

Appropriation des instruments de la fiscalité :
élaboration du budget de la commune rurale
de Kalabancoro

Les auteurs

Moussa Djiré, Enseignant-chercheur
Amadou Keita, Professeur à l'Université de Bamako
Rokia Traoré Dembélé, Chercheur Point Sud

Consortium for Development Partnerships

Le programme CDP a démarré en Juillet 2004 et regroupe une quinzaine de centres de recherche, d'universités et d'organisations de la société civile dont le but principal est de mener conjointement des recherches, des dialogues politiques et des activités de renforcement des capacités sur les thématiques de la gouvernance, de la réduction de la pauvreté et du développement en Afrique de l'Ouest. Le programme CDP constitue aussi un cadre d'analyse et de référence pour les questions du développement économique, de la démocratie et de la résolution des conflits.

Il s'agit également pour ce consortium de mettre à la disposition des pays de la sous-région ouest-africaine, de nouvelles perspectives sur les défis auxquels elle doit faire face, ainsi que des données de référence, d'éléments d'information qui ont une utilité spécifique par rapport aux questions de la démocratie et de la gouvernance. Le Consortium permet ainsi à des chercheurs africains, à des institutions de recherche ou à des organisations de la société civile ou organisations sous-régionales telles que la CEDEAO de bénéficier d'un réseau unique en son genre intégrant recherche et politique, et qui donne des opportunités pour un échange international.

Chaque institution membre du programme CDP joue un rôle majeur dans au moins un des 8 projets du consortium que sont :

1. Local Governance and Decentralization
2. Access to Justice and the Rule of Law
3. Media and Voice in Democracy
4. Entrepreneurship in Agribusiness for Development
5. Local Dynamics of Conflict and Peacebuilding
6. ECOWAS and the Regional Dynamics of Conflict & Peacebuilding
7. Financing Democracy
8. Modelling Success in Governance and Institution Building

Rapports de recherche du CODESRIA : No. 8

CONSORTIUM FOR DEVELOPMENT PARTNERSHIPS
DÉCENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE

**Appropriation des instruments de la fiscalité :
élaboration du budget de la commune rurale
de Kalabancoro**

Moussa Djiré
Amadou Keita
Rokia Traoré Dembélé



CODESRIA

Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique
DAKAR



African Studies Centre
LEIDEN

© CODESRIA 2011

Publié par le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique
Avenue Cheikh Anta Diop Angle Canal IV
BP 3304 Dakar, 18524, Sénégal, Site web : www.codesria.org

En collaboration avec

African Studies Centre Pieter de la Courtgebouw / Faculty of Social Sciences, Wassenaarseweg 52, 2333 AK
Leiden, PO Box 9555, 2300 RB Leiden, The Netherlands, www.asleiden.nl

ISBN : 978-2-86978-499-4

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne doit être reproduite ou transmise sous aucune forme ou moyen électronique ou mécanique, y compris la photocopie, l'enregistrement ou l'usage de toute unité d'emmagasinage d'information ou de système de retrait d'information sans la permission au préalable du CODESRIA.

Mise en page : Daouda Thiam

Couverture : Ibrahima Fofana

Impression : Imprimerie Saint-Paul, Dakar, Sénégal

Cette publication est un rapport de recherche produit pour le Consortium for Development Partnerships (CDP) conjointement coordonné par le Northwestern University, Evanston, USA et le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), Dakar, Sénégal pendant sa première phase (2004-2008). La deuxième phase (2009-2012) est coordonnée par le CODESRIA et le Centre d'Études africaines, Leiden, Pays-Bas.

Le Secrétariat et la gestion du programme CDP sont actuellement assurés par le CODESRIA. Pour plus d'informations, veuillez visiter le site web du CODESRIA : www.codesria.org

Le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA) est une organisation indépendante dont le principal objectif est de faciliter la recherche, de promouvoir une forme de publication basée sur la recherche et de créer plusieurs forums permettant aux chercheurs africains d'échanger des opinions et des informations. Le Conseil cherche ainsi à lutter contre la fragmentation de la recherche dans le continent africain à travers la mise en place de réseaux de recherche thématiques qui transcendent toutes les barrières linguistiques et régionales.

Le CODESRIA publie une revue trimestrielle, intitulée *Afrique et Développement*, qui se trouve être la plus ancienne revue de sciences sociales basée sur l'Afrique. Le Conseil publie également *Afrika Zamani* qui est une revue d'histoire, de même que la *Revue Africaine de Sociologie*, la *Revue Africaine des Relations Internationales (AJIA)* et la *Revue de l'Enseignement Supérieur en Afrique*. Le CODESRIA co-publie également la *Revue Africaine des Médias; Identité, Culture et Politique : un Dialogue Afro-Asiatique*; *L'Anthropologue africain* ainsi que *Sélections Afro-Arabs pour les Sciences Sociales*. Les résultats de recherche, ainsi que les autres activités de l'institution, sont aussi diffusés à travers les « Documents de travail », le « Livre Vert », la « Série des Monographies », la « Série des Livres du CODESRIA », les « Dialogues Politiques » et le « *Bulletin du CODESRIA* ». Une sélection des publications du CODESRIA est aussi accessible au www.codesria.org

Le CODESRIA exprime sa profonde gratitude à la Swedish International Development Corporation Agency (SIDA/SAREC), au Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), à la Ford Foundation, à la Fondation MacArthur, à la Carnegie Corporation, à l'Agence Norvégienne de Développement et de Coopération (NORAD), à l'Agence Danoise pour le Développement International (DANIDA), au Ministère Français de la Coopération, au Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), au Ministère des Affaires Étrangères des Pays-Bas, à la Fondation Rockefeller, à FINIDA, à l'Agence canadienne de développement international (ACDI), à l'Open Society Initiative for West Africa (OSIWA), à TrustAfrica, à l'UNICEF, à la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF) ainsi qu'au Gouvernement du Sénégal pour le soutien apporté aux programmes de recherche, de formation et de publication du Conseil.

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| <i>Sigles et abréviations</i> | vii |
| 1. Introduction | 1 |
| Présentation du milieu d'étude | 2 |
| La situation actuelle de la Commune | 7 |
| Objectif général de la recherche | 10 |
| Méthodologie | 10 |
| 2. La perception de la décentralisation par les différents acteurs dans la commune rurale de Kalabancoro | 11 |
| Les avis de certains acteurs sur la décentralisation | 11 |
| L'impact de la décentralisation | 12 |
| 3. Les différents impôts et taxes de la commune de Kalabancoro | 13 |
| 4. La question de la mobilisation des ressources fiscales et les modes de recouvrement | 15 |
| La question de la mobilisation des ressources fiscales | 15 |
| Les modes de recouvrement des ressources fiscales | 16 |
| Les principaux acteurs impliqués dans le paiement des taxes | 17 |
| Les difficultés liées au recouvrement | 18 |
| 5. Elaboration du budget et fiscalité | 21 |
| L'élaboration du budget de la commune | 21 |
| Analyse critique de la réalisation du budget communal | 28 |
| 6. La question de la participation, de la transparence et de l'imputabilité dans la gestion budgétaire de la commune | 35 |
| <i>Conclusion</i> | 37 |
| <i>Notes</i> | 41 |
| <i>Références</i> | 43 |
| <i>Annexes</i> | 45 |



Sigles et abréviations

| | |
|-----------|--|
| AADEC | Association Auto Développement Communautaire |
| ALPHA log | Association Libre pour la Promotion de L'Habitat et du Tourisme |
| ANICT | Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales |
| APE | Association des parents d'Elèves |
| ASACO | Association Santé de Communautaire |
| CAFO | Coordination des Associations et Organisations Féminines |
| CCC | Centre de Conseil Communal |
| CCT | Code des Collectivités Territoriales |
| CMDT | Compagnie Malienne de Développement Textile |
| CSCOM | Centre Santé Communautaire |
| GIE | Groupement d'Intérêt Economique |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| PDSEC | Plan de Développement Social, Economique et Culturel. |
| TDRL | Taxe de Développement Régional et Local |



1

Introduction

Le processus de décentralisation en cours au Mali a favorisé l'émergence de nouveaux élus en charge de la gestion des affaires des collectivités territoriales. Cette gestion requiert l'existence de ressources financières pour le développement local. Les ressources fiscales constituent une part importante de ces ressources financières.

Avec la gestion de proximité, les ressources ont été transférées aux communes en vue de couvrir leur charge de fonctionnement et d'assurer un minimum d'investissement. Quelle que soit l'abondance des ressources dont une commune peut disposer, elles peuvent paraître insuffisantes si les besoins ne sont pas hiérarchisés dans l'optique de leur apporter une solution appropriée. C'est ainsi que les collectivités territoriales ont la possibilité d'établir des priorités dans la résolution des problèmes. En effet, le transfert de compétences de l'État aux communes se double d'un transfert des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences. Les ressources sont destinées à alimenter le budget de chaque commune (emprunts, subventions de l'État, impôts et taxes) pour subvenir à ses besoins de fonctionnement et son développement. La gestion de ces ressources doit naturellement se faire dans la logique des principes de la décentralisation et de ceux de la comptabilité publique à travers les différentes structures en charge de la question.

La décentralisation postulant la responsabilisation des communes, celles-ci doivent mettre l'accent sur la mobilisation des ressources fiscales pour ne pas continuer à dépendre des ressources venant d'autres acteurs comme l'État et les partenaires techniques et financiers. C'est donc la question de la gouvernance de la décentralisation qui est interpellée et qui requiert l'implication de toutes les composantes de la commune pour une mobilisation effective des ressources et de leur utilisation judicieuse. En effet, les difficultés de tous ordres ne manquent pas, liées au contexte socio-économique et politique général, à la situation particulière de chaque commune.

Tout ceci se pose en termes de défis que doivent relever les collectivités territoriales, notamment les communes. La présente étude se propose d'analyser ce processus à travers l'exemple de la commune rurale de Kalabancoro.

Présentation du milieu d'étude

« La commune de Kalabancoro, à l'instar des autres communes rurales en République du Mali, a été créée par la loi n°96-059 ANRM du 04 novembre 1996 portant création des communes au Mali. La commune est constituée en grande partie de villages regroupés en son temps autour de l'ancien canton du Bolé. C'est pourquoi il existe entre eux des liens sociologiques très solides. La commune compte une superficie de 21 975 km² (DNSI-PACT 2004).

Situation géographique

Limitée à l'ouest par la commune du mandé, au nord par le district de Bamako et au sud par la commune de Sanankoroba, la commune de Kalabancoro fait partie des 37 communes du cercle de Kati. Elle est située sur la rive droite du fleuve Niger. La commune est composée de 12 villages qui sont Kalabancoro (chef lieu de commune), Sirakoro-Méguétana, Kabala, N'Golobougou, Kouralé, Guana, Missala, Missalabougou, Sabalibougou, Niamana, Tabakoro et Diatoula.

Le relief

Le relief de la commune est constitué de plateaux (plateau de Tiébani, plateau de Koulouba), de collines situées à l'Est (Doua koulou), au nord-nord-est (Tien Koulou, colline du Point G et Sikoroni Koulou, colline de Kogni) et de plaine au centre.

