



MALI

RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE—FISCALITE LOCALE ET DECENTRALISATION

Novembre 2015

Le présent rapport d'assistance technique au Mali a été préparé par une équipe du Département des finances publiques du Fonds monétaire international. Il s'appuie sur les informations disponibles en Juillet 2015, date à laquelle il a été achevé.

Un exemplaire de ce rapport peut être obtenu à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : +1 202 623 7430 • Télécopie : +1 202 623 7201
Courriel : publications@imf.org Site Internet : <http://www.imf.org>
Prix unitaire (imprimé) : 18 dollars

Fonds monétaire international
Washington, D.C.

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Département des finances publiques



MALI

FISCALITE LOCALE ET DECENTRALISATION

GREGOIRE ROTA GRAZIOSI, EMILIE CALDEIRA ET GERARD CHAMBAS

Juillet 2015

Le présent rapport contient des conseils techniques fournis par les services du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités de la République du Mali (le « bénéficiaire de l'AT »), en réponse à leur demande d'assistance technique. Ce rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI aux administrateurs du FMI et à leurs services, ainsi qu'aux autres organismes et entités du bénéficiaire de l'AT et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale et aux autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, sauf si le bénéficiaire de l'AT s'y oppose explicitement (voir <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>, Operational Guidelines for the Dissemination of Technical Assistance Information à l'adresse disponible en anglais uniquement). La communication du présent rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) en dehors du FMI, à des parties autres que les organismes et entités du bénéficiaire de l'AT, les services de la Banque mondiale et les autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, requiert le consentement explicite du bénéficiaire de l'AT et du Département des finances publiques du FMI.

Table des matières	Page
Acronymes.....	6
Préface.....	7
Résumé des recommandations.....	8
I. Introduction.....	11
II. L'autonomie des collectivités territoriales maliennes et les risques de la décentralisation.....	12
A. Une taxonomie des ressources des collectivités locales au Mali et dans le Monde.....	12
B. Les risques d'une décentralisation mal maîtrisée.....	20
III. La fiscalité locale.....	25
A. La fiscalité locale assise sur les activités des entreprises.....	32
B. La fiscalité locale assise sur les personnes.....	35
C. La taxe foncière malienne.....	36
D. La fiscalité locale des ressources naturelles et les autres taxes et impôts locaux.....	37
IV. Une proposition de stratégie de réforme.....	39
A. L'établissement d'une réelle fiscalité foncière.....	40
B. Le partage de la TVA entre collectivités territoriales et l'État central.....	43
C. Le renforcement de l'impôt synthétique.....	45
D. Le remplacement de certaines taxes en redevances.....	47
V. Les transferts budgétaires.....	50
A. Une taxonomie des transferts et de leurs effets respectifs sur le comportement des collectivités territoriales.....	50
B. Les problèmes soulevés par la définition du système d'allocation des transferts.....	51
C. Analyse comparative et évaluation du système de transferts malien.....	53
Références bibliographiques.....	63
Annexes.....	66

Annexe 1. Promotion de l'impôt foncier en Côte d'Ivoire et dégradation du niveau des recettes fiscales	66
Tableaux	
A. Suivi des recommandations de politique fiscale établie en juin 2014.....	10
1. Impôts des collectivités territoriales.....	27
2. Recettes des impôts des collectivités territoriales.....	29
3. Recettes des impôts des collectivités territoriales collectés par la DGI.....	32
4. Subventions d'investissement et de fonctionnement de l'ANICT au Mali de 2009 à 2011 (en milliers de FCFA).....	54
5. Financement des DIN en 2011	57
6. DIN alloués aux régions, cercles et communes en 2011	61
7. L'objectif de péréquation dans l'allocation des transferts	62
Graphiques	
1. Comparaison des ressources locales globales dans les pays de l'UEMOA	17
2. Comparaison internationale de la part des ressources locales dans le total des ressources publiques.....	18
3. Comparaison des ressources locales propres au sens large dans les pays de l'UEMOA (milliers de FCFA)	19
4. Évolution de la composition des recettes fiscales locales – 1995-2008 (en milliers de FCFA)	30
5. Comparaison de la composition des recettes fiscales locales en 2008 (en milliers de FCFA)	31
6. Répartition géographique des impôts sur les personnes par tête (TDRL et taxe de voirie).....	36
7. Recettes de la taxe foncière par région en 2014 (par tête)	37
8. Comparaison de la composition des recettes non fiscales en 2008.....	49
9. Instabilité des transferts relativement aux ressources locales propres.....	57
Encadrés	
Encadré 1. Une taxonomie des ressources financières locales	14
Encadré 2. L'emprunt et ses risques systémiques	23
Encadré 3. Les différents types de transferts dans la région	56

Cartes

Carte 1 . Ressources locales propres (au sens large) au Mali en 2008.....	25
Carte 2 . Allocation des droits de tirage des DIN par région en 2011.....	58
Carte 3 . Allocation des droits de tirage des DIN par cercle en 2011	59
Carte 4 . Allocation des droits de tirage des DIN par commune en 2011.....	59

ACRONYMES

ANICT. Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales
 CA. Chiffre d'affaires
 CGI. Code général des impôts
 CM. Code minier
 CNDCL. Conseil national de développement des collectivités locales
 DGE. Direction des Grandes Entreprises
 DGI. Direction générale des impôts
 DIN. Dotations d'investissement
 DME. Direction des Moyennes Entreprises
 DNTCP. Direction nationale du Trésor et de la comptabilité publique
 FCFA. Franc des Communautés Financières d'Afrique
 FNACT. Fonds national d'appui aux collectivités territoriales
 FMI. Fonds Monétaire International
 GIZ. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
 IRF. l'impôt sur les revenus fonciers
 IS. Impôt sur les sociétés
 ITS. Impôt sur les traitements et salaires
 LF. Loi Financière
 M. Million
 Md. Md
 OCDE. Organisation de coopération et de développement économiques
 PIB. Produit intérieur brut
 PEA. Accès à l'Eau potable et à l'Assainissement
 PDM. Partenariat pour le Développement Municipal
 RLP. Ressources locales propres
 RLPE. Ressources Locales Propres Étroites
 RLPL. Ressources Locales Propres Larges
 SAIF. Service d'assiette à l'impôt foncier
 RIF. Service de recettes à l'impôt foncier
 TDRL. Taxe sur le développement régional et local
 TOFE. le tableau des opérations financières de l'Etat
 TTR. Taxe sur les Transports Routiers
 TVA. Taxe sur la valeur ajoutée
 UEMOA. Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

PREFACE

Suite à la demande de M. Mamadou Igor Diarra, Ministre des Finances et du Budget, une mission d'assistance technique en politique fiscale a séjourné à Bamako du 9 au 15 juin 2015. Elle était composée de Grégoire Rota-Graziosi (chef de mission, Département des finances publiques), Emilie Caldeira et Gérard Chambas (experts du Fonds Monétaire International). Cette mission a été financée par le fond fiduciaire *Tax Policy and Administration – Topical Trust Fund (TPA-TTF)*. Un aide-mémoire a été remis aux autorités à la fin du séjour de la mission.

La mission a eu des entretiens avec M. Sidima Dienta, le Directeur Général de la Direction Générale des Impôts et ses principaux collaborateurs, M. le Directeur du Trésor et ses principaux collaborateurs, M. le Directeur Général des Collectivités Territoriales, Mme Sy Awa Diallo, Directrice Nationale des Domaines et du Cadastre, M. Semega, Expert-comptable et M. Philippe Assezat, DGI.

La mission a rencontré M. le Vice-président de l'association malienne des municipalités. Elle a également échangé avec les partenaires techniques et financiers dont les représentants de la GIZ, l'ambassade de France et de l'ambassade des Etats-Unis.

La mission a conduit ses travaux avec l'assistance de M. Théodore Dembélé, chargé de la planification et du suivi des réformes. Elle a également bénéficié du concours de Mr. Anton Op de Beke, Représentant résident du FMI et M. Bakary Traoré économiste du FMI qui ont facilité les contacts et l'organisation de la mission.

RESUME DES RECOMMANDATIONS

Cet aide-mémoire établit un état des lieux des ressources des collectivités territoriales et propose une stratégie de réforme fiscale. Comme la plupart des documents ayant déjà étudié la question de la fiscalité locale malienne, la mission a constaté que la fiscalité locale est peu rentable et s'appuie sur des impôts et taxes qui n'ont pas été révisés récemment et s'avèrent particulièrement difficiles à collecter.

La réforme proposée tient compte des menaces qu'une décentralisation mal maîtrisée pourrait faire peser sur les finances publiques nationales. Elle propose quatre axes complémentaires qui visent à renforcer la mobilisation des recettes domestiques (centrales ou locales), assurer le financement des collectivités territoriales et améliorer la redevabilité des élus locaux. Les quatre axes sont.

- **L'établissement d'une réelle fiscalité foncière (sans attendre la réalisation éventuelle d'un cadastre moderne) en renforçant ou en modifiant l'actuelle taxe foncière.** Ceci nécessite l'introduction d'une alternative à la valeur locative définissant l'assiette de la taxe foncière. La valeur locative n'est pas adaptée au contexte malien et devrait être remplacée par une valeur superficielle indexée sur différents facteurs tels que l'accès aux biens ou services publics, la localisation géographique, la consommation moyenne et géo-localisée d'électricité, d'eau ou le temps de communication de téléphonie mobile, etc. Une fiscalité foncière impose également la suppression des principales exonérations de l'actuelle taxe foncière telle que celle portant sur les immeubles occupés par le propriétaire ou un membre de sa famille, les terrains nus acquis depuis moins de trois années ou les terres agricoles notamment en périphérie urbaine. La nouvelle taxe foncière proposée dans ce rapport intégrerait des impôts locaux particuliers comme la patente et la taxe sur le développement régional et local (TDRL), qui seraient amenés à disparaître¹. Les recettes attendues d'une taxation de la propriété foncière sont au minimum de l'ordre de 0,5% du PIB au moins au regard des expériences internationales. La taxe proposée, s'avérerait plus juste que l'actuelle TDRL et plus efficace économiquement que la patente. Elle permettrait également de

¹ Les bases de calcul de la TDRL en particulier en zone rurale et de la patente pourraient être maintenues temporairement pour éviter tout risque de pertes de recettes durant la période de transition. La réforme de la TDRL en zone urbaine s'intégrerait dans la définition d'une taxe foncière rénovée.

limiter la spéculation foncière et favoriserait une meilleure allocation des terres.

- **Le partage des recettes de TVA entre collectivités territoriales et l'État afin de garantir un flux de ressources stables aux collectivités locales.** La part revenant aux collectivités territoriales et les modalités de ce partage devraient être minutieusement déterminées et pourraient faire l'objet d'une assistance technique particulière.
- **Le renforcement de l'impôt synthétique permettant de rationaliser la fiscalité directe locale des petites entreprises.** Cet impôt a été significativement simplifié en 2014. L'aspect libérateur de cet impôt déjà établi par la loi de finance 2014 devraient conduire à la suppression *de facto* de plusieurs taxes et impôts locaux (taxes de bétail, sur les moulins ou sur les charrettes...). Il justifie également le transfert d'une partie de ces recettes aux collectivités territoriales, en les associant dans les modalités de collecte avec la DGI ou le Trésor.
- **Le remplacement de taxes locales spécifiques en redevances².** Il conviendrait de supprimer certaines taxes particulières (taxe de sortie des véhicules, taxe sur les embarcations...) pour les transformer en redevances. Celles-ci permettraient de faire contribuer l'utilisateur et amélioreraient la redevabilité des collectivités locales.

² Une redevance est la somme versée par un usager d'un service ou d'un ouvrage public. Cette somme trouve sa contre partie directe dans les prestations fournies par ce service public ou dans l'utilisation de l'ouvrage public. Seuls les usagers paient la redevance contrairement aux impôts ou taxes. Le montant est proportionnel au service rendu.

Cette mission d'assistance technique a été financée par le fonds fiduciaire de politique fiscale et d'administration des recettes. Elle s'intègre dans un programme de trois années qui assistent les autorités maliennes dans leur effort de réforme de la politique fiscale. Le tableau ci-dessous présente le suivi des recommandations établies lors de la mission de diagnostic de juin 2014 et discutées dans le rapport Rota-Graziosi et al. (2014a).

Tableau A. Suivi des recommandations de politique fiscale établie en juin 2014

Objectifs / mesures	Indicateurs de performance	Echéance	Suivi
Objectif 1. Rationaliser et améliorer le contrôle des dépenses fiscales.			
Rédiger un document de dépenses fiscales joint à la Loi de finance suivant les meilleures pratiques internationales	Publication annuelle du documents Création au niveau du Ministre d'une unité de politique fiscale en charge de la collecte des informations (administration fiscale et douanière), des études et des propositions de réformes fiscales.	Loi de finances 2015 et suivantes	Mission de la DGI à la commission de l'UEMOA. Missions de la DGI au Sénégal, Maroc et Côte d'Ivoire (Juin 2015).
Objectif 2. Simplifier et consolider la fiscalité et la parafiscalité (contributions sociales) assise sur les salaires afin d'améliorer l'équité de l'impôt et favoriser le développement du salariat au Mali.			
Revoir la progressivité de l'impôt sur les traitements et salaires et rationaliser les déductions et abattements	La charge fiscale et parafiscale du salaire minimum interprofessionnel garanti est réduite significativement (au moins de moitié, la différence entre le revenu disponible et le coût pour l'employeur passant de 10 341 FCFA à 5 000 FCFA). La progressivité du barème de l'ITS et les abattements sont plafonnés, voire supprimés, afin d'améliorer l'équité des prélèvements obligatoires et de préserver, voire améliorer les recettes fiscales.	Loi de finances 2016	Constitution d'une base de données des salaires du secteur privé. Une assistance technique dédiée est programmée par le département de finance publique.
Rationaliser les différents prélèvements obligatoires assis sur les salaires : CFE, TFP, TEJ et TL (1)	<u>Indicateur intermédiaire</u> : les options sont présentées aux autorités avec une appréciation de leur impact sur la recette et la répartition du fardeau fiscal sur les contribuables		
Revoir les contributions sociales et les modalités possibles de financement de l'Institut National de Prévoyance et de Santé (INPS)			
Objectif 3. Optimiser la fiscalité du secteur bancaire et réduire le coût du crédit bancaire			
Réviser les modalités de la taxe sur les activités financières	Un projet de loi est soumis au conseil des Les options sont présentées aux autorités avec une appréciation de leur impact sur la recette fiscale et sur le coût du crédit bancaire.	Décembre 2015	
Objectif 4. Renforcer la fiscalité foncière			
Mobiliser la propriété foncière comme source de recettes fiscales.	Les recettes de la propriété foncière contribuent significativement à la mobilisation des recettes domestiques (2% du PIB par exemple).	Décembre 2016	Mission du FMI de Juin 2015 portant la fiscalité locale (voir les recommandations de ce rapport)
Taxer les gains de plus-values foncières réalisée par les personnes physiques	<u>Indicateur intermédiaire</u> : Les options sont présentées aux autorités avec une appréciation de leurs impacts sur la recette		
Rationaliser les droits d'enregistrement			

1/ CFE : Contribution forfaitaire des employeurs ; TFP : Taxe de formation professionnelle ; TEJ : Taxe emploi-jeune ; TL : Taxe de logement

I. INTRODUCTION

- 1. La République du Mali s'est engagée dans un processus de décentralisation depuis le début des années 90.** Ce processus a été relancé avec l'accord d'Alger pour la paix et la réconciliation au Mali. L'article 14 de ce projet en date du 25 février 2015 engage l'État malien à transférer d'ici 2018 30% des recettes budgétaires de l'État aux collectivités territoriales sur la base d'un système de péréquation.
- 2. Cet aide-mémoire établit un état des lieux des ressources des collectivités territoriales, revoit la fiscalité locale et les transferts intergouvernementaux et propose une stratégie de réforme.** De nombreux documents dont une liste est fournie en bibliographie ont été consultés par la mission et attestent de l'importance de la décentralisation pour le Mali. La plupart, ce rapport inclus, partage le constat que la fiscalité locale est peu rentable et largement désuète. La réforme proposée intègre explicitement les risques (*cf.* chapitre II) qu'une décentralisation fait peser sur les recettes fiscales totales. C'est pourquoi la réforme proposée vise d'une part à améliorer la redevabilité des collectivités territoriales et d'autre part à renforcer la mobilisation des revenus domestiques, qu'ils soient centraux ou locaux³. Cette distinction est d'ailleurs atténuée puisque la mission propose de partager les recettes de TVA dont les détails, part de la TVA et modalités des transferts intergouvernementaux, sont laissés à la discrétion des autorités maliennes et pourraient faire l'objet d'une assistance technique dédiée. La réforme fiscale proposée consiste également à établir une réelle fiscalité foncière sans attendre la modernisation éventuelle du cadastre. Le renforcement de l'impôt synthétique significativement simplifié en 2014 devrait également accompagner cet effort de modernisation de la fiscalité locale. Enfin la suppression de plusieurs taxes et impôts locaux semble nécessaire pour rationaliser les prélèvements soit en les intégrant à l'impôt synthétique libérateur, soit en les remplaçant par des redevances administrées par les collectivités locales. Ce rapport complète le rapport Taiclet et al. (2015) qui analysait le cadre macro-budgétaire de la décentralisation au Mali.

³ La Directive 04/99 de l'UEMOA ne précise pas la place des recettes fiscales propres dans le critère de convergence de second rang relatif à la mobilisation des recettes fiscale à hauteur d'un minimum de 17% du PIB. En l'absence de précision contraire, les collectivités locales constituant un démembrement de l'Etat, les recettes fiscales locales sont à inclure dans les recettes fiscales pour apprécier si le critère de mobilisation fiscale de 17% du PIB est atteint. Cette interprétation est corroborée par la Directive UEMOA 10/2009 relative au TOFE qui inclut les administrations locales comme une composante de l'administration publique.

II. L'AUTONOMIE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES MALIENNES ET LES RISQUES DE LA DECENTRALISATION

3. **La décentralisation consiste à transférer des compétences en matière de recettes et de dépenses du gouvernement central vers des gouvernements locaux.** Elle vise à améliorer l'efficacité de la dépense publique notamment en rapprochant les populations concernées des décideurs publics (principe de proximité) et en organisant une émulation entre élus locaux (principe de compétition)⁴. L'autonomie de ces derniers est une notion complexe qui dépasse largement les seules ressources fiscales locales et intègre par exemple le degré de discrétion dont dispose les collectivités locales dans l'allocation des transferts qu'ils reçoivent. Ce chapitre présente une taxonomie des ressources des collectivités locales et propose quelques comparaisons internationales. Il revient ensuite sur les risques qu'une décentralisation excessive du pouvoir de définir et collecter l'impôt peut entraîner sur l'efficacité même du processus de décentralisation en particulier et sur l'économie malienne en général.

