts des communes et approbation de la tutelle, sont transmis au receveur municipal des communes pour recouvrement. Vingt pour cent (20%) du montant de la TDRL sont reversés par les communes au District.

³³ Cf. Direction Nationale des Collectivités Territoriales. (2008). Guide pratique de recouvrement des impôts, des taxes et des redevances des collectivités territoriales, p. 16.

³⁴ Voir annexe 2.

³⁵ Ibid., p. 17.

³⁶ Ibid., p. 12.

Cependant, il ressort de nos entrevues que ces rôles ne sont pas établis par les maires des communes conformément à la loi. Les communes du District de Bamako sont en effet des collectivités autonomes. A ce titre, il n'existe pas de relation de subordination entre le maire du District et les maires des communes. Ainsi, la TDRL est aujourd'hui presque délaissée. Elle est devenue, en pratique dans les communes, une sorte de redevance qu'elles perçoivent au moment de délivrer des actes administratifs (actes de mariage, transactions domaniales etc.). Le taux moyen de mobilisation de cette recette sur la période est de 28,32%. Son rendement est de 13 803 153 F CFA en moyenne par an, quand bien même qu'il constitue, en théorie, une des principales ressources fiscales de la collectivité. Ses recettes ont connu une instabilité sur la période et une chute depuis 2007.

L'impôt sur les traitements et salaires (ITS)³⁷ des personnes payées sur le budget de la collectivité et de ses démembrements est prélevé à la source sur la base des états de salaires du personnel établis par les services du District. Les recettes de l'ITS sont imputées en ressources par le receveur de la collectivité. La totalité du produit de cet impôt revient à cette dernière. Son taux de recouvrement moyen est de 118,10%. Ce taux démontre que le District ne maîtrise pas ses dépenses de personnel qui en représente l'assiette. Malgré l'accroissement de ses recettes, il a enregistré tout au long de la période d'importantes fluctuations. Son rendement lié aux dépenses de salaires de la collectivité est de 41 627 927 F CFA en moyenne par an sur la période.

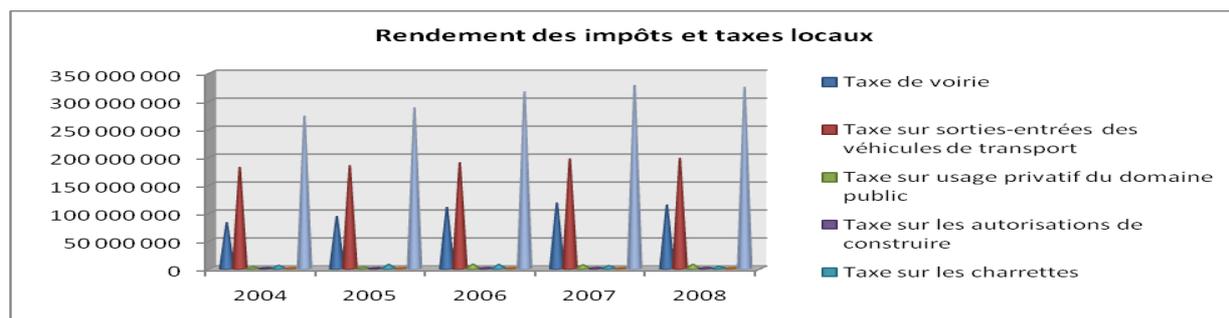
La taxe ou vignette sur les cycles à moteur et les bicyclettes³⁸ est perçue sur lesdits engins. L'identification de ces engins relève de la compétence des services de l'Etat. Mais très peu d'entre eux sont immatriculés. Le projet d'immatriculation initié par le gouvernement en 2008 n'est toujours pas terminé en dépit des efforts consentis. Aucun rôle n'est établi par les services de la DGI au titre de cet impôt. La collectivité ne dispose d'aucune information sur sa matière imposable. Certains propriétaires de ces engins par crainte des contrôles de police, notamment des contrôles généralisés, payent leurs vignettes auprès du receveur de la collectivité. Les recettes prévues par le District sont en moyenne mobilisées sur la période à hauteur de 107,09%. Ses recettes ont constaté une croissance continue due à une augmentation fulgurante des importations de cycles à moteur notamment de marque chinoise dans le pays. Mais malgré l'inondation de la collectivité par les cycles à moteurs, le rendement moyen de cette taxe est de 509 225 900 F CFA par an. Il faut souligner que les recettes mobilisées sont largement en deçà du potentiel réel qui reste toutefois méconnu.

Les impôts et taxes dont les montants sont fixés par le conseil du District dans les maxima fixés par la loi sont la taxe de voirie, la taxe sur les sorties et les entrées des véhicules de transport de personnes ou de marchandises chargés ou déchargés sur le territoire de la collectivité, la taxe sur usage privatif du domaine public, la taxe sur les autorisations de construire, la taxe sur les charrettes à bras et la taxe sur les embarcations.

³⁷ Ibid., p. 21

³⁸ Ibid., p. 27

Graphique 12 : Rendement des impôts et taxes locaux de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

La taxe de voirie³⁹(TV) est due par les familles ainsi que toutes les personnes physiques et morales assujetties à la patente. Le recensement de la TV est fait par les maires des communes et les centres des impôts des communes. En effet, les services des communes procèdent en principe au recensement de la part fixe de cet impôt prélevé sur les familles assistés des centres des impôts du District. Les centres des impôts des communes quant à eux procèdent au recensement de la part variable prélevée sur les activités commerciales et industrielles. La part fixe de la TV doit être enrôlée en même temps que la TDRL. Mais cette part de l'impôt n'est pas enrôlée. Elle est totalement délaissée par les communes. La part variable est enrôlée par les centres des impôts en même temps que la patente et procèdent à son recouvrement. Ces services versent le montant recouvré au Trésor Public qui reverse la totalité des recettes à la collectivité. Cette dernière ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle sur cet impôt qui est de la responsabilité des maires des communes et des centres des impôts. Son taux moyen de mobilisation sur la période est de 75,58% mais ce taux ne tient pas compte de son potentiel qui est méconnu. Le rendement moyen de la taxe de voirie est de 102 962 752 F CFA par an malgré l'accroissement de ses recettes sur la période.

La taxe de sortie et d'entrée des véhicules de transport de personnes ou de marchandises⁴⁰ est perçue à la sortie ou à l'entrée des véhicules de transport de personnes ou de marchandises chargés ou déchargés sur le territoire de la collectivité. Elle est recensée et recouvrée par la Direction de la Régulation de la Circulation et des Transports Urbains (DRCTU)⁴¹. La DRCTU dispose de six postes aux sorties du District qui perçoivent cette taxe. Les recettes issues de cet impôt sont versées au receveur de la collectivité. Les recettes mobilisées sur la période sont en moyenne de 88,47% mais son potentiel réel reste méconnu. Cette taxe est la plus rentable des impôts et taxes locaux, mais son rendement moyen est de 189 277 000 F CFA par an. Elle a enregistré une augmentation régulière de ses recettes sur la période.

La taxe sur l'usage privatif⁴² du domaine public est perçue pour un usage personnel ou privatif du domaine public de la collectivité. Elle est également recensée et recouvrée par la DRCTU. Il s'agit pour ce qui concerne

³⁹ Ibid., p. 15.

⁴⁰ Ibid., p. 31.

⁴¹ La DRCTU est un service propre du District.

⁴² Ibid., p. 33.

le District de contrats de location portant sur des parkings. Ces parkings sont des parkings privés, des parkings publics payants et des parkings des gares routières. Les montants recouverts sont versés au receveur de la collectivité. Le recouvrement des recettes des parkings des gares routières posent de sérieux problèmes. Il ressort de nos entrevues que certains locataires de ces parkings refusent de payer leurs loyers. Ils exercent souvent leurs activités sur ces parkings sans contrat. Cela constitue un manque à gagner important pour la collectivité auquel les autorités locales doivent remédier. Le taux moyen de mobilisation de la recette sur la période est de 48,23%. Le rendement de la taxe est 5 737 926 F CFA en moyenne par an mais reste en deçà de son potentiel à cause des difficultés de recouvrement précédemment évoquées en dépit des augmentations de ses recettes sur la période.

La taxe sur les autorisations de construire⁴³ est une taxe perçue sur la construction ou reconstruction d'habitation ou de local à usage commercial ou industriel sur le territoire de la collectivité. Elle est collectée par la Direction Régionale de l'Urbanisme et de l'Habitat (DRUH)⁴⁴, pour son compte. Les informations sur cette taxe sont détenues à la base par les communes et par les services de la DRUH. Le District n'a aucune maîtrise de cette taxe. Son taux moyen de mobilisation est presque insignifiant sur la période (5,99%). Son rendement est tout aussi insignifiant, 1 200 500 F CFA en moyenne par an, pendant que la ville connaît une urbanisation galopante remarquable. Néanmoins depuis 2006, elle génère de plus en plus de recettes mais qui restent très en deçà de son potentiel réel.

La taxe sur les charrettes à bras⁴⁵ est perçue sur les charrettes communément appelées « pousse-pousse » en circulation sur le territoire de la collectivité. Cette taxe est recensée et recouvrée par la DRCTU. Les recettes de cette taxe dépendent des déclarations faites par les propriétaires de charrettes qui par crainte des contrôles de police s'en acquittent. Son taux moyen de mobilisation est peu élevé sur la période (63,03%). Cette taxe est d'un rendement faible et difficile à administrer, 5 979 300 F CFA en moyenne par an. Son potentiel n'est pas connu, ses recettes ont même diminué sur la période.

La taxe sur les embarcations⁴⁶ est perçue sur les embarcations sans moteur et avec moteur en exercice dans la collectivité. Le recensement et le recouvrement de cette taxe relève également de la DRCTU. Leur recensement n'est pas réalisé. La collectivité ne dispose d'aucune information précise sur la matière imposable de cette taxe. Elle est inopérante.

4.1.2 *Les ressources non fiscales*

Les recettes non fiscales sont composées du produit des services, du domaine et ventes diverses et le produit des cessions d'immobilisation. La première catégorie sert au fonctionnement et la seconde à l'investissement.

⁴³ Ibid., p. 30.

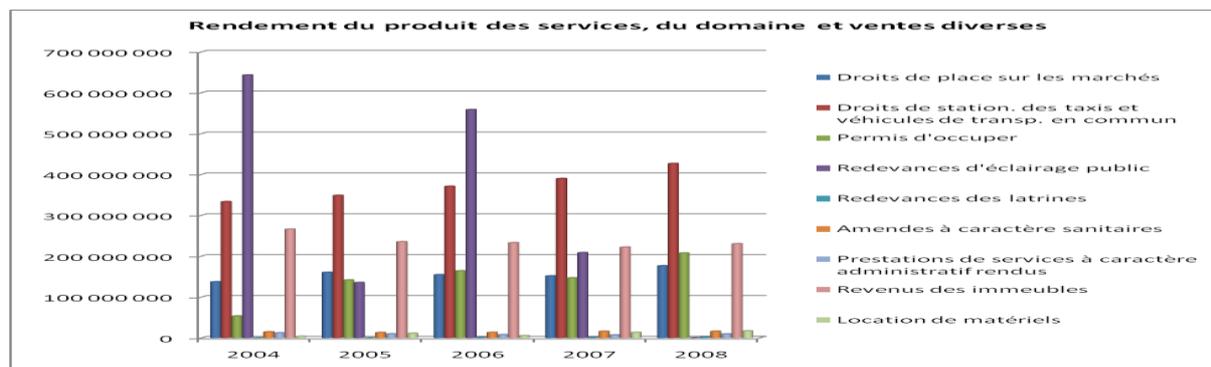
⁴⁴ La DRUH est un service déconcentré de l'Etat auprès du District.

⁴⁵ Ibid., p. 18.

⁴⁶ Ibid., p. 51.