Le climat

La commune de Kalabancoro est située dans la zone soudanienne avec un climat marqué par l'alternance d'une saison sèche (de novembre à Mai) et d'une saison pluvieuse de (juin à octobre). Les hauteurs de pluie peuvent atteindre souvent 1000 mm par an et plus (2003-2004).

La végétation

La végétation est arborée et herbacée avec des espèces qui sont : le karité, le néré, le caïlcédrat, le baobab, le tamarinier, le kapokier, le fuguer, le jujubier, les lianes etc.

A ces espèces, il faut ajouter les bois sacrés, les lieux fétiches ou hantés, les jachères, les plantations et vergers etc.

L'Hydrographie

Située à l'est du Niger qui l'arrose, la commune de Kalabancoro bénéficie d'importants marigots qui sont le *Dougoutenti Fola* au nord de *Siracoro-Méguétana*, le *Faradjian* entre Kalabancoro et Kabala le *Kabalakuo* situé au sud de N'golobougou, le *Farkoba* se trouve entre Siracoro Méguétana et la commune de Moutougoula, le *Boufoloni* de Niamana, le marigot de *Diatoula* et enfin un autre marigot très important servant de limite entre Niamana Dialakorobougou.

Création et historique du peuplement de Kalabancoro

Le village actuel de Kalabancoro serait venu de Kalaban Coura qui, à son tour, serait issu du canton de Bolé. En effet, Bolé aurait existé depuis le XVI^e siècle et était organisé en royaume dirigé par un roi du nom de Tiéteni Traoré (1^{er} roi). L'ancien site de Bolé est à l'est de Sanankoroba et Kognobila. A cette époque, Sanankoroba n'existait pas. Bolé s'étendait vers Banazolé derrière le fleuve. Tiéteni avec sa volonté de domination attaquait les villages pour les soumettre à sa domination. Il fournissait des combattants aux rois de Ségou et Sikasso. Toute sa force, son pouvoir et ses secrets résidaient dans une outre appelée *Bolé* qui donna son nom au village : *Bolé*. Après Tiéteni, son fils Balla qui lui succéda disperse les esclaves et vient s'installer à Kalaban Coro. Le nom *Kalaban* n'est autre que l'instrument de lutte dont Balla se devait de posséder la mère *Kalaw Ba* qui est devenu la capitale de Bolé.

A la suite des batailles avec les troupes de Samory, dont la dernière a vu la victoire de Samory, les habitants de Kalaban Coura ont quitté leur site pour s'installer à Kalaban coro après un séjour à Kalabanbougou derrière le fleuve. Le nom Kalaban Coro n'est autre qu'une satisfaction nostalgique de l'ancien site Kalaban-coura. Tout en précisant leur qualité de fondateur de Kalabancoro. Beaucoup de chefs de village se sont succédé à Kalabancoro. Le premier est Koumba Fama et l'actuel, provisoirement, a remplacé Namadou Ba décédé, il se nomme Souleymane Traoré.

Les liens historiques avec les autres villages

Les liens historiques relèvent du fait que ce sont les fondateurs de Kalabancoro qui ont donné des terres pour installer les habitants des autres villages qui seraient venus des localités ci-après (Ségou, Bélé Dougou, Djitoumou, Kati et Koleba).

Seul Kabala aurait été créé par les ressortissants de Kalabancoro. C'est pourquoi il existe entre eux des liens historiques, d'aide mutuelle, de bon voisinage et de parenté.

Les évènements marquants du milieu

Il se résume à la grande famine de 1973 qui a frappé tout le pays.

Population

La commune de Kalabancoro comptait environ 76 011 habitants en décembre 2006 dont 50 667 personnes pour le seul village de Kalabancoro.

La population est constituée en majorité de Bamanans, avec lesquels cohabitent des peulhs, des Bozos, des dogons, des bobos et des Sarakolés. La langue de communication est le bambara. La commune, du fait de sa proximité au district de Bamako, et de la viabilisation de certaines localités, enregistre chaque année un accroissement considérable de la population. Le nombre d'hommes s'élève à 25 629 habitants soit 50,56 pour cent ; le nombre de femmes s'élève à 25 038 soit 49,48 pour cent.

La mobilité spatiale

La commune de Kalabancoro constitue une zone de forte migration. Elle est particulièrement considérée comme une citée dortoir des travailleurs de Bamako. Le manque d'espace pour les logements au niveau du district de Bamako fait que les terres de la commune font l'objet de convoitise.

Il faut souligner que ces mouvements sont surtout journaliers car ils concernent majoritairement les déplacements des travailleurs entre Kalabancoro et le district. Quant aux autres tendances, elles concernent généralement les travailleurs salariés, des fonctionnaires et certains travailleurs journaliers. Cette tendance est réglementée par le marché de l'emploi, des étudiants et des aides ménagères dans un rythme soutenu pendant la saison sèche et baisse en hivernage (Rapport d'activité de la commune 2007:8).

Tranches d'âge du village de Kalabancoro 31/12/2006

| Groupe d'âge | Hommes | Femmes | Total |
|---------------------|---------------|---------------|---------------|
| 0-4 ans | 4565 | 4271 | 8836 |
| 0-9 ans | 4639 | 4260 | 8899 |
| 10-14 ans | 3597 | 3122 | 6719 |
| 15-19 ans | 2701 | 2726 | 5427 |
| 20-24 ans | 1856 | 1097 | 3853 |
| 25-29 ans | 1424 | 1693 | 3117 |
| 30-34 ans | 1287 | 14485 | 2772 |
| 35-39 ans | 1144 | 1224 | 1981 |
| 40-44 ans | 957 | 1024 | 1981 |
| 45-49 ans | 799 | 771 | 1570 |
| 50-54 ans | 700 | 717 | 1417 |
| 55-59 ans | 550 | 480 | 1030 |
| 60-64 ans | 496 | 467 | 963 |
| 65-69 ans | 356 | 298 | 654 |
| 70-74ans | 271 | 256 | 527 |
| 75-79 ans | 161 | 130 | 291 |
| 80 ans et plus | 126 | 117 | 243 |
| Total | 25 629 | 25 038 | 50 667 |

Source : Rapport d'activités du groupe de stage de la commune rurale de Kalabancoro du 1^{er} au 31 juillet 2007.

On remarque que les tranches d'âges de 0-4 ans, 5-9 ans et de 10-14 ans sont les effectifs les plus élevés tant du côté des garçons que des filles avec une légère avance pour les garçons. Cette situation pourrait s'expliquer par le nombre élevé des naissances et une diminution des décès jusqu'à l'âge de 14 ans.

De 15-19 ans à 40-44 ans, on note là aussi une élévation du nombre des femmes dans toutes ces tranches. Mais d'une manière générale, les tranches

diminuent d'effectif au fur et mesure que les âges croissent (de jeune vers les vieux). Cela est valable aussi bien pour les hommes que les femmes avec une légère avance des femmes. Cette situation pourrait s'expliquer par le taux élevé de décès d'une manière générale mais aussi les départs en exode des hommes et les mariages exogamiques. De la tranche 45-49 ans jusqu'à 80 ans et plus on remarque toujours une diminution spectaculaire des effectifs des tranches d'âge au fur et mesure que les personnes vieillissent ; cela s'explique par une accentuation des décès au niveau des vieilles personnes due à la précarité et l'espérance de vie sous tendue elle-même par la précarité des conditions de vie (santé, éducation, alimentation) etc. Ceci démontre que la jeunesse est majoritaire avec 36 851 personnes de moins de 30 ans soit 72,73 pour cent de la population.

Les structures traditionnelles

Les différentes ethnies dont les principales sont les Bambaras, les Bozos, les Peulhs, les Bobos et les Sarakolés vivent harmonieusement dans les différents villages. Les croyances, les rites, les mœurs, les us et les coutumes furent sérieusement perturbés par la proximité du district et l'influence de la modernisation et de la religion musulmane très répandue dans la localité. Les villages composant la commune sont dirigés par des institutions traditionnelles dont les plus connues sont les chefs de village et les conseils de village. Il y a également des organisations de femmes « *Muso ton* », et de jeunes « *demisin ton* ». Celles-ci s'adonnent à des activités lucratives (travaux champêtres) et souvent sociales (entraide, assistance aux personnes âgées, démunies ou malades). Il faut noter qu'il existe dans certains villages de la commune, la vieille pratique du « *komo*¹ ».

L'islam qui est la première religion cohabite avec l'animisme et le christianisme. La CAFO, l'APE, le Comité de Gestion Scolaire, les ASACO, les GIE, les associations de femmes et de jeunes légalement déclarées, le comité sportif et artistique des jeunes sont les principales organisations modernes. Malgré cette tendance vers l'abondance des coutumes et traditions, on note cependant l'existence de symbole clair d'un passé ayant longtemps marqué la société. Ils sont entre autres :

- Le bosquet du génie protecteur du village au niveau du pont de Tiéteni Traoré ;
- Le baobab sacré ;
- La mare sacrée vers le fleuve (plateau) ;

- L'arbre des chasseurs au village de Sirakoro Meguétana ;
- Le puits sacré de Kabala ;
- Le Djaitou (lieu de circoncision Kabala-Est).

La situation actuelle de la Commune

Les institutions communales

La commune est dirigée par un conseil communal de 29 membres appartenant à diverses formations politiques : CNID, PARENA, UMP, ADEMA, BDIA, RND, US-RDA et le groupe d'indépendants de Bolé. Beaucoup d'organismes et d'associations interviennent dans la commune, dans divers domaines. Ce sont notamment :

- L'association des parents d'élèves (APE) ;
- L'association de santé communautaire (ASACO) ;
- Les organisations féminines (CAFO) ;
- Les organisations de jeunes ;
- Les comités de gestion de points d'eau ;
- Les Organisations Non Gouvernementales telles que l'ONG Alphalog, l'Ong Appui à l'auto-promotion qui œuvrent pour le développement communautaire, surtout l'AADEC, Eau Vive etc. ;
- Les GIE d'assainissement ;
- Les services déconcentrés de l'État.

Les services techniques existants dans la commune sont ceux de : la santé, l'éducation, l'agriculture, la conservation de la nature. Ces différentes structures aident financièrement ou techniquement la commune dans le cadre de son programme de développement. Le Conseil communal est chargé de l'administration et de la gestion des 12 villages qui l'a composent. Ses tâches concernent l'enregistrement des naissances, des décès, l'élaboration des programmes de développement, le recouvrement des taxes et impôts, en vue de rendre des services à la population sous le contrôle du préfet (tutelle). Le conseil communal est composé de 29 membres assistés par les chefs de village.

Des commissions de travail sont créées par arrêté du Maire pour mieux harmoniser les travaux de la Commune. Les décisions prises par le conseil communal sont mises en œuvre par un bureau communal composé : du Maire et de ses trois (3) adjoints.