A. Une taxonomie des ressources des collectivités locales au Mali et dans le Monde

4. **L'appréciation de l'autonomie des collectivités territoriales maliennes nécessite de considérer toutes les ressources financières dont elles disposent et le degré de discrétion dans leur allocation qu'elles peuvent exercer.** Dans le contexte malien, l'autonomie financière des gouvernements locaux ne se réduit pas aux seuls impôts locaux. L'encadré 1 présente une taxonomie des ressources des collectivités locales et propose quelques éléments de comparaison internationale.

5. **Le niveau des ressources globales des collectivités territoriales maliennes est particulièrement faible, inférieur à celui d'autres pays de l'UEMOA (cf. graphique 1).** Sur la période 1995-2008, le niveau des ressources locales totales par tête ne dépasse pas 3 100 FCFA au Mali – contre 3 300 FCFA au Togo, 3 900 FCFA au Bénin, 11 000 FCFA au Sénégal et 12 400 FCFA en Côte d'Ivoire. Le ratio des ressources locales par rapport au Produit Intérieur Brut (PIB) ne franchit le seuil des 1% que pour deux pays de notre analyse. la Côte d'Ivoire et le Sénégal (respectivement 1,34% et 1,21). Sur la période étudiée, il s'élève à 1,09% au Bénin, 1,06% au Mali, 0,83% au Niger et 0,52% au Togo. Enfin, le ratio des ressources locales

⁴ Voir Caldeira et Rota-Graziosi (2014b) pour une revue de la littérature académique sur les effets de la décentralisation dans les pays en développement.

rapportées aux ressources publiques nationales est respectivement de 5,88% au Bénin, 8,91% en Côte d'Ivoire, 2,96% au Mali, 2,61% au Togo et 2,67% au Niger.

6. **Les ressources locales globales des collectivités locales au Mali ont significativement augmenté les dernières années mais restent modérées.** Elles atteignaient en 2013, 110 Mds FCFA soit 13% des recettes fiscales nationales et 2,05% du PIB. Cette croissance s'explique très largement par l'accroissement des transferts aux collectivités locales qui constituent environ 75% des ressources locales globales en 2013. Avec 7 200 FCFA par tête, les ressources locales globales demeurent néanmoins limitées.

Encadré 1. Une taxonomie des ressources financières locales

Les ressources des gouvernements locaux peuvent être classées en cinq catégories.

Les recettes fiscales locales sont constituées des impôts et taxes⁵ régies par le Code Général des Impôts et par des lois particulières⁶. Ces recettes peuvent être collectées par l'administration locale ou par celle centrale et rétrocédée automatiquement aux collectivités locales.

Les recettes non fiscales locales sont l'ensemble des recettes qui ne sont pas liées à un impôt. Ce sont essentiellement.

- Les produits pour exploitation et prestations de services sont tirés de la rémunération des prestations fournies par les collectivités locales telles que la délivrance d'actes administratifs, l'enlèvement des ordures ménagères, les services éducatifs ou sportifs, de voirie, d'eau, d'électricité ou d'hygiène (désinsectisation, latrines publiques etc.) ou les appareils distributeurs d'hydrocarbures. Ils comprennent également dans certains cas le produit partagé des amendes.
- Les produits du domaine proviennent des produits retirés de l'utilisation du domaine local. Ils comprennent, par exemple, les redevances de marché⁷, d'éclairage public, les droits de stationnement de véhicule ou le produit des concessions. Il s'agit également des produits obtenus de la location et la cession des biens appartenant à la collectivité⁸.

Les transferts reçus du gouvernement central peuvent être conditionnels ou inconditionnels.

- Les transferts conditionnels impliquent que les fonds alloués soient dépensés de façon spécifique, i.e. pour la fourniture de biens ou services publics définis par le gouvernement central.
- Les transferts inconditionnels en revanche peuvent être dépensés comme le gouvernement local l'estime le plus pertinent.

Les emprunts des collectivités territoriales sont généralement utilisés pour le financement d'investissements publics locaux. La capacité d'emprunt est généralement strictement limitée par la loi dans les pays africains francophones et nécessite l'existence d'un marché financier suffisamment développé.

Les dons des partenaires techniques et financiers du pays peuvent aussi constituer une ressource financière significative.

⁵ Si l'impôt est prélevé sans contrepartie, la taxe est un prélèvement lié à une prestation de service-utilisation d'un service ou d'un ouvrage public. Néanmoins, contrairement aux redevances, la

7. **Une comparaison plus large de la part des ressources locales totales⁹ dans le total des ressources publiques révèle que les pays de l’Afrique sub-saharienne affichent les ratios parmi les plus faibles du monde (cf. graphique 2).** L’Éthiopie et l’Afrique du Sud, qui sont des pays fédéraux, arrivent en tête du continent africain avec des taux de l’ordre de 75% et 64% respectivement. En Amérique Latine, un grand nombre de pays – tels que l’Argentine (44%), le Brésil (39%), la Colombie (37%) et la Bolivie (31%)¹⁰ – apparaissent parmi ceux qui ont la plus forte part de ressources publiques locales. Apparaissent aussi en tête, des pays asiatiques tels que la Chine (67%), l’Inde (45%) ou la Corée du Sud (39%). Parmi les pays d’Europe (hors pays de l’OCDE), la Russie (37%) et l’Ukraine (28%) sont dans le haut du classement. Parmi les États dits de type unitaire en Afrique, l’Algérie affiche un montant relativement élevé de ressources globales des collectivités locales qui atteint 4.7% du PIB en 2012 (cf. Chambas, 2013).

8. **La notion d’autonomie des collectivités territoriales au Mali ou ailleurs demeure très ambiguë et largement discutée.** La seule appréciation des ratios de type dépenses (ou recettes) des gouvernements locaux par rapport aux dépenses publiques (ou recettes) totales est insuffisante car elle ne permet pas d’appréhender correctement le degré de discrétion ou de pouvoir qu’exercent effectivement les

contrepartie d’une taxe est secondaire puisqu’elle est exigible même si le redevable ne fait aucune utilisation du service rendu et qu’il n’existe pas de proportionnalité entre la somme réclamée et le service rendu.

⁶ Pour le cas Mali : loi n°96-058 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales du district de Bamako et des communes qui le composent, loi n°2011-36 du 15 juillet 2011 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions du Mali et loi n°2011-034 du 15 juillet 2011 instituant la taxe foncière

⁷ Certains marchés, dans les grandes capitales notamment, peuvent faire partie du patrimoine de l’État et donc impliquer un partage des produits du marché.

⁸ Les communes d’Afrique de l’Ouest ne détiennent que très rarement de patrimoine mobilier et immobilier. Bien que représentant de faibles montants, l’aliénation de biens, contribue aux recettes d’investissement avec l’emprunt.

⁹ Nous ne distinguons pas dans ce rapport les ressources allouées au deux (communes et cercles) et prochainement (trois avec les régions) niveaux de gouvernements locaux. La répartition des recettes entre ces trois niveaux et entre collectivités territoriales d’un même niveau est abordée dans le dernier chapitre de ce rapport. Elle relève de la définition du mécanisme de transfert ou de péréquation qui pourrait faire l’objet d’une assistance technique dédiée.

¹⁰ L’Amérique latine est essentiellement composée d’États unitaires. Quatre pays font exceptions : l’Argentine, le Brésil, le Mexique et le Venezuela sont des États fédéraux.

collectivités locales sur leurs dépenses ou leurs recettes. En Éthiopie par exemple un pays apparemment très décentralisé (cf. graphique 2), les collectivités locales sont très peu autonomes car leurs ressources proviennent de transferts du gouvernement central, qui sont conditionnés à la réalisation de dépenses décidées par ce dernier.

9. **Les ressources des collectivités territoriales maliennes se composent des recettes fiscales locales, des recettes non fiscales locales, des transferts intergouvernementaux, des emprunts et des dons (cf. encadré 1).** Cette taxonomie permet de définir les ressources locales propres qui permettent d'apprécier l'autonomie financière des collectivités territoriales (Chambas, 2010). Au sens large, les Ressources Locales Propres Larges (RLPL) correspondent aux recettes fiscales et non fiscales mobilisées au profit des collectivités locales, qu'elles soient ou non collectées localement. Ces ressources constituent un indicateur imparfait d'autonomie financière des collectivités territoriales. Au sens étroit, les Ressources Locales Propres Étroites (RLPE) correspondent aux recettes fiscales et non fiscales mobilisées par et au profit des collectivités locales. Elles mesurent également l'effort de mobilisation des décideurs locaux et contribuent à créer une certaine redevabilité en établissant un lien entre la pression fiscale locale et les prestations de services publics locaux.

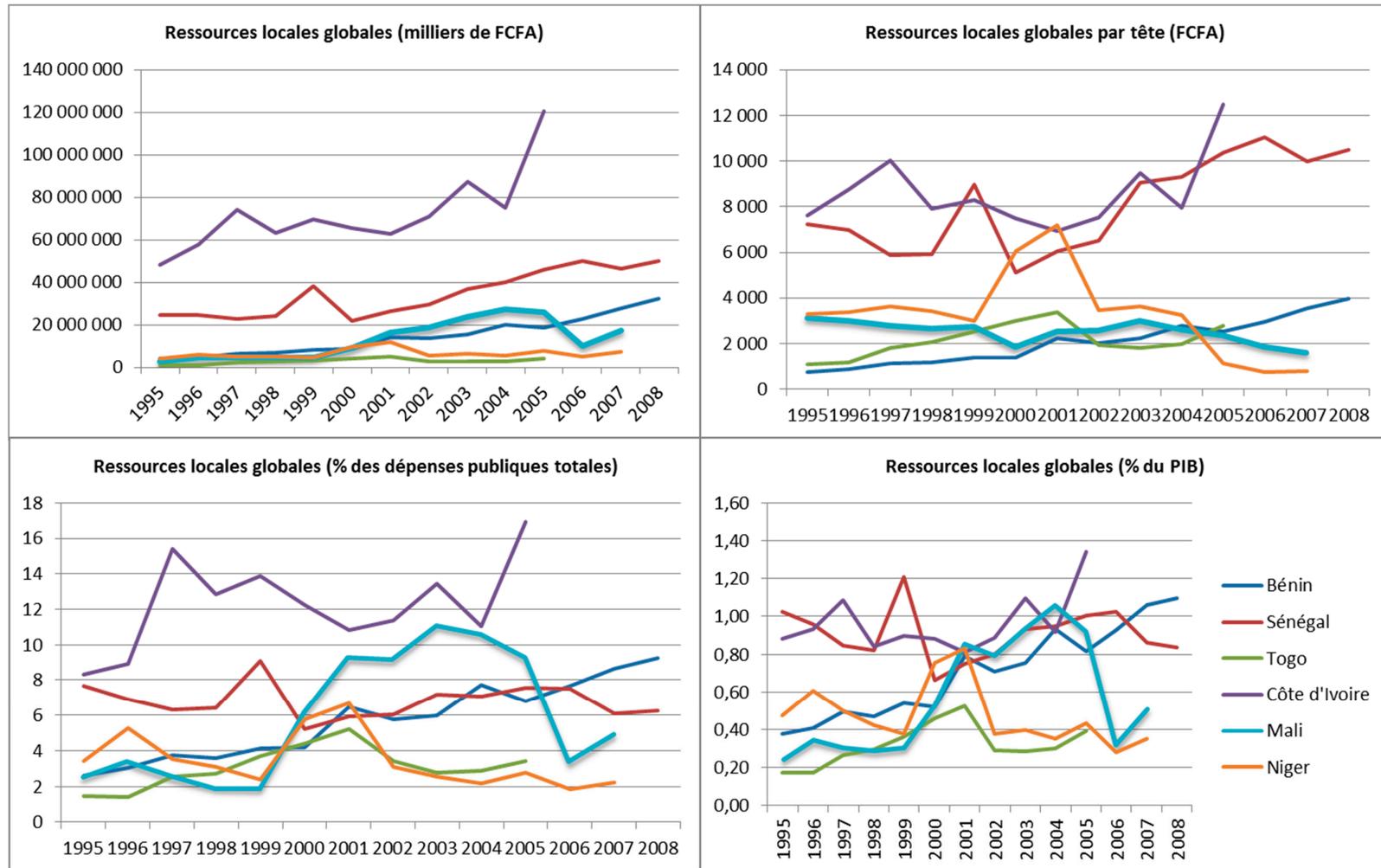
10. **Les RLPL au sens large représentaient 65% des recettes locales globales en moyenne sur la période 1995-2008 au Mali et ont diminué à 28% en 2013 conséquence de la hausse significative des transferts provenant notamment des partenaires extérieurs¹¹ (cf. graphique 3).** Les RLPE ne représentent que 18% des ressources locales globales en 2013¹². À la lecture de l'encadré 1, une mesure cohérente de l'autonomie financière des collectivités locales devrait sommer les RLPE, les transferts inconditionnels et les emprunts.

¹¹ Calculs des auteurs à partir des données du Programme de Développement Municipal avant 2008 et des données du Trésor ensuite.

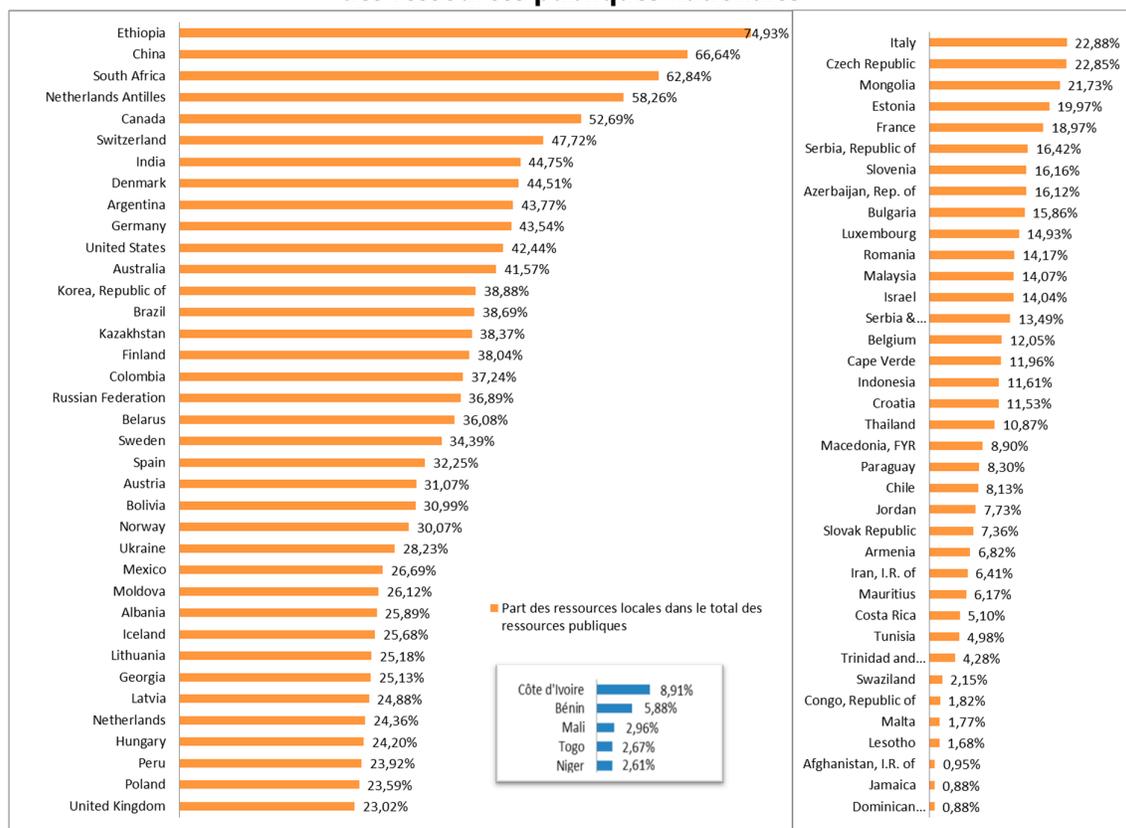
¹² En 2013, 80% des RLPL étant des recettes fiscales et 42% qu'entre elles provenant de la DGI, seulement 66% des RLPL peuvent être considérées comme des RLPE.¹³ « Fiscal decentralization indicators » (World Bank).

¹³ « Fiscal decentralization indicators » (World Bank).

Graphique 1. Comparaison des ressources locales globales dans les pays de l'UEMOA



Graphique 2. Comparaison internationale de la part des ressources locales dans le total des ressources publiques nationales

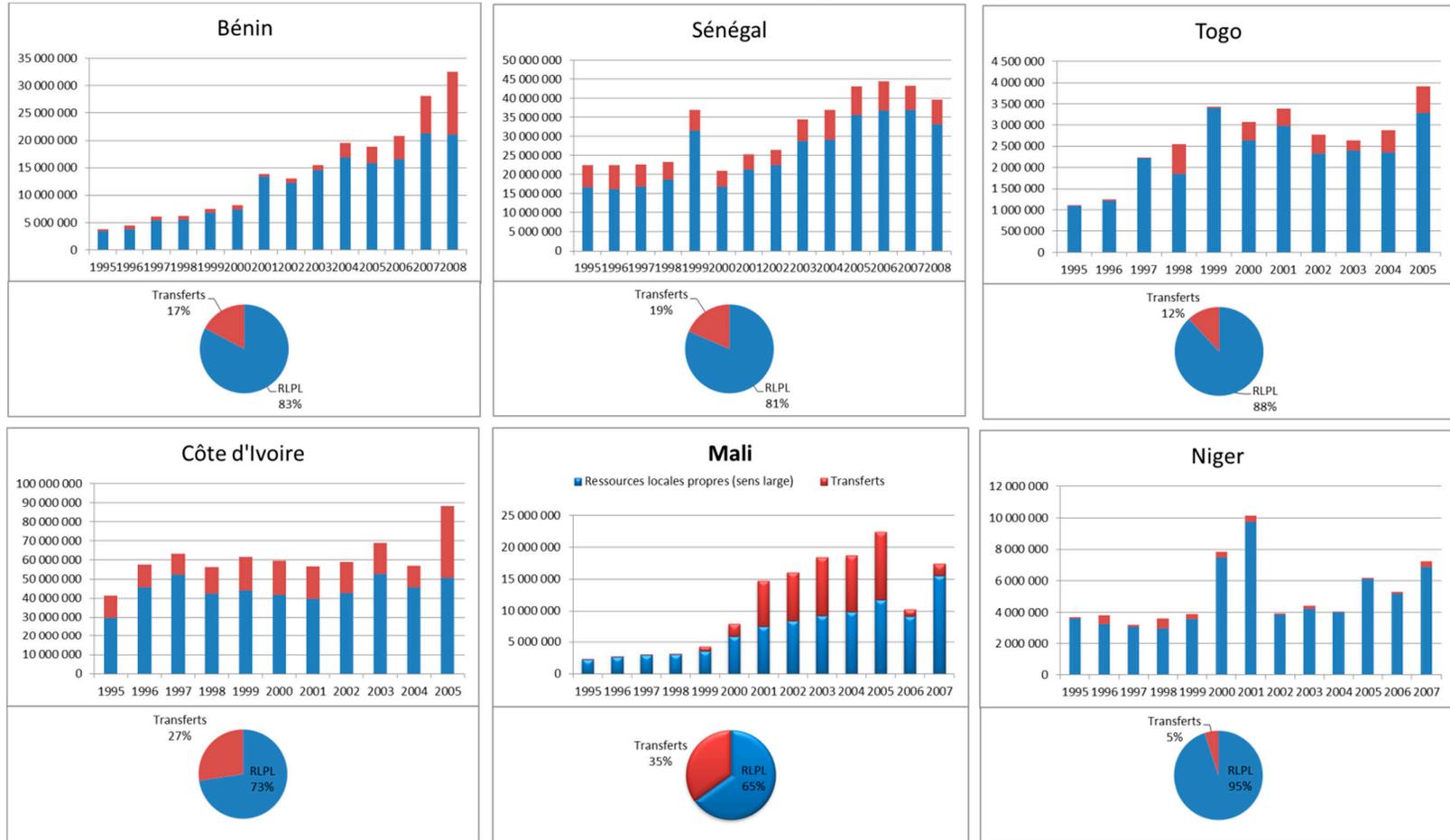


Source. Indicateurs¹³ calculés à partir des données GFS (Government Finance Statistic) du FMI.¹⁴

¹³ « Fiscal decentralization indicators » (World Bank).