Le produit des services, du domaine et ventes diverses est composé essentiellement des droits de places sur les marchés, des droits de stationnement des taxis et véhicules de transport en commun, des permis d'occuper, des redevances d'éclairage public, des redevances des latrines publiques, des amendes sanitaires, des redevances et droit de services à caractère administratif, du revenu des immeubles et de la location de matériels d'assainissement et de voirie.

Graphique 13 : Rendement du produit des services, du domaine et ventes diverses de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Les droits de place⁴⁷ sur les marchés sont perçus sur toute personne exerçant une activité commerciale ou professionnelle en occupant de façon temporaire ou définitive un emplacement dans l'un des marchés qui relèvent de la compétence du District. Les places du grand marché, du marché Dossolo Traoré et des Halles de Bamako sont gérées par la Régie des Marchés du District (RMD)⁴⁸. Les places sont composées des magasins appartenant à la collectivité, des kiosques et des étales. Il ressort de nos entretiens que le dernier recensement du potentiel de ces marchés remonte en 2001. La collectivité ne dispose pas d'informations fiables et précises sur les recettes à percevoir sur ces marchés. Un projet de recensement est actuellement en cours afin de corriger cette lacune. Elle connaît d'énormes difficultés à recouvrer les recettes. Les redevables prennent rarement l'initiative de payer les droits de place sans l'intervention des agents de recouvrement et accumulent des arriérés d'impayés. Une autre difficulté qui est liée à la première est le suivi des agents de recouvrement qui profitent dans certains cas de cet incivisme des redevables pour empocher les fonds recouverts. Cette situation est aussi encouragée par le retard dans le paiement des ristournes qui sont dues à ces agents. Enfin, les gérants des marchés agissent dans les marchés sans rendre compte au receveur de la collectivité qui est pourtant le premier responsable du recouvrement. Le potentiel des marchés concernés reste sous exploité malgré la timide augmentation de recettes qu'elles ont généré sur la période. Le taux moyen des recettes mobilisées sur ces marchés pendant la période est de 46,24%. Le rendement moyen des recettes mobilisées sur ces marchés est de 156 170 142 F CFA par an.

⁴⁷ Ibid., p. 34.

⁴⁸ La RMD est un service propre du District.

Les droits de stationnement⁴⁹ sont perçus sur tous les taxis et véhicules de transport en commun qui stationnent aux endroits réservés à cet effet dans la collectivité. Ces droits sont perçus au guichet de la DRCTU avant d'être reversés au receveur de la collectivité. Les recettes de cette taxe dépendent des déclarations faites par les propriétaires de taxis et de transport en commun qui, par crainte des contrôles de police, s'acquittent de la taxe. Son potentiel est évalué sur la base des recouvrements enregistrés. Le taux moyen de mobilisation de cette recette est 82,02% sur la période. Ses recettes ont enregistré un accroissement continu mais son rendement moyen annuel est toutefois de, 374 085 180 F CFA.

Les permis d'occuper⁵⁰ sont des autorisations perçues au titre de l'occupation d'un habitat ou d'un local à usage commercial ou industriel établi sur le territoire de la collectivité. Ces permis sont délivrés par la Direction Régionale des Domaines (DRD)⁵¹. La DRD après recouvrement de son montant reverse la recette collectée auprès du receveur de la collectivité. Les dossiers relatifs à cette recette sont instruits par les services compétents de l'Etat. La collectivité n'en a aucune maîtrise. Le taux moyen de mobilisation de cette recette est de 159,65%, ce qui démontre bien que son potentiel n'est pas du tout connu par la collectivité. Par contre son rendement est de 142 754 138 F CFA en moyenne par an malgré l'accroissement de ses recettes au cours de la période.

Les redevances d'éclairage public⁵² sont perçues sur les abonnés « basse tension » de la société d'électricité Energie Du Mali (EDM). Ces redevances sont collectées par l'EDM et reversées dans un compte spécial « éclairage public » dans le cadre d'une convention qui lie le District à ladite société. Les recettes et les dépenses d'éclairage public sont budgétisées par la collectivité. Ces redevances sont entièrement administrées par l'EDM. De nos entretiens, il ressort que le District ne dispose pas d'informations précises sur la gestion de cette ressource. Ce dernier n'a de ce fait aucune maîtrise de sa recette. Le taux moyen de mobilisation de cette recette est de (32,85%) sur la période. Elles constituent pourtant une source intéressante de recettes pour le District. Mais son évolution se caractérise par de très fortes variations avec une tendance à la baisse depuis 2006, ses recettes sont même nulles en 2008 même si son rendement moyen est de 309 269 902 F CFA par an.

Les redevances des latrines⁵³ sont perçues pour l'utilisation des latrines publiques de la collectivité dans les marchés et gares routières. Elles font l'objet de contrats dans le cadre d'une gestion déléguée à des locataires. La gestion de cette recette est assurée par les services du District en charge des marchés et des gares routières. Le taux moyen de mobilisation de la recette sur la période est 93,57%, mais ce taux cache

⁴⁹ Ibid., p. 35.

⁵⁰ Cette recette fait partie des ressources du District. Elle n'est pas définie dans le guide que nous citons. La définition que nous proposons ici est issue des entretiens que nous avons eus avec divers responsables.

⁵¹ La DRD est un service déconcentré de l'Etat auprès du District.

⁵² Cette recette fait aussi partie des ressources du District. Elle est une initiative de la collectivité. La définition que nous proposons ici est issue des entretiens que nous avons eus avec divers responsables de la collectivité.

⁵³ Ibid., p. 44.

une méconnaissance de son potentiel. Ces redevances sont d'un rendement insignifiant, 966 280 F CFA en dépit de l'accroissement continue de ses recettes depuis 2006.

Les amendes sanitaires⁵⁴ infligées aux entreprises et aux commerçants en matière d'hygiène sanitaire sont perçues par les services d'hygiène sanitaire compétents de l'Etat et reversées au receveur de la collectivité. Elle ne dispose d'aucune maîtrise sur ces recettes. Son taux de mobilisation est de 60,85%. Mais il faut souligner qu'il est difficile d'apprécier ce taux, le potentiel de la recette lié aux verbalisations n'étant pas connu. Elles sont d'un rendement de 14 769 968 F CFA en moyenne par an.

Les redevances et droits de service à caractère administratif⁵⁵ sont la contrepartie de prestations de services administratifs rendus par la collectivité aux usagers. Il s'agit entre autres des dépôts de dossiers, des reproductions de plan par l'Institut Géographique du Mali (IGM)⁵⁶, des produits des ventes de dossiers d'appel d'offre. Le taux moyen de mobilisation de cette recette est de 39,40% sur la période. Son rendement est de 9 506 533 F CFA en moyenne par an. Les recettes ont diminué jusqu'en 2007, année à partir de laquelle elles ont connu une reprise.

Le revenu des immeubles⁵⁷ provient des loyers de magasins appartenant à la collectivité. Ces magasins sont gérés par la RMD au même titre que les droits de places sur les marchés. Le taux moyen de mobilisation de cette recette est satisfaisant sur la période (100,99%) mais cache des difficultés de recouvrement qui se manifestent par des accumulations d'arriérés et d'impayés. Les difficultés liées au recouvrement de cette recette sont de même nature que celles des droits de place sur les marchés. Son potentiel n'est pas connu. Elle a enregistré sur la période une baisse continue de son produit jusqu'en 2007 avant de repartir à la hausse. Son rendement moyen annuel est de 237 435 993 F CFA.

La location de matériels d'assainissement et de voirie⁵⁸ constitue une ressource de la collectivité. Elle provient de la location desdits matériels appartenant au District. Leur gestion incombe à la Direction des Services Urbains de Voirie et d'Assainissement (DSUVA)⁵⁹. Ces matériels sont usagés et souvent en panne. Le taux moyen de mobilisation de cette recette est de 67,66%. Ses redevances sont d'un rendement de 10 219 360 F CFA en moyenne par an. Ses recettes ont subi de très importantes fluctuations au cours de la période.

⁵⁴ Cette recette fait aussi partie des ressources du District. La définition que nous proposons ici est issue des entretiens que nous avons eus avec divers responsables de la collectivité.

⁵⁵ Ibid., p. 38.

⁵⁶ L'IGM dispose d'un service déconcentré auprès du District de Bamako.

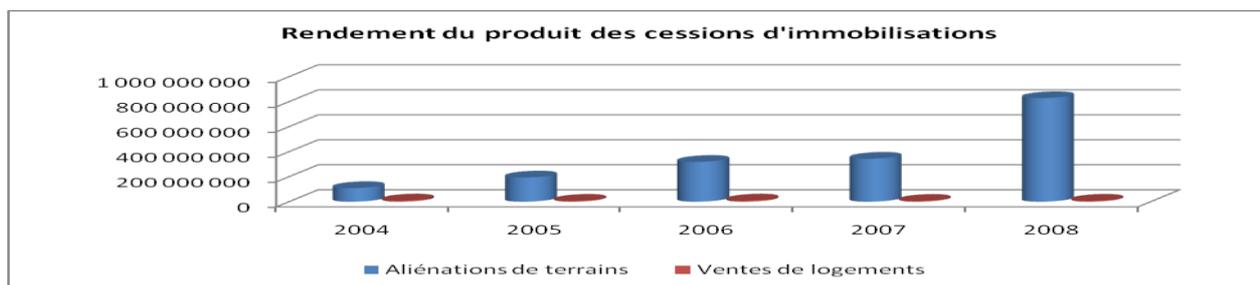
⁵⁷ Ibid., p. 46.

⁵⁸ Cette recette fait aussi partie des ressources du District. La définition que nous proposons ici est issue des entretiens que nous avons eus avec divers responsables de la collectivité.

⁵⁹ La DSUVA est un service propre du District.

Le produit des cessions d'immobilisation est constitué des aliénations de terrains et des ventes de logements.

Graphique 14 : Rendement du produit des cessions d'immobilisations de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Les aliénations de terrains⁶⁰ sont la contre partie d'une perte définitive de la propriété des parcelles vendues par la collectivité. Les autorités du District disposent de l'initiative de la vente de ces terrains. Mais leur vente abusive risque de faire perdre à la collectivité une partie importante de son patrimoine. Cette ressource doit en effet être utilisée de façon parcimonieuse. Le taux moyen de mobilisation de ses recettes est de 26,44% sur la période même si elles ont connu une augmentation continue. Son rendement est de 358 808 088 F CFA en moyenne par an.

Les ventes de logements⁶¹ proviennent des ventes de logements sociaux construits par la collectivité pour son personnel. Le taux de mobilisation de cette recette est de 50,39%. Les revenus provenant de ces ventes ont subi d'importantes variations. Son rendement moyen sur la période est de 8 377 099 F CFA.

Au terme de l'analyse du fonctionnement du système de mobilisation des ressources du District de Bamako, il convient maintenant d'analyser sa situation financière à travers l'appréciation de son autonomie financière et de sa capacité d'autofinancement.

4.2 Analyse de la situation financière du District de Bamako

Cette section analyse l'autonomie financière du District de Bamako à travers la mesure du poids de l'Etat dans son système de mobilisation des ressources et la capacité d'autofinancement de la collectivité à travers la mesure du financement des besoins en investissement.

4.2.1 Analyse de l'autonomie financière du District de Bamako

Les recettes du District sont réparties sur la période entre les recettes propres et les transferts et concours divers de l'Etat qu'il a reçu. Les recettes propres ont représenté l'essentiel des recettes de la collectivité (99,62%). Les transferts de l'Etat n'ont représenté qu'une part négligeable dans ses recettes totales (0,38%).

⁶⁰ Cette recette fait aussi partie des ressources du District. La définition que nous proposons ici est issue des entretiens que nous avons eus avec divers responsables de la collectivité.

⁶¹ Cette recette fait aussi partie des ressources du District. La définition que nous proposons ici est issue des entretiens que nous avons eus avec divers responsables de la collectivité.