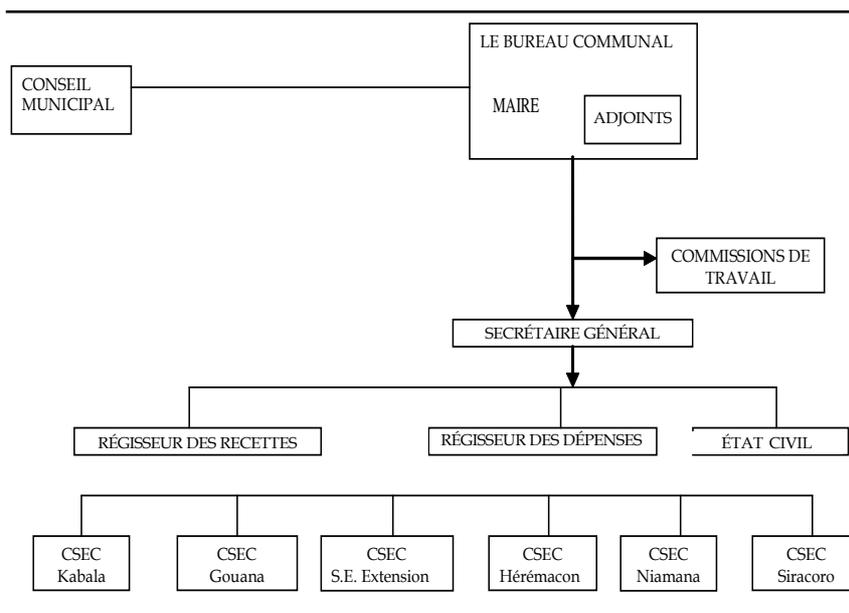
Le Maire gère un personnel titulaire composé :

d'un secrétaire général (de cadre A), deux régisseurs (recettes et dépenses) et autres personnels d'appui notamment :

- deux secrétaires dactylographes ;
- un chauffeur ;
- Un gardien.

La tutelle de la commune est assurée par le Préfet à Kati et l'appui conseil par le Sous-préfet. Le personnel émergeant sur le budget communal se compose d'enseignants, de matrones, etc.

Organigramme de la mairie



La mise en place de la commune (composition et fonctionnement du conseil communal sous les deux mandats)

Durant le premier mandat, il y avait 17 conseillers dont le Maire (ADEMA), 1^{er} adjoint RND, 2^e adjoint (COPP), 3^e adjoint (ADEMA). Le 2^e mandat a connu un conseil composé de 29 conseillers dont le Maire (BDIA), le 1^{er} adjoint (RND), 2^e adjoint USRDA, 3^e adjointe (RPM). Le Conseil est composé

par le BDIA, RND, USRDA, RPM, CNID, UMP, URD, les indépendants, l'ADEMA. Conformément au Code des collectivités territoriales, « le Conseil se réunit en session ordinaire une fois par trimestre sur convocation du Maire. Il peut toute fois convoquer le conseil en session extraordinaire lorsque les circonstances l'exigent. Il est tenu de le convoquer à la demande d'un tiers des membres ou de l'autorité de tutelle »².

Le bureau communal composé par le Maire et ses adjoints a été mis en place à la session inaugurale du Conseil communal convoqué par le Sous-préfet.

En tant que responsable de l'exécutif communal, le Maire exerce ses attributions sous le contrôle du Conseil communal. Quant à ses adjoints, ils ont les attributions spécifiques suivantes :

- le 1^{er} adjoint est chargé des affaires économiques et financières, la gestion des marchés ;
- le 2^e adjoint s'occupe des affaires domaniales et foncières ;
- la 3^e adjointe est chargée de l'État Civil et aussi des affaires éducatives ; Santé au sein de conseil » (PDESC 2005-2009 de Kalabancoro mai 2005:4-8).

Problématique de l'étude

L'étude a été menée autour de la question principale suivante : quelles sont les formes et les modalités d'appropriation, par les acteurs locaux, des instruments de la fiscalité par le biais de l'élaboration du budget et quelle incidence cela a-t-il sur la gouvernance locale ? Cette question centrale comporte quelques questions subsidiaires qui sont :

- quels sont les différents types de ressources fiscales de la commune ?
- quels sont les modes de recouvrement des ressources fiscales ?
- quels sont les principaux acteurs intervenant pour les différents types de ressources ?
- selon quelles procédures, le budget est-il élaboré et quel rôle la fiscalité joue-t-elle dans cette procédure ?

Hypothèses

L'élaboration d'un budget fiable en tant qu'instrument de développement communal dépend de l'appropriation des instruments de la fiscalité par les différents acteurs locaux.

Objectif général de la recherche

L'objectif général de la recherche est d'étudier l'appropriation des instruments de la fiscalité par les différents acteurs de la commune rurale de Kalabancoro à travers l'élaboration du budget.

Les objectifs spécifiques

- Etudier les différents instruments de la fiscalité utilisés dans la commune rurale de Kalabancoro ;
- Identifier les différents types d'acteurs intervenants dans la question de la fiscalité ;
- Analyser la procédure d'élaboration du budget et le rôle qu'y joue la fiscalité ;
- Identifier les problèmes liés à la participation, à la transparence et à l'imputabilité.

Méthodologie

Pour bien mener le présent travail et atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés, nous avons procédé à une recherche documentaire pour élaborer la partie théorique de notre travail. L'observation, le questionnaire, le guide d'entretien, l'interview ont été largement utilisés comme instruments de collecte de données. Notre échantillon est composé d'hommes et de femmes qui vivent dans la commune de Kalabancoro et dans la commune de tutelle (Kati) pour obtenir des informations en vue d'interpréter les différentes opinions sur le rôle de la fiscalité à travers l'élaboration du budget communal. Les responsables de différentes associations et groupes socioprofessionnels (la CAFO), les exploitants de sable, les commerçants, les tailleurs, les salons de coiffure) ont été approchés pour des entretiens. Cependant au cours de notre enquête, nous avons été confrontés à certaines difficultés liées aux méfiances de certains enquêtés, surtout les collecteurs.

2

La perception de la décentralisation par les différents acteurs dans la commune rurale de Kalabancoro

Il n'est pas inutile de s'intéresser à la perception que la population a de la décentralisation. Ceci permet en effet de comprendre certaines situations et les comportements de certains acteurs.

Il ne faut pas tout de même oublier que les actions des personnes ou groupes peuvent être motivés par plusieurs facteurs souvent combinés qu'il n'est pas facile de déterminer au premier abord. Le moins que l'on puisse dire est qu'il existe chez les différents acteurs plusieurs définitions de la décentralisation qui renvoient cependant à des perceptions qui ne sont pas forcément éloignées les unes des autres.

D'une manière générale, « La décentralisation est un système d'administration qui permet de s'administrer par des organes élus à une communauté humaine sur une portion du territoire. Elle est donc le partage du pouvoir, des compétences » (*La décentralisation au Mali 50 questions et réponses* 9). Cette définition qui se rapproche de celle des manuels de droit administratif n'est pas le plus souvent utilisée par les acteurs sur le terrain. Les définitions que ces derniers donnent relèvent plus d'une certaine façon de « sentir » la décentralisation.

Les avis de certains acteurs sur la décentralisation

Nous rapportons ici les propos de trois acteurs de la commune.

Propos de M. Lamine Sangaré, 1^{er} Adjoint au Maire : « La décentralisation « c'est le pouvoir de l'État dévolu aux collectivités territoriales. C'est un système par lequel l'État confère aux collectivités territoriales une certaine autonomie dans le cadre de leur propre développement ».

Propos de M. Boubacar Ballo, Conseiller à l'éducation, Directeur d'école : « La décentralisation peut être définie comme une gestion rapprochée à la population. L'État a cédé dans cette gestion une partie du pouvoir centralisé à cette population pour qu'elle gère son cadre de développement.

C'est une nouvelle politique qui a amené un changement et ce changement a posé un peu de problèmes. Il fallait sensibiliser les populations, leur faire savoir que le système auquel elles étaient habituées, dont la gestion était dans les mains de quelques personnes, a changé. Maintenant le pouvoir est collectif, ce sont elles mêmes qui vont gérer leurs affaires à travers les élus locaux qu'elles-mêmes ont mis en place ».

Propos de M. Mamadou Coulibaly, conseiller US RDA : « La décentralisation c'est le retour du pouvoir à la case. Tout comme, ils ont leurs avis sur la notion même de décentralisation, les acteurs ont également des avis sur l'impact du processus en cours ».

L'impact de la décentralisation

Dans la population, l'impact de la décentralisation est évalué en fonction d'une part, des objectifs politiques et socio-économiques assignés à la décentralisation et d'autre part, des réalisations effectuées. De ce point de vue, les avis sont loin d'être unanimes. En plus, les jugements sont le plus souvent formulés en rapport avec les domaines d'interventions ou les préoccupations des acteurs.

Ainsi, pendant que certains se plaignent de l'incapacité de la mairie à assurer la sécurité dans la commune et l'assainissement des rues et des routes, d'autres estiment que les organisations de femmes sont bien soutenues par les autorités communales.

Pour certains acteurs encore, 80 pour cent des investissements dans les communes viennent de l'État. Ce qui signifie selon eux que le transfert des compétences n'est pas effectif. Il y a également ceux qui regrettent le fait que la commune de Kalabancoro, ne connaisse pas la même situation que les zones cotonnières et minières qui tirent beaucoup d'avantages de la présence d'unités industrielles.

Il y a tout de même des nouvelles dynamiques qui ne sont pas négligeables selon certains : l'émergence de femmes et de jeunes leaders, l'ouverture d'esprit des autorités traditionnelles qui comprennent les avantages pouvant être tirés du changement, etc.

3

Les différents impôts et taxes de la commune de Kalabancoro

Présentement, les recettes de la Commune proviennent des différentes taxes qui sont :

- La taxe sur l'exploitation de carrière fixée à 100 000 FCFA par an.
- Taxe sur les livrets de famille et autres documents, légalisation signature, publication de mariage (soit 1 000 FCFA) au maximum et 100 FCFA au minimum.
- Taxe sur les armes à feu payée par une seule personne chaque année.
- Taxe des machines d'égrenage des céréales ou tout autre produit agricole : 1 500 FCFA par mois.
- Taxe sur les autorisations de spectacle et divertissement : 1 500 FCFA par soirée.
- Droit de places sur les marchés et foires : 50 FCFA par jour.
- L'association des conducteurs de taxis paye un taux forfaitaire de 33 500 FCFA par an.
- La redevance pour appareil distributeur d'essences : 15 000 FCFA par pompe mobile par an et mélangeur 18 000 FCFA par an ; les petits détaillants payent 1 500 FCFA par mois.
- Taxe sur les établissements de nuit et dancing : 50 000 FCFA par an par bar.
- Taxe de sortie des bennes 1 000 FCFA/sortie/bennes.
- Taxe sur les charrettes : ce taux est fixé à 2 000 FCFA pour les charrettes à bras et 7 500 FCFA pour les charrettes à traction animale par an et par charrette.