¹⁴ Nous considérons les données moyennes sur la période 1995-2011 (selon disponibilité).

Graphique 3. Comparaison des ressources locales propres au sens large dans les pays de l'UEMOA (milliers de FCFA)



B. Les risques d'une décentralisation mal maîtrisée

11. **La décentralisation fiscale, notamment le renforcement de l'impôt local, présente plusieurs risques qu'il convient de ne pas négliger.**

Ressources locales. effet d'éviction sur les recettes fiscales centrales et coût de collecte

12. **L'un des risques les plus importants de la mobilisation de recettes fiscales locales est d'entraîner une baisse des recettes de fiscalité centrale.** Les moyens humains et matériels des administrations fiscales centrales sont limités et les réformes récentes les ont amenés à se concentrer sur la gestion d'un nombre réduits de grandes et moyennes entreprises qui sont à la fois des contribuables mais aussi des collecteurs des impôts centraux. La mobilisation d'impôts locaux relève d'une problématique radicalement différente puisque ce sont des impôts directs auprès d'un grand nombre de contribuables. L'expérience récente de la Côte d'Ivoire montre qu'accorder une priorité à la mobilisation d'impôts locaux de masse peut conduire l'administration fiscale à disperser ses moyens pour recouvrer des impôts à faible potentiel et des pertes de recettes fiscales importantes (*cf.* Annexe 1).

13. **Outre cet effet d'éviction sur la fiscalité centrale, la fiscalité locale présente le risque d'alourdir fortement les coûts de collecte de l'impôt.** Ainsi, la prolifération d'impôts locaux directs observée au Mali favorise la dispersion des efforts sur le recouvrement d'impôts obsolètes à rendement marginal comme les taxes sur les armes à feu.

Taxes locales et fragmentation du marché

14. **L'une des conditions essentielles à une décentralisation efficace est la préservation d'un marché unique (Weingast, 1995).** L'absence d'un marché commun ou des restrictions à la mobilité des facteurs de production réduisent et biaisent la concurrence entre les juridictions et incitent les collectivités locales à adopter un comportement de recherche de rentes à travers l'application de prélèvement néfastes pour l'activité économique mais porteurs de recettes. Dans le cas du Mali, membre de l'UEMOA, l'enjeu est aussi de préserver l'unicité du marché régional.

15. **Un des enjeux de la décentralisation consiste donc à concilier unité du marché et fiscalité locale.** À travers son rôle de coordination et de contrôle des impôts appliqués, l'État central joue un rôle primordial dans la garantie d'un marché

national unique. La préservation d'un marché intérieur unique suppose de confier la taxation des facteurs de production mobiles ou des biens échangeables au seul gouvernement central ; elle suppose aussi un encadrement des impôts et redevances prélevés localement.

Concurrence entre collectivités territoriales.

16. **La concurrence horizontale entre collectivités peut les conduire à une course à la baisse de la fiscalité dommageable pour tous en termes de finances publiques.** Ainsi, depuis que les tarifs des vignettes sur les motocyclettes ne relèvent plus de la compétence de l'État central et peuvent être déterminés par les communes, une compétition en faveur de la baisse des tarifs s'est engagée.

17. **La concurrence verticale est également une menace car elle peut entraîner une taxation excessive d'une même base fiscale par différents niveaux de gouvernement.** Ce phénomène observé notamment dans les pays fédéraux résulte d'une allocation ambiguë du pouvoir de taxation entre deux niveaux de gouvernements (centre et local) et peut nuire *in fine* à l'activité économique.

Décentralisation, aléa moral et mobilisation de ressources locales

18. **A la faveur d'un manque de contrôle de l'État central, les collectivités locales maliennes ont déjà contracté des emprunts dont, en cas de défaillance, les charges risquent de reposer sur les finances publiques centrales.** Bien que limitée, la capacité d'emprunter par les collectivités territoriales comporte des risques systémiques lourds (*cf.* encadré 2). En 2013, en dehors de Bamako qui a emprunté 212,6 M de FCFA, seules deux régions sont concernées par l'emprunt et les montants demeurent faibles (Kayes, 2,2 M de FCFA et Ségou, 3,7 M de FCFA). Néanmoins, si cette capacité d'emprunt est amenée à se développer, le risque d'indiscipline budgétaire des collectivités territoriales pourrait conduire à un surendettement de l'État central et menacer la stabilité macroéconomique¹⁵. Ce risque sera d'autant plus élevé que les ressources mises à la disposition des collectivités locales seront insuffisantes pour faire face à leurs charges et que le contrôle des engagements d'emprunts par les collectivités sera faible.

¹⁵ Ce risque a déjà été signalé dans le rapport Taiclet et al. (2015).

Taxes locales et corruption

19. **Un risque de la fiscalité locale est de favoriser le développement d'une corruption, qui affecte, non seulement les recettes fiscales locales, mais aussi l'ensemble des impôts (Attila et al., 2009).** En effet, la fiscalité locale et son administration ne bénéficient pas du même niveau d'encadrement ou d'organisation que la fiscalité et l'administration centrale.

Décentralisation fiscale et inégalités de ressources entre collectivités territoriales

20. **La décentralisation peut exacerber les inégalités entre collectivités territoriales.** La carte 1 illustre la répartition inégale des ressources locales propres. en 2013, elles variaient de 1 131 Mds à Mopti, soit 590 FCFA par tête, à 7 052 Mds à Bamako, soit 3 898 FCFA par tête. Selon les choix de législation de fiscalité locale mais aussi des caractéristiques économiques et démographiques des collectivités, le potentiel de recettes fiscales locales des différentes collectivités maliennes varie fortement. Une telle disparité n'est pas rare dans la région. les ressources locales de Dakar représentent 44% des ressources locales totales pour une population de 950 000 habitants en 2008 ; la même année, au Bénin, 90% de la population cumule seulement 62% des ressources locales globales seulement, le reste étant concentré sur la commune de Cotonou.

Le coût de la décentralisation fiscale

21. **Si la décentralisation vise à rendre les politiques publiques plus efficaces, son coût notamment administratif ne doit pas être négligé.** La décentralisation entraîne un risque de duplication de biens ou de services publics, qui s'avère certes plus pressant dans les pays développés. En revanche, le coût de contrôle des collectivités territoriales est loin d'être négligeable dans les pays en développement et impose généralement le renforcement de l'administration centrale pour encadrer la bonne exécution des budgets. La création d'une fonction publique territoriale est également souhaitable. Cependant, l'expérience de certains pays fédéraux comme le Canada est illustrative. Les salaires des fonctionnaires municipaux y sont significativement plus élevés que les salaires des autres fonctionnaires ayant un emploi comparable. Cette différence s'explique notamment par une capacité moindre de négociation des communes face aux syndicats nationaux.

Encadré 2. L'emprunt et ses risques systémiques

Lorsque le gouvernement central a la responsabilité en dernier ressort des équilibres budgétaires, la possibilité d'emprunter pour collectivités territoriales engendre des risques systématiques importants.

Ces risques trouvent leur origine dans un problème d'aléa moral connu sous le nom de « contrainte budgétaire douce »¹⁶. Sous la tutelle de l'État, un gouvernement local autorisé à s'endetter peut contourner les règles de discipline budgétaire pour accroître ses ressources et maximiser ses propres objectifs. Bénéficiant d'un avantage informationnel, il sait que son comportement stratégique ne pourra qu'être très difficilement détecté et que l'État n'aura pas d'autre choix que de lui porter secours. Le gouvernement local anticipe donc une relative impunité budgétaire, le poids de son comportement pesant sur l'ensemble des collectivités tandis qu'il tirera seul le profit de ses dépenses excessives.

La simple menace du gouvernement central de ne pas venir en aide aux gouvernements locaux en difficultés financières n'est pas crédible puisque ces derniers savent que la défaillance d'une collectivité locale pourrait avoir des conséquences macroéconomiques importantes et que l'État sera obligé d'intervenir comme par exemple en Argentine, en Afrique du Sud ou au Brésil dans les années 90 (Prud'homme, 1995).¹⁷

Le cadre institutionnel et légal autour de l'emprunt est donc capital puisqu'il détermine la capacité des collectivités locales à adopter ces comportements stratégiques dangereux. Néanmoins, la surveillance de la situation financière des collectivités locales et les conditions d'endettement organisées par le législateur pour prévenir l'insolvabilité - obligation d'équilibrer le budget annuellement, obligation de publication de ratios prudentiels de risque, remboursement des intérêts et du capital sur ressources propres, interdiction d'emprunter pour financer les dépenses de fonctionnement ou refinancer des emprunts en cours - peuvent être insuffisantes puisque les gouvernements locaux gardent une incitation à contourner les règles.

Ainsi, bien que l'emprunt soit utile pour répartir la charge de l'investissement dans le temps, ce risque d'indiscipline s'ajoute aux arguments avancés contre l'utilisation de cet outil par les autorités locales. Parmi ces arguments, le mauvais fonctionnement des marchés financiers, des ressources financières et des dépenses futures peu prévisibles, des capacités managériales et des connaissances techniques et financières trop faibles et, une incitation du décideur politique en poste à emprunter excessivement puisqu'il en bénéficie immédiatement tandis que la charge de cet emprunt est reportée dans le temps.

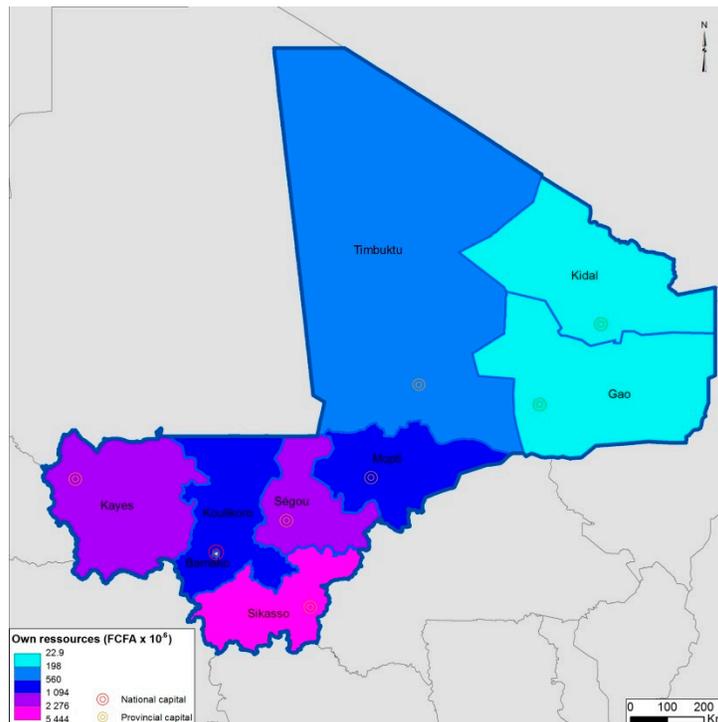
¹⁶ Les développements théoriques autour de la contrainte budgétaire douce (Kornai, 1979, Qian et Roland, 1998 et Kornai et al, 2003) ont été repris par la littérature du fédéralisme fiscal (Wildasin, 1988) de l'analyse du comportement des entreprises publiques dans les économies planifiées.

¹⁷ Peu d'études empiriques se sont consacrées à évaluer les effets macroéconomiques de la décentralisation. Parmi eux, Wibbels (2000) met en évidence un effet négatif du fédéralisme budgétaire sur les performances macroéconomiques se traduisant par des niveaux d'inflation et des déséquilibres budgétaires plus importants. Rodden (2002) révèle que des déficits persistants

22. **Les inégalités peuvent également croître avec une gestion décentralisées des ressources naturelles fragilisant l'unité du pays.** Au sein d'une région pauvre, les communes minières de Kayes bénéficient de la patente des sociétés minières. Certaines collectivités urbaines, notamment Bamako regroupant d'importantes activités économiques, notamment des grandes entreprises, bénéficient de recettes de patente importantes et ont aussi la possibilité de mobiliser des redevances porteuses de recettes substantielles. Des collectivités parfois excentrés mobilisent des ressources de patente et des redevances en raison d'activités commerciales dynamiques. En revanche, un grand nombre de collectivités situées dans des zones rurales ou des zones arides, disposent d'un potentiel de ressources locales propres faible, voire dérisoire. Aucune innovation en matière de législation de fiscalité locale propre n'est susceptible de fournir des moyens financiers pour couvrir une offre de services visant à réduire les disparités dans l'accès aux services publics. Seuls, des transferts à partir de l'État central permettent une relative péréquation entre collectivités.

apparaissent lorsque les gouvernements locaux sont simultanément dépendants des transferts et autorisés à emprunter.

Carte 1. Ressources locales propres (au sens large) au Mali en 2008



Source. mission.

III. LA FISCALITE LOCALE

23. **Les impôts locaux maliens sont régis par le Code Général des Impôts, le Code des Collectivités Territoriales et les Lois n°96-058 du 16 octobre 1996, n°2011-034 et 36 du 15 juillet 2011¹⁸.** Le tableau 1 présente ces impôts et taxes, leur taux et leur assiette respective. Leurs recettes recensées par la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DNTCP) sont données dans le tableau 2. Ces impôts et taxes locaux sont décomposés suivant la nature de leur assiette. personnes physiques, activité économique, activité extractives (mines), véhicules, et divers.

¹⁸ La Loi n°96-058 du 16 octobre 1996 détermine les ressources fiscales du district de Bamako et des communes qui le composent. La loi n°2011-36 du 15 juillet 2011 établit les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions du Mali. La loi n 2011-034 du 15 juillet 2011 institue la taxe foncière.

24. **La Direction Générale des Impôts (DGI) collecte 40% des recettes des collectivités locales (cf. tableau 3).** 93% de ces recettes locales prélevées par la DGI proviennent de la patente en 2014. la patente professionnelle en constitue la majeure partie (82%), la contribution de la patente sur les marchés et contrats administratifs (5,53%), la patente dans la vignette synthétique (3%) et dans la vignette TTR (2,5%) étant relativement faible.¹⁹ La taxe de voirie représente 4,43% des impôts locaux collectés par la DGI en 2014, dont l'essentiel est collectée avec la patente professionnelle. En matière de recouvrement des impôts et taxes il existe une incohérence entre deux textes juridiques qui est en voie de résolution selon les autorités. Le Code des collectivités territoriales confère aux agents du Trésor le recouvrement des impôts et taxes, alors que selon la loi 036, ce recouvrement incombe à la DGI. Cette divergence des textes juridiques peut expliquer en partie la faiblesse des recettes fiscales locales²⁰.

¹⁹ Les recettes provenant des licences - déjà très faibles en 2011 (0,41%) - sont quasi nulles depuis 2012 (0,03% en 2012, 0,02% en 2013, 0,07% en 2014).

²⁰ Il convient de noter que les recettes de la taxe foncière collectées par la DGI (tableau 3) n'apparaissent pas explicitement dans les comptes du Trésor (tableau 2).

Tableau 1. Impôts des collectivités territoriales

Impôts locaux	Assiettes et taux
Impôts et taxes locale sur les personnes	
Taxe foncière	Valeur locative des immeubles bâtis et terrains nus 3%
Taxe de voirie	5% de la patente ou 3000 FCFA par an et par famille pour Bamako (2000 FCFA pour les autres localités)
Taxe de développement régional et local	Taux variant par la loi de 875 FCFA (Tombouctou) à 3000 FCFA (Bamako) Exemptions : soldats, indigents, élèves et étudiants, les femmes ayant eu au moins quatre enfants.
ITS	Fonctionnaires des collectivités territoriales
Impôts et taxes sur les activités économiques	
Patentes	Droit fixe variant selon l'activité et le lieu Droit proportionnel établi sur la valeur locative des bureaux, usines, ateliers... : 10%
License	Selon le lieu et la classe (4 classes) : de 9000 FCFA à 150000 FCFA
Etablissements de nuit, dancings...	50000 FCFA par an
Taxe sur les débits de boisson et gargotes	Alcool 50000 FCFA Autres, 15000 FCFA
Autorisation de spectacles	<10% des recettes
Taxe sur les moulins	1500 FCFA par mois 3000 FCFA par mois à Bamako
Taxe sur les carrières et l'extraction de sable	
Taxe sur le bétail	De 50 FCFA (chèvres et moutons) à 800 FCFA (chevaux)
Taxe due à l'occasion de l'attribution d'autorisation d'exploitation artisanale	
Taxe de sortie sur les véhicules de transport public	1000 FCFA par sortie et par véhicule
Appareils de jeux installés dans des lieux publics	15000 FCFA par machines automatiques 6000 pour les autres appareils

Sources : CGI et Lois.