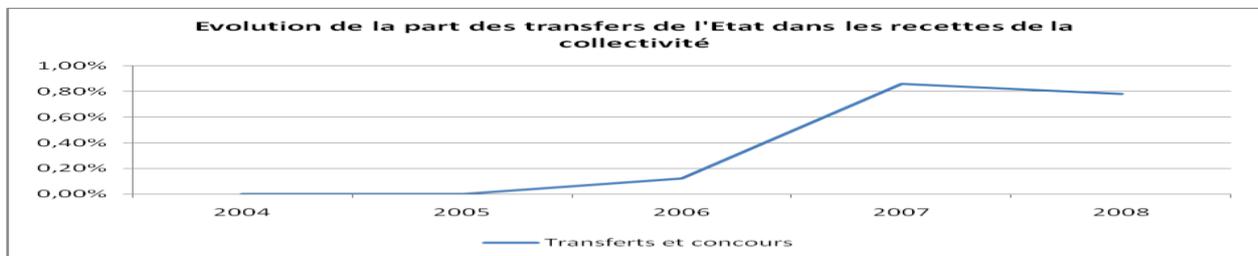
Graphique 15 : Proportion des transferts de l'Etat dans les recettes de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

La part des transferts de l'Etat dans les recettes du District n'ont pas atteint 1% de ses recettes. Le transfert des ressources concomitamment au transfert des compétences en matière d'éducation et de santé n'est toujours pas effectif⁶².

Graphique 16 : Evolution de la part des transferts de l'Etat dans les recettes totales de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Les transferts de l'Etat mobilisés par la collectivité sur la période ont été en moyenne de 16,82%. Ce taux exprime le faible soutien de l'Etat au District ou en tout cas des attentes de la collectivité vis-à-vis de l'Etat qui ne sont pas comblées. Il est aussi le symptôme d'une mauvaise prévision de cette dernière mais surtout d'un manque de prévisibilité dans les transferts de l'Etat. Dès lors que la collectivité intègre l'Etat dans sa stratégie de mobilisation des ressources et que ce dernier ne répond pas favorablement, cela nuit logiquement à la mobilisation de ses ressources et limite ses capacités d'intervention en termes de fourniture des biens et services publics aux populations.

Graphique 17 Evolution du taux de mobilisation des transferts de l'Etat par la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

⁶² Des dispositions seraient entrain d'être prises pour assurer le transfert des ressources en matière d'éducation.

La totalité des transferts de l'Etat reçu par le District sur la période ont été des transferts d'investissement. Ces transferts d'investissement proviennent en totalité des dotations d'investissement de l'ANICT. La collectivité n'a reçu aucun transfert de fonctionnement sur la période⁶³.

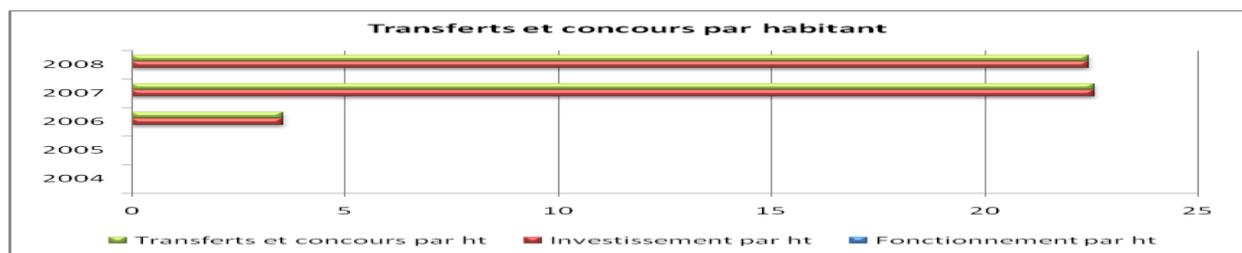
Graphique 18 Répartition des transferts de l'Etat reçus par la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Les transferts reçus par la collectivité se sont chiffrés en moyenne à 10 F CFA par habitant. Ce montant est évidemment insignifiant. Il ne permet pas au District dans un contexte de décentralisation de jouer pleinement son rôle de principal acteur du développement local à travers des investissements conséquents et permettant d'améliorer les conditions de vie des populations de la capitale.

Graphique 19 : Transferts et concours de l'Etat reçus par la collectivité par habitant



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

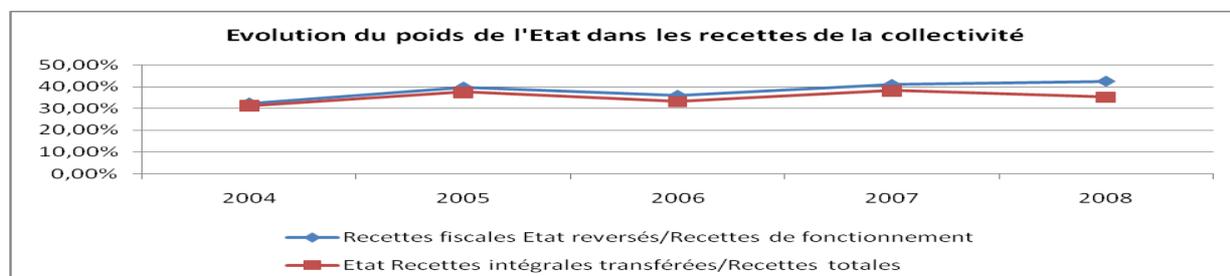
Cependant, pour affiner l'analyse de l'autonomie financière, il convient de prendre en compte, le produit de la patente et de la licence qui sont des impôts d'Etat dont une part des recettes est rétrocédée au District mais également le produit de la part variable de la TV qui est collecté par les services des impôts et reversé à la collectivité à travers les services du Trésor Public. Ces recettes font partie des recettes propres du District mais pour lesquelles, elle dépend entièrement des services de l'Etat. La part des recettes fiscales reversées par l'Etat au District ont représenté en moyenne 38,32% des recettes de fonctionnement soit 63,67% de ses recettes fiscales. Celle des recettes intégralement transférées par l'Etat ont représenté 35,08% de ses recettes totales.

Ces taux expriment le poids relativement important de l'Etat dans le système de mobilisation des ressources financières de la collectivité. Cette situation n'est pas mauvaise en soi. Mais force est de constater que si les services fiscaux de l'Etat ne jouent pas normalement leur rôle, elle limite l'autonomie financière du District. En effet, il ressort de nos entrevues que la collectivité n'a pas le moyen de vérifier les recettes enrôlées par ces

⁶³ Malgré les demandes adressées à l'Etat, nous dit-on.

services. Ils ne lui transmettent pas les rôles d'impôts. Ce qui pose un problème au sujet de la transparence de la rétrocession des recettes concernées. De plus, les services fiscaux de l'Etat ne sont astreints à aucune obligation de résultats et ne sont pas engagés à l'atteinte d'objectifs. Par ailleurs, cette situation conjuguée avec le très faible niveau des transferts de l'Etat constitue une limite à son autonomie financière.

Graphique 20 : Evolution du poids de l'Etat dans les recettes de la collectivité

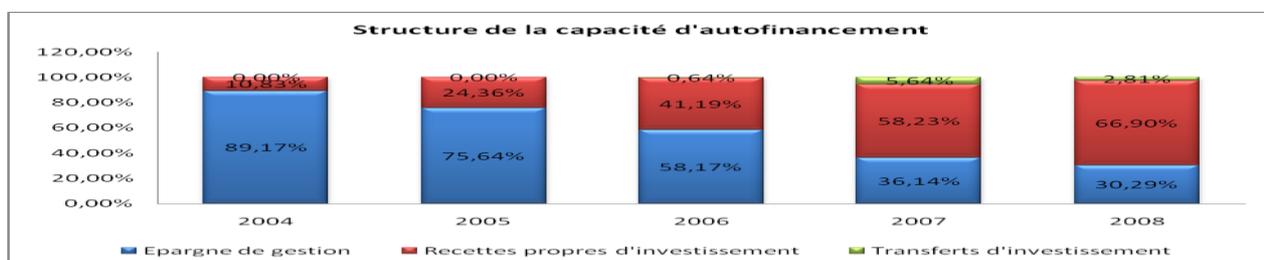


Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

4.2.2 Analyse de la capacité d'autofinancement du District de Bamako

La capacité d'autofinancement (CAF) du District est constituée sur la période de l'épargne de gestion, des recettes propres d'investissement et des transferts d'investissement de l'Etat. L'épargne de gestion a représenté en moyenne 57, 88% de cette CAF. Mais sa part a connu une nette diminution dans l'ensemble. Cette tendance va dans le sens de la dégradation de sa CAF.

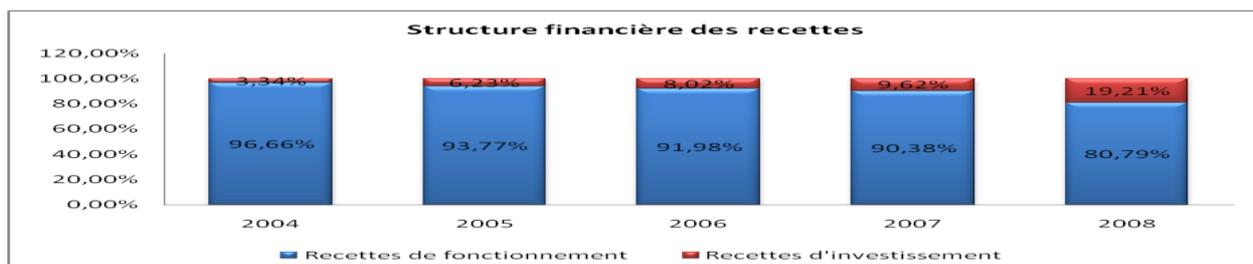
Graphique 21 : Structure de la capacité d'autofinancement de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Les ressources du District sont réparties entre les recettes de fonctionnement et celles d'investissement. Les recettes de fonctionnement ont représenté en moyenne sur la période 90,71% du total de ses recettes.

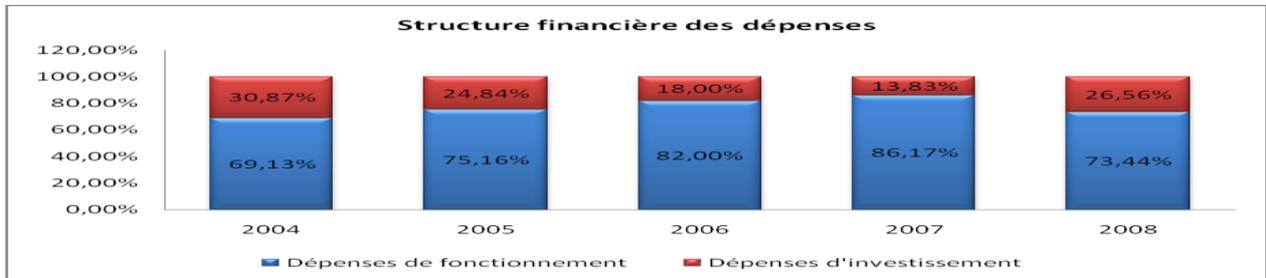
Graphique 22 Structure financière des recettes de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Les dépenses du District sont réparties entre les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement. Les dépenses de fonctionnement ont constitué en moyenne sur la période 77,18% de l'ensemble de ses dépenses.

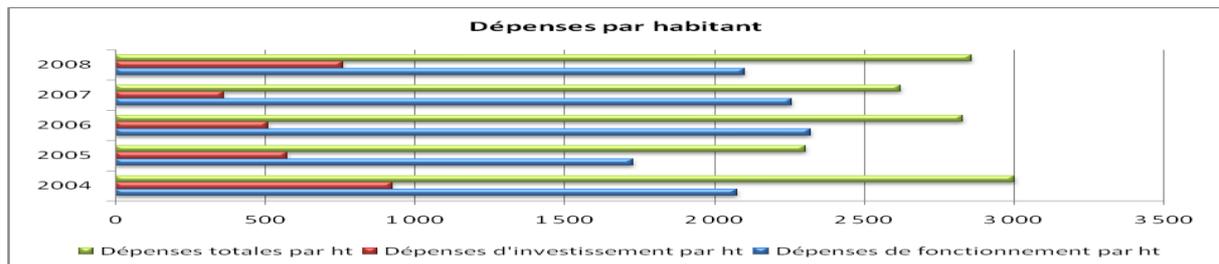
Graphique 23 : Structure financière des dépenses de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Les dépenses effectuées par la collectivité sont en moyenne par habitant de 2 723 F CFA. Ce chiffre sur la période est de 2 097 F CFA pour les dépenses de fonctionnement et de 626 F CFA pour les dépenses d'investissement. On peut remarquer que ses dépenses d'investissement par habitant sont dérisoires. Ce qui est un indicateur de sa faible contribution au bien être des populations de la ville.