- Taxe ou vignette sur les cycles à moteur et bicyclettes : soit 3 000 FCFA par an et 6 000 FCFA par an.
- Taxe sur les débits de boissons et gargotes : sont concernées pour le paiement de cette taxe : cantines, gargotes, boutiques, les bouchers, cordonniers, réparateurs, coiffeurs, salon de coiffure, tailleurs, kiosques, étalagistes fixée à 1500 FCFA par mois soit 18 000 FCFA par an.
- Taxe sur les distributeurs automatiques et appareils de jeux sur les lieux publics : (baby foot et autres jeux sur les lieux publics) fixée à 15 000 F par appareil et par an au maximum.

Pour toutes ces taxes citées ci-dessus, nous avons presque les mêmes intervenants dans la mobilisation des ressources (le Maire qui établit les ordres de recettes sur la base d'un recensement effectué sous sa responsabilité et le receveur percepteur à qui ils sont adressés).

Le Conseil communal délibère le taux de la taxe et détermine les modalités d'assiettes et de recouvrement. Le receveur percepteur : réception des ordres de recettes, puis il les remet au régisseur qui recouvre sous sa responsabilité, ensuite il encaisse les produits recouverts et les contribuables sont concernés pour le paiement des taxes.

4

La question de la mobilisation des ressources fiscales et les modes de recouvrement

La question de la mobilisation des ressources fiscales

L'importance de la mobilisation des ressources fiscales par les collectivités territoriales s'explique par le fait que « dans le cadre de l'équilibre budgétaire, il est souhaitable que les dépenses puissent être couvertes par les recettes fiscales, ce qui les empêchera de recourir à d'autres sources de financement. Pour y arriver, les collectivités locales devront appliquer une bonne politique fiscale leur permettant d'atteindre de bons niveaux de recouvrement »³. Pour assurer une bonne mobilisation des ressources fiscales, il convient d'abord de bien les identifier.

Il faut tout d'abord noter que la détermination des ressources fiscales des communes a été réalisée par la loi n° 96-051 du 16 octobre 1996. Conformément à l'article 2 de cette loi, les taux des impôts et taxes des communes sont fixés chaque année par délibération du Conseil communal dans le respect des dispositions législatives en la matière. La loi distingue les impôts et taxes prévus par le Code général des impôts et les autres impôts et taxes. Dans le premier cas, les impôts et taxes recouverts sur les territoires des communes sont transférés dans leurs budgets. Dans le second cas, les communes peuvent instituer, à leur profit, des taxes sur des matières énumérées par la loi.

Au cours d'une formation des agents communaux, réalisée par l'ex-Mission de décentralisation, une démarche méthodologique avait été préconisée pour permettre de connaître les énormes potentialités financières des équipements marchants, de créer un cadre de concertation permanente entre les trois acteurs clés (le bureau communal, les agents communaux, la population), de situer les responsabilités de chacun d'eux avec leur rôle

précis et tout ceci dans la satisfaction de l'intérêt général. La démarche proposait :

- faire un diagnostic sommaire de la commune ;
- évaluer le potentiel fiscal des équipements ;
- mettre sur pied un système de collecte performant ;
- créer un espace de dialogue entre les différents acteurs en les invitant à s'impliquer dans la gestion quotidienne des affaires communales.

Ces principes et comportements pouvaient être résumés en 10 règles d'or :

1. connaître les potentiels de son équipement ;
2. avoir un fichier sommaire des contribuables ;
3. avoir un plan d'occupation de l'équipement ;
4. avoir un plan de rotation des collecteurs ;
5. contrôler de façon systématique et permanente ;
6. exercer une autorité ferme sur les collecteurs ;
7. verser quotidiennement les recettes des collecteurs chez le régisseur des recettes ;
8. traquer les tickets parallèles ;
9. travailler de concert avec les opérateurs économiques ;
10. réaliser de temps à autre des projets.

Les modes de recouvrement des ressources fiscales

Les ressources fiscales des collectivités territoriales constituées par les impôts, les taxes et redevances sont, soit perçues par voie de rôle, soit perçues sur ordre des recettes. Les impôts d'État transférés aux collectivités territoriales (à l'exception des patentes) font l'objet d'émission de rôles au niveau des communes par les ordonnateurs (Maires) qui doivent se faire assister des services des impôts et du trésor. Les rôles émis sont directement transmis au trésor (après toutes les formalités de contrôle de légalité au gouvernement et au service des impôts) pour recouvrement. C'est l'occasion de rappeler que la création des impôts est du ressort exclusif de l'État.

La commune de Kalabancoro connaît d'énormes problèmes liés à l'insuffisance des ressources et des difficultés de mobilisation ainsi que la méconnaissance des potentialités réelles. Le mode de recouvrement fait intervenir plusieurs niveaux. Souvent, l'opération se fait directement par la Mairie, par l'intermédiaire des collecteurs qui vont sur le terrain pour le recouvrement. Ils viennent ensuite faire le versement au niveau de la régie des recettes. La mairie peut également responsabiliser les contribuables comme c'est le cas des exploitants de sables qui viennent eux-mêmes faire le versement à la régie des recettes qui, à son tour, fait le versement à la perception de façon périodique.

En ce qui concerne le travail des collecteurs, il est rendu difficile par le comportement des citoyens qui rechignent le plus souvent à s'acquitter de leurs obligations. C'est ainsi qu'ils se font souvent accompagner par les éléments de la Garde républicaine. La mairie connaît également des difficultés par rapport au paiement de la TDRL qui n'est jamais payée de façon volontaire. La procédure envisagée se résume à réaliser le prélèvement au moment de l'établissement des documents d'état civil comme, par exemple le carnet de famille.

Il y a également des problèmes dans le recouvrement des taxes de voirie. Selon les principes, chaque famille doit payer 2 000 FCFA par an, somme qui entre dans le cadre de l'assainissement de la commune, pour faciliter l'évacuation des ordures prélevées par les GIE vers les dépôts finaux. Cette taxe aussi reste impayée. Les patentes, les vignettes synthétiques et les quitus fiscaux sont recouverts par le chef de centre des impôts à Kati. La gestion communale se fait à la mairie. Les recettes des forestiers sont délivrées par les services de la conservation de la nature.

Les principaux acteurs impliqués dans le paiement des taxes

Les commerçants, les exploitants de sable, les transporteurs de bennes et la population. Les bennes payent seulement 1 000 FCFA par jour au lieu de chaque chargement comme dit la loi.

Les exploitants de sable paient un quota 6 millions FCFA par an. Leur association fait le recouvrement et vient à la Mairie pour le versement.

Le recouvrement se fait par les collecteurs, appuyés par la commission finance. Quant à la TDRL encore enrôlée se fait avec les chefs de village par l'agent de poursuite de la perception ; le cadre national sous-préfet dans les communes.

Kalabanocoro chef lieu de commune, Sirakoro Méguetana sont des communes où le niveau de recouvrement est plus élevé. Par contre, les communes de N'jiba, Moribabougou, Sangarebougou sont des communes urbaines de Bamako-Kati leur recouvrement peut atteindre 15 millions de FCFA par mois. Les communes comme Moribabougou, Sangarebougou, N'Tjiba sont des communes où le taux de recouvrement est très élevé à cause des transactions foncières, droits de sortie des bennes, la légalisation des dossiers, actes de naissances. Par contre les autres communes ont un niveau de recouvrement relativement bas⁴. L'exercice du recouvrement au niveau de la commune est accompagné de difficultés énormes.

Les difficultés liées au recouvrement

Les quartiers périphériques du District de Bamako sont des zones où le recouvrement des taxes et impôts est difficile. Ceci s'explique par le fait que ce sont des quartiers dortoirs et les habitants vont chercher leur pitance quotidienne à Bamako. Les difficultés auxquelles la commune de Kalabancoro est confrontée dans le recouvrement des impôts et taxes sont liées d'une part au manque de moyens matériels et financiers et, d'autre part au fait que la population n'est jamais sur place au moment du recouvrement. Il faut une vaste campagne de sensibilisation en vue du paiement des taxes communales. Dans l'ensemble, la population ne paye pas régulièrement les taxes ; surtout quand les habitants voient l'agent de recouvrement sur moto. Ils pensent que les agents de la mairie détournent leur argent pour leur propre besoin.

Il existe des sanctions pour le non-paiement des impôts et taxes. Les responsables de la mairie peuvent prendre certaines sanctions, à savoir par exemple le paiement de 100 pour cent du taux initial fixé et de 50 pour cent de pénalité pour les cas précis de vignettes.

Pour les autres taxes, l'exécutif de la collectivité prend des sanctions qui s'imposent (la saisie des biens, la vente, etc.) Il est à noter que la TDRL (taxe de développement régional et local) demeure la taxe principale de la Commune et reste impayée. La population a catégoriquement refusé de payer la TDRL. Les différents acteurs invoquent des raisons comme la pauvreté ou l'incivisme. De même, certains contribuables sont très mobiles, ce qui rend plus difficile le travail au moment du recouvrement. L'exemple des boutiquiers et des meuniers qui se déplacent de quartier en quartier sans faire de déclaration à la mairie) est très frappant. Voici ce qu'en dit un

conseiller : « Nous regrettons très fort pour le non paiement des taxes, car sans ces taxes, la commune ne peut pas se développer. Bien avant la décentralisation les communes payaient bien les taxes sous l'effet de la violence et aussi à cette époque les gens avaient peur de la honte, donc ils préfèrent payer ».⁵

« Les insuffisances de la décentralisation se trouvent au niveau de la réticence des gens au paiement des taxes et impôts. Dans le langage courant, les gens savent qu'il y a la commune quand on leur demande de payer les taxes. Ils refusent tout ce qui est question d'argent, pour les convaincre, ça prend beaucoup de temps.

L'État ne donne pas les moyens à hauteur de souhait pour bien se développer. Les Maires portent des robes de Maire, mais dans la pratique, c'est autre chose. C'est en son temps, le Président Alpha Oumar Konaré qui avait dit que les taxes sont tombées, il s'agissait de l'impôt per capita (taxe pour la personne humaine). Il y a une véritable confusion concernant la paie des TDRL. Actuellement même les fonctionnaires de l'État, les hauts cadres ne payent pas la TDRL. Le taux de recouvrement est très élevé à Kalabancoro car il y a beaucoup d'activités tandis qu'au village les gens se révoltent en ces termes : « Tant que leur marché n'est pas aménagé ils ne payent pas. Puisqu'ils ne gagnent pas beaucoup au marché, ils ne peuvent pas dépenser utilement. On a beau les sensibiliser, mais ils refusent, veulent voir que leur marché bien aménagé d'abord enfin de payer les taxes ».

Un des conseillers, Mamadou Coulibaly, déplore vigoureusement le non-paiement des taxes, car le développement de la commune est lié à ces taxes. Pour lui, bien avant la décentralisation, les communes payaient bien les taxes sous l'effet de la violence et aussi à cette époque les gens avaient peur de la honte donc ils étaient plus disposés à payer. Une commune sans ressources est une commune qui est appelée à mourir un jour, c'est ce qui a été reconnu par l'ensemble des enquêtés. A cela une attention particulière fut portée sur les pratiques répressives en matière de recouvrement. Il n'est un secret pour personne que les élus locaux refusent d'intimider la population en vue de sauvegarder leurs prochains mandats.