Tableau 1 (suite). Impôts des collectivités territoriales

Impôts locaux	Assiettes et taux
Taxes sur les ressources naturelles	
Redevances superficielles	Codes miniers 1991, 1999 et 2012
Taxe due à l'occasion de l'ouverture de carrières artisanales	
Taxe perçue sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier	
Autres taxes	
Taxe sur les cycles à moteur	<50 cm ³ 3000 51 < <125 6000 >125 12000
Taxe sur les bicyclettes	1500
Taxe sur les embarcations	sans moteur <5000 FCFA un moteur hors bord 10000 deux moteurs hors bord 20000 un moteur fixe 40000
Taxe sur les charettes	Traction à bras 2000 Traction animale 7500
Taxe sur les armes à feu	
Publicité dans les lieux publics	5000 FCFA par affichage par mois 1000 FCFA par banderole
Taxe sur l'autorisation de construire	2000 FCFA à 7000 FCFA communes rurales 5000 FCFA à 25000 FCFA communes urbaines

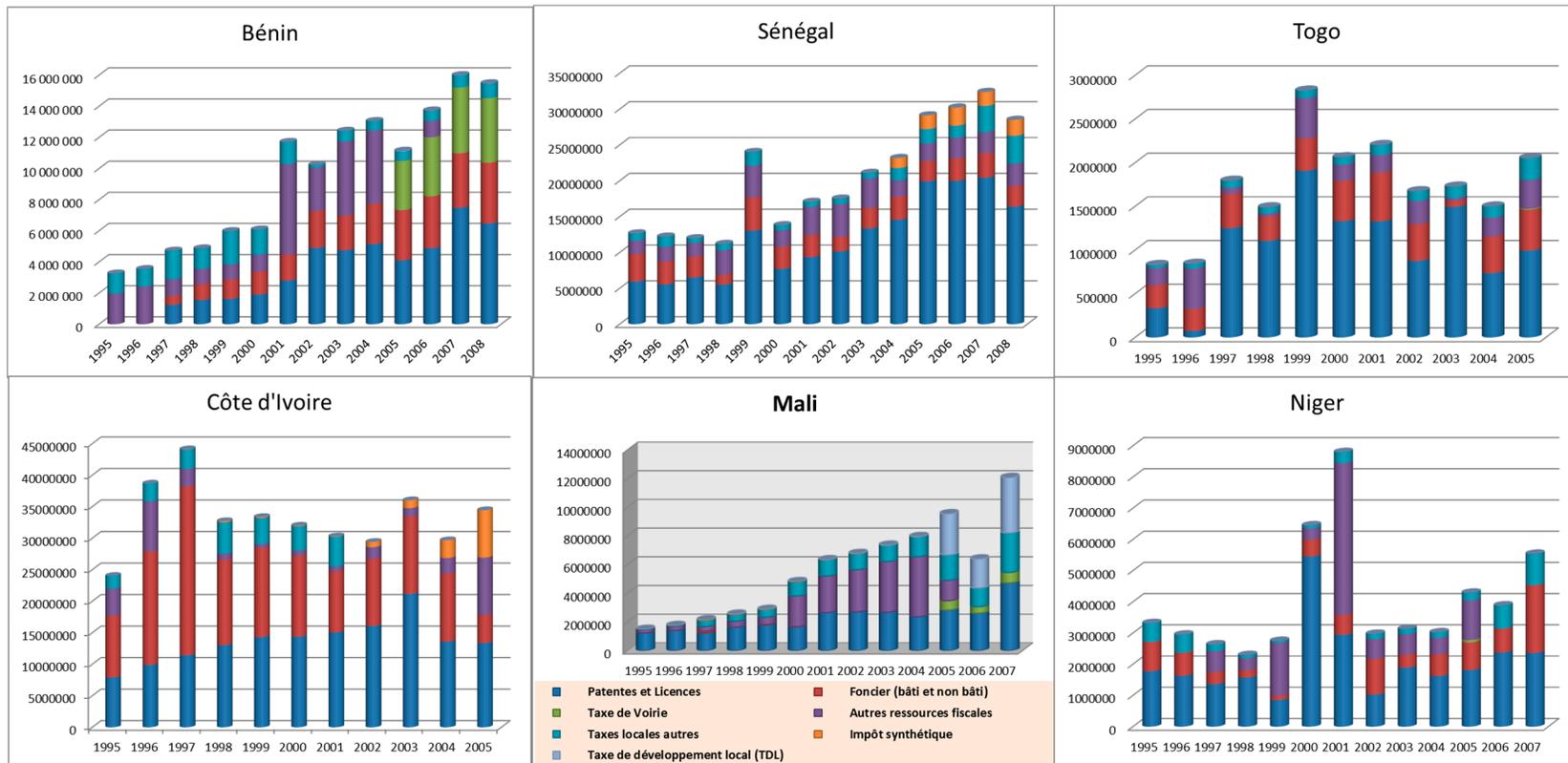
Sources : CGI et Lois.

Tableau 2. Recettes des impôts des collectivités territoriales en M FCFQ FC

	2011		2012		2013	
Total impôts sur les personnes	5,815	46.9%	5,844	39.1%	7,511	42.1%
Taxe de développement régional et local (TDRL)	3,938	31.7%	3,624	24.2%	3,800	21.3%
Taxe de voirie	557	4.5%	714	4.8%	820	4.6%
Impôts sur les traitements et salaires	1,321	10.6%	1,505	10.1%	2,891	16.2%
Total impôts liés à l'activité économique	4,584	36.9%	6,132	41.0%	8,102	45.4%
Patentes	4,480	36.1%	5,981	40.0%	6,943	38.9%
Licences	3	0.0%	2	0.0%	2	0.0%
Taxes sur les débits de boissons et gargotes	29	0.2%	62	0.4%	20	0.1%
Taxes sur les établissements de nuits et dancings	44	0.4%	35	0.2%	27	0.2%
Taxes sur les distributeurs automatiques et appareils de jeux	20	0.2%	42	0.3%	353	2.0%
Taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements	9	0.1%	10	0.1%	4	0.0%
Taxe de sortie des véhicules de transport dans les gares routières	0		0		753	4.2%
Taxes locales sur les activités extractives	32	0.3%	81	0.6%	94	0.5%
Taxe additionnelle sur l'exploitation minière et l'exploitation de carrière	30	0.2%	49	0.3%	48	0.3%
Taxes de délivrance de la carte d'orpaillage	2	0.0%	32	0.2%	46	0.3%
Total taxes sur les véhicules	547	4.4%	1,373	9.2%	1,306	7.3%
Taxes sur les embarcations	7	0.1%	4	0.0%	7	0.0%
Taxes sur les charrettes	101	0.8%	356	2.4%	107	0.6%
Taxes ou vignettes sur les cycles à moteurs et bicyclettes	438	3.5%	1,013	6.8%	1,192	6.7%
Total Autres impôts et taxes	821	6.6%	720	4.8%	762	4.3%
Taxes sur le bétail	243	2.0%	216	1.5%	269	1.5%
Taxe sur les armes à feu	112	0.9%	103	0.7%	110	0.6%
Taxe sur l'autorisation de construire	0		0		70	0.4%
Taxe sur l'usage privatif du domaine public	300	2.4%	225	1.5%	170	1.0%
Taxe sur la publicité et l'affichage	166	1.3%	175	1.2%	143	0.8%
Total	11,800		14,150		17,774	

Source : Trésor.

Graphique 4 . Évolution de la composition des recettes fiscales locales – 1995-2008 (en milliers de FCFA)



Graphique 5 . Composition des recettes fiscales locales dans les pays de l'UEMOA en 1995-2008

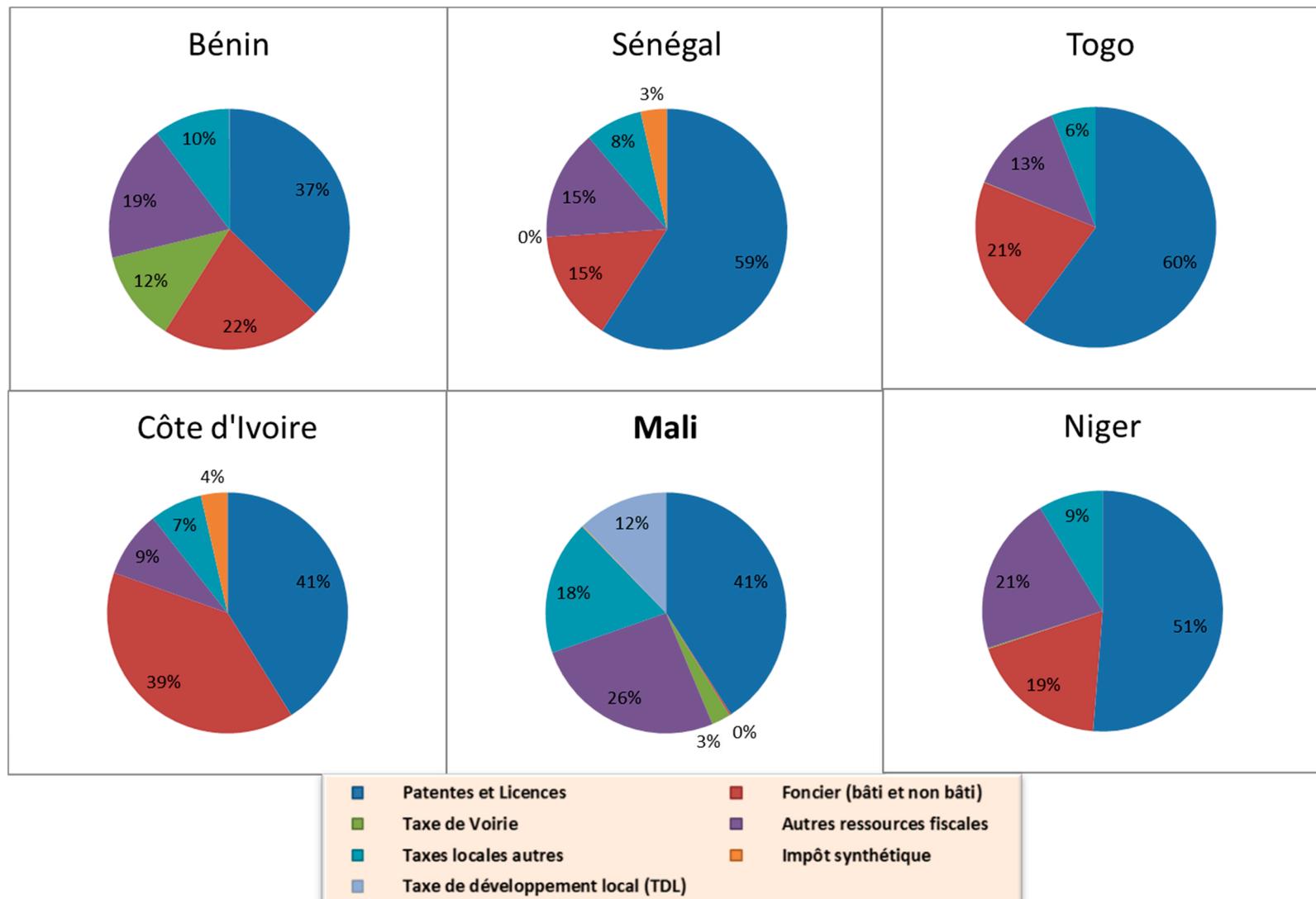


Tableau 3. Recettes des impôts des collectivités territoriales collectés par la DGI (M FCFA)

Désignation des Impôts	2012		2013		2014	
Taxe foncière	53.4	0.78%	133.8	1.84%	194.6	2.35%
Patente Professionnelle	5,679.9	82.98%	5,846.4	80.56%	6,804.4	82.05%
Patente/Marché et Contrats administratifs	404.8	5.91%	524.0	7.22%	458.6	5.53%
Patente dans vignette synthétique	227.5	3.32%	250.7	3.45%	250.1	3.02%
Patente dans vignettes TTR	184.7	2.70%	190.8	2.63%	212.0	2.56%
Licence	2.0	0.03%	1.6	0.02%	6.2	0.07%
Taxe de voirie dans patente professionnelle	280.7	4.10%	297.6	4.10%	349.7	4.22%
Taxe de voirie dans vignette synthétique	12.0	0.17%	12.7	0.17%	17.8	0.21%
TOTAL	6,845		7,258		8,293	

Source : DGI

A. La fiscalité locale assise sur les activités des entreprises

25. **La fiscalité locale assise sur l'activité des entreprises représentait 45% de la fiscalité locale en 2013 et était composée pour près de 86% de la patente (cf. tableau 2).** Ce rôle prépondérant de la patente est commun dans la plupart des pays de la région (cf. graphique 4). Cet impôt est considéré comme une autorisation d'exercer par l'ensemble des professionnels quelle que soit la taille de leur activité. La patente de droit commun est appliquée à chaque établissement et se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel.

- *Le montant du droit fixe* est déterminé en fonction de la nature de l'activité, de sa localisation²¹ et du montant du chiffre d'affaires réalisé ; le montant maximal du droit fixe est 1 M FCFA applicable à un large éventail d'activités dès qu'elles réalisent un CA est supérieur à 1 Md FCFA.
- *Le droit proportionnel* au taux de 10% est assis sur la valeur locative des locaux professionnels, de l'outillage fixe et des diverses installations.

²¹ Les droits fixes diffèrent en fonction de la zone: zone I, district de Bamako, zone II chefs lieu de région et zone III autres localités.

Certaines activités économiques bénéficient d'un calcul particulier de la patente. Ainsi, la patente consiste en un droit proportionnel de 2,5% sur le montant des marchés publics. Elle correspond à un prélèvement de 1% du CA pour la fourniture d'eau et d'électricité. Les exonérations de la patente concernent les organismes publics, les personnes morales exonérées de l'IS (Code minier de 1991, code des investissements) et les exportateurs de bétail.

26. **Depuis la LF 2014, la patente n'est plus collectée directement sur les entreprises réalisant un CA inférieur à 50 M FCFA mais indirectement par le paiement de l'impôt synthétique.** Cet impôt a été en effet considérablement simplifié en 2014 pour être une taxe sur le CA au taux de 3% suivant les meilleures pratiques internationales (*cf.* Rota-Graziosi et al., 2014a). Une part de 10,45% des recettes de cet impôt est reversée au titre de la patente aux collectivités territoriales. Cependant, certaines activités dont le CA n'excède pas le seuil de 50 M FCFA relèvent du régime réel et doivent donc acquitter une patente. Il s'agit des conseils fiscaux, des comptables et experts-comptables agréés, des entreprises agréées au code des investissements et de certains professionnels²².

27. **La contribution des licences porte sur la vente de boissons alcoolisées.** Elle s'ajoute à la patente pour les entreprises concernées. Son mode de calcul est similaire à celui de la patente avec un droit fixe variant de 9 000 FCFA à 150 000 FCFA et un droit proportionnel au taux de 10%.

28. **Les taux et les assiettes des patentes et des licences sont exclusivement déterminés par le Code Général des Impôt (CGI).** Le droit fixe qui varie d'une commune à l'autre ou d'une région à l'autre est établi dans le CGI sans aucune marge de discrétion pour les collectivités territoriales. **Dans les faits, la patente est une taxe sur le capital des entreprises réalisant un CA de plus de 50 M FCFA.** En effet, la DGI maîtrise peu la valeur locative qui constitue l'assiette du droit proportionnel de la patente (et accessoirement de la taxe foncière). En substitution, elle utilise la valeur d'origine des immobilisations fixées et la taxe au taux de 0,5% (Art. 140 du CGI). La dépréciation des investissements n'est pas prise en compte. Une

²² Il s'agit par exemple des agences de gardiennage, des établissements d'enseignement privé, des géomètres.

telle pratique s'applique notamment aux sociétés minières dont les investissements initiaux sont conséquents (plusieurs centaines de millions de dollars).

29. **Les recettes globales de la patente sont importantes pour les collectivités locales (40% de leurs recettes fiscales propres), mais demeurent marginale en termes de PIB. 0,13% du PIB en 2014.** Les recettes de patente se sont élevées à 7,731 Mds FCFA. 82 % est apporté par la patente professionnelle, 5,5% par la patente sur les marchés et contrats administratifs, 3% par la patente incluse dans l'impôt synthétique et enfin, 2,5% par la taxe sur les transporteurs routiers²³.

30. **Les recettes de la patente ne sont pas concentrées uniquement sur Bamako, mais relativement réparties sur le territoire malien.** En effet, de façon dérogatoire aux règles organisant l'administration de l'impôt, les patentes ne sont pas centralisées par la Direction des Grandes Entreprises (DGE) ou des Moyennes Entreprises (DME) mais sont recouvrées par les services locaux des impôts. 47,6 % de la patente est collectée au niveau du district de Bamako (respectivement 24,3% au niveau de la DGE et 7,7% de la DME). Les contributions des patentes des régions de Kayes (zone minière) et de Sikasso (zone agricole à forte activités économiques) atteignent respectivement 31% et 12,5% des recettes de la patente. Dans les régions de Tombouctou, de Gao et de Kidal, la collecte de patente, traditionnellement faible en raison d'une activité économique réduite, est devenue anecdotique.

31. Le montant recouvré de patente incluse dans l'impôt synthétique est en 2014 de 250,1 M FCFA ce qui est extrêmement faible en comparaison des 7,731 Mds FCFA de recettes de la patente. Sa distribution est proche de celle de la patente applicable aux entreprises soumises au régime réel d'imposition. 51,6 % de la patente incluse dans l'impôt synthétique est recouvré dans le district de Bamako ; les régions de Kayes et Sikasso mobilisent les montants les plus importants tandis que les montants sont nuls dans les régions de Tombouctou, Gao et Kidal. Enfin, les recettes de la contribution aux licences sont négligeables sur l'ensemble du territoire malien.

²³ La taxe sur les transporteurs assise sur le nombre et les caractéristiques des véhicules a été supprimée et remplacée par le prélèvement de droit commun de 3% sur le CA.