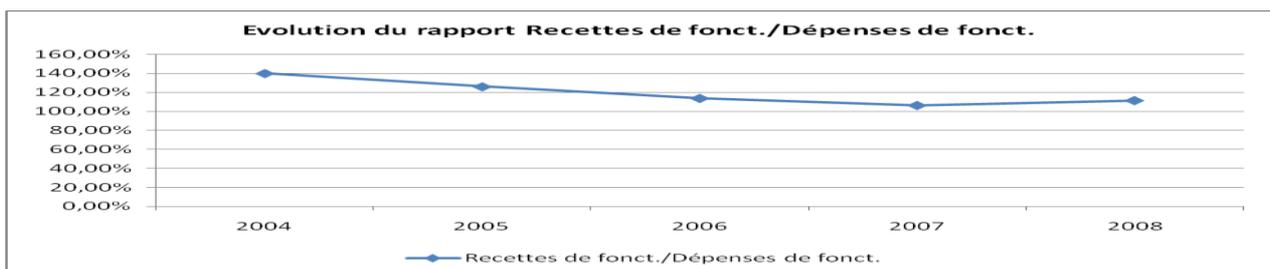
Graphique 24 : Dépenses de la collectivité par habitant



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Les recettes de fonctionnement ont couvert les dépenses de fonctionnement de la collectivité en moyenne sur la période à hauteur de 119,51%. Ce qui lui a permis de dégager une épargne de gestion de 15,16% des recettes de fonctionnement. Elle a contribué ainsi au financement des investissements. Le rapport des recettes de fonctionnement aux dépenses de fonctionnement a connu une diminution. Cette diminution a un effet négatif sur l'épargne de gestion et fragilise la CAF de la collectivité.

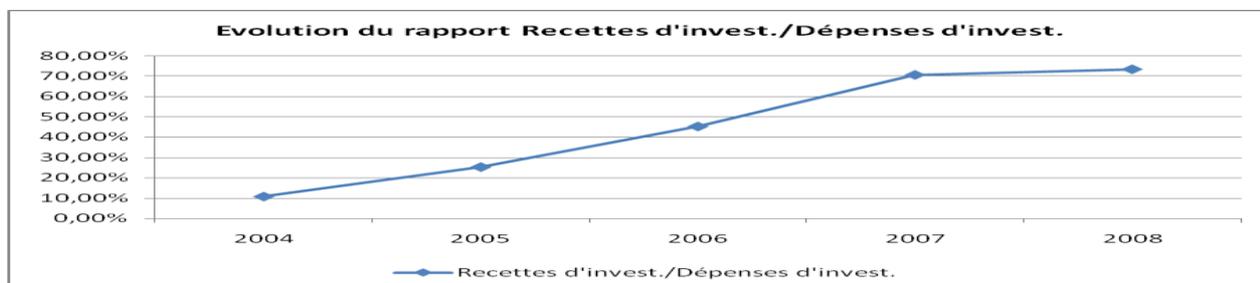
Graphique 25 : Evolution du rapport entre les recettes et les dépenses de fonctionnement de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Les recettes d'investissement sans l'épargne de gestion n'ont pas pu couvrir les dépenses d'investissement de la collectivité. Ces recettes ont représenté 45,05% de ses dépenses d'investissement. Elles ont néanmoins connu une forte croissance ce qui a permis d'améliorer sa CAF.

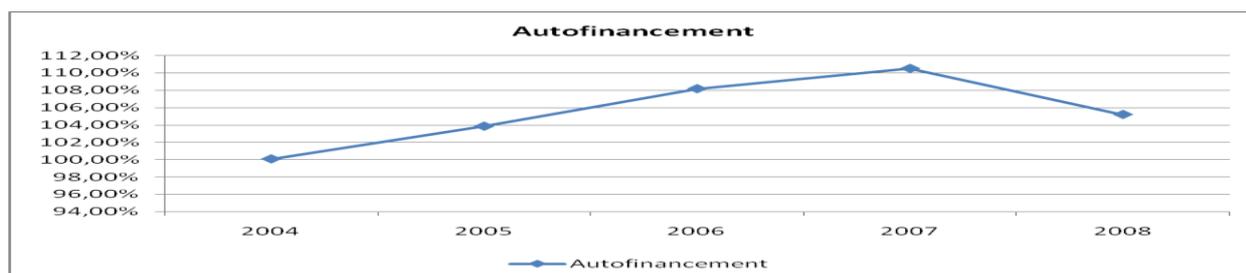
Graphique 26 : Evolution du rapport entre les recettes et les dépenses d'investissement de la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Les recettes d'investissement de la collectivité ont permis de financer les dépenses d'investissement en moyenne sur la période à hauteur de 105,54%. Le District a réalisé l'ensemble de ces investissements sans avoir recours à l'emprunt⁶⁴.

Graphique 27 : Evolution du taux d'autofinancement de la collectivité

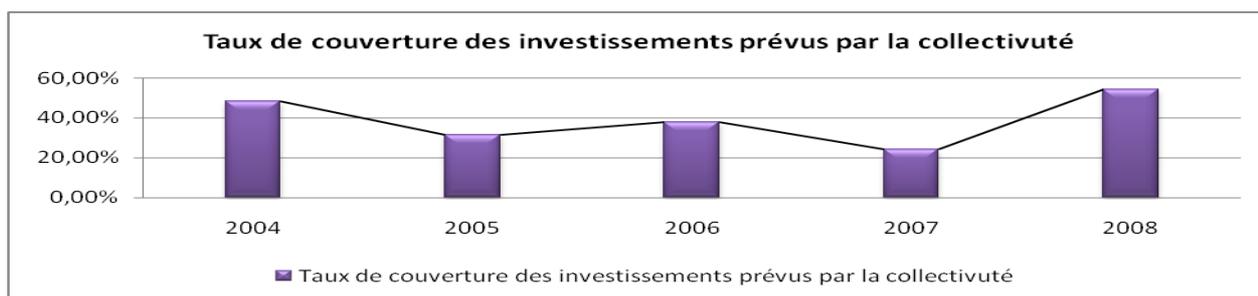


Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Le taux élevé de la CAF ne se traduit pas pour autant par une performance en matière d'investissement. Le taux de couverture des investissements prévus est en moyenne sur la période de 39,29%. Autrement dit, près de 60% des investissements prévus ne sont pas réalisés. Ce taux exprime mieux les besoins de financement en investissements que connaît la collectivité. En effet, les grands travaux d'investissement effectués dans la capitale sont réalisés par l'Etat à travers ses ministères. Cette situation s'explique par le fait qu'elle réalise essentiellement ses investissements par ses ressources propres. Les transferts de l'Etat sont faibles et irréguliers. La méconnaissance des montants de ces transferts est l'une des raisons qui ne lui permettent pas d'élaborer un plan d'investissement à moyen et long terme qui tient compte de ses besoins en infrastructures et équipements collectifs.

⁶⁴ Les emprunts des collectivités décentralisées sont soumis à l'autorisation de la tutelle. De plus, les emprunts autorisés doivent être exclusivement destinés au financement des investissements.

Graphique 28 : Taux de couverture des investissements prévus par la collectivité



Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

4.3 Discussion des résultats et proposition de pistes de solutions pouvant contribuer à améliorer la mobilisation des ressources du District de Bamako

Cette section décrit les insuffisances du système de mobilisation des ressources du District de Bamako et propose des pistes de solutions pour y remédier afin d'améliorer justement la mobilisation de ses ressources.

4.3.1 Insuffisances du système de mobilisation des ressources du District de Bamako

La faible mobilisation des ressources du District est due aux insuffisances que connaît son système de mobilisation des ressources. En effet, les analyses précédentes ont permis de mettre en lumière des carences qui ne sont pas de nature à favoriser la mobilisation efficace des ressources de la collectivité, son autonomie financière et sa capacité d'autofinancement. Ces insuffisances ont pour nom : absence de cadre de concertation entre le District et les services fiscaux de l'Etat, méconnaissance de la matière imposable, mauvaise gestion comptable, non respect des procédures de recouvrement des ressources, mauvaise répartition des compétences de mobilisation des ressources, transferts budgétaires presque inexistant de la part l'Etat.

Absence de cadre de concertation entre le District et les services fiscaux de l'Etat

Les services fiscaux de l'Etat constituent un maillon déterminant du système de mobilisation des ressources du District. Ils ont la responsabilité de l'émission et du recouvrement de la patente, de la licence et de la part variable de la TV. Ces ressources occupent une part importante des recettes de la collectivité (63,67% de ses recettes fiscales). Malgré leur rôle déterminant dans son financement, ces services ne lui fournissent aucune information sur le potentiel des ressources qu'ils administrent. Les rôles concernant les ressources mentionnées ne sont pas notifiés à l'ordonnateur de la collectivité avant la préparation du budget afin de lui permettre de connaître précisément le produit attendu et d'élaborer en conséquence un budget sincère⁶⁵. Aussi, la rétrocession des recettes provenant de ces ressources manque de transparence du fait même de

⁶⁵ Article 194 de la loi 98-066 du 30 décembre 1998 portant code des collectivités territoriales.

cette opacité qui règne autour desdits rôles fiscaux. Ce qui ne permet pas à la collectivité de les vérifier et d'en faire le suivi.

Méconnaissance de la matière imposable

Le fonctionnement de la chaîne fiscale comporte trois phases essentielles qui sont : l'identification de la matière imposable, l'émission et le recouvrement des recettes. L'identification systématique des impôts et taxes ainsi que celle de leurs redevables constitue la condition première et incontournable d'une mobilisation efficace des ressources propres. Pourtant, l'identification des redevables de la collectivité est très approximative. En effet, le District procède très rarement au recensement des bases imposables dont elle a la responsabilité. Elle évalue sans méthode précise le potentiel de ses ressources. Elle se réfère aux recettes recouvrées au cours des exercices précédents et d'une estimation grossière de l'évolution de leurs bases imposables. Un nombre important d'assujettis échappe ainsi à l'impôt.

Mauvaise gestion comptable

La méconnaissance de la matière imposable ne permet pas une émission exhaustive des ressources du District. La prise en charge comptable des ressources sert à constater la créance de la collectivité sur les redevables. L'établissement et la transmission des ordres de recettes au receveur de la collectivité par les services financiers de l'ordonnateur sont des éléments fondamentaux de la comptabilité administrative⁶⁶ en matière de mobilisation des ressources. Mais voilà, la collectivité n'émet presque pas d'ordre de recettes avant recouvrement. De nos entrevues, il ressort que les ordres de recettes sont établis après recouvrement. Autrement dit, elle ne tient pas la comptabilité administrative conformément à la loi⁶⁷. Elle s'en remet à la comptabilité du receveur qui tient une comptabilité de gestion et procède à la régularisation des recettes recouvrées. La comptabilité administrative est ainsi une copie de la comptabilité de gestion.