Dans presque tous les marchés de Kalabancoro les autochtones disent que c'est le Chef de village qui leur a attribué la place et les hangars, donc l'occupation de cette place doit être payée toujours au Chef de village et non à la mairie.

Pour que la mairie s'approprié de ce marché cela ne doit pas faire l'objet d'une application de la force ! Certes, le recouvrement n'est pas un travail facile dans les marchés, des perspectives sont envisagées pour son aménagement en vue de maîtriser les recettes réelles de la localité !

Il est important de connaître les potentialités de la commune et les sources de revenu de la mairie pour le fonctionnement de ce système d'autogestion qu'est la décentralisation.

5

Élaboration du budget et fiscalité

L'élaboration du budget de la commune

Le contexte de rareté des ressources financières de notre pays en général doit obliger les collectivités territoriales, et notamment les communes, à mieux assainir leurs finances. Pour cela tous les acteurs concernés par la gestion financière et plus particulièrement les élus communaux doivent s'impliquer de façon conséquente.

En effet le développement de la commune est fonction du degré de compréhension, de maîtrise de la procédure budgétaire des élus locaux.

Un budget bien élaboré, tenant compte des réalités économiques de la commune, permet d'atteindre un objectif de bonne gestion des ressources financières. C'est à ce seul prix que la commune pourra prétendre à réaliser ces deux objectifs suivants :

- répondre à l'attente des populations tout en préservant l'intérêt général ;
- rechercher une meilleure utilisation des moyens dont elles disposent : ressources humaines, capacités financières.

Le budget communal est un document dans lequel sont prévues et autorisées par le conseil communal les recettes et les dépenses d'un exercice budgétaire. Cet exercice commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre de la même année (La décentralisation au Mali 50 questions et réponses : 25).

Le budget doit être voté en équilibre, c'est-à-dire que les dépenses prévues doivent être égales aux prévisions des recettes. Le budget est le seul document qui retrace l'ensemble des autorisations de dépenses et des prévisions de recettes. (Article 170 Loi n°95-034 du 12 Avril 1995 portant Code des collectivités Territoriales en République du Mali)

Cette définition nous amène à parler de deux notions essentielles : le budget et l'acte de prévision et d'autorisation.

- **Acte de Prévision**

Le budget doit prévoir les dépenses et les recettes pour une année à venir, estimation difficile à effectuer et à réaliser avant le 31 octobre de l'année précédente afin qu'une bonne gestion financière soit mise en place.

- **Acte d'Autorisation**

L'autorisation est l'acte par lequel l'ordonnateur reçoit de l'organe délibérant le droit d'utiliser les crédits en dépenses et en recettes dans le strict respect de leurs montants.

Dans sa présentation, le budget comprend deux sections : la section fonctionnement et la section investissement. Les recettes et les dépenses sont classées dans chacune de ses sections par chapitre, article et paragraphe.

La section fonctionnement concerne les dépenses et recettes et regroupe les dépenses nécessaires au fonctionnement des services notamment les frais de personnel, l'autofinancement brut, les intérêts de la dette.

En 2007, le budget était estimé en fonctionnement à la somme de 79 450 000 FCFA. Pour les investissements il y a 222 500 000 FCFA, ce qui fait un total de 301 950 000 FCFA. Le taux de prélèvement obligatoire est de 3 980 000 FCFA. En matière de recettes de fonctionnement, il s'agit des produits de l'exploitation et du domaine, les impôts locaux, les impôts d'État transférés aux communes, les redevances des prestations des services rendus.

La section investissements regroupe les dépenses concernant les opérations qui se traduisent par une modification appréciable de la consistance ou de la valeur du patrimoine de la collectivité : achat de matériels d'une durée d'utilisation d'au moins deux ans, travaux d'infrastructures (construction ou aménagement de bâtiments etc.). Les recettes d'investissements sont constituées des produits de l'emprunt, les subventions d'équipements reçues, l'aliénation des biens meubles et immeubles les dépôts et cautionnements et les prélèvements sur les dépenses de fonctionnement.

Le budget communal est élaboré par le Maire, adopté par les conseillers, approuvé par la tutelle et exécuté par le Maire. Selon le Maire, les conseillers municipaux, les agents communaux, les conseillers du village sont impliqués dans tout le processus d'élaboration du budget.

En effet, l'élaboration du budget doit être précédée par une évaluation de toutes les ressources de la commune à savoir les ressources propres de la Commune, les ressources affectées à la Commune par l'État et par d'autres partenaires extérieurs et une prévision des dépenses pouvant être supportées par la commune (dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissements).

C'est le Maire qui élabore d'abord une proposition de budget et la soumet au conseil communal pour examen et vote. Le Conseil communal a de larges pouvoirs pour modifier les propositions du Maire, il doit toutefois respecter le principe de l'équilibre et voter des crédits suffisants pour les dépenses obligatoires. Le budget doit être voté par chapitre et non globalement.

Après son adoption par le Conseil communal, le budget est transmis au représentant de l'État au niveau du cercle, qui vérifie la procédure et la forme. L'approbation du représentant de l'État rend le budget exécutoire.

Le budget est exécuté par le Maire qui est l'ordonnateur de la Commune en collaboration avec le Receveur municipal (comptable du trésor), qui contrôle la régularité des opérations avant de procéder à un paiement ou à un encaissement ordonné par le Maire.

Avant l'élaboration du budget, on procède d'abord à une consultation villageoise, à un débat public et enfin à un projet de budget primitif. C'est après tout ce travail que le budget sera approuvé avec une décision par la tutelle.

Au cours de la consultation villageoise, le Maire donne des explications sur les recettes de fonctionnement qui servent à faire marcher la commune et les recettes d'investissements qui servent à construire des maisons et des routes.

D'après le Maire, l'année 2006, la mairie a été très ambitieuse. Les autorités communales avaient prévu en fonctionnement 119 487 082 FCFA et en investissements 830 millions, ce qui fait un total de 1 949 487 082 FCFA pour l'année d'exercice. Cette somme a été approuvée par le Conseil, mais cela ne veut pas dire qu'elle était disponible en argent liquide. Seulement 44 millions étaient en argent liquide. En 2007, il avait 79 450 000 FCFA en fonctionnement et 222 500 000 FCFA en investissement. Ce qui signifie qu'on constate une diminution de chiffre. Cette même commission a travaillé pour élaborer l'avant projet de budget. C'est après tout ce travail que le bureau communal s'est réuni pour apporter des corrections.

Les organismes et associations suivants étaient présents à ce débat public : le bureau communal, le CSCOM de Kalabancoro, les ONG Alphalog, CAFO, les régisseurs (recettes- dépenses) et le Secrétaire général.

Ils avaient pour la plupart des griefs en l'encontre de la mairie. Selon le CSCOM, les appuis faits à leur niveau pour la prise en charge des malades graves sont faibles. Les femmes de la CAFO sont seulement invitées pour la mobilisation des grandes réceptions. Les services techniques de la commune rurale n'ont pas de bureaux appropriés.

Toutes ces revendications doivent être prises en compte par les recettes d'investissements. Or les seules ressources d'investissements dont la mairie dispose ce sont les droits de tirage à l'Agence National pour l'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT). En vue de répondre à toutes ces questions, le Maire aurait promis de satisfaire les doléances dans la mesure de ses moyens. Puisque le taux de réalisation est très faible il faut à cet effet organiser un atelier avec les techniciens et les chefs de villages pour la mobilisation des recettes car tout se situe à ce niveau. Par exemple à Guana, il y avait treize moulins en 2005, la réalisation de la taxe sur moulin était de 105 000 F, les prévisions en 2006 étaient de 864 000F et la proposition en 2007 est de 540 000 F. Selon un conseiller, avant les recettes rentraient sans aucun problème, mais maintenant l'on doit s'interroger sur pourquoi les gens ne s'acquittent pas de leur devoir. Face à cette situation, la réaction du maire fut la suivante : « il est temps qu'on se dise la vérité, la réalité est que les commissions ne travaillent pas ».

La conclusion tirée de ce débat public mettait l'accent sur l'implication totale des services techniques et de la société civile dans la mobilisation des ressources communales car ils ont aussi leur rôle à jouer. D'après le Maire, le budget additionnel est obligatoire pour une Commune car il peut y avoir des dépenses imprévues dans la gestion des ressources communales.

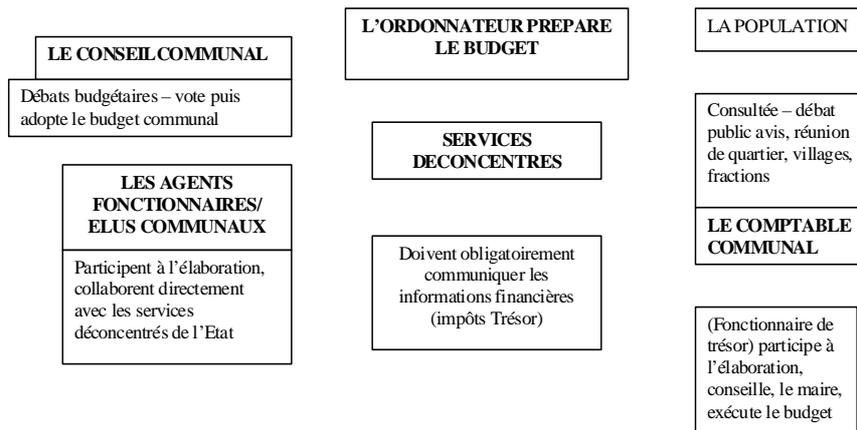
Il semble cependant qu'il y a un besoin de moralisation des dépenses. Par exemple, le Préfet, lors d'une formation à Moribabougou, a attiré l'attention des maires sur le paiement des indemnités de session. Selon lui, certains maires paient des indemnités pour 15 jours, même si la session n'a duré que 3 jours.

En ce qui concerne le non-paiement de la TDRL, les conseillers ont sollicité l'appui de la tutelle au moment du recouvrement. Cependant certains conseillers se demandent quelle stratégie le Préfet pourra utiliser pour amener les villages de la commune à payer la TDRL. On pense cependant que les

conseillers eux-mêmes doivent s'impliquer. Puisque chacun d'eux a ses militants à la base, il faut que le conseiller soit bien formé (sensibilisé) pour faire passer l'information. C'est ainsi que le Conseil après en avoir délibéré, a adopté le projet de budget primitif exercice 2007 à l'unanimité des membres présents et représentés.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Préfet intervient dans la procédure budgétaire en approuvant le document du budget. De ce point de vue, le budget de la commune n'a jamais été rejeté comme l'affirment tous les conseillers enquêtés. Cela s'explique selon eux par le fait que le conseil communal est composé d'intellectuels de différents niveaux (doctorat, maîtrise, licence) qui travaillent de façon très cohérente.