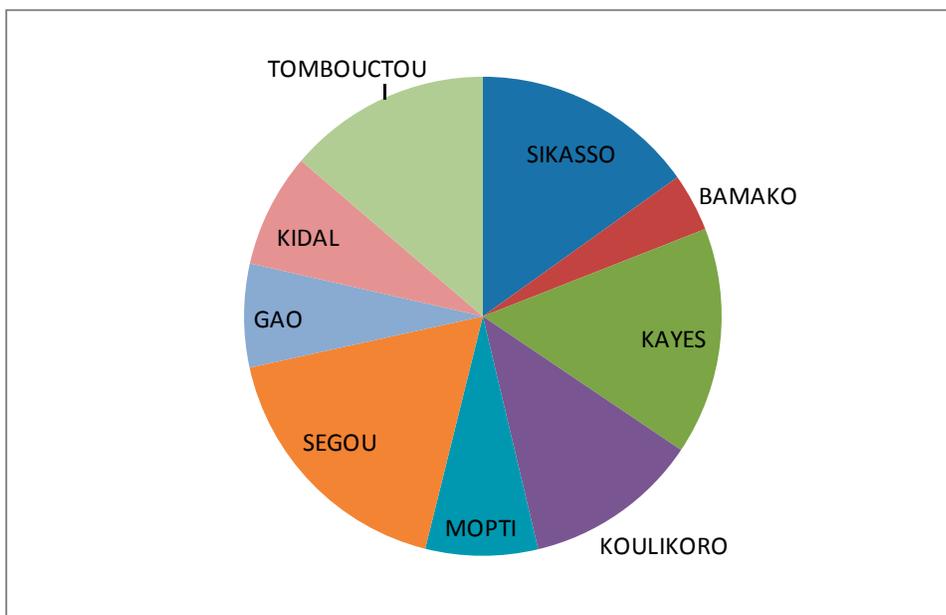
B. La fiscalité locale assise sur les personnes

32. **La fiscalité locale assise sur les personnes se compose principalement de l'impôt sur les traitements et salaires (ITS), de TDRL et de la taxe foncière.** Les recettes de l'ITS (16% des recettes locales fiscales en 2013) proviennent de l'imposition des salaires des fonctionnaires relevant des collectivités territoriales, en particuliers du personnel de l'éducation nationale travaillant dans les établissements scolaires situés sur le territoire de la commune, du cercle ou de la région. Le taux et l'assiette de l'ITS établis par le CGI sont appliqués uniformément sur tout le territoire malien. En d'autres termes, les recettes locales de l'ITS ne correspondent pas à une surtaxe locale comme dans certains pays fédéraux, mais au partage d'un impôt géré de façon centrale.

33. **La TDRL est un impôt forfaitaire par tête dû par les personnes de plus de 14 ans.** Son taux est fixé par le CGI et varie de 875 FCFA dans la région de Tombouctou à 3000 FCFA pour le district de Bamako. Une collectivité territoriale a la capacité de modifier son taux respectif dans un encadrement de plus ou moins 25%. La TDRL est complétée par la taxe de voirie qui concerne les entreprises assujettie à la patente et les familles. Le taux de cette taxe est le maximum entre 5% de la patente ou 3 000 FCFA par famille dans le district de Bamako (2 000 FCFA ailleurs).

34. **Les recettes de la TDRL représentent 21% des recettes fiscales locales en 2013.** Elles sont particulièrement importantes en zones rurales, alors que leur recouvrement comme celui de la taxe de voirie en milieu urbain (Bamako) est défaillant comme l'illustre le graphique 6. Cette distinction s'explique notamment par le mode de collecte de la TDRL qui associe les chefs de village, représente l'un des seuls impôts payés directement dans certaines zones rurales et s'avère plus difficile à collecter dans les zones urbaines plus denses où le contribuable est protégé par un certain anonymat.

Graphique 6. Répartition géographique des impôts sur les personnes par tête (TDLR et taxe de voirie)



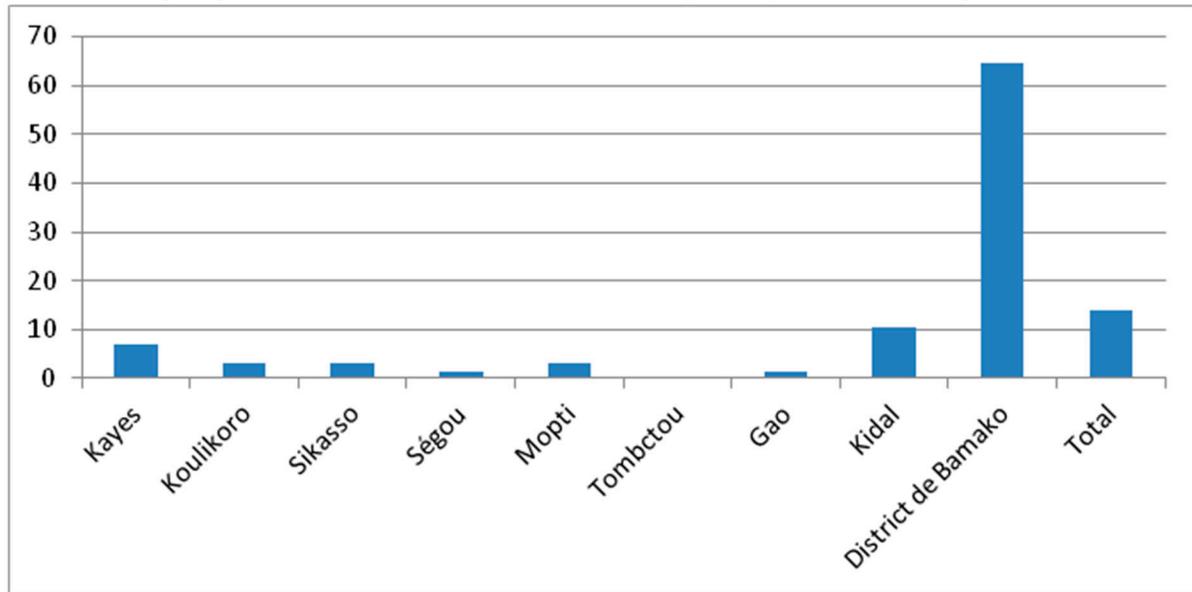
Note. Année 2013 sauf pour les 3 régions. Kidal, Gao, Tombouctou (2010).
Sources. DNTCP et calcul de la mission.

C. La taxe foncière malienne

35. **La taxe foncière établie en 2011 par la Loi n°034 est levée au taux de 3% sur la valeur locative des immeubles bâtis et des terrains nus acquis depuis plus de 3 ans.** Elle s'applique aux personnes physiques et morales. Les recettes de cette taxe collectées par la DGI sont particulièrement faibles. 195 M FCFA en 2014 (cf. tableau 3) au regard de l'expérience d'autres pays de la région (cf. graphique 4).

36. **Les performances entre les collectivités locales en termes de taxe foncière sont très inégales (cf. graphique 7).** Le district de Bamako est à l'origine de plus de 80% des recettes de la taxe foncière en 2014 et affiche le niveau de recettes de la taxe foncière par tête le plus important. 65 FCFA par tête.

37. **La taxe foncière qui revient aux collectivités territoriales résulte en fait du partage de l'impôt sur les revenus fonciers (IRF).** En effet, suivant les entretiens que la mission a eus, la DGI prélève la taxe foncière sur les revenus locatifs uniquement. L'IRF était de 15% avant l'introduction de loi portant la création de la taxe foncière. Ce taux a été réduit à 12% ensuite et la différence, soit 3%, correspondant au taux de la taxe foncière.

Graphique 7. Recettes de la taxe foncière par région en 2014 (par tête)

Source. DGI et calculs de la mission.

38. **La défaillance de la taxe foncière s’explique par une assiette –la valeur locative-inadaptée au contexte malien et des exonérations importantes.** La question de l’assiette est discutée au chapitre suivant. Les exonérations de taxe foncière concernent notamment les immeubles occupés par le propriétaire ou les membres de famille à sa charge et les terrains agricoles.

D. La fiscalité locale des ressources naturelles et les autres taxes et impôts locaux

39. **La taxation locale des ressources naturelles (mines, forêt, pêche) relève de plusieurs ministères et de plusieurs codes sectoriels (code minier, forestier...).** Une consolidation des différents prélèvements réalisés sur des activités exploitant les ressources naturelles est nécessaire afin de pouvoir les rationaliser. Celle-ci est d’autant plus nécessaire que la fragmentation institutionnelle existant au Mali, avec l’existence en particulier d’un ministère en charge des domaines distinct du Ministère des Finances fragilise la maîtrise des différentes bases imposables.

40. **La fiscalité minière a également plusieurs composantes locales.** La patente sur les entreprises minières qui est une taxe sur les investissements initiaux des sociétés minières représente plus de la moitié de la patente totale, soit 3,4 Mds FCFA (*cf.* tableau 2). Les redevances superficielles sont établies dans les trois codes miniers

(1991, 1999 et 2012). Les taux varient selon la nature des titres²⁴ . exploration (1 000 FCFA/km² à 2 000 FCFA/km² dans le CM 2012) ou exploitation (100 000 FCFA/km²) et selon la catégorie des minerais exploités. La direction des domaines collectent les redevances superficielles des titres d'exploitation qui sont des droits réels assimilables à des titres fonciers, alors que la direction des mines collecte les redevances des titres d'exploration. Une consolidation est en cours au niveau du Ministère des Mines.

41. **Les activités de carrières et de mines artisanales sont assujetties à une fiscalité locale particulière comme la taxe additionnelle minière ou de carrière ou la taxe d'orpillage.** Leurs recettes sont négligeables et illustrent la difficulté de taxer correctement les mines artisanales²⁵ avec le système fiscal actuel.

42. **Les autres impôts et taxes locaux concernent principalement les vignettes sur les cycles à moteurs.** Cette taxe varie selon la cylindrée Leurs recettes représentent 6,5% des recettes fiscales locales en 2013. L'absence de recettes des taxes sur l'autorisation de construire ou sur l'usage privatif du domaine public **compromet l'établissement d'une taxation de la propriété foncière.** Une gestion efficace des permis de construire est une condition nécessaire au contrôle de la propriété foncière. L'absence de recettes en particulier de la taxe sur l'autorisation de construire est particulièrement inquiétante dans le contexte de Bamako, dont le taux de croissance est soutenu (+7% par an). Elle révèle une défaillance dans la maîtrise qu'ont les administrations concernées du domaine public et de son exploitation et/ou une source possible de corruption.

²⁴ Il existe 562 titres actifs à la date de la visite de la mission selon la GIZ qui effectue un travail d'assistance technique sur le cadastre minier (cf. : <http://mali.revenuesystems.org>).

²⁵ La quantité d'or produit artisanalement a été estimé à 5 tonnes pour 2014 au minimum.

IV. UNE PROPOSITION DE STRATEGIE DE REFORME

43. La fiscalité locale décrite au chapitre précédent est défailante tant en termes de recettes qu'en termes de redevabilité des collectivités territoriales.

Les impôts et taxes concernés sont assis sur des assiettes particulièrement difficiles à appréhender²⁶. Leur rentabilité est particulièrement faible, un constat largement partagé par les multiples études sur la question de la décentralisation au Mali et en plus largement en Afrique de l'Ouest²⁷. Les quelques taxes telles que la patente ou la TDLR dont les recettes ne sont pas négligeables sont de fait des taxes soit particulièrement distortives car elles augmentent le coût du capital investi comme la patente, soit au potentiel de recettes très limité voire en régression avec le développement urbain du Mali.

44. Ce chapitre propose une stratégie de réforme qui vise à rationaliser les impôts et taxes locaux en assurant une meilleure redevabilité des collectivités territoriales et un renforcement de la capacité des gouvernements centraux et locaux à mobiliser davantage de ressources. Quatre éléments sont privilégiés.

- L'instauration d'un impôt assis sur la propriété foncière en tenant compte des défaillances actuelles du cadastre et des impôts et taxes déjà existants ;
- Le partage de la TVA entre collectivités territoriales et gouvernement central pour assurer la stabilité de l'allocation des ressources aux niveaux locaux (les modalités de transfert sont discutées au chapitre suivant) ;
- Le renforcement de l'impôt synthétique qui par sa nature libératoire s'impose comme le moyen de prélèvement direct sur les activités des entreprises (ayant un CA inférieur à 50 M FCFA) ;
- La suppression d'impôts et taxes locaux spécifiques au profit de redevances pour la prestation de services ou l'accès à certains biens publics locaux.

²⁶ L'abandon par le gouvernement central de ces impôts et taxes au profit des collectivités territoriales pourrait s'expliquer par leurs rendements très faibles.

²⁷ Une comparaison des recettes fiscales locales des pays de l'UEMOA révèle le même constat : les taxes locales autres que les patentes et licences et la taxe foncière ou la TDRL pour le Mali, sont nombreuses, mais ne représentent qu'une part très marginale des recettes fiscales.

A. L'établissement d'une réelle fiscalité foncière

45. **La réforme de la fiscalité foncière proposée vise à augmenter la mobilisation des recettes publiques de l'ordre de 0,5% du PIB, soit 30 Mds FCFA.** En effet alors qu'au Mali les recettes de la fiscalité foncière sont particulièrement faibles. 194 M FCFA en 2014²⁸, elles représentaient en moyenne dans les pays en voie de développement 0,6% du PIB (cf. Bahl et al. 2008) contre plus de 2% du PIB dans les pays de l'OCDE et jusqu'à 4% au Canada. Ces recettes représentent près de 0,4% du PIB en Côte d'Ivoire malgré les difficultés de mise en œuvre de cette taxe, dont les leçons ont été prises en compte dans la réforme proposée.

46. **La taxe foncière revue doit intégrer les impôts existant tels que la taxe foncière, la patente et la TDRL.** Ceux-ci seraient supprimés ou fusionnés dans la taxe foncière créée. L'assiette de cette taxe varierait selon la nature du propriétaire ou de l'occupant (entreprise ou personne physique) et peut reprendre des éléments des taxes précédentes afin d'assurer une transition qui n'entraînerait aucune perte de recettes pour l'État et les collectivités locales.

47. **Au Mali, comme dans la plupart des pays en développement, il n'est pas possible d'établir une fiscalité foncière similaire à celle pratiquée dans les pays développés qui s'appuie sur une valeur locative ou une valeur de marché de l'assiette.** L'instauration d'un cadastre moderne est envisagée par le Ministère en charge des domaines dans un horizon de quatre années avec le soutien de partenaires au développement. La défaillance du cadastre est largement partagée en Afrique et au-delà, sa réforme mainte fois programmée dans le passé est un effort de long terme. L'existence d'un marché foncier en dehors des centres urbains n'est pas assurée. Enfin, la question des droits de propriété notamment en zone rurale soulève de nombreuses difficultés.

²⁸ La tendance récente est cependant positive car les recettes de la taxe foncière doublent en moyenne chaque année depuis l'introduction de la taxe foncière en 2011 : 53 M en 2012, 134 M en 2013 et 195 M en 2014.

48. **Le point de départ d'une réforme de la fiscalité foncière consiste à introduire dans sa base de calcul une valeur indiciaire assise sur la surface comme alternative à la valeur locative.** Cette valeur indiciaire peut s'ajuster selon la localisation géographique et certains facteurs. Ces derniers peuvent être le type de bâtiments, l'utilisation économique de la propriété foncière, la proximité de biens ou services publics locaux ou centraux, la connexion au réseau électrique (ou au réseau d'eau), la consommation électrique moyenne dans la zone, le trafic recensé par les antennes de téléphonie mobile, etc. La détermination de ces critères devrait associer l'administration centrale (en particulier la DGI) et les élus locaux.

49. **Une taxe assise sur une valeur indiciaire des propriétés foncières possédées ou occupées ajustée serait plus juste que la TDRL actuelle car elle varierait selon l'accès aux infrastructures publiques.** En effet, la valeur des propriétés foncières intègre les services et biens publics locaux. Même au sein d'un village d'une commune rurale, l'accès aux biens publics locaux est hétérogène. distance au puits, à l'école.... De plus, l'approche proposée vient renforcer en l'intégrant le projet de réforme de la DGI qui porte sur la mise en place d'une taxe d'habitation ou de résidence pour les villes ou d'une TDRL dite urbaine²⁹

50. **La seconde étape de cette réforme de la fiscalité foncière consiste à supprimer les exonérations actuelles de la taxe foncière en particulier celles concernant les immeubles occupés par le propriétaire ou des membres de sa famille et les terrains agricoles.** Outre des gains de recettes significatifs, la taxation des propriétaires occupants au titre de la taxe foncière comme celle des terrains agricoles se substituent à la TDRL. Les exonérations actuelles ne sont pas justifiées en termes d'efficacité économique car elles entretiennent la spéculation et l'utilisation du foncier comme une valeur de réserve non productive. La Chine et Singapour ont ainsi explicitement renforcé la taxation de la propriété foncière pour lutter contre une spéculation immobilière qui représentait un risque sérieux pour la stabilité de leur économie respective (cf. Norregaard, 2013). La taxation des propriétés agricoles permet quant à elle de promouvoir une utilisation plus efficace des sols et en conséquence de stimuler le développement économique (agricole notamment). La Namibie a ainsi récemment instauré une taxe sur la valeur des terres agricoles au taux de 0,75% dont l'objectif initial affiché par les autorités était la promotion d'une utilisation efficace de ce facteur de production.

51. **Le taux d'urbanisation soutenu au Mali et le développement rapide de la ville de Bamako justifient la fiscalisation des propriétés agricoles notamment périurbaines.** Ces terres ont une grande valeur économique et leur conversion en terrains constructibles crée des plus-values significatives qui sont très imparfaitement taxées par la Direction du Domaine en charge de l'impôt sur les plus-values de cessions immobilières (moins de 900 M FCFA en 2014). Une taxation foncière indiciaire permettrait de taxer annuellement les rentes foncières importantes qui résultent du développement de centres urbains.

52. **La taxe foncière proposée intégrerait la patente actuellement acquittée par les entreprises réalisant un CA de plus de 50 M FCFA.** suppression de la patente, impôt créé en France en 1791 et qui y a subi de multiples réformes³⁰, est nécessaire pour favoriser l'investissement au Mali puisque cette taxe frappe directement les immobilisations productives des entreprises. Pour limiter les pertes de recettes liées à cette réforme, les autorités pourraient estimer la taxe foncière due par les entreprises et calibrer les valeurs indiciaires applicables à partir des recettes de patentes passées.

53. **En effet, le régime actuel de la patente depuis l'introduction de l'impôt synthétique introduit une distorsion au détriment des activités modernes formalisées.** La patente pénalise même de fait les entreprises qui investissent puisqu'elle augmente automatiquement avec la valeur d'origine des immobilisations corporelles considérées comme fixes. Cette taxe pénalise plus fortement le secteur industriel, puisque ces entreprises nécessitent des immobilisations plus importantes que les prestataires de services ou les activités de commerce. La patente compromet ainsi la neutralité du système fiscal en grevant le coût des immobilisations et en introduisant des distorsions entre activités en fonction de leurs besoins en immobilisations.

²⁹ Une taxe d'habitation ou de résidence pour les villes ou une TDRL dite urbaine est en cours d'étude par les services de la DGI. Celle-ci s'intégrerait complètement dans la réforme proposée

³⁰ La patente date en France du décret-loi des 2 et 17 mars 1791. Elle comprenait déjà une part fixe et une part variable similaire à ce qui est pratiqué au Mali. La part fixe correspondait à un tarif établi selon la nature de l'activité exercée et à la population de la commune. La seconde part était déterminée en fonction de la valeur locative des établissements imposés et de leurs équipements. Cet impôt a fait l'objet de nombreuses critiques et a été remplacé en 1975 par la taxe professionnelle, qui à son tour a considérablement évolué pour être remplacée récemment par la contribution économique territoriale.