Non respect des procédures de recouvrement

Le recouvrement est la dernière phase de la chaîne de mobilisation des ressources. Elle dépend de l'identification des redevables et de l'émission des ressources. Les ordres de recettes transmis au receveur constatent les créances de la collectivité. Ce dernier, après les avoir pris en charge, est responsable de leur recouvrement. Il dispose à cet effet des moyens de puissance publique⁶⁸. Mais sans la connaissance des

⁶⁶ Selon l'article 213 de la loi 98-066 du 30 décembre 1998 portant code des collectivités territoriales : « La comptabilité administrative décrit les opérations relatives à :

- la constatation des droits acquis contre les débiteurs ;
- l'engagement, la liquidation et le mandatement des dépenses budgétaires. »

⁶⁷ L'article 193 de loi 98-066 du 30 décembre 1998 portant code des collectivités territoriales stipule que : « La perception de toutes créances autres que celles comprises dans les rôles d'impôts d'Etat, s'effectue en vertu d'ordres de recettes collectifs ou individuels établis et rendus exécutoire par l'ordonnateur qui assure la publication de la date de leur remise en recouvrement. »

⁶⁸ L'article 185 de loi 98-066 du 30 décembre 1998 portant code des collectivités territoriales stipule que : « [...] Un comptable public du Trésor est chargé seul et sous sa responsabilité de recouvrer les recettes et d'exécuter les dépenses ; de poursuivre la

redevables et des créances qu'ils doivent à la collectivité, le recouvrement ne s'aurait être efficace, ce qui est le cas du District. Il se contente d'encaisser des recettes sans émission préalable des ordres de recettes. Cette pratique ne permet évidemment pas de déterminer les montants à recouvrer et encore moins le suivi des recouvrements.

Mauvaise répartition des compétences en matière de mobilisation de certaines ressources

La vignette sur les cycles à moteur est un impôt d'Etat transféré au District. Mais dans l'état actuel des choses, elle n'est ni émise par les services des Impôts ni par ceux de la collectivité. Ce qui évidemment n'est pas de nature à favoriser sa mobilisation. Cette situation entraîne une sous exploitation d'une source importante de revenu pour le District. Aussi les communes sont responsables de l'émission et du recouvrement de certaines ressources de la collectivité. Ces ressources sont composées de la part fixe de la TV et de 20% de la TDRL. Mais l'émission et le recouvrement de ces ressources posent un problème, elles ne sont quasiment pas émises et recouvrées. Ces ressources sont dues par des personnes physiques ou des ménages et ont une incidence politique très forte. Les populations y sont réfractrices, peu d'élus communaux sont résolus à les émettre. De plus, leur émission est lourde et coûteuse. Elle implique la connaissance exhaustive de la population qui peut nécessiter un recensement général de la population communale.

Transferts budgétaires presque inexistantes de la part l'Etat

Les transferts budgétaires de l'Etat correspondent aux transferts de compétences de l'Etat au District. En principe, tout transfert de compétences s'accompagne du transfert concomitant des ressources nécessaires à son accomplissement. Mais force est de constater que les transferts budgétaires de l'Etat au District sont presque inexistantes alors que les compétences en matière d'éducation et de santé sont belle et bien transférées. Cette situation limite les actions de la collectivité en matière de développement. Ce qui, faut-il le rappeler, est en contradiction avec les objectifs de la décentralisation.

Au regard des insuffisances sus-évoquées, il est impérieux de formuler des propositions pour améliorer la mobilisation des ressources du District de Bamako.

4.3.2 Pistes de solutions d'amélioration de la mobilisation des ressources du District de Bamako

L'amélioration de la mobilisation des ressources du District passe par la mise en œuvre d'actions stratégiques qui visent à résorber les insuffisances constatées ci-dessus. Les actions identifiées sont : l'instauration d'un cadre de dialogue entre la collectivité et les services fiscaux de l'Etat, l'implication des contribuables et des populations à la mobilisation des ressources, l'identification systématique de la matière imposable, l'amélioration de la gestion comptable et financière, l'amélioration du recouvrement, le renforcement des

rentrée de tous les revenus de la collectivité et de toutes les sommes qui lui sont dues ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés. [...] ».

capacités humaines et matérielles des services de mobilisation des ressources, une meilleure répartition des compétences en matière de mobilisation des ressources, le transfert effectif des ressources budgétaires.

Instauration d'un cadre de dialogue entre le District et les services fiscaux de l'Etat

Son but est de régler de manière concertée les aspects pratiques relatifs à l'émission, au recouvrement et au suivi des recettes fiscales de la collectivité administrées par les services fiscaux de l'Etat. Ce cadre de dialogue serait un lieu d'échange entre la collectivité et ces services. En effet, il devrait permettre aux deux parties de se communiquer des informations relatives à la mobilisation des ressources concernées. Ainsi, le District pourrait prendre connaissance des rôles que les services de l'Etat mettront à sa disposition. Ils pourront ensemble procéder à des vérifications et des actualisations de ces rôles avant leur transmission définitive à l'Ordonnateur de la collectivité. Ces concertations devront, bien évidemment se faire suffisamment tôt pour lui permettre de tenir compte des informations issues des rôles pour la préparation de son budget.

Implication des contribuables et des populations du District à la mobilisation des ressources

Cette implication recherche une meilleure gouvernance financière du District. Elle consisterait à faire participer les contribuables et les populations à l'élaboration du budget et à la reddition des comptes. L'élaboration du budget et la reddition des comptes constituent des moments clés de la gestion locale des affaires publiques. Au cours des débats sur le projet de budget, les entreprises et les organisations locales pourront exprimer leurs choix sur les questions économiques, sociales et culturelles. Elles prendront davantage conscience de leur rôle dans la mobilisation des ressources de la collectivité et des liens qui existe entre les services que cette dernière leurs fournis et les impôts qu'elles acquittent. Leur participation au compte-rendu sur l'exécution du budget est un gage de transparence. Ce qui est un élément essentiel de la démocratie locale.

Identification systématique de la matière imposable

L'identification systématique de la matière imposable permettrait au District d'évaluer de manière plus précise le potentiel des ressources dont il a la responsabilité. Elle implique le recensement des contribuables grâce à l'utilisation du système d'adressage. Ceci permettra à la collectivité de disposer d'une base de données plus rationnelle pour procéder à des émissions conséquentes. Cette base de données devra faire l'objet d'actualisation dans le cadre d'une revue annuelle des ressources de la collectivité. Il faut noter ici que cette revue doit tenir compte de toutes les ressources, de leur évolution, des créances à recouvrer mais aussi des taux ou tarifs bref toutes les informations permettant de cerner le plus exactement possibles les sommes à émettre.

Amélioration de la gestion comptable et financière

Elle vise le respect des règles de la comptabilité publique par le District et fournir à ses dirigeants un outil efficace indispensable à la prise de décision leur permettant d'élaborer des stratégies financières. Ceci passe

par la mise en place de bonnes pratiques en matière de comptabilité, d'analyse financière, de contrôle de gestion, d'audit et de contrôle interne. Cela devra se matérialiser par une tenue correcte des documents comptables, leur comptabilisation, leur circulation (le cas des ordres de recettes nous intéresse particulièrement), la production des états financiers, la détermination de ratios et d'indicateurs de pilotage grâce à des tableaux de bord. Une telle gestion comptable et financière permettrait à la collectivité d'anticiper sa structure financière, de prévoir les évolutions possibles, de programmer ses investissements, de maîtriser sa trésorerie.

Amélioration du recouvrement

L'amélioration du recouvrement permettrait au District de mobiliser effectivement ses ressources. Elle passe par le strict respect des textes et leur application. La bonne tenue de la comptabilité administrative en particulier, l'émission des ordres de recettes et leur transmission au receveur de la collectivité, en serait le point de départ. Elle lui permettrait de connaître la situation de ses recettes et d'en faire le suivi. La collectivité pourra ainsi poursuivre le recouvrement de ses créances. Ce qui permettrait d'éviter l'accumulation d'arriérés souvent jamais recouverts.

Renforcement des capacités humaines et matérielles des services de mobilisation des ressources

Le renforcement des capacités des services concernés par la mobilisation des ressources du District consisterait à les doter de personnel qualifié et de matériel approprié. Il s'agira de former les cadres et les agents de ces services à la gestion municipale en particulier en lien avec la mobilisation des ressources à travers la formation continue et leur perfectionnement mais aussi les élus locaux aux règles de la comptabilité publique et des spécificités des finances locales. Il s'agira aussi de mettre à la disposition de ces services les équipements de transport, informatiques, techniques, bureautiques indispensables à l'exécution normale de leurs missions.

Meilleure répartition des compétences en matière de mobilisation des ressources

Une nouvelle attribution des compétences en matière de mobilisation des ressources vise spécifiquement la vignette sur les cycles à moteur, la TDRL et la part fixe de la TV. Elle devrait consister à confier cette responsabilité aux services fiscaux de l'Etat qui dans l'état actuel des choses sont plus à même d'assurer cette compétence. Mais cette proposition n'exclut pas une réflexion générale sur la répartition des ressources du District, au contraire, elle incite à cela. On pourrait par exemple réfléchir à une taxe foncière au profit de la collectivité au regard du développement exponentiel de la ville. En effet, elle a la responsabilité de l'aménagement et de l'urbanisation de son territoire. D'autres ressources fiscales sont envisageables. Le but est de lui attribuer les ressources financières appropriées pour son financement et de confier leur mobilisation aux structures les plus aptes à accomplir cette compétence.

Transfert effectif des ressources budgétaires

Le transfert effectif et régulier des ressources budgétaires permettrait au District d'assurer ses compétences en matière d'éducation et de santé. Ce transfert est d'une très grande importance et serait un pas supplémentaire vers une décentralisation plus réelle. Les populations se rendront davantage compte de l'action de la collectivité sur le terrain et dans leur vie de tous les jours. Elles comprendront davantage son rôle, ce qui permettrait d'avoir des effets induits sur leur comportement à son égard et les sensibiliser plus à la nécessité de s'acquitter de leurs obligations fiscales.

Pour terminer ce chapitre, on peut retenir que le système de mobilisation des ressources du District fait intervenir les services de l'assiette et de l'émission de la collectivité, les services fiscaux de l'Etat ainsi que ceux du Trésor public. L'émission et le recouvrement des recettes fiscales sont assurés en grande partie par les services des Impôts. Les services financiers du District s'occupent plutôt des ressources non fiscales. La collectivité reçoit très peu d'information des services de l'Etat sur le potentiel des ressources qu'ils administrent. Elle ne connaît pas non plus le potentiel des ressources administrées par ses propres services. Ces lacunes constituent un handicap qui l'empêche de générer suffisamment de recettes pour faire face à ses responsabilités. En outre, le District ne reçoit quasiment pas de transferts budgétaires de la part de l'Etat. Ce qui n'est pas de nature à permettre à la collectivité de réaliser les missions que ce dernier lui a délégué dans le cadre de la décentralisation. Aussi, elle n'emprunte pas. Ce qui limite ses capacités d'investissement. Toutes ces insuffisances limitent le rôle du District dans le développement économique et social de la ville ainsi que sa contribution à l'amélioration des conditions de vie des populations. C'est pourquoi, nous avons formulé des propositions visant à remédier à cette situation.

Conclusion

Ce travail a permis d'approfondir notre compréhension du problème de la faible mobilisation des ressources du District de Bamako. Il révèle des insuffisances qui sont des handicaps à la mobilisation des ressources de la collectivité. Ces insuffisances sont liées essentiellement à son système de mobilisation de ressources. Elles concernent tant les services fiscaux de l'Etat que les services propres du District et des communes qui le composent. Cette situation n'est pas de nature à permettre une mobilisation satisfaisante de ses ressources. Son autonomie financière est limitée. Cette autonomie financière est limitée d'abord par le fonctionnement de son système de mobilisation de ses ressources propres. En effet, la collectivité dépend, pour un nombre important des impôts et taxes qui lui sont transférés par l'Etat des services de la DGI ou de ceux des communes. Hormis le fait qu'elle ne dispose d'aucune autorité sur ces services, ces derniers ne jouent pas pleinement leur rôle dans son système de mobilisation des ressources. Le District n'a aucune maîtrise des impôts et taxes administrés ni par les services fiscaux de l'Etat ni par les services des communes. Les services fiscaux de l'Etat ne mettent pas à sa disposition les rôles des impôts dont ils ont la responsabilité de l'émission et du recouvrement. Les ressources de la collectivité mobilisées par les services des communes sont très modestes. Ces ressources ne font presque pas l'objet d'émission et de recouvrement. Cette autonomie est limitée aussi par la faiblesse et l'irrégularité des transferts budgétaires de l'Etat sans lesquels, elle ne peut assurer certaines des compétences qui lui sont dévolues en matière d'éducation et de santé.