L'organigramme de la procédure budgétaire de la commune de kalabancoro



Relation entre le taux de recouvrement et le niveau d'exécution du budget

Selon le Maire, le niveau d'exécution du budget ne dépend pas du niveau de recouvrement des taxes, tant leur part est dérisoire. Malgré cette situation, la mairie arrive tout de même à exercer ses missions. Ainsi, en matière d'état civil, les services communaux s'occupent de deux aspects dont l'un concerne la célébration des mariages et l'autre l'établissement des actes de naissance, mariage, décès, certificat de vie. La commune a 5 maires délégués au niveau des villages en plus du maire de la mairie centrale. Ces maires gèrent l'ensemble des documents d'état civil de la commune de Kalabancoro, la

police administrative est assurée par le maire. Quant à l'hydraulique, le problème d'eau potable est crucial dans la commune vue sa position géographique, mais la question est gérée par l'association d'eau potable avec l'appui du 2^e Maire chargé de la gestion des ressources foncières, de l'hydraulique et de la voirie. La population de Kalabancoro souffre de manque d'eau potable. C'est pourquoi la mairie a réalisé deux châteaux d'eaux et dix-sept pompes de forages grâce à un financement du PNIR d'une valeur de 73 millions de francs CFA repartis sur l'ensemble de la commune de Kalabancoro. La contribution de la population s'est élevée à 250 000 FCFA et la mairie y a contribué à hauteur de 500 000 FCFA. Actuellement le Ministre de l'agriculture qui est logé présentement à Kalabancoro a pris l'initiative de ravitailler les populations en eau potable à travers un ouvrage d'adduction d'eau.

Vu les attentes de la population touchant à tous les aspects de la vie et la modicité des moyens de la mairie, on comprend pourquoi les populations ne sont presque jamais satisfaites des actions des autorités communales.

A la fin de chaque année, le compte administratif retrace tout ce qui a été réellement effectué. C'est après avoir fait le constat qu'il n'y a pas de dérapage, la commune envisage la réalisation de ses futures réalisations. Le budget est un acte de prévision, ce n'est pas un acte concret. Aussi, si l'élaboration du budget peut ne pas poser de problème, dans l'exécution ce qui a été prévu n'est jamais atteint à 100 pour cent.

Si on fait un budget de 20 millions ou de 30 millions, les taux de recouvrement ne dépassent pas les 10 à 15 pour cent. Quelquefois, on dit au Chef de village de collecter les taxes communales mais cette procédure n'a pas toujours eu l'effet escompté. Seulement une fois, dans trois villages (Guana, Missala, Missalabougou), en 2005, le recouvrement a pu atteindre 90 000 FCFA ; dans les autres cas, la population ne paye jamais les taxes communales. A ce propos, il y a une certaine exaspération des autorités communales qui estiment que la population, qui n'est jamais satisfaite, oublie que leur obligation première c'est de payer les taxes de la commune au lieu de faire toujours des revendications.

En tous les cas, les taxes fiscales ont un apport déterminant sur le fonctionnement des structures communales et si ces taxes sont recouvrées de 70 à 80 pour cent la commune pourrait envisager des actions sérieuses de développement. Voici ce que dit le conseiller Mamadou Coulibaly :

Il est temps de changer la mentalité des gens, il faut que les gens sachent que c'est notre commune et entreprennent des actions dans ce sens. Si la commune se développe, nous ne restons pas en marge. Le développement ne peut être positif tant que la population ne s'acquitte pas du paiement des taxes. Il y a deux sortes de ressources fiscales : ressources de fonctionnement et les ressources d'investissement. Cependant les ressources d'investissement n'existent pas sinon elles pouvaient servir à l'exécution du budget. Une fois, le taux d'exécution en 2006 a atteint 25 pour cent du taux de réalisations, les autres années n'ont pas dépensé les 10 à 15 pour cent.

La gestion des ressources communales

La gestion des ressources communales implique plusieurs sections avec des attributions déterminées.

La section de la comptabilité

La section de comptabilité se subdivise en deux sous sections qui sont la régie des recettes et la régie des dépenses.

La régie des recettes

La régie des recettes est composée de deux recettes : les recettes de fonctionnement servant à faire marcher la commune et les recettes d'investissement destinées à la construction des routes et des immeubles pour la commune. La commune ne possède pas de ressources d'investissements (de viabilisation) car c'est la tutelle (Kati) qui vend toutes les terres de la commune. La régie des recettes est un service de perception des taxes et de reversement au trésor.

La gestion au niveau de la régie des recettes est surtout liée à l'organisation de cette section et à celle des collecteurs chargés de recouvrement. L'article 200 du Code des collectivités territoriales n'est pas appliqué à la lettre. Cet article, en son alinéa 3, précise que le receveur municipal doit exercer un contrôle sur le régisseur des recettes qui travaille pour son compte et qui devrait effectuer les versements dans un délai de sept jours pour la commune rurale et de trois jours pour la commune urbaine, le cercle et la région. Or la mairie à travers ses dépenses journalières et des complications du circuit financier est exposée au risque d'auto consommation a cause de la non application de ce texte ci-dessus. Le peu de revenu existant est géré de manière peu orthodoxe. L'insuffisance de suivi des collecteurs fait que ceux-ci travaillent en dessous de leur seuil de

rendement. Ils sont postés aux mêmes endroits et exercent l'activité de façon permanente. L'écart entre les prévisions et le recouvrement est si élevé qu'il y a lieu de savoir à quel niveau se trouve le mal. Il faut noter la non application de certains textes. La session budgétaire généralement tenue en retard doit être faite au plus tard le 31 octobre. Or ce texte devrait être appliqué à chaque fois que la date du 31 octobre n'a pas pu être respectée pour la notification au chef de centre des impôts. Il faudrait instituer le système de rotation entre les collecteurs.

Il serait souhaitable que les collecteurs soient bien formés à beaucoup plus de civisme et d'attention vis à vis des biens publics. Pour mettre la mairie à l'abri de l'autoconsommation, il serait souhaitable que l'article 200 alinéa 3 soit strictement appliqué. Pour bien mener des actions de recouvrement des ressources communales, il faudra trouver des hommes et des femmes soucieux du devenir de leur commune et prêts à se sacrifier.

A ce propos, le maire s'exprime ainsi : « Il va falloir prendre des décisions courageuses de redéploiement du personnel de collecte et de se débarrasser de tous ceux qui sont inactifs en cette matière. En d'autres termes, il faudra décharger la commune des frais non rentables ».

La régie des dépenses

Cette régie est chargée de mini dépenses. L'avance est régularisée par un mandat budgétaire émis par le Maire à l'ordre du receveur payeur accompagnée de pièces justificatives. Le compte du régisseur est soumis au contrôle de l'ordonnateur et du comptable. Cependant, cette régie est confrontée à d'énormes problèmes liés au non-paiement des ordres de mission du personnel de la mairie ainsi qu'aux retards perpétuels des salaires.

Analyse critique de la réalisation du budget communal

Aspects positifs

D'un point de vue formel, le travail de l'élaboration du budget se fait de façon cohérente, correcte. Les membres du Conseil communal examinent ensemble les points saillants en vue d'une meilleure appropriation. Ce qui leur permet de se mettre d'accord sur les réalisations à faire. Tout récemment, la Marie a emprunté la somme de 17 millions de Francs CFA pour la réalisation d'une salle de réunion et d'un bureau pour le Maire. La gestion de proximité ou la décentralisation a beaucoup encouragé les étrangers à

investir dans leur pays d'origine pour les réalisations qui entrent dans le cadre du développement de la commune. Donc d'une manière générale, ils participent au développement de leur Commune à travers les rentes migratoires et la politique du courtage.

Aux dires du premier adjoint au Maire, ceux qui ont le plus profité de la situation sont les femmes et les jeunes car l'émergence des centres d'État civil a permis de rapprocher l'administration aux administrés. Cela a permis de créer des emplois pour les jeunes car, avec la décentralisation, des projets de développement ont été initiés pour les femmes et les jeunes. La décentralisation a vu une émergence des femmes dans la gestion locale notamment dans l'assemblée, la mairie. En d'autres termes, la décentralisation leur a permis de mieux s'organiser en associations plus formelles et aptes à la création des activités génératrices de revenus. La décentralisation a été un pourvoyeur d'emploi au niveau communal ; grâce à ce système des jeunes ont été recrutés pour les postes de secrétariat.

Les ressources d'investissement de l'ANICT ont permis la réalisation d'importantes infrastructures, à savoir les écoles, les latrines, les marchés, les maternités. La commune travaille aussi avec certaines associations comme la CAFO, les CSCOM, les GIE. Notons aussi qu'à chaque activité du CAFO, la mairie apporte un appui financier. La mairie vient de doter le Centre de Santé Communautaire lors de sa session passée d'un espace qui abritera la nouvelle ASSACO. Les GIE à travers la mairie de la commune ont été financés par Salif Keita pour la somme de 6 millions Francs CFA, dont qui entrent dans le cadre de la politique d'assainissement de la commune. Avec cette somme ils ont été équipés en matériels notamment vingt ânes et des charrettes.

L'appropriation du budget de la commune est due en grande partie au savoir-faire et à la détermination des agents communaux. Dans cette même dynamique de partenariat, l'ANICT, suite à un accord, vient de financer la réalisation des écoles de certains villages de la commune en 2007 pour un montant de 86 millions FCFA. Il faut préciser que la somme a été acquise grâce au budget additionnel présenté par la commune. Eu égard aux différentes réalisations enregistrées dans la commune, la population, de 2004 à nos jours, affirme de avoir constaté un changement notable dans ses conditions de vie. Grâce à la décentralisation, la population fait une évaluation positive de la mairie avec tous les services qu'il rend à ses contribuables.

De même, en parlant de gestion de proximité, la mairie a pu gérer certains problèmes de la commune comme la sécurité des personnes et des biens, l'assainissement et l'hydraulique à travers les taxes de la commune.

Le point d'exécution du budget 2007 en fonctionnement et en investissements est de 79 450 000 FCFA. Par contre certaines insuffisances enregistrées dans la mobilisation des ressources constituent des entraves à l'exécution de certains programmes de développement. Ainsi pour maximiser le recouvrement des taxes, une commission avait été mise en place par le Conseil communal mais cette commission ne semble pas combler les attentes en raison d'une mauvaise maîtrise des contribuables qui voient certaines des ressources se volatiliser.

Les propos du maire sur les différentes réalisations dans la commune

Comme nous sommes dans le domaine de l'hydraulique avec notre entreprise nous avons pu améliorer le puits à grand diamètre de la mairie, de la même manière que le puits de l'école de Missala, et achever l'école de Missalabougou pour un prêt de 11 millions de FCFA qui n'est pas encore remboursé jusqu'à présent ! On vient de construire dans la mairie centrale une grande salle de réunion et un bureau pour le Maire. En plus de tout cela à notre arrivée le personnel de la mairie était sur contrat, nous nous sommes engagés avec l'appui du ministère de la collectivité territoriale à les embaucher mais le salaire reste à la charge de la mairie. Dans l'ensemble la décentralisation a été une bonne chose ; si nous parvenons à bien maîtriser nos ressources fiscales et nos ressources d'investissements ; dans l'avenir nous pouvons bien réussir même sans les subventions de l'ANICT et du gouvernement. Seulement c'est une question d'organisation et de sensibilisation au niveau de toutes les communes.