54. **Les exonérations de patente au profit de certaines activités bénéficiaires notamment du Code des investissements ou de conventions permettent de réduire les distorsions subies par certaines activités.** Cependant, ces exonérations rendent encore plus complexe la patente et entraînent des distorsions entre activités exonérées et non exonérées. De plus, elles accroissent la précarité de la ressource des collectivités locales qui, le plus souvent, ne sont ni associées, ni même informées des décisions d'exonérations de patente des autorités centrales.

Recommandations.

- Créer une réelle taxe foncière.
 - Introduire une alternative à la valeur locative sous la forme d'une valeur indiciaire portant sur la superficie ou le type de propriété foncière et qui pourrait intégrer selon certains facteurs de production ou de consommation (accès aux biens et services publics locaux, localisation géographique...).
 - Supprimer les exonérations de taxe foncière des terres agricoles (notamment à la périphérie des zones urbaines), des terrains nus acquis depuis moins de trois ans et des immeubles occupés par les propriétaires ou des membres de sa famille.
 - Intégrer une TDRL révisée dans la taxation foncière et supprimer la patente.

B. Le partage de la TVA entre collectivités territoriales et l'État central

55. **La TVA est un impôt moderne qui taxe la consommation finale des ménages et les consommations intermédiaires des entreprises dont le CA est inférieur au seuil d'assujettissement. 50 M FCFA.** Au Mali comme dans la plupart des pays développés ou en développement, la TVA est davantage qu'une simple taxe sur la consommation. Son mécanisme de collecte au fil du processus de production permet de sécuriser les recettes et de discriminer les entreprises assujetties qui peuvent déduire la TVA acquittées sur intrants des entreprises non assujetties. Si celles-ci sont assimilées aux entreprises informelles, alors la TVA est une taxe sur les intrants importés ou fournis par les entreprises formelles consommées par les entreprises informelles. Certaines analyses du Département des finances publiques

du FMI révèlent que la proportion des recettes de TVA reposant sur les consommations intermédiaires des entreprises informelles peut représentée près de 70% des recettes totales de TVA comme au Bénin (60% en Mauritanie).

56. Le partage des recettes de la TVA entre collectivités territoriales et l'État central permettrait non seulement d'assurer un revenu stable aux premières, mais il renforcerait également le rôle de la TVA dans le système fiscal malien.

L'instabilité des transferts intergouvernementaux, décrite au chapitre suivant, compromet le succès de la décentralisation. En devenant un impôt partagé, la TVA régulièrement menacée par des exonérations bénéficiant à certains groupes d'intérêt serait renforcée puisque toute érosion de sa base affecterait non seulement les recettes de l'État central, mais également celles des collectivités territoriales. Les avantages attendus de ces exonérations comme leurs coûts seraient alors davantage débattus dans la sphère politique.

57. Partagée au niveau de ses recettes, la TVA demeurerait néanmoins collectée exclusivement par les administrations centrales de la DGI et de la DGD. Son taux et son assiette relève du CGI et de la fiscalité dite centrale, qui deviendrait davantage une fiscalité nationale. Une gestion locale de la TVA risque d'entraîner de nombreuses difficultés de gestion de cet impôt, qui nuirait à son objectif de recettes et de neutralité. Les expériences de la TVA dans les pays fédéraux comme au Brésil ou en Inde illustrent les défaillances d'une TVA gérée simultanément par des gouvernements locaux (provinciaux) et centraux. Le Canada apparaît comme une exception et la majeure partie de la TVA est gérée par l'administration fédérale à l'exception de la province de Québec.

58. La fiscalité partagée comme celle proposée ici, existe dans de nombreux pays fédéraux et unitaires et a souvent été un moyen de réduire les dotations du gouvernement central vers les gouvernements locaux. Ainsi, en Allemagne, les recettes de TVA sont partagées entre les communes (2%), les länder (46%) et l'État fédéral. En Espagne, la loi 22/2009 du 18 décembre 2009 a réformé le régime des communautés autonomes en augmentant les taux de redistribution des impôts nationaux partagés de 33% à 50% pour l'impôt sur le revenu et la TVA et de 40% à 58% pour les taxes spéciales (impôts sur les boissons, les hydrocarbures, le tabac). En France, depuis 2005, les départements reçoivent une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance. En Grande Bretagne, une partie de l'impôt sur les sociétés, est transférée aux collectivités territoriales. La réforme de 2011 en Belgique prévoit la disparition des

dotations du centre et la capacité à lever des centimes additionnels dits "élargis" sur les recettes de l'impôt sur les personnes physiques. Au Sénégal, 2% des recettes de TVA sont allouées aux collectivités locales (cf. encadré 3), alors qu'au Cameroun des centimes additionnels de 10% frappent les principaux impôts et taxes centraux (TVA et IS).

59. **L'État malien partage déjà de fait certains impôts centraux avec les collectivités territoriales.** En effet, la taxe foncière actuelle est de fait un prélèvement sur l'impôt des revenus fonciers (IRF) ou de façon équivalente une taxe additionnelle de 25% (3% au regard des 12% de l'IRF) au profit des collectivités. De même, le reversement à la commune des recettes de l'ITS des fonctionnaires travaillant celle-ci, peut être interprété comme un partage de cet impôt central selon la masse salariale de la fonction publique.

Recommandation.

- Partager les recettes de la TVA de façon à garantir un flux de ressource stable aux collectivités locales, la part revenant aux collectivités territoriales et les modalités du partage entre ces collectivités restant à déterminer (cf. chapitre suivant).

C. Le renforcement de l'impôt synthétique

60. **L'impôt synthétique a été significativement simplifié en 2014.** Cet impôt est levé au taux de 3% sur le CA des entreprises réalisant moins de 50 M FCFA de CA. Il participe à la rationalisation de la fiscalité directe malienne, puisque des entreprises réalisant un CA supérieur au seuil précédent doivent acquitter le maximum entre un impôt sur les bénéfices au taux de 30% et un impôt minimal au taux de 1% assis sur le CA.

61. **La gestion de l'impôt synthétique devrait associer les collectivités territoriales.** En effet, l'article 73 du CGI établit son caractère libératoire de « tous autres impôts, droits et taxes visés dans les Titres 1 et 2 du présent Code ». Cette disposition libère les petites et moyennes entreprises de la plupart des impôts locaux et centraux (hormis la TVA).

62. **La distribution des recettes de l'impôt synthétique devrait être supprimée car elle amène à une certaine confusion.** Outre sa composante patente à hauteur de 10,45%, l'impôt synthétique est aussi représentatif de l'impôt sur le bénéfice (50,90%), de la taxe de voirie (0,55%), de la cotisation de la Chambre de

Commerce (1,1%), de la TVA (33%), de la contribution forfaitaire à la charge des employeurs (2,47%), de la taxe sur le logement (0,35%), de la taxe de formation professionnelle (0,18%) et enfin, de la retenue au titre de l'impôt sur les traitements et salaires (1%). Intégrer la TVA dans les impôts et taxes inclus dans l'impôt synthétique entretient une certaine confusion. Un contribuable à l'impôt synthétique pourrait penser qu'il n'a pas à acquitter la TVA sur ses intrants puisque celle-ci est incluse dans le paiement de l'impôt synthétique. De plus, la distribution précédente des recettes de l'impôt synthétique conduit à une nature hybride et complexe de l'impôt synthétique partagée entre impôts centraux et locaux. Une telle complexité s'oppose à une bonne compréhension de l'impôt par des petits opérateurs économiques en très grand nombre. Elle est d'autant moins justifiée qu'elle porte sur un montant de recette très faible (2,7 Mds de FCFA pour l'ensemble des recettes d'impôt synthétique).

63. **Une affectation de la totalité de l'impôt synthétique aux collectivités territoriales apporterait lisibilité et simplification.** Elle pourrait être réalisée en déduction de frais de gestion de l'ordre de 5 à 10% si la DGI en gardait la charge. Le Trésor et ses administrations déconcentrées peuvent également se charger de la collecte de cet impôt. La collectivité territoriale peut également décider de collecter directement cet impôt ou de déléguer sa collecte à la DGI. Cette mesure de simplification serait favorable à une relation de redevabilité entre les petits opérateurs et les collectivités locales.

64. **Avec l'affectation des recettes de l'impôt synthétique aux collectivités territoriales, plusieurs impôts locaux pourraient être supprimés.** Ainsi, les taxes sur le bétail, sur les moulins ou sur les charrettes seraient intégrées à cet impôt synthétique. En fait, la suppression de ces taxes et d'autres clarifierait l'aspect libérateur de l'impôt synthétique.

Recommandation .

- Renforcer l'impôt synthétique en attribuant une partie ou la totalité de ses recettes aux collectivités territoriales, en les associant dans les modalités de collecte (DGI, Trésor...) et en supprimant certaines impôts taxes spécifiques (bétail, moulins, charrettes...).

D. Le remplacement de certaines taxes en redevances

65. **Les collectivités territoriales jouent un rôle important dans le développement local en organisant des services ou infrastructures collectives.**

De nombreux exemples existent tels que les marchés, gares routières, zones d'accueil des troupeaux, aménagement de quai, puits ou adduction d'eau, production locale d'électricité, ramassage des ordures ménagères...

66. **Certaines taxes et impôts locaux devraient être supprimés au profit du paiement de redevances par les usagers.** Un avantage des redevances par rapport à l'impôt est une meilleure acceptation, le contribuable devenant alors un usager payant. Ainsi, il ressort de nombreuses enquêtes auprès des populations que les usagers se déclarent prêts à payer à condition que le service réponde aux besoins³¹. L'acceptation de la tarification des services se heurte, notamment dans les zones rurales pauvres à la faiblesse et à l'instabilité des revenus monétaires.

67. **La taxe de sortie des véhicules de transport public de personnes ou de marchandises est un exemple de taxe locale contraire à la libre circulation des personnes et des marchandises et qui nuit à l'unicité du marché nationale.** Cette taxe est acquittée par les chauffeurs de bus ou de véhicule de transport de passagers à la sortie des communes. Elle correspond à un montant nominal par véhicule qui peut varier d'une commune à l'autre. Cette taxe devrait être supprimée et remplacée par des redevances pour l'usage de gares routières et/ou de zones aménagées de chargement et déchargement de marchandises. La taxe sur les embarcations pourrait également être transformée en redevance pour l'accès à un anneau d'ancrage ou à un ponton.

68. **L'attribution par la collectivité de parcelles urbanisables du domaine communal au profit de particuliers devrait constituer une ressource importante des collectivités locales urbaines.** En raison d'une expansion urbaine continue, cette ressource présente un caractère récurrent dans les grandes villes,

³¹ La réticence des usagers à payer les redevances s'explique fondamentalement par l'insuffisance des prestations délivrées (désorganisation voire inexistence du ramassage des ordures ménagères, insalubrité et insécurité des marchés, manque de qualité de l'abattoir, encombrement des trottoirs avec l'installation anarchique des cantines et souks, manque d'entretien des ouvrages de voiries et de drainage, etc. ...).

particulièrement à Bamako. Les procédures d'attribution sont souvent effectuées dans des conditions spéculatives et dans un manque de transparence.

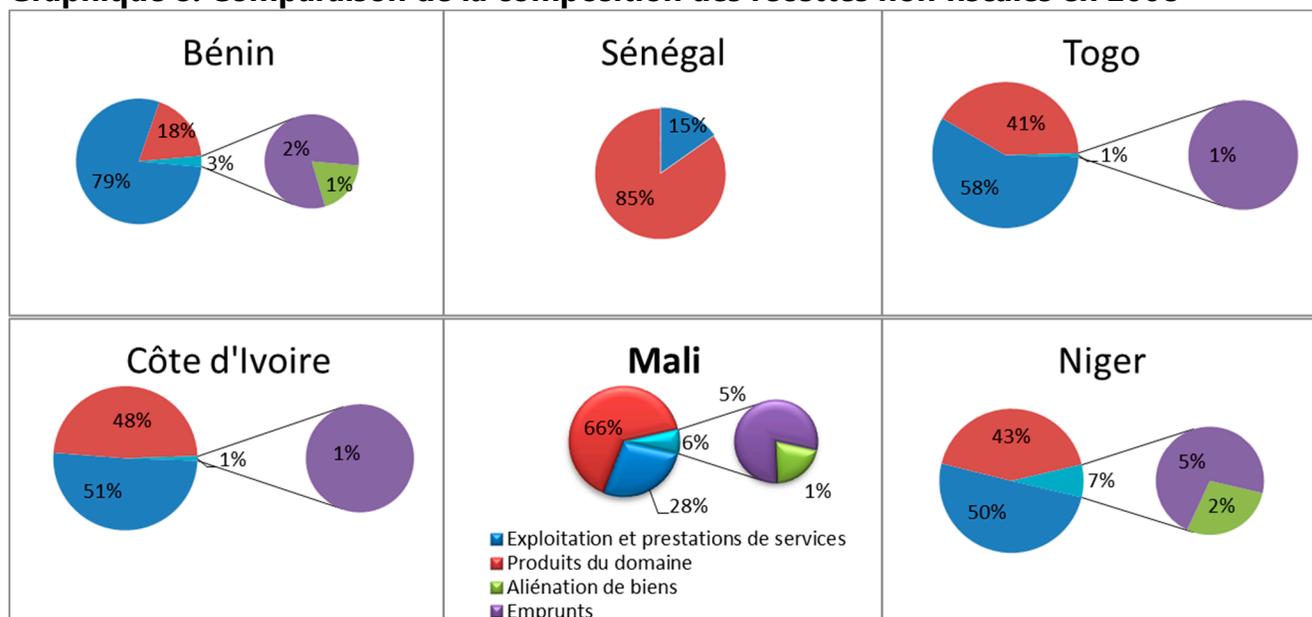
69. **Les collectivités locales revendiquent de plus en plus la perception pour leur propre compte des redevances assises sur des richesses naturelles qu'elles soient renouvelables (forêt, richesse halieutique) ou non renouvelables (carrières, mines).** La Loi 00-044 du 07 juillet 2000 inclut dans les ressources fiscales des collectivités locales maliennes, les droits d'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or ou d'ouverture de carrières artisanales ainsi que les taxes perçues sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'État. Les collectivités bénéficient aussi du produit des patentes. Il en résulte de fortes inégalités, notamment en faveur de collectivités de la région de Kayes; ces inégalités sont susceptibles de nourrir un sentiment d'injustice et d'entraîner des gaspillages. Certaines collectivités peuvent aussi être incitées à une exploitation excessive de leurs ressources (carrières) sans toujours assurer un recouvrement efficace des redevances.

70. **Un inventaire des recettes perçues pour le compte des collectivités riveraines d'exploitation minière est en cours avec la participation des ministères concernés, dont celui des mines.** Cet inventaire est indispensable avant d'envisager une réforme dans l'allocation des recettes fiscales et non fiscales de l'activité minière, qui ne concerne pas directement ce rapport. Les recettes allouées peuvent être directes, liées à la fiscalité minière (redevance superficielles) ou générale (patente, taxe foncière), mais également indirectes (par exemple, la déductibilité de l'IS des sommes dépensées par les compagnies minières dans des dons ou des travaux d'intérêt publics pour les collectivités territoriales). La transparence des recettes est également cruciale pour établir le lien de redevabilité des élus locaux vis-à-vis de leur population.

71. **Les redevances de marchés et droits de stationnements représente la majeure partie des produits du domaine.** Au Mali, les droits de places sur les marchés représentent 9% des recettes non fiscales et les droits de stationnement des taxis et véhicules de transport 12% en 2013. Les recettes de marché sont la principale ressource non fiscale dans les pays d'Afrique de l'Ouest (35% en Côte d'Ivoire, 24% au Togo, 22% au Niger, 13% au Sénégal et 10% au Bénin). Les recettes sur les ordures ménagères constituent une plus faible part de ces recettes, qui atteint 17% au Sénégal et 3% en Côte d'Ivoire. Très faibles au Mali, elles constituent moins de 2% des recettes non fiscales en 2013.

72. **Les produits du domaine constituent la plus large part des recettes non fiscales.** En 2013, la contribution des produits du domaine aux ressources locales non fiscales est de 47% contre 10% pour les ressources tirées pour exploitation et prestations de services. Au contraire du cas malien, les ressources tirées pour exploitation et prestations de services assurent l'essentiel des recettes non fiscales au Bénin, au Togo et au Niger sur la période 1995-2008 (cf. graphique 8).

Graphique 8. Comparaison de la composition des recettes non fiscales en 2008



Sources. Trésor et calculs de la mission.

Recommandations.

- Supprimer certaines taxes particulières comme celle de sortie des véhicules de transport public de personnes ou de marchandises ou celle sur les embarcations pour en faire des redevances.

V. LES TRANSFERTS BUDGETAIRES

A. Une taxonomie des transferts et de leurs effets respectifs sur le comportement des collectivités territoriales

73. **Toute analyse des transferts intergouvernementaux nécessite préalablement de distinguer les transferts conditionnels des transferts inconditionnels (cf. encadré 1).** Les transferts conditionnels impliquent une allocation spécifique des fonds alloués, i.e. pour la fourniture de biens ou services publics préalablement définis par le gouvernement central. Ils sont donc un moyen pour ce dernier d’orienter les actions des gouvernements locaux. Au contraire, les transferts inconditionnels ne sont assortis d’aucune condition. Le gouvernement local décide d’allouer ces ressources selon ses propres critères. Il peut les consacrer à n’importe quel bien ou service local ou même, les utiliser pour réduire la pression fiscale locale.

74. **Si les transferts ne sont pas alloués de façon transparente et prédictible pour les collectivités territoriales, ils peuvent nuire à l’efficacité des politiques publiques locales.** Des transferts opaques aux contribuables ne favorisent pas la redevabilité des autorités locales³². Le lien entre ressources disponibles et prestations de services publics locaux devenant difficile à établir, les citoyens ne sont plus à même d’apprécier l’efficacité de la politique publique locale ; ils perdent alors leur pouvoir de contrôle et de sanction. L’opacité des transferts va ainsi à l’encontre des effets positifs attendus de la décentralisation, fondés sur la proximité (et donc la réduction des asymétries informationnelles) entre les citoyens et les gouvernements locaux. Un système de transfert efficace doit donc être transparent, tant dans le montant de base transféré que dans le système d’allocation (cf. infra).

75. **Les transferts du gouvernement central modifient le comportement budgétaire des collectivités décentralisées.** La taxation des populations implique des coûts (politiques, économiques et sociaux) tels que les gouvernements locaux peuvent préférer réduire leur effort de mobilisation des ressources locales propres lorsque les transferts augmentent. Cet effet d’éviction des transferts sur les ressources locales propres varie néanmoins selon leur nature. Ainsi, au Bénin des

³² Une plus grande redevabilité est entendue comme une probabilité plus importante que l’efficacité de la politique publique détermine la réélection du gouvernement en place.

transferts inconditionnels prévisibles et alloués de manière transparente peuvent au contraire stimuler les ressources locales propres (Caldeira et Rota-Graziosi, 2014a).