En dehors du fait que le District ne maîtrise pas les impôts et taxes mobilisés par d'autres administrations, il ne dispose également pas d'informations fiables sur le potentiel des ressources qu'il administre lui-même. Les informations même incomplètes dont elle dispose ne sont pas judicieusement utilisées pour procéder à des émissions conséquentes. Les recettes émises sont celles recouvrées. Dans ces conditions on ne peut parler de suivi du recouvrement des recettes. Ce qui occasionne une perte inestimable de moyens de financement.

Pour résoudre ce problème des actions stratégiques doivent être mise en œuvre par l'Etat et la collectivité afin de remédier aux insuffisances constatées. En effet, l'amélioration de la mobilisation des ressources du District exige l'implication de toutes les parties prenantes au processus, dans un cadre de concertation, la révision du statut de la collectivité notamment en ce qui concerne la répartition des compétences et des ressources entre lui et les communes qui le composent, le respect des textes en particulier en matière de finances publiques, la modernisation de son système de mobilisation des ressources et le respect des engagements de l'Etat en matière de transfert des ressources budgétaires. La mise en cohérence et la réalisation de ces actions permettront au District de mobiliser suffisamment de ressources pour pouvoir assurer convenablement ses missions. Cette mobilisation de ressources devra se traduire par l'amélioration des conditions de vie des populations. Cependant ce dernier aspect ne relève pas de la seule gestion technique ou administrative mais aussi et surtout du comportement de ses dirigeants à l'égard de la gestion de la chose publique.

Références bibliographiques

Bird, R. et Vaillancourt, F. (1998). *Décentralisation financière et pays en développement : concepts, mesures et évaluation*. [Version électronique]. Actualité économique, vol. 74, n°3, pp 343-362.

Dafflon, B. et Maddies, T. (2008). *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*. [Version électronique]. Document de travail. Ed. Agence Française de Développement. Paris 117 pages.

www.afd.fr/.../N42_federalisme_financier_FR_N42_federalisme_financier_FR.pdf -

Demante, M. et Tyminsky. (2008). *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique (des processus, des expériences)*. [Version électronique]. Institut de Recherche d'Application des Méthodes de Développement. Paris. 38 pages. www.iram-fr.org/documents/Decentralisation_Gouvernance.pdf

Dillinger, W. et Fay, M. (1999). *De la centralisation à la décentralisation*. [Version électronique]. Finances et Développement, décembre, pp 19-21. www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/.../dillinge.pdf

Direction Nationale des Collectivités Territoriales. (2008). *Guide pratique de recouvrement des impôts et taxes et des redevances des collectivités territoriales*. Ed. Direction Nationale des Collectivités Territoriales. Bamako. 58 pages.

Ebel, R. et Yilmaz, S. (2001). *Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial. Symposium international 13 et 14 Septembre*. [Version électronique]. Commission sur le déséquilibre fiscal. Québec. 68 pages. www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/fr/pdf/ebel.pdf

Fonds d'Équipement des Nations Unies. (2006). *Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités Locales. Un instrument d'aide à la décision pour une gestion et un développement durable*. Ed. FENU. New York. 233 pages.

Gagnon, Y-C. (2005). *L'étude de cas comme méthode de recherche*. Ed. Presses de l'Université du Québec. Québec. 128 pages.

Gauthier, B. (dir.). (2008). *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données*. Ed. Presses de l'Université du Québec. Québec. 767 pages.

Guy, G. (2009). *Fiscalité locale : une grille de lecture économique*. [Version électronique]. Document de travail n°87. Ed. Agence Française de Développement. Paris. 62 pages.

www.afd.fr/.../DT_87_-_Fiscalité_locale_une_grille_de_lecture_économique__version_électronique.pdf

Hilhorst, T et Batissen G. (dir.). (2004). *Décentralisation et gouvernance locale*. [Version électronique]. (Bulletin 358 - La décentralisation au Mali : du discours à la réalité). Ed. Institut Royale des tropiques (KIT). Amsterdam. 88 pages.

www.kit.nl/net/KIT_Publicaties_output/showfile.aspx?e=593

Ky, A. (2010). *Décentralisation au Burkina-Faso : une approche en économie institutionnelle*. [Version électronique]. Thèse de doctorat. Université de Fribourg. 270 pages.

ethesis.unifr.ch/theses/KyAbraham.pdf?file=KyAbraham.pdf

Lemieux, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*. Ed. Les presses de l'Université de Montréal. Montréal. 198 pages.

Madiès, T., Paty, S. et Rocaboy, Y. (2005). *Externalité verticale et horizontale. Où en est la théorie du fédéralisme financier ?* [Version électronique]. Revue d'économie politique, vol. 115, pp 17-63.

- Mali, Assemblée Nationale. (2000). Loi N° 00-044 du 07 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions. *Lois et Décret de la décentralisation 5^{ème} édition*, 2003.
- Mali, Assemblée Nationale. (1996). Loi N° 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales modifiée par la loi N° 96-056 du 16 octobre 1996. *Lois et Décret de la décentralisation 5^{ème} édition*, 2003.
- Mali, Assemblée Nationale. (1996). Loi N° 96-025 du 18 janvier 1996 portant statut particulier du District de Bamako. *Lois et Décret de la décentralisation 5^{ème} édition*, 2003.
- Mali, Assemblée Nationale. (1996). Loi N° 96-058 du 12 septembre 1996 déterminant les ressources fiscales du District de Bamako. *Lois et Décret de la décentralisation 5^{ème} édition*, 2003.
- Mali, Assemblée Nationale. (1998). Loi N° 95-034 portant code des collectivités territoriales en République du Mali modifiée par la loi N° 98-066 du 30 décembre 1998. *Lois et Décret de la décentralisation 5^{ème} édition*, 2003.
- Mali, Gouvernement. (2006). *Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la pauvreté*. [Version électronique]. Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du FED. 95 pages.
www.confedmali.gov.ml/csfp.php
- Mali, Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités locales. (2006). *Document cadre de la politique nationale de décentralisation*. 38 pages.
- Mali, Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivité Locales. (2009). *Programme d'Appui aux Collectivité Territoriales Phase III 2010 – 2014. MEGETAN TIRAGE*. 29 pages.
- Mali, Présidence de la République. (1992). Décret N°92-073 / P-CTSP portant promulgation de la Constitution. *Lois et Décrets de la décentralisation 5^{ème} édition*, 2003.
- Olsen, H. (2007). *Décentralisation et gouvernance locale (Module 1 : Définitions et concepts)*. [Version électronique]. Document de travail. Direction du Développement et de la Coopération Suisse. 27 pages.
www.deza.admin.ch/ressources/ressource_fr_167288.pdf
- Partenariat pour le Développement Municipal. (2007). *Etat de la décentralisation en Afrique*. [DVD]. Ed. Karthala. Paris.
- Recette-perception de la Mairie du District de Bamako, compte de gestion 2004.
- Recette-perception de la Mairie du District de Bamako, compte de gestion 2005.
- Recette-perception de la Mairie du District de Bamako, compte de gestion 2006.
- Recette-perception de la Mairie du District de Bamako, compte de gestion 2007.
- Recette-perception de la Mairie du District de Bamako, compte de gestion 2008.
- Vallée, A. (2000). *Les systèmes fiscaux*. Ed. Seuil. Paris. 242 pages
- Yatta, F. (2009). *La décentralisation fiscale en Afrique : enjeux et perspectives*. Ed. Karthala. Paris. 314 pages.

Annexe

Annexe 1 : Attributions des collectivités territoriales du Mali

Encadré 1 Attributions du conseil communal

- Budgets et comptes communaux.
- Protection de l'environnement.
- Plan d'occupation et opérations d'aménagement de l'espace communal.
- Gestion domaniale et foncière et acquisition du patrimoine.
- Politique de création et gestion des équipements collectifs, notamment dans les domaines suivants :
 - l'enseignement préscolaire et l'alphabétisation ;
 - le premier cycle de l'enseignement fondamental ;
 - les dispensaires, maternités, hygiène publique, l'assainissement et les centres de santé communautaire ;
 - les infrastructures communautaires et de communication classées dans le domaine communal
 - le transport public et les plans de circulation ;
 - l'hydraulique rurale ou urbaine ;
 - les foires et les marchés ;
 - le sport, les arts et la culture.
- Organisation des activités rurales et des productions agro-sylvo-pastorales.
- Organisation des activités artisanales et touristiques.
- Création et mode de gestion des services et organismes communaux et organisation des interventions dans le domaine économique.
- Marchés des travaux et fournitures, baux et conventions.
- Institution des taxes rémunératoires des prestations, fixation des taux, des impôts et autres taxes communales dans le cadre des bases et des maxima fixés par la loi.
- Emprunts et octroi de subventions de toute nature.
- Projets de jumelage et actions de coopération avec d'autres collectivités maliennes et étrangères
- Acceptation et refus des dons subventions et legs.
- Réglementation en matière de police administrative.

Source : Article 14 de la loi N°98-066 portant code des collectivités territoriales en République du Mali.

Encadré 2 Attributions du conseil de cercle

- Budgets et comptes du cercle.
- Protection de l'environnement.
- Gestion du domaine du cercle et acquisition des biens du patrimoine.
- Politique de création et de gestion des équipements collectifs d'intérêt du cercle notamment dans les domaines suivants :
 - le second cycle de l'enseignement fondamental ;
 - les centres de santé ;
 - les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine du cercle ;
 - l'hydraulique rurale ;
- Organisation des activités rurales et des productions agro-sylvo-pastorales ;
- Création et mode de gestion des services et organismes du cercle et interventions dans le domaine économique.
- Marchés et travaux de fournitures, baux et autres conventions.
- Institution de taxes rémunératoires sur les prestations de services propres du cercle et fixation des taux des impôts et taxes du cercle dans le cadre des bases et des maxima fixés par la loi.
- Emprunts pour les dépenses d'intervention, les garanties d'emprunts ou avals et l'octroi par le cercle de subvention ou allocations.
- Projets de jumelage et actions de coopération avec d'autres collectivités maliennes et étrangères
- Acceptation et refus des dons subventions et legs.

Source : Article 83 de la loi N°98-066 portant code des collectivités territoriales en République du Mali

Encadré 3 Attributions de l'assemblée régionale

- Budgets et comptes.
- Dons et legs assortis de conditions.
- Création et mode de gestion des services et organismes à caractère industriel et commercial.
- Modalité d'application du statut du personnel
- Opérations d'aménagement du territoire.
- Fixations des taux des impôts et taxes.
- Règlementation en matière de police administrative.
- Emprunts ou garanties d'emprunts ou avals.
- Prise de participation et toute impliquant la cession des biens et des ressources de la région.
- Police administrative

Source : Article 131 de la loi N°98-066 portant code des collectivités territoriales en République du Mali.

Encadré 5 Attributions du conseil du District de Bamako

- Programmes et projets de développement de la collectivité.
- Budgets et comptes de la collectivité.
- Schéma d'aménagement et d'urbanisme de la collectivité.
- Protection de l'environnement de la collectivité.
- Réalisation et entretien des infrastructures de voirie et d'assainissement dans la collectivité.
- Acceptation ou refus des dons et legs à la collectivité
- Création et mode de gestion des services et organismes personnalisés de la collectivité et la gestion de son personnel.
- Gestion du domaine public et privé de la collectivité.
- Réalisation et entretien des équipements d'intérêt de la collectivité, notamment les lycées et instituts de formation de niveau secondaires, les musées, les hôpitaux.
- Détermination des taux des impôts et taxes de la collectivité et institution de taxes rémunératoires.
- Coopération et jumelage avec d'autres collectivités.
- Règlementation en matière de police administrative.
- Dénomination des voies classées dans le domaine de la collectivité.
- Emprunts ou garanties d'emprunts ou avals.