En ce qui concerne les ressources d'investissements, celles-ci n'ont jamais été recouvrées par la Mairie et ceci joue beaucoup sur le budget communal puisqu'il n'y a pas de services techniques à Kalabancoro, l'impôt et le trésor n'existent pas. Tout de même, nous tenons à signaler que bien vrai que le Maire est le principal responsable, il ne détient pas les moyens de ce développement.

De même, le manque de moyens et l'incivisme à plusieurs niveaux constituent des entraves au développement communal. Les contraintes sont aussi d'ordre social quand on sait que certains conseillers sous informés fournissent des informations erronées aux populations. Il y a

aussi des gens qui refusent de payer les taxes en disant qu'ils ont trop de charges et c'est la mairie qui doit tout gérer ; ce qui constitue des insuffisances de la décentralisation.

Aspects négatifs

Malgré tous les aspects positifs qui ont été mentionnés, certains points demeurent un frein pour l'appropriation du budget.

Au nombre de cela, il faut noter, le niveau insuffisant de toutes ces ressources et cela en raison des difficultés objectives liées à leur collecte. Le budget d'investissements est faible, puisqu'une grande partie des recettes d'investissements à savoir celles qui sont relatives au paiement des frais d'édilité et de viabilisation des parcelles à usage d'habitation sont directement versées à la perception. Ce capital très important échappe à la commune car toutes les questions foncières relèvent de la compétence de la tutelle de Kati.

Exercice 2007 : les recettes de fonctionnement ou recettes ordinaires

Le total des taxes des recettes de fonctionnement y compris impôts et taxes, produits des services du domaine et vente diverse transferts reçus d'autre administration, était estimé à la réalisation en 2004 à 30 811 129 FCFA, la prévision en 2005 était de 74 899 567 FCFA; la proposition en 2006 est de 123 203 082 FCFA et le vote du Conseil était arrêté à 119 487 082 FCFA. En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement (charge de personnel, achat de denrées et fournitures), le total est de 119 487 082 FCFA, les réalisations sont de 16 337 262 FCFA en 2004, les prévisions étaient de 59 916 000 FCFA en 2005 et la proposition en 2006 est de 123 203 082 FCFA, le conseil a voté pour 119 487 082 FCFA.

Tous les efforts des autorités communales doivent être centrés sur la mobilisation des ressources notamment en menant des études sérieuses sur les potentialités réelles et en respectant la déontologie financière.

En ce qui concerne, le recouvrement des taxes à la sortie, jusqu'en 2006 la mairie devait percevoir 1 000 FCFA par jour et par benne. Alors qu'en moyenne on suppose que 60 bennes chargées sortent de la Commune et, ce, sur sept mois au moins. C'est dire que l'on pouvait percevoir plus de 500 000 FCFA par mois pendant sept mois. Parce qu'en période de forte crue, il n'y a pas d'exploitation de sable, On exploite le sable seulement pendant la saison sèche à Kalabancoro.

Les potentialités économiques de la commune ne sont pas connues de manière exhaustive. Le patrimoine immobilier n'est pas tout à fait connu. La taxe de développement local n'est pas recouvrée depuis des années. Or cette taxe est légalement imputable à tous les citoyens. La mairie, pour sa part, est confrontée à d'énormes problèmes de trésorerie. Cela est dû au fait que toutes les potentialités économiques de la commune ne sont pas maîtrisées et la gestion de celles qui existent reste encore quelque peu artisanale. Cette situation entraîne parfois une paralysie des activités de la mairie.

La tutelle se trouvant à Kati, les régisseurs se déplacent pour faire des versements et des retraits ; ce qui nécessite souvent des dépenses supplémentaires pour la collectivité. Dans les années à venir, les autorités communales devront envisager des services de perception pour la commune.

Les agents de recouvrement ne disposent pas de matériels adéquats ; ce qui entraîne une baisse de rendement. La mauvaise exécution des tâches des agents chargés de recouvrement crée un manque à gagner pour la commune.

De même, c'est Kati qui vend les terres de la commune, ces ressources de viabilisation sont un manque à gagner par la commune. Si Kati savait les préoccupations de la commune par rapport à leur PDESC (Plan de Développement Economique, Social et Culturel), la tutelle allait changer sa stratégie de vente des terres de la commune de Kalabancoro.

Les difficultés d'application des délibérations relatives à la fixation des taux des taxes sont notées. Par exemple, la délibération n° 99001 CK - CC en date du 3 mars 1999, en ce qui concerne la taxe de marché, n'a pas pu être appliquée en raison des malentendus entre les autorités politiques et les gestionnaires traditionnels. Cette situation entraîne un conflit de compétence et un véritable enjeu autour de la paie des taxes au niveau des marchés de la commune car, pour certains, en l'occurrence les premiers occupants de sites des anciens marchés, les places sont des attributions de la chefferie par conséquent leurs gestions ne relèvent pas de la mairie. Or les textes de la décentralisation disent que la gestion des marchés relève de la seule compétence du conseil communal.

La commune est obligée de se limiter à un certain niveau alors qu'elle a des potentialités économiques considérables pour mieux faire, si réellement tous les instruments lui étaient bien appropriés. Il y a cependant des insuffisances que l'on pourrait relever. Comme insuffisances, nous avons le

fait que les régisseurs viennent pour le versement avec des mandats dont le montant est élevé. Selon Youssouf Touré receveur-payeur de Kati, sur un versement de 1 590 975, un régisseur se présente avec un mandat de 600 000 FCFA. Ce qui, en fiscalité, n'est pas normal.

En outre, il faut souligner l'inexistence de certaines structures comme la voirie, l'assainissement, le Service d'hygiène dans la commune. En raison de la faible mobilisation des ressources, le budget communal est toujours une prévision. Ce qui fait que le taux de réalisation est toujours très bas par rapport aux prévisions.

Au moment de l'élaboration du budget, les élus locaux veulent avoir un budget très important avec des chiffres élevés alors qu'ils ont des difficultés dans la mobilisation des ressources. Les insuffisances de la décentralisation sont liées au découpage. Même de nos jours, certaines communes refusent de reconnaître la création de nouvelles communes en disant que c'est leur commune qui est la plus ancienne.

Le manque de sensibilisation et l'incivisme sont aussi des insuffisances de la décentralisation. Il faut également souligner comme insuffisance le fait que les besoins de la commune sont énormes par rapport aux moyens.

La cohésion de la population ne peut pas se faire sur la base de l'exclusion. Or, c'est le cas de certains conseillers qui sont exclus du bureau communal. Parmi les conseillers élus, il n'y a que deux natifs et ces deux natifs ne figurent pas dans le bureau communal. Toutes les grandes décisions sont prises par le Maire et ses alliés. Cette attitude crée des frustrations au niveau de la Commune car les populations manifestent quelque part leur mécontentement malgré tout ce que le Maire fait.

C'est pourquoi la population s'est toujours opposée au paiement des taxes communales. Sans ces ressources de fonctionnement, la Commune ne pourra pas faire de réalisations importantes. Jusqu'à présent, nous constatons un léger retard du salaire des personnels.

Aux dires du Chef de village, il n'y a pas toujours eu de concertation lors des prises de décision de la commune. Or les textes qui régissent la décentralisation soulignent une étroite collaboration entre les autorités politiques et autorités coutumières. Ce constat est aussi valable pour le Sous-préfet qui affirme n'avoir pas vu le document du budget. Pour le Sous-préfet, le budget est entre les mains du Maire et du Préfet qui en font à leur guise ; la population ne cherche même pas à connaître les programmes de l'année.

Propos de Mamadou Keita, président de la commission finance

Les populations attendent toujours le dernier délai pour s'acquitter de leur devoir. Ce qui fait qu'on ne peut rien maîtriser du budget (nos recettes). On fait toujours des estimations alors que trop d'estimations dans le budget faussent finalement les données, les prévisions. Les difficultés auxquelles la commune est confrontée dans le recouvrement des taxes et impôts sont dues au manque de moyens financiers, matériel, l'incivisme, le manque de sensibilisation.

Les gens ne payent pas les taxes car ils n'ont pas d'autres sources de revenus, ils n'ont plus d'espace cultivable, pas d'unités industrielles, personne ne peut affirmer avec exactitude que des actions soient entreprises pour lutter contre le chômage, finalement tout le monde se dirige vers Bamako, la capitale en vue de satisfaire ses besoins de première nécessité (nourriture, habillement, logement).

Mais comme cette population ne s'acquitte pas de ses taxes, donc ils ne pourront pas venir nous critiquer à la mairie.

Propos de Boubacar Ballo, un conseiller

Au Mali, si le travail n'est pas bien fait, la population se révolte, il y a toujours des soulèvements. Si la population sait concrètement ce que la Mairie fait à ses ressources, elles seront motivées dans le paiement. Depuis un certain temps nous constatons une certaine frustration de nos populations du fait qu'elles n'ont pas été considérées lors de la désignation des responsables communaux.

Au niveau des villages et même dans les communes, beaucoup de gens ne s'intéressent pas aux problèmes de la Commune ; le Maire envoie des convocations pour la session budgétaire mais la population ne répond pas. Pourtant la population interpelle toujours la mairie en disant que le marché et le village sont sales surtout en période hivernale où il y a trop de moustiques et mouches.

Comme on le voit, il y a un réel problème d'appropriation du budget, car d'après la population, les élus communaux ainsi que l'ensemble des agents de la mairie ne visent que leur propre intérêt, ils cherchent tous des terres au moment des lotissements. Ceci pose donc de façon crue la question de la participation et de la transparence.

6

La question de la participation, de la transparence et de l'imputabilité dans la gestion budgétaire de la commune

La question de la participation et de la transparence est diversement perçue dans la commune selon qu'elle est abordée avec la population ou avec les autorités communales.

Ainsi, les autorités villageoises affirment qu'elles ne sont jamais consultées par les autorités communales à propos du budget. Ces dernières affirment que rien ne se décide sans une consultation préalable des villageois.

En ce qui concerne précisément le budget en cours, il ressort des documents de la commune que le Conseil communal a procédé à une large campagne d'information et de sensibilisation de la population sur le processus d'élaboration du budget, son importance, la participation des citoyens et autres acteurs au développement. « Avec le Comité de pilotage, le diagnostic villageois a eu lieu dans les douze villages de la commune » (PDESC 2005-2009). Les résultats des diagnostics villageois ont permis de tenir des journées intercommunales durant trois jours avec les délégués villageois, les représentants des associations et organisations communales, les élus et personnels communaux. Avec la modération du Centre de Conseil Communal (CCC), les participants à ces journées ont largement discuté sur les orientations de développement communal, les stratégies de mise en œuvre, les moyens, les problèmes et potentialités de la commune. A la sortie de ces journées, l'atelier de planification a eu lieu avec la participation des services techniques de la commune. Cette participation des services a été d'un apport capital dans la formulation des projets ou actions à mener dans le budget, la faisabilité technique des projets, leurs coûts etc.

C'est après tout ce travail que le Conseil communal est passé à la restitution du programme du budget à la population en vue de recueillir son avis.