76. **Au-delà de cet effet d'éviction, l'existence même d'un système de transferts entraîne un risque d'indiscipline budgétaire des gouvernements locaux.** Ces derniers peuvent dépenser plus que ne leur permettent leurs ressources sachant que des transferts du gouvernement central viendront, *ex post*, combler leurs déficits. Le gouvernement local bénéficiera seul de ces dépenses tandis que le coût sera finalement supporté par l'ensemble de la population nationale. Il existe alors un aléa moral lié aux comportements stratégiques des gouvernements locaux et à l'incapacité du gouvernement central à s'engager de façon crédible *ex ante* à ne pas accorder *ex post* le soutien budgétaire à un gouvernement local en difficulté. Un tel risque peut expliquer la prépondérance de transferts conditionnels visant à encadrer les dépenses des collectivités territoriales.

B. Les problèmes soulevés par la définition du système d'allocation des transferts

77. **La péréquation constitue un objectif prioritaire de la mise en place d'un système d'allocation des transferts.** La décentralisation étant généralement associée à un risque d'inégalité accrue (*cf.* section II.B), la nécessité d'associer à la décentralisation un système de transferts intergouvernementaux fait l'objet d'un consensus. L'allocation des transferts doit alors compenser l'accès inégal aux biens et services publics générés par une distribution non uniforme des richesses – et donc l'absence de partage équitable de la matière imposable – sur le territoire. La recherche de cet objectif implique que les transferts soient dirigés vers les juridictions locales les plus pauvres. Ces transferts de péréquation apparaissent alors comme garant de la cohésion économique et sociale nationale.

78. **L'objectif de péréquation peut aller à l'encontre de la recherche d'efficacité des politiques publiques.** Du point de vue de la théorie économique, l'objectif d'efficacité économique qui guide la distribution des transferts est associée à la correction des externalités³³ entre les juridictions dans l'offre de certains services

³³ L'externalité désigne une situation économique dans laquelle l'acte de consommation ou de production d'un agent influe positivement ou négativement sur la situation d'un autre agent non-

publics locaux. A défaut, les effets de débordement entraîneraient une offre sous-optimale de biens et services publics locaux. Les gouvernements locaux ne sont pas incités à supporter pleinement le coût d'une politique bénéficiant en partie, aux juridictions voisines³⁴. A cela s'ajoutent les problèmes d'incitation à la mobilisation des ressources locales propres de sorte qu'au-delà des capacités fiscales et des besoins locaux, les efforts budgétaires fournis par les gouvernements locaux entrent dans les critères d'allocation des transferts. En réalité, il est difficile d'un point de vue pratique de satisfaire simultanément les objectifs d'équité et d'efficacité. En effet, les juridictions les plus pauvres sont aussi généralement celles qui ont les capacités les plus limitées et affichent des performances en matière de mobilisation des ressources locales propres les plus faibles.

79. Les formules d'allocation trop complexes et peu transparentes laissent une place à la manipulation politique de l'allocation des transferts. Même en présence de formules d'allocation, une abondante littérature empirique met en lumière que la distribution des transferts entre les juridictions ne répond pas aux seuls objectifs d'atténuer les inégalités et de réduire les inefficacités. L'État central peut utiliser les transferts budgétaires de manière « tactique » pour maximiser ses chances de réélection ou de manière « partisane » pour récompenser ses supporters politiques. Ce phénomène de manipulation des formules d'allocation a notamment été mis en évidence au Ghana par Banful (2010) et Miguel et Zaidi (2003) et au Sénégal par Caldeira (2012). Aussi, des formules d'allocation simples et fixes sont-elles à privilégier. Il semble également important que les collectivités locales puissent disposer d'une information transparente sur l'allocation des ressources et avoir un droit de contestation en cas d'erreur dans la répartition³⁵.

impliqué dans l'action, sans que ce dernier ne soit totalement compensé/ait à payer pour les dommages/bénéfices engendrés.

³⁴ Akin, Hutchinson, et Strumpf (2005) mettent en évidence un problème d'effets de débordement entre les juridictions, consécutif à la décentralisation des services de santé en Ouganda, entraînant une réduction dans l'offre de bien public.

³⁵ Voir le « Livre blanc de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA ».

C. Analyse comparative et évaluation du système de transferts maliens

80. **Une analyse comparative des pays de l’UEMOA révèle que les transferts intergouvernementaux représentent de faibles montants.** Sur la période 1995-2008, les transferts de l’État représentent en moyenne dans la région 20% des ressources locales globales. Ils atteignent 35% au Mali, part la plus élevée de notre échantillon. La part des transferts dans les ressources publiques totales reste donc plus que marginale jusqu’en 2008. 2.41% en Côte d’Ivoire, 1.05% au Mali, 1% au Bénin, 0.34% au Togo et 0.13% au Niger.

81. **Les transferts aux collectivités locales maliennes ont fortement augmenté depuis la création en 2009 du Fonds National d’Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT), géré par l’Agence Nationale d’Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT).** Les fonds versés via l’ANICT atteignent à eux seuls 26 Mds de FCFA en 2009, 23 en 2010 et 17 en 2011 (cf. tableau 3). Ils s’élèvent donc à 2,25% des recettes fiscales nationales en 2011. Les subventions directement versées par l’État ont alors diminué puisque l’État contribue directement au FNACT. Depuis 2011, tous les transferts de l’État passent par l’ANICT, à l’exception des transferts conditionnels de fonctionnement (salaires des fonctionnaires).

82. **A l’inverse des autres pays de la région (cf. encadré 3), le système de transfert via l’ANICT au Mali consacre une place prépondérante aux transferts d’investissement, ce qui pourrait pénaliser les collectivités les plus fragiles.** Ces transferts d’investissements représentent 80% des transferts totaux³⁶ (cf. tableau 4). À ces dotations d’investissement (DIN) s’ajoutent des dotations d’appuis techniques (10%) qui visent à renforcer les capacités techniques des collectivités territoriales. Enfin, le reste des 10% des dotations se partage entre trois subventions. une dotation d’appui au fonctionnement des collectivités territoriales, une dotation d’inter-collectivités et une dotation pour la garantie des emprunts des collectivités territoriales. Les subventions d’investissement, si elles contribuent au financement des investissements indispensables à l’amélioration de l’accès aux services sociaux de

³⁶ Le financement des investissements se fait sous forme de droits de tirage. Les droits de tirage sont exclusivement destinés au cofinancement, dans la limite des crédits ouverts, à hauteur de 80% des coûts des projets d’équipement des collectivités territoriales. Ces dernières doivent participer à hauteur de 20% à chaque investissement dont 10% peuvent être fournis en nature par la communauté bénéficiaire.

base, pourraient contribuer à accroître les inégalités déjà fortes au Mali. En effet, toutes les collectivités locales n'ont pas les moyens (financiers, techniques, humains etc.) d'investir, voire de soumettre des projets d'investissement pour financement par le FNACT. L'accompagnement des collectivités les plus fragiles semble donc essentiel et devrait constituer une mission importante de l'ANICT.

Tableau 4. Subventions d'investissement et de fonctionnement de l'ANICT au Mali de 2009 à 2011 (en milliers de FCFA)³⁷

En milliers de FCFA	2009	2010	2011
Fonctionnement	2,250,000.00	2,355,941.02	2,228,673.80
Investissement	24,117,756.15	20,590,720.95	15,025,129.84
Total	26,367,756.15	22,946,661.96	17,253,803.64

Source : Données de l'ANICT.

83. **Le système de transferts au Mali a une prévisibilité réduite, notamment du fait de sa dépendance vis-à-vis des partenaires extérieurs.** Concernant les transferts versés par l'ANICT, l'imprévisibilité a une origine double. D'une part, les transferts versés par l'État central résultent d'une décision discrétionnaire et non d'un ancrage de la dotation primaire à un partage d'un ou de plusieurs impôts nationaux. D'autre part, 90% des montants versés au FNACT proviennent des partenaires extérieurs et sont donc soumis aux critères respectifs d'allocation de l'aide de ces partenaires (cf. tableau 5). L'aide du Luxembourg par exemple – à travers ses Programmes d'Appui à la Santé de Base et d'Accès à l'Eau potable et à l'Assainissement (PEA) – représente près de 17% des sources de financements en 2011. La crise qu'a connue le Mali en 2012 a conduit un grand nombre de partenaires à suspendre temporairement leurs contributions aux FNACT.

84. **Le risque d'instabilité des transferts relativement aux ressources locales propres existe dans la plupart des pays de la région.** L'instabilité des transferts est particulièrement marquée au Togo et au Niger (cf. graphique 9). Le montant des ressources transférées par l'État central est également instable ; il varie notamment à l'approche des élections locales et centrales. Selon Worthington et Dollery (1998), les transferts augmentent lors des élections locales puisqu'ils sont alors plus fructueux en terme politique mais diminuent lors des élections nationales puisque le rendement en termes de capital politique acheté de cette manière est moins important que celui tiré des dépenses centrales directes. Au Sénégal, les variations sont de bien moins grande ampleur et concernent presque tout autant les transferts

³⁷ Source : Données de l'ANICT.

et les ressources locales propres. Le système de transferts du Sénégal basé en partie sur la rétrocession de 2% de la TVA contribue sans doute à cette relative stabilité. En effet, un ancrage de la dotation primaire des transferts ou la mise en place d'une fiscalité partagée permet dans certains pays d'améliorer la prévisibilité, la stabilité et la transparence du montant des transferts versés par l'État. Par exemple, au Ghana, les transferts ne peuvent être inférieurs à 5% des recettes fiscales tandis que les collectivités locales algériennes et marocaines bénéficient respectivement de 20% et 30% du produit de la TVA.

Encadré 3. Les différents types de transferts dans la région

Au **Bénin**, le Fonds d'Appui au Développement des Communes mis en place en 2008 est administré par une commission interministérielle (Commission Nationale des Finances Locales). Il gère des dotations non affectées (de fonctionnement et d'investissement,) et des dotations affectées d'investissement. Les dotations d'investissement inconditionnelles sont divisées en trois parties. Une dotation de structure – qui représente 35% des dotations d'investissements non affectées - est fixe par commune, qu'elle que soit la taille de la population. La dotation de péréquation – qui représente 50% des dotations d'investissements non affectées – est constituée d'une part (28%) croissante avec la population, d'une autre (40%) dépendante de l'indice de pauvreté non monétaire de la commune, et d'une troisième (32%) croissante avec la taille de la commune. Enfin, une dotation de performance (15%) dépend de l'évaluation de l'effort budgétaire des collectivités, de l'« appréciation de l'évolution des recettes propres et de la qualité des dépenses ». Les critères d'évaluation restent néanmoins opaques.

En **Côte d'Ivoire**, une dotation globale de fonctionnement est distribuée en partie à part égale à chaque collectivité (en prenant en compte la taille de leur population) et en partie selon les inégalités de ressources des collectivités. À cela s'ajoute une dotation globale de décentralisation destinée à compenser les charges liées aux compétences transférées. Les subventions d'investissement sont quant à elle modérées.

Un système similaire existe au **Niger** avec un fond de dotation globale de décentralisation et un fond de péréquation.

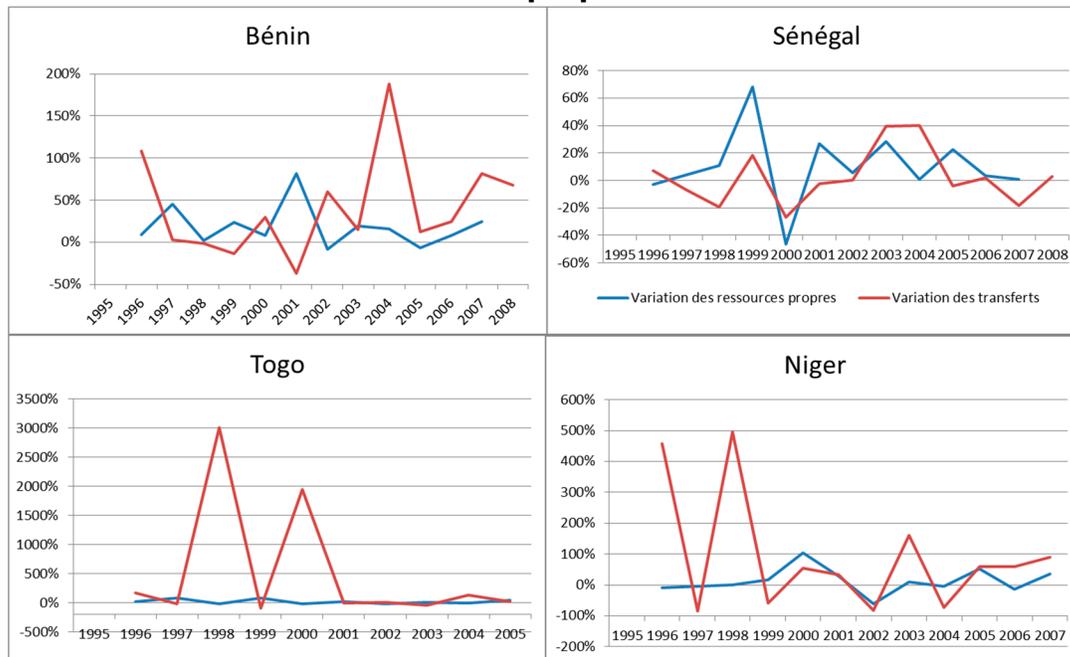
Au **Togo**, les dotations sont composées d'une dotation globale et d'une dotation d'appui à l'investissement.

Au **Sénégal**, des fonds de dotation de la décentralisation et des fonds d'équipements (subvention d'investissement) sont alloués aux collectivités locales. À cela s'ajoute une dotation de l'État fixée à 2% des recettes de TVA. Les modalités de répartition sont ensuite fixées chaque année par le CNDCL et arrêté par le Ministère en charge de la décentralisation et le Ministère de l'Économie et des Finances, avec pour objectif affiché la réduction des inégalités et l'incitation à la bonne gestion locale. Les critères, relativement flous, laissent en réalité place à la discrétion.

Tableau 5. Financement des DIN en 2011³⁸

Sources	Montant	
BUDGET NATIONAL (BN)	650,000,000	4.33%
ABS-PARADDER	2,150,602,000	14.31%
ABS-PARADDER-DER	477,911,000	3.18%
ABS-PARADDER-ACB	238,956,000	1.59%
ABS-SANTE	1,568,700,000	10.44%
FIDA-PIDRN	310,019,662	2.06%
PIDRK-BOAD	241,764,711	1.61%
PIDRK-FBSA-FIDA	366,785,170	2.44%
KFW-BMZ-PACT III	2,295,849,500	15.28%
LUX-DEV-MLI 16 PASAB	1,405,213,989	9.35%
LUX-DEV-MLI 17 PEA	1,033,613,521	6.88%
ABS-PISE III	4,285,714,286	28.52%
TOTAL	15,025,129,839	100.00%

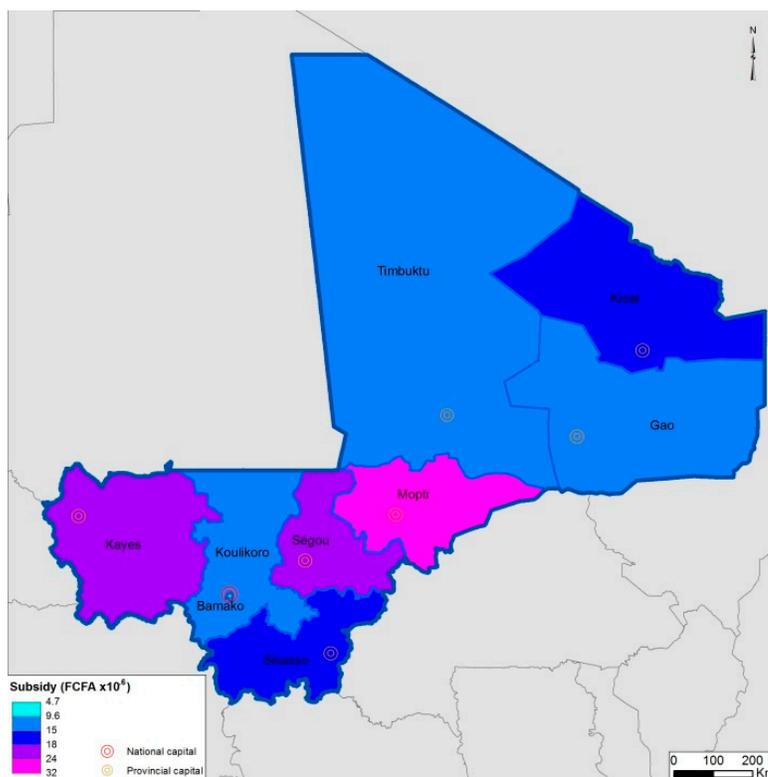
Source : Données de l'ANICT.

Graphique 9. Instabilité des transferts relativement aux ressources locales propres

³⁸ ABS-PARADDER: Aide Budgétaire Sectorielle-Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Economique Régional; PIDRN: Programme d'Investissements et de Développement Rural des Régions Nord du Mali; LUX-DEV-MLI 16 PASAB: Programme d'Appui à la Santé de Base du Luxembourg; LUX-DEV-MLI 17 PEA: Programme d'Accès à l'eau potable et à l'assainissement

85. **La formule d'allocation des transferts d'investissement de l'ANICT s'appuie sur des critères d'équité et d'efficacité relativement transparents.** Les critères d'allocation des DIN incluent le niveau de richesse des collectivités, le nombre d'habitants de la collectivité, l'éloignement de la collectivité des grands centres d'approvisionnement et un indice de pauvreté communal déterminé par l'Observatoire du Développement Humain Durable. À cela s'ajoute des critères relatifs à l'effort fiscal calculé sur la base du taux de recouvrement de la TDRL et à la bonne gouvernance locale (nombre de sessions ordinaires tenues, taux de procès-verbaux de sessions ordinaires transmis à la tutelle, date de transmission du compte administratif). Les cartes 1, 2 et 3 présentent l'allocation des droits de tirage des DIN en 2011, par région et par cercles et par communes³⁹.