Source : Article 12 de la loi N°96-025 portant statut particulier du District de Bamako.

Annexe 2 : Ressources attribuées aux collectivités décentralisées du Mali.

Encadré 1 Ressources attribuées aux collectivités décentralisées

- **Ressources budgétaires de l'Etat transférées aux collectivités :**
 - la dotation générale de décentralisation qui repose sur le principe que tout transfert de compétences de l'Etat aux collectivités s'accompagne d'un transfert de ressource ;
 - la dotation du fonds de péréquation, assure une péréquation des ressources entre les différentes collectivités en fonction de leurs caractéristiques propres ;
 - les subventions spéciales de l'Etat au fonctionnement et/ou à l'investissement ;
- **Ressources fiscales :**
 - Impôts et taxes d'Etat transférés aux collectivités. Ces transferts se font sur le produit des dits impôts ;
 - Impôts et taxes directs qui résultent du produit des bases d'imposition par les montants fixés par des délibérations des conseils des collectivités ;
 - Impôts et taxes indirects
- **Produits par nature qui comprennent :**
 - les produits de l'exploitation et les recettes tarifaires ;
 - les produits financiers ;
 - les revenus du domaine.
- Emprunts autorisés qui seront exclusivement destinés aux financements des investissements.
- Autofinancement brut local qui constitue un prélèvement des recettes de la section de fonctionnement du budget des collectivités qui sera affecté à l'investissement.
- Dons et legs.
- Autres ressources :
 - les subventions des partenaires extérieurs.

Source : Article 180 de la loi N°98-066 portant code des collectivités territoriales en République du Mali.

Encadré 2 Ressource fiscales de la commune

- **Impôts et taxes d'Etat transférés à la commune :**
 - 60% du montant des contributions des patentes et licences ;
 - 80% du montant de la taxe de développement régional et local ;
 - 80% du montant de la taxe sur le bétail et sur les armes à feu ;
 - 100% du montant de l'impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget de la commune et de ses démembrements ;
 - 60% de la taxe sur les cycles à moteur ;
 - 100% de la taxe sur les bicyclettes.
- **Impôts et taxes locaux :**
 - la taxe de sortie sur les véhicules de transport public de personnes ou de marchandises chargés sur territoire de la commune ;
 - la taxe sur les embarcations ;
 - la taxe sur les charrettes à bras et à traction animale ;
 - la taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements occasionnels ;
 - la taxe sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics ;
 - la taxe sur les établissements de nuit, dancing, discothèques et restaurants avec orchestre ;
 - la taxe sur les débits de boisson et gargotes ;
 - la taxe sur la publicité dans les lieux publics ;
 - la taxe sur les autorisations de construire ;
 - la taxe sur les moulins ;
 - la taxe de voirie.

Source : Articles 5 et 9 de la loi N°00 – 044 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions.

Encadré 3 Ressources fiscales du cercle

- **Impôts et taxes d'Etat transférés au cercle :**
 - 25% du montant des contributions des patentes et licences ;
 - 15% du montant de la taxe de développement régional et local ;
 - 15% du montant de la taxe sur le bétail et sur les armes à feu ;
 - 100% du montant de l'impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget du cercle et de ses démembrements ;
 - 25% de la taxe sur les cycles à moteur ;
 - 15% des droits et taxes lors de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or ou d'ouverture de carrières artisanales ;
 - 25% des taxes perçues sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat.

Source : Article 5 de la loi N°00 – 044 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions.

Encadré 4 Ressources fiscales de la région

- **Impôts et taxes d'Etat transférés à la région :**
 - 15% du montant des contributions des patentes et licences ;
 - 5% du montant de la taxe de développement régional et local ;
 - 5% du montant de la taxe sur le bétail et sur les armes à feu ;
 - 100% du montant de l'impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget de la région et de ses démembrements ;
 - 15% de la taxe sur les cycles à moteur ;
 - 5% des droits et taxes lors de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or ou d'ouverture de carrières artisanales ;
 - 25% des taxes perçues sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat.

Source : Article 5 Loi N°00 – 044 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions.

Encadré 5 Ressources fiscales du District de Bamako

- **Impôts et taxes d'Etat transférés aux District de Bamako**
 - 60% des contributions des patentes et des licences ;
 - 20% du montant de la taxe de développement régional et local ;
 - 100% du montant de l'impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget de la collectivité et de ses démembrements ;
 - 100% du montant de la taxe sur les cycles à moteur et les bicyclettes
- **Impôts et taxes locaux :**
 - la taxe de voirie ;
 - la taxe de sortie sur les véhicules de transport public de personnes ou de marchandises chargés sur territoire du District de Bamako ;
 - la taxe sur les embarcations ;
 - la taxe sur les charrettes à bras

Source : Articles 1 et 3 de la loi N°96 – 058 déterminant les ressources fiscales du District de Bamako et des communes qui le composent.

Encadré 6 Ressources fiscales des communes du District de Bamako

- Impôts et taxes d'Etat transférés aux communes du District de Bamako :
 - 40% des contributions des patentes et des licences ;
 - 80% du montant de la taxe de développement régional et local ;
 - 100% du montant de l'impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget de la collectivité et de ses démembrements ;
 - 100% du montant de la taxe sur les armes à feu.
- Impôts et taxes locaux :
 - les autorisations de spectacles ;
 - la taxe sur appareils de jeux installés dans les lieux publics ;
 - la taxe sur les établissements de nuit, dancing, discothèques, et restaurants avec orchestre ;
 - la taxe sur les débits de boisson et gargotes ;
 - la publicité dans les lieux publics ;
 - la taxe sur les autorisations de construire ;
 - la taxe sur les moulins ;
 - la taxe sur les carrières et l'extraction de sable.

Source : Article 5 et 6 de loi N°96 – 058 déterminant les ressources fiscales du District de Bamako et des communes qui le composent

Annexe 3 : Grilles d'analyse financière

Tableau 3 : Evolution des recettes de la collectivité

Nature des recettes	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes de fonctionnement	3 432 820 492	3 032 676 899	3 820 886 352	3 614 864 250	3 666 291 414
Recettes d'investissement	118 761 460	201 356 855	333 373 067	384 795 404	871 845 678
Recettes totales	3 551 581 952	3 234 033 754	4 154 259 419	3 999 659 654	4 538 137 092

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 4 : Evolution des recettes propres de la collectivité

Nature des recettes	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes fiscales	1 701 630 864	1 837 799 616	2 163 595 735	2 338 212 771	2 460 011 950
Produit des services, du domaine et ventes diverses	1 717 073 558	1 184 166 845	1 626 782 777	1 216 606 464	1 148 286 971
Produit des cessions d'immobilisations	118 761 460	201 356 855	328 251 867	350 840 069	836 715 683
Recettes propres	3 537 465 882	3 223 323 316	4 118 630 379	3 905 659 304	4 445 014 604

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 5 : Evolution des recettes fiscales de la collectivité

Nature des recettes	2004	2005	2006	2007	2008
Patente	1 023 644 425	1 110 146 127	1 253 129 668	1 339 574 629	1 419 134 423
Licence	1 172 000	2 308 000	716 560	668 505	1 684 309
Taxe de développement régional et local (TDRL)	13 249 908	12 973 897	15 888 130	16 428 438	10 475 392
Impôt sur les traitements et salaires (ITS)	33 287 502	41 892 314	41 815 332	47 989 310	43 155 175
Taxe ou vignette sur cycles à moteur et bicyclettes	358 340 500	383 034 000	536 648 500	606 349 000	661 757 500
Impôt et taxes d'Eta	1 429 694 335	1 550 354 338	1 848 198 190	2 011 009 882	2 136 206 799
Taxe de voirie	82 022 369	93 021 258	109 123 665	117 243 144	113 403 326
Taxe/sorties-entrées des véhicules de transport	180 748 000	183 880 500	188 975 500	195 994 000	196 787 000
Taxe sur usage privatif du domaine public	3 351 160	3 174 020	7 880 380	6 762 245	7 521 825
Taxe sur les autorisations de construire	0	0	1 865 000	1 872 500	2 265 000
Taxe sur les charrettes à bras	5 815 000	7 369 500	7 553 000	5 331 000	3 828 000
Taxe sur les embarcations	0	0	0	0	0
Impôts et taxe locaux	271 936 529	287 445 278	315 397 545	327 202 889	323 805 151
Recettes fiscales	1 701 630 864	1 837 799 616	2 163 595 735	2 338 212 771	2 460 011 950

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 6 : Evolution du produit des services du domaine et ventes diverses de la collectivité

Nature des recettes	2004	2005	2006	2007	2008
Droits de place sur les marchés	137 260 040	160 493 550	154 820 470	151 733 100	176 543 550
Droits de station. des taxis et véhicules de transp. en commun	333 539 650	348 863 250	371 127 000	390 066 500	426 829 500
Permis d'occuper	53 523 618	141 630 575	164 062 050	146 938 906	207 615 540
Redevances d'éclairage public	643 390 542	135 533 245	558 724 599	208 701 125	0
Redevances des latrines	0	0	1 175 000	1 264 000	2 392 400
Amendes à caractère sanitaires	14 828 580	13 144 475	13 489 470	16 119 180	16 268 135
Prestations de services à caractère administratif rendus	12 492 000	10 012 500	8 055 160	7 261 950	9 711 055
Revenus des immeubles	266 071 536	235 402 470	233 052 540	222 234 060	230 419 360
Produits divers de gestion courante	252 161 917	127 880 840	116 881 213	58 909 853	61 195 311
Location de matériels	3 805 675	11 205 940	5 395 275	13 377 790	17 312 120
Produit des services, du domaine et ventes diverses	1 717 073 558	1 184 166 845	1 626 782 777	1 216 606 464	1 148 286 971

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 7 : Evolution du produit des cessions d'immobilisations de la collectivité

Nature des recettes	2004	2005	2006	2007	2008
Aliénations de terrains	108 891 370	193 947 550	318 538 157	343 977 069	828 686 293
Ventes de logements	9 870 090	7 409 305	9 713 710	6 863 000	8 029 390
Produit des cessions d'immobilisations	118 761 460	201 356 855	328 251 867	350 840 069	836 715 683

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 8 : Evolution des transferts de l'Etat a la collectivité

Nature des recettes	2004	2005	2006	2007	2008
Transferts de fonctionnement	0	0	0	0	0
Transferts d'investissement	0	0	5 121 200	33 955 335	35 129 995
Transferts totales	0	0	5 121 200	33 955 335	35 129 995

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 9 : Evolution des recettes de la collectivité par habitant

Ratios	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes fiscales par ht	1 439	1 321	1 496	1 554	1 572
Produit des services, du domaine et ventes diverses par ht	1 452	851	1 125	809	734
Produit des cessions d'immobilisations par ht	100	145	227	233	535
Recettes propres par ht	3002	2 317	2 847	2 596	2 841
Transferts de fonctionnement par ht	0	0	0	0	0
Transferts d'investissement par ht	0	0	4	23	22
Transferts et concours par ht	0	0	4	23	22
Total des recettes par ht	3002	2 317	2 851	2 619	2 863

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 10 : Répartition des recettes de la collectivité

Nature des recettes	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes de fonctionnement	96,66%	93,77%	91,98%	90,38%	80,79%
Recettes d'investissement	3,34%	6,23%	8,02%	9,62%	19,21%
Recettes totales	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 11 : Répartition des recettes propres de la collectivité

Nature des recettes	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes fiscales	48,10%	57,02%	52,53%	59,87%	55,34%
Produit des services, du domaine et ventes diverses	48,54%	36,74%	39,50%	31,15%	25,83%
Produit des cessions d'immobilisations	3,36%	6,25%	7,97%	8,98%	18,82%
Recettes propres	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 12 : Répartition des recettes fiscales de la collectivité