Les grandes orientations et les objectifs de la commune tournent autour de l'hydraulique villageoise, l'éducation, la santé, le désenclavement, l'assainissement, la sécurité, le développement des activités génératrices de revenus, les activités de jeunesse et de sport.

Pour l'élaboration du budget, les institutions communales sont aussi impliquées, ainsi que les services techniques comme le Centre de Conseil Communal (CCC) et les partenaires au développement (PNIR).

Conclusion

L'étude de la fiscalité et du budget de la commune rurale de Kalabancoro révèle deux choses intimement liées : la faiblesse de la mobilisation des ressources fiscales et la dépendance du budget des ressources de provenance externe. Ceci démontre un grand déficit d'appropriation des instruments de la fiscalité par les différents acteurs. Plus précisément, on peut faire les constats suivants :

- les différents types de ressources fiscales ne sont pas exploités de façon optimale ;
- le recouvrement des ressources fiscales souffre de plusieurs problèmes qui causent un déficit chronique ;
- les acteurs intervenants pour les différents types de ressources ne s'acquittent pas de leurs obligations convenablement ;
- l'élaboration du budget semble être l'affaire des seules autorités communales ;
- la participation, la transparence et l'imputabilité font défaut dans la gestion fiscale et budgétaire de la commune.

L'autonomie financière est une des caractéristiques principales de la décentralisation, il faut cependant souligner que l'administration communale dépend nécessairement de trois pouvoirs à savoir, le Conseil communal, le Bureau communal ayant à sa tête le Maire et l'autorité de tutelle. La bonne marche de la commune requiert de chaque partenaire (conseillers communaux, maire, et adjoints, représentant de l'État), la connaissance et la maîtrise de ses attributions, le respect de ses obligations, l'esprit d'une saine et sincère collaboration.

Des ressources humaines, financières et matérielles suffisantes sont à la disposition de la commune conditionnant ainsi sa viabilité. Il ne peut y avoir de développement sans l'homme qui en est le moteur et le bénéficiaire, mais il a besoin dans l'exercice de son œuvre d'édification d'une

communauté prospère et fiable à tout point de vue, de moyens financiers et matériels appropriés. Dans l'entreprise communale, le Maire joue le rôle de promoteur, de réalisateur et d'exploitant.

Ses fonctions exigent de lui des qualités et des comportements de manager, de leadership, et d'homme de relation publique. A cet effet, nous avons vu qu'il doit structurer ses services de manière efficace et efficiente, s'entourer de collaborateurs et disposer d'agents qualifiés et compétents afin de veiller à ce que chacun exécute convenablement sa mission au sein du conseil. La Commune est donc un réseau de relations interne et externe dont l'équilibre, la cohérence et la bonne compréhension garantissent le succès.

La décentralisation est un choix politique pratique, qui nécessite des moyens. Sa réussite dépend certes des possibilités financières réelles mais aussi et surtout de la qualité des hommes chargés de conduire cette politique.

Mais force est de reconnaître que malgré les efforts des agents communaux, il leur est très difficile de modifier l'état actuel de la Commune sans l'aide de l'État et des collectivités. Le désengagement de l'État dans beaucoup de domaines sans préparation préalable des collectivités, le mauvais paiement des taxes et impôts, le déficit d'information entre les autorités locales et les populations sur l'utilisation des ressources de la commune sont, entre autres, des facteurs qui minimisent davantage l'impact des populations dans le développement.

Enfin, il faut reconnaître que les efforts de la mairie malgré leur engagement, produisent peu d'effet à cause de l'ampleur des tâches de développement, la modicité des ressources et l'incivisme.

Le manque de volonté politique, les divergences entre collectivités elles-mêmes d'une part et d'autre part avec les populations constituent des véritables facteurs qui ralentissent sérieusement le développement de la localité. En définitive, l'étude a constaté un réel déficit de participation, de transparence et d'imputabilité dans la procédure budgétaire. Ceci explique forcément la faiblesse de la mobilisation des ressources fiscales, handicapant sérieusement la commune qui continuera à dépendre des apports externes.

Les autorités communales devraient donc tout mettre en œuvre pour favoriser l'appropriation des instruments de la fiscalité et du budget par l'ensemble des acteurs, y compris les élus et les populations.

Les suggestions

La commission des finances de la mairie ne semble pas maîtriser ses attributions. Les services des impôts de l'État arrivent à recouvrer les impôts communaux sans l'aide de la Mairie, ni l'usage de la force alors que, pour la perception directe au niveau de la régie des recettes de la Mairie, la force n'a jamais été utilisée par les politiques qui envisagent une réélection. Ceci ne peut s'expliquer que par les raisons politiques. Les leaders politiques (Maires), en sauvegardant leur mandat ne peuvent pas employer la force pour la paie des taxes.

Pour remédier à cette situation, il faut préciser les attributions de la Commission des finances qui sont le suivi de la situation financière, la planification et la collecte. Cette commission doit être indépendante des autres commissions de travail et aussi réactivée.

On doit également organiser les services de recouvrement municipaux. Les élus doivent faire fi des intérêts politiques au profit des intérêts de la Commune. Les séances d'information, d'éducation et de sensibilisation doivent être organisées à la radio. A ce titre, la formation des régisseurs ainsi que les agents communaux doit être régulière pour une meilleure exécution des tâches qui leur sont dévolues.

La mobilisation de tous les personnels pour assurer une maîtrise des collectes doit être de rigueur. Tous les efforts des autorités communales doivent être centrés sur la mobilisation des ressources notamment en menant des études sérieuses sur les potentialités réelles et en respectant la déontologie financière.

Encore faudrait-il que la mairie maîtrise ses sources de revenus en répertoriant les contribuables. Pour ce faire, les agents de recouvrement doivent être dotés des moyens de déplacement appropriés. Pour que la décentralisation marche, on doit changer la mentalité des gens, d'abord à travers des années de sensibilisation. Selon le conseiller communal, Mamadou Coulibaly, « Le Malien cherche à réclamer son droit toujours mais ne s'acquitte pas de ses devoirs notamment la paie des vignettes ».

La diversification du partenariat à travers la coopération décentralisée pourrait être un facteur de développement.

Le sable qui est une ressource pérenne de la commune, doit faire l'objet d'une plus grande organisation dans la gestion pour que celle-ci puisse en tirer le maximum de profit par exemple : répertorier tous les stocks de sables,

identifier les propriétaires, utiliser au besoin la force publique pour le paiement des taxes. Avec l'application de la nouvelle délibération qui prévoit 1 000 FCFA par benne et par sortie le rendement pourrait doubler. Toutefois, il faudrait trouver des stratégies très pratiques de recouvrement. La Mairie doit tout faire pour aménager le marché pour cerner les ressources réelles de ce marché. Pour ce faire, les agents de recouvrement doivent être dotés des moyens de déplacement appropriés. Cependant la solution préconisée pour le recouvrement de la TDRL est d'établir les rôles à temps, au plus tard le 31 décembre de l'année en cours ; tout en sensibilisant la population et en mettant en place une mission de recouvrement suivant un programme par quartier et en informant la population par toutes les voies de diffusion.

Pour que la décentralisation marche bien, il faut que les gens acceptent de donner leur petite contribution, autrement dit s'acquitter de leurs taxes et impôts qui sont des ressources qui font rentrer dans le cadre de développement socio-économique de leur propre commune a affirmé le préfet à Kati.

De nos jours, la tutelle s'implique dans le recouvrement de la TDRL à Kati. C'est le Commandant en personne qui va sur le terrain avec un agent. La création d'écoles privées ; de CSCOM et de lycées a beaucoup changé la vie des communes.

La commune de Kalabancoro, du fait de sa proximité du district de Bamako doit bénéficier désormais de tous les avantages qu'on offre aux communes urbaines de Bamako.

Notes

1. Société secrète en milieu bambara interdite aux femmes et aux non initiés.
2. Voir art. 18 de la loi n° 95-034 portant code des collectivités territoriales en République du Mali modifiée par la loi n° 98-010 du 19 juin 1998 et modifiée par la loi n° 98-066 du 30 décembre 1998.
3. Voir République du Sénégal, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, Etude sur la fiscalité. Document de synthèse. Rapport final, préparé par le Cabinet Sada Consulting, Octobre 1998, p. 3.
4. Source le Percepteur principal à Kati.
5. Mamadou Coulibaly, Conseiller à la mairie



Références

Textes de loi

Décret n°02-602 de la 30/12/2002 portant nomenclature budgétaire des collectivités territoriales

Loi n° 95-034 portant code des collectivités territoriales en République du Mali modifiée par la loi n° 98-010 du 19 juin 1998 et modifiée par la loi n° 98-066 du 30 décembre 1998

Loi n°00 044 de la 17/07/2000 portant détermination des ressources fiscales des communes des cercles et des régions

Manuels et guides de formation

Formation des agents communaux. Cahier du participant.

Guide Pratique de Recouvrement des Ressources Fiscales et des Redevances des Collectivités Territoriales (Version provisoires). Septembre 2006

Guide pratique du maire et des conseillers communaux, coopération allemande novembre 1997

La décentralisation au Mali : Cinquante questions réponses. La décentralisation au Mali : Manuel de formation de base des élus et professionnels.

Rapports et études

Plan de développement Economique, social et culturel PDSEC 2005-2009. République du Sénégal, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, *Etude sur la fiscalité. Document de synthèse*. Rapport final, préparé par le Cabinet Sada Consulting, Octobre 1998.

Autres

Traoré Rokia, Diakité Binta et Diaby Manda : *Problématique de la mobilisation des ressources et de la gestion dans la commune urbaine de Koulikoro*, octobre 2001, 17p, programme de stage leadership des femmes AMEX international.

Annexes

Sources orales

Adama Maiga, boutiquier à Kalabancoro
Adama Sacko, mécanicien
Afel Maiga, Premier adjoint du préfet de Kati
Alou Sangaré, étudiant
Amadou Kamissoko, Régisseur des dépenses à la mairie
Amidou Diabaté, griot dans la commune
Aminata Diaby à Kalabancoro
Aminata Traoré, commerçante au marché
Boubacar Ballo, conseiller à la mairie
Dramane Konaté, notable à Kalabancoro
Fatoumata Traoré, tailleur à Kalabancoro
Fousseyni Koita, exploitant de sable
Ibrahim Traoré, chef de village de Kalabancoro
Ibrahima Bamba, le Maire de la commune rurale de Kalabancoro
Issouf Keita, commerçant de pièces détachées
Mamadou Keita, Commission finances à la mairie de Kalabancoro
Mme Camara Sanata Keita, membre active CAFO
M^{me} Henriette Dembele, 3^e chargée d'état civil
Molobali Traoré, Conseiller à la mairie
Monsieur Diallo, Secrétaire Général de la mairie
Safi Diallo, étudiante
Sekou Sow, Régisseur des recettes à Kalabancoro
Soukoko Kader Dembele, agent administratif chargé de l'état civil à la mairie
Wali Sacko, expatrié de la France
Youssef Touré, Percepteur principal à la perception (impôt) de Kati