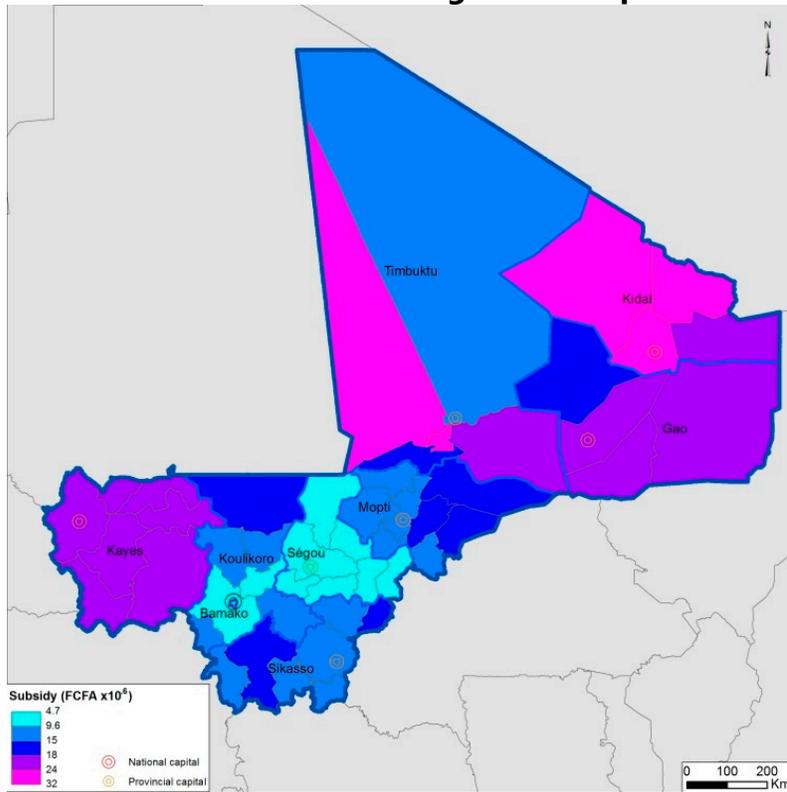
Carte 2. Allocation des droits de tirage des DIN par région en 2011⁴⁰



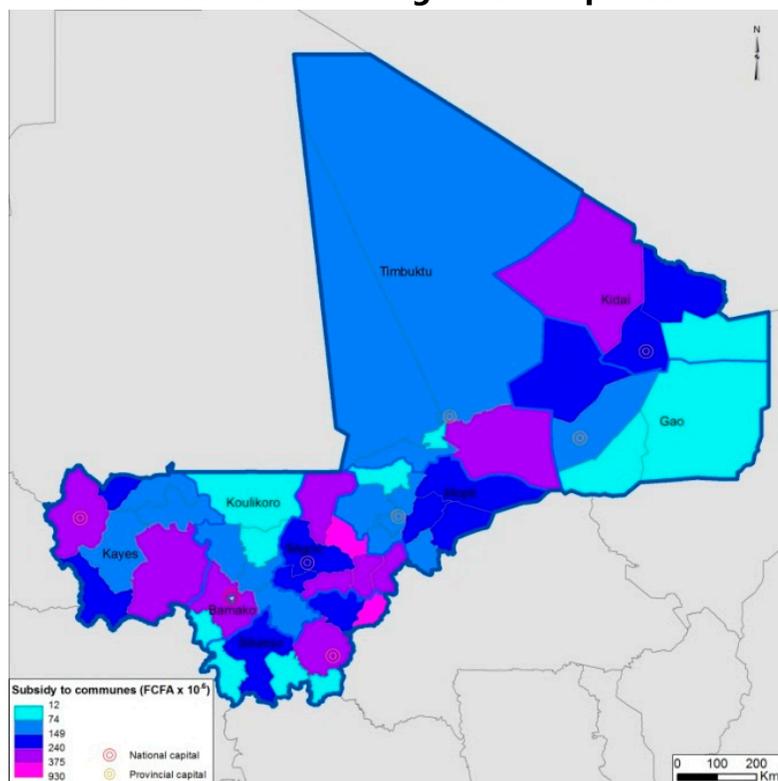
³⁹ Pour les transferts vers les communes, nous présentons la somme des transferts perçus par les communes agrégés par cercle.

⁴⁰ Cartes faites par les auteurs à partir des données de l'ANICT.

Carte 3. Allocation des droits de tirage des DIN par cercle en 2011



Carte 4. Allocation des droits de tirage des DIN par commune en 2011



86. **Les cartes (2-4) des montants totaux ne permettent pas de dégager un objectif évident de péréquation.** La carte par région (carte 2) ne montre pas une allocation en faveur des régions les plus pauvres . les régions du Nord, les plus pauvres en ressources propres, sont aussi celles qui reçoivent le moins de DIN. L'allocation par cercles (carte 3) semble davantage jouer un rôle de péréquation. Le cercle de Goundam de la région de Tombouctou et les cercles de Gao et Kidal sont ceux qui reçoivent le plus de dotations d'investissement. **Néanmoins, les cercles de la région de Kayes sont aussi les mieux** dotés alors qu'ils ont aussi des ressources locales propres parmi les plus importantes.

87. **Au regard des montants alloués par tête, l'objectif de péréquation apparaît plus clairement mais pourrait être amélioré (cf. tableau 6).** La région de Kidal mobilise 0,69% des ressources propres totales (à l'exclusion de Bamako) et reçoit 74% des transferts d'investissement par tête de l'ANICT. Au contraire, Kayes qui comptabilise plus de 30% des ressources locales propres reçoit moins de 3% des transferts par tête. Tombouctou ne semble pas néanmoins faire l'objet d'une péréquation suffisante. avec 4% des ressources locales propres nationales, elle reçoit moins de 6% du montant total des subventions par tête. Il est probable que les critères de pauvreté soient peu influents ou contrebalancés par le critère de population. Les collectivités, à faible densité de population telles que la région de Tombouctou, semblent désavantagées. L'introduction dans la formule d'allocation d'une part fixe par collectivité (comme c'est le cas en Côte d'Ivoire ou au Bénin par exemple) ou la prise en compte de la superficie ou de la densité de population répond à la volonté de considérer les problèmes propres aux collectivités locales à faible densité de population. Une part fixe dans l'allocation des transferts présente aussi l'avantage de reposer sur un critère simple et précis pour limiter la discrétion dans l'allocation des transferts et assurer une certaine compréhension et prévisibilité des ressources. Il faut néanmoins veiller à ce que les formules d'allocation ne deviennent pas plus complexes.

Tableau 6. DIN alloués aux régions, cercles et communes en 2011⁴¹

Régions	Ressources locales propres	Montant total des DIN	DIN par tête
Kayes	4,319,745,799	1,614,646,449	907
Koulikoro	2,087,802,722	1,051,242,191	517
Sikasso	2,903,152,222	1,998,605,841	865
Ségou	2,178,882,735	2,257,808,421	1,040
Mopti	1,243,995,648	1,443,969,735	754
Tombouctou	553,977,362	839,564,209	1,359
Gao	384,125,811	495,535,028	969
Kidal	94,564,452	939,765,839	16,660
TOTAL	13,766,246,751	10,641,137,713	23,070

Source : Calculs faits par les auteurs à partir des données de l'ANICT et du Trésor.

88. **L'allocation des transferts des pays de l'UEMOA se caractérise souvent par de fortes inégalités et ne contribue pas toujours à atteindre un objectif de péréquation.** Il est fréquent d'observer l'absence totale de transferts pour certaines collectivités locales dans un certain nombre de pays de l'UEMOA avant 2008⁴². Les transferts se concentrent généralement sur quelques communes et la taille des juridictions n'explique pas à elle seule les inégalités dans les transferts reçus. Les transferts par tête à Pèrrèrè, à Ranérou et à Djado sont 4, 7 et 38 fois plus importants que la moyenne au Bénin, Sénégal et Niger respectivement. Au Bénin, près de 80% du total des transferts est obtenu par la moitié de la population. Un constat similaire peut être effectué dans tous les pays étudiés. Une analyse comparative simple des données ne met pas en évidence un objectif clair de péréquation dans l'allocation des transferts (cf. tableau 7). Si globalement, les transferts de fonctionnement semblent davantage répondre à cet objectif, les situations sont hétérogènes. Au Bénin, les transferts – en particulier ceux de fonctionnement – assurent une certaine péréquation puisque les ressources locales propres, totales et par tête, sont corrélées négativement avec les transferts. Il est donc probable que les formules d'allocation prévues soient appliquées et contribuent à réduire les inégalités. Au Mali, avant la création de l'ANICT, le constat était différent puisque des coefficients de corrélations positifs signifiaient que les transferts et les inégalités variaient dans le même sens.

⁴¹ Source : Calculs des auteurs à partir des données de l'ANICT et du Trésor.

⁴² Une commune au Sénégal, 4 au Bénin et 12 au Togo n'ont reçu aucune subvention en 2006. L'absence de subvention d'investissement est particulièrement fréquente : c'est le cas par exemple de 40% des communes béninoises en 2006.

Tableau 7. L'objectif de péréquation dans l'allocation des transferts

Pays	Coefficient de corrélation entre les transferts et les ressources locales propres			Coefficient de corrélation entre les transferts par tête et les ressources locales propres par tête		
	Total	Fonctionnement	Investissement	Total	Fonctionnement	Investissement
Bénin	-0.21	-0.28	-0.10	-0.32	-0.25	-0.22
Sénégal	+0.42	+0.58	+0.12	-0.15	-0.14	-0.14
Togo	+0.98	+0.98	+0.98	-0.25	-0.21	-0.22
Mali	+0.019	-0.01	+0.02	+0.12	+0.11	+0.16
Niger	-0.04	-0.03	-0.02	+0.16	+0.16	-0.02

Source : Calculs des auteurs à partir des données du PDM

Recommandation.

- Établir un mécanisme de transfert en privilégiant la simplicité donc sa prévisibilité et la stabilité des fonds alloués. Une assistance technique dédiée pourrait permettre de simuler les effets redistributifs de différents mécanismes d'allocation.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Articles et livres

- Akin, J., P. Hutchinson et K. Strumpf (2005). "Decentralisation and government provision of public goods. The public health sector in Uganda", *The Journal of Development Studies*, 41(8), 1417-1443.
- Attila J., G. Chambas et Combes J-L (2009) . "Corruption et mobilisation des recettes publiques. une analyse économétrique", *Recherches économiques de Louvain*, vol. 75, issue 2, pages 229-268.
- Bahl, R., Martinez-Vazquez J. et J. Yougman (eds), 2008, *Making the Property Tax Work*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Banful, A. B. (2010). "Do formula-based intergovernmental transfer mechanisms eliminate politically motivated targeting? Evidence from Ghana", *Journal of Development Economics*, 94(1).
- Caldeira E. (2012). "Does the System of Allocation of Intergovernmental Transfers in Senegal eliminate Politically Motivated Targeting?," *Journal of African Economies*, 21(2). 167-191.
- Caldeira E. et G. Rota-Graziosi (2014a). "The Crowding-in Effect of Simple Unconditional Central Grants on Local Own-Source Revenue. The Case of Benin", *Journal of African Economies*, 23 (3). 361-387.
- Caldeira E. et G. Rota-Graziosi (2014b). "La décentralisation dans les pays en développement. une revue de la littérature", *Revue d'économie du développement*, 2014/4 Vol. 22, p. 5-37. DOI. 10.3917/edd.284.0005.
- Caldeira E., G. Rota-Graziosi et M. Foucault (2012) . "Does decentralization facilitate access to poverty-related services? Evidence from Benin", NBER Working Paper No. 18118.
- Caldeira E., G. Rota-Graziosi et M. Foucault (2014). "Decentralization in Africa and the nature of local governments' competition. Evidence from Benin", *International Tax and Public Finance*, December 2014.
- Caldeira EDOI. 10.3917/edd.284.0005.
- Chambas, G. (2010).). *Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne*. Economica, Paris.
- Kornai, J. (1979). "Resource-constrained versus demand-constrained systems", *Econometrica*, 47(4), 801-19.
- Kornai, J., E. Maskin, et G. Roland (2003) . "Understanding the soft budget constraint", *Journal of Economic Literature*, 41(4), 1095-1136.

Norregaard, J., 2013, "Taxing immovable property. Revenue potential and implementation challenges," IMF Working Paper WP/13/129.

Prud'homme, R. (1995). "The dangers of decentralization", World Bank Research Observer, 10(2), 201-20.

Qian, Y., et G. Roland (1998). "Federalism and the soft budget constraint", *American Economic Review*, 88(5), 1143-62.

Rodden, J. (2002). "The dilemma of fiscal federalism. Grants and fiscal performance around the world", *American Journal of Political Science*, 46(3), 670-687.

Weingast, B. R. (1995). "The economic role of political institutions. Market-preserving federalism and economic development", *Journal of Law, Economics and Organization*, 11(1), 1-31.

Wibbels, E. (2000). "Federalism and the politics of macroeconomic policy and performance", *American Journal of Political Science*, 44(4), 687-702.

Wildasin, D. E. (1988). "Nash equilibria in models of fiscal competition", *Journal of Public Economics*, 35(2), 229-240.

Rapports d'assistance technique

Benoit Taiclet, Marie-Laure Berbach et Moussé Sow, 2015, *Mali. Réussir la décentralisation financière*, FMI, Janvier.

Grégoire Rota-Graziosi, Anne-Marie Geourjon et Gilbert Menard, 2014a, *Mali. Politique fiscale (diagnostic)*, FMI, Septembre.

Grégoire Rota-Graziosi, Bertrand Laporte, Maude Lavoie et Oana Luca, 2014b, *Mali. Fiscalité minière (diagnostic)*, FMI, Septembre.

Notes techniques et autres documents fournis par les autorités

Groupe de Suivi Budgétaire, Mali, Rapport d'Etudes. *État des lieux de la fiscalité locale et des transferts aux 6 communes du District, de Kati, de Ouéléssébougou, de Sanankoroba, de Sadiola et de Kayes*, Mai 2015.

Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales. *Guide pratique de recouvrement des impôts, taxes et des redevances des collectivités territoriales*,.

Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales. *Mobilisation des ressources propres et redevabilité des collectivités territoriales. Approche et stratégie d'intervention du PADK II*, Décembre 2013.

- Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire. *Note technique sur la fiscalité locale au Mali*, Mai 2012.
- Sy, Awa Diallo, 2015. *Note technique*, Ministère des Domaines de l'État et des Affaires Foncières, Direction Nationale des Domaines et du Cadastre, Juin.
- Djenontin, Georgette, 2002. *Analyse comparative des taxes municipales dans les pays de l'UEMOA*, Partenariat pour le Développement Municipal.
- Programme de Développement Institutionnel. *Etude sur la révision du système de fiscalité locale*, Août 2010.
- Djibril Semega, 2014, *Étude sur la mobilisation des ressources fiscales des collectivités territoriales*, Direction Générale des Collectivités Territoriales

ANNEXES

Annexe 1. Promotion de l'impôt foncier en Côte d'Ivoire et dégradation du niveau des recettes fiscales

La législation ivoirienne prévoit un impôt sur le patrimoine foncier (« impôt foncier ») sur l'ensemble des immeubles bâtis qu'ils soient ou non productifs de revenus fonciers). De plus, les revenus locatifs sont assujettis à l'impôt sur le revenu foncier. Le taux ordinaire de l'impôt foncier, de 11 % de la valeur locative, est ramené à 4% pour la résidence principale et les immeubles vacants. Le taux de l'impôt foncier est porté à 15% pour les immeubles appartenant à des personnes morales et affectés à des entreprises. Les terrains urbains non bâtis ainsi que les terres agricoles affectés à l'exploitation d'hévéa, palmiers à huile, café, cacao, anacarde, coton, bananes, mangues, canne à sucre, citron, papaye exploités par des personnes morales ou entreprises agroindustrielles. Le taux de droit commun est 1,5% de la valeur vénale des terrains à bâtir ; pour les terrains agricoles, un tarif à l'hectare est appliqué (7500 FCFA pour l'hévéa, 5000 FCFA pour le cacao, ...).

Dès 1992, avec l'objectif de redresser les recettes fiscales dans la période difficile précédant la dévaluation du franc CFA, un accent particulier avait déjà été porté par les autorités ivoiriennes sur un renforcement des recettes de l'impôt foncier, qui, jusque-là, était acquitté pour l'essentiel par les entreprises assujetties à un régime réel d'imposition ; les autorités pouvaient alors s'appuyer sur d'importants programmes de cadastrage des zones urbaines et sur des moyens modernes de traitement de l'information. Cependant, en dépit des moyens engagés, en raison de résistances importantes et de la difficulté pour recouvrer une fiscalité foncière de masse, les résultats furent décevants.

À partir de 2005, les difficultés de mobilisation fiscale des années de crise ont incité les autorités ivoiriennes à retenir comme priorité la fiscalité foncière ; cette priorité était tellement forte qu'en 2012, le plan d'action stratégique de la DGI distinguait deux catégories d'impôts. « la fiscalité foncière et les autres impôts ». Afin de mobiliser les recettes d'impôt foncier, la DGI ivoirienne s'est engagée dans une stratégie de couverture systématique de l'ensemble du territoire ivoirien; à cet effet la DGI a multiplié les Centres des Impôts et mis en place des services d'assiette et de recettes spécifiques à l'impôt foncier. Cette orientation a conduit à une gestion par type d'impôts antinomique d'une gestion par contribuable, norme des administrations fiscales modernes.

Malgré les efforts engagés, la DGI n'a pas pu atteindre que la moitié de son objectif de 100 Mds de recettes collectées au titre de l'impôt foncier en 2012, puisque seulement 49 Mds FCFA (0,36% du PIB) ont été recouverts. Ce montant de recettes de l'impôt foncier peut être rapproché des 556, 8 Mds de FCFA recouverts à travers la

TVA. En raison de la dispersion des moyens, les recettes brutes de TVA stagnent depuis plusieurs années à environ 4% du PIB en dépit d'une reprise économique remarquable depuis 2011⁴³. En privilégiant l'administration de l'impôt foncier, la DGI a fortement affaibli ses capacités à mobiliser les impôts majeurs qui représentent pourtant 95 % des recettes fiscales.

Plutôt que de couvrir l'ensemble du territoire de services nouveaux, il eût été préférable de concentrer les efforts sur la gestion des contribuables majeurs. En ce qui concerne les impôts fonciers, l'efficacité aurait été plus importante en concentrant des moyens raisonnables sur le recouvrement des impôts fonciers dus par les personnes morales (estimés pour le foncier à 29 Mds de FCFA par une étude de l'Inspection générale des services fiscaux réalisée en 2013) et par les propriétaires des biens immobiliers de grande valeur.

Une progression notable des recettes de TVA devrait découler de la réorganisation de l'administration fiscale, effective depuis 2014 avec la création de deux Directions des moyennes entreprises en complément d'une Direction des grandes Entreprises préexistante.

⁴³ En 2014, les recettes de TVA du Mali ont atteint 5,6% du PIB.