Nature des recettes	2004	2005	2006	2007	2008
Impôt et taxes d'Etat	84,02%	84,36%	85,42%	86,01%	86,84%
Impôts et taxe locaux	15,98%	15,64%	14,58%	13,99%	13,16%
Recettes fiscales	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 13 : Répartition des transferts de la collectivité

Nature des recettes	2004	2005	2006	2007	2008
Transferts de fonctionnement			0,00%	0,00%	0,00%
Transferts d'investissement			100,00%	100,00%	100,00%
Transferts totales			100,00%	100,00%	100,00%

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 14 : Taux de mobilisation des recettes de la collectivité

Nature des recettes	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes propres	65,56%	53,73%	66,75%	55,49%	73,75%
Transferts	0,00%	0,00%	1,19%	29,68%	53,22%
Recettes totales	62,98%	51,91%	60,85%	53,75%	72,09%

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 15 : Taux de mobilisation des recettes propres de la collectivité

Nature des recettes	2004	2005	2006	2007	2008
Patente	91,40%	99,12%	89,51%	89,30%	88,70%
Licence	46,88%	92,32%	22,93%	21,39%	52,63%
Taxe de développement local	37,86%	25,95%	28,89%	29,87%	19,05%
Impôt sur les traitements et salaires	118,88%	149,62%	119,47%	106,64%	95,90%
Taxe ou vignettes sur cycles à moteur et bicyclettes	143,34%	95,76%	101,29%	97,02%	98,04%
Taxe de voirie	65,62%	74,42%	79,36%	80,58%	77,94%
Taxe/sorties-entrées des véhicules de transport	107,65%	96,78%	82,88%	78,15%	76,87%
Taxe sur usage privatif du domaine public	93,09%	79,35%	6,77%	38,59%	23,36%
Taxe sur les autorisations de construire			5,74%	5,72%	6,52%
Taxe sur les charrettes	77,53%	92,12%	75,53%	44,43%	25,52%
Taxes sur les embarcations	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Droits de place sur les marchés	36,79%	42,39%	43,20%	42,56%	66,25%
Droits de station. des taxis et véhicules de transp. en commun	80,94%	83,06%	80,33%	80,41%	85,37%
Permis d'occuper	133,81%	354,08%	111,04%	122,45%	76,89%
Redevances d'éclairage public	80,42%	16,20%	52,52%	15,09%	0,00%
Redevances des latrines			94,15%	66,95%	119,62%
Amendes à caractère sanitaires	80,15%	69,18%	52,90%	60,83%	41,19%
Prestations de services à caractère administratif rendus	31,23%	11,66%	29,62%	35,42%	89,04%
Revenus des immeubles	95,03%	79,50%	124,45%	130,30%	75,67%
Produits divers de gestion courante	183,12%	75,00%	94,07%	41,34%	46,12%
Location de matériels	38,06%	74,71%	33,72%	83,61%	108,20%
Aliénations de terrains	7,09%	10,88%	28,36%	21,62%	64,23%
Ventes de logements	98,70%	39,85%	47,16%	27,10%	39,17%

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 16 : Proportion des transferts de l'Etat dans les recettes de la collectivité

Nature des recettes	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes propres	100,00%	100,00%	99,88%	99,14%	99,22%
Transferts et concours	0,00%	0,00%	0,12%	0,86%	0,78%
Recettes totales	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 17 : Evaluation de l'autonomie financière de la collectivité

Eléments	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes fonctionnement	3 418 704 422	3 031 966 461	3 790 378 512	3 554 819 235	3 609 098 921
Recettes fiscales Etat reversés	1 106 838 794	1 205 475 385	1 362 969 893	1 457 486 278	1 534 222 058
Recettes fiscales Etat reversés/ Recettes de fonctionnement	32,38%	39,76%	35,96%	41,00%	42,51%
Recettes totales	3 537 465 882	3 223 323 316	4 118 630 379	3 905 659 304	4 445 014 604
Etat Recettes intégrales transférées	1 106 838 794	1 205 475 385	1 368 091 093	1 491 441 613	1 569 352 053
Etat Recettes intégrales transférées/ Recettes totales	31,29%	37,40%	33,22%	38,19%	35,31%

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 18 : Evolution des dépenses de la collectivité

Nature des dépenses	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses de fonctionnement	2 454 620 964	2 407 614 974	3 357 363 303	3 397 113 590	3 287 443 002
Dépenses d'investissement	1 096 250 550	795 910 940	736 851 101	545 353 571	1 189 058 705
Dépenses totales	3 550 871 514	3 203 525 914	4 094 214 404	3 942 467 161	4 476 501 707

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 19 : Evolution des dépenses de la collectivité par habitant

Ratios	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses de fonctionnement par ht	2 075	1 731	2 321	2 258	2 101
Dépenses d'investissement par ht	927	572	509	363	760
Dépenses totales par ht	3 002	2 303	2 830	2 621	2 861

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 20 : Répartition des dépenses de la collectivité

Nature des dépenses	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses de fonctionnement	69,13%	75,16%	82,00%	86,17%	73,44%
Dépenses d'investissement	30,87%	24,84%	18,00%	13,83%	26,56%
Dépenses totales	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 21 : Taux de financement des dépenses de la collectivité

Nature des recettes	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses de fonctionnement effectuées	76,96%	71,52%	73,67%	68,00%	73,10%
Dépenses d'investissement effectuées	48,22%	31,78%	38,03%	24,22%	54,24%
Dépenses totales effectuées	63,22%	51,59%	60,42%	53,78%	72,03%

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 22 : Mesure de la capacité d'autofinancement de la collectivité

Eléments	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes de fonctionnement (N)	3 418 704 422	3 031 966 461	3 790 378 512	3 554 819 235	3 609 098 921
Résultat (N-1)	14 116 070	710 438	30 507 840	60 045 015	57 192 493
Recettes de fonctionnement Net	3 432 820 492	3 032 676 899	3 820 886 352	3 614 864 250	3 666 291 414
Dépenses de fonctionnement	2 454 620 964	2 407 614 974	3 357 363 303	3 397 113 590	3 287 443 002
Épargne de gestion	978 199 528	625 061 925	463 523 049	217 750 660	378 848 412
Recettes d'investissement	118 761 460	201 356 855	333 373 067	384 795 404	871 845 678
Dépenses d'investissement	1 096 250 550	795 910 940	736 851 101	545 353 571	1 189 058 705
Excédent ou Besoin de financement	710 438	30 507 840	60 045 015	57 192 493	61 635 385

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 23 : Structure de la capacité d'autofinancement de la collectivité

Eléments	2004	2005	2006	2007	2008
Epargne de gestion	89,17%	75,64%	58,17%	36,14%	30,29%
Recettes propres d'investissement	10,83%	24,36%	41,19%	58,23%	66,90%
Capacité d'autofinancement propre	100,00%	100,00%	99,36%	94,36%	97,19%
Transferts d'investissements	0,00%	0,00%	0,64%	5,64%	2,81%
Capacité d'autofinancement globale	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Tableau 24 : Evaluation de la capacité d'autofinancement

Eléments	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes de fonct./Dépenses de fonct.	139,85%	125,96%	113,81%	106,41%	111,52%
Recettes d'invest./Dépenses d'invest.	10,83%	25,30%	45,24%	70,56%	73,32%
Autofinancement/Dépenses d'investissement	100,06%	103,83%	108,15%	110,49%	105,18%
Autofinancement/Investissements prévus	48,22%	31,72%	38,03%	24,22%	54,24%

Source : Données tirées et traitées à partir des comptes de gestion de la collectivité.

Annexe 4 : grilles d'entrevue

Guide d'entrevue I : Analyse de l'autonomie financière du District de Bamako.

1. Quelle appréciation faite vous de l'autonomie fiscale de la collectivité ?

.....
.....

2. La collectivité dispose-elle d'autonomie fiscale suffisante ?

.....
.....

3. La collectivité peut-elle librement créer ses impôts et taxes ?

Oui Non

.....
.....

4. La collectivité peut elle librement fixer ses taux d'imposition ?

Oui Non

.....
.....

5. La collectivité peut elle librement définir la base d'imposition de ses impôts et taxe ?

Oui Non

.....
.....

6. La collectivité réalise-t-elle l'identification de la matière imposable de ses impôts et taxes ?

Oui Non

.....
.....

7. La collectivité réalise-t-elle la détermination de l'assiette de ses impôts et taxes ?

Oui Non

.....
.....

8. La collectivité perçoit-elle ses recettes ?

Oui Non

.....
.....

9. Si la collectivité n'administre pas ses recettes quels en sont les effets sur la gestion financière de la collectivité ?

.....
.....

10. Le rendement potentiel des impôts sur lesquels la collectivité détient des libertés d'administration, est il élevé ou faible ?

Elevé Faible

.....
.....

11. La collectivité partage-t-elle des recettes fiscales avec d'autres niveaux de décentralisation ?

Oui Non

.....
.....

12. Si oui comment ce partage est il décidé ?

.....
.....

13. Quelles sont les marges de manœuvre ou la capacité de négociation de la collectivité sur ce partage ?

.....
.....

14. L'Etat peut il supprimer, modifier ou exonérer les impôts de la collectivité ?

Oui Non

.....
.....

15. Si oui sous quelles conditions ?

.....
.....

16. La collectivité peut elle recevoir des transferts de l'Etat ?

Oui Non

.....
.....

17. Le système des transferts de l'Etat est il transparent ?

Oui Non

.....
.....

18. La collectivité est elle autorisé à faire des emprunts ?

Oui Non

.....
.....

19. Si oui ces emprunts sont-ils règlementés ?

Oui Non

.....
.....

Guide d'entrevue II : Analyse du système fiscale local.

1. L'identification de la matière imposable et la détermination de l'assiette fiscale sont elles effectuées par les services propres de la collectivité ?

Oui Non

.....
.....

2. Si oui quelles sont les relations que ces services ont avec les services des impôts et du trésor ?

.....
.....

3. Comment ces services procèdent-ils à l'identification de la matière imposable et à la détermination de l'assiette fiscale ?

.....
.....

4. L'identification de la matière imposable et la détermination de l'assiette fiscale couvrent elles tous les contribuables ?

Oui Non

.....
.....

5. Si non pourquoi ?

.....
.....

6. Le potentiel fiscal de la collectivité est il estimé ?

Oui Non

.....
.....

7. Si oui comment ? Si non pourquoi ?

.....
.....

8. La collectivité dispose-t-elle d'un système d'information fiscal ?

Oui Non

.....
.....

9. Si oui laquelle ? Si non pourquoi ?

.....
.....

10. Il y a-t-il une mise à jour des données concernant les contribuables ?

Oui Non

.....
.....

11. Si oui comment est elle effectuée ? Si non pourquoi ?

.....
.....

12. Le système d'identification de la matière imposable et de détermination de l'assiette fiscale présente-il des insuffisances ?

Oui Non

.....
.....

13. Si oui lesquelles ?

.....
.....

14. Comment peut-on remédier à ces insuffisances ?

.....
.....

Guide d'entrevue III : Analyse du système de recouvrement.

1. Quelles sont les relations de la recette-perception avec les différents services de la collectivité ?

.....
.....

2. Quelle appréciation faite vous du niveau des recettes de la collectivité ?

Bon Faible Mauvais

.....
.....

3. Qu'est ce qui explique ce niveau de recettes de la collectivité ?

.....
.....

4. Comment est ce que les services de la recette-perception procède-t-ils au recouvrement des recettes de la collectivité ?

.....
.....

5. Les services de la collectivité disposent-ils d'un système d'information et de suivi des recouvrements ?

Oui Non

.....
.....

6. Si oui le quel ? Si non pourquoi ?

.....
.....

7. Quelles sont les insuffisances du système de recouvrement de la collectivité ?

.....
.....

8. A quoi ces insuffisances sont-elles dues ?

.....
.....

9. Comment peut-on améliorer le recouvrement des recettes de la collectivité ?

.....
